

# Over goede bedoelingen en hun schadelijke bijwerkingen

## Essay over Flexibiliteit, Ruimtelijke Ordening en Systeemtheorie

Auteur:

Prof. Kristof van Assche,  
Minnesota State University - St Cloud State

Met reacties van:

Fred Schoorl, NIROV, Den Haag  
Bram van de Klundert, VROM-Raad  
Wim Derksen, Ruimtelijk Planbureau

Het rapport is in opdracht van InnovatieNetwerk opgesteld als onderdeel van het  
thema 'Ruimte Creëren'.



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

ISBN: 90 - 5059 - 317 - 8

Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.

Rapportnr. 06.2.140, Utrecht, december 2006.



# Voorwoord

Ruimtelijke ordening is een serieuze zaak in Nederland. Volgens Kristof van Assche, tegenwoordig verbonden aan Minnesota State University, neemt de discipline zichzelf echter iets te serieus. Zo serieus dat in de loop der jaren een eigen wereld is ontstaan die langzaam is gaan afwijken van de wereld zoals die door de meeste Nederlandse burgers gezien wordt. Men is argumenten gaan ontwikkelen om die afwijking weg te redeneren, manieren om de afwijking niet te zien, redenen waarom die afwijking goed is, technieken om de burgers op te voeden en ze anders te laten oordelen.

Van Assche tracht dit beeld scherper te krijgen in het voorliggende essay. Hij laat zien waarom het voor de ruimtelijke ordening zo moeilijk is haar beeld van haar omgeving, de maatschappij, scherper te krijgen, terwijl dat toch noodzakelijk is. Hij geeft ook aan hoe men weer beweging in het bevroren beeld zou kunnen brengen.

Het essay van Van Assche vormt het eerste deel van deze publicatie. Het tweede deel bestaat uit de reacties van drie belangrijke spelers uit het werkveld op de spiegel die Van Assche de Nederlandse ruimtelijke ordening voorhoudt.

Fred Schoorl, in het dagelijks leven verbonden aan het NIROV, vindt het essay een aardige aanvulling op de pleidooien voor een vernieuwende ruimtelijke ordening, maar niet veel meer dan dat. Theoretisch is het een lange aanloop voor een klein sprongetje. Praktisch gezien bevat het waardevolle aanbevelingen, die echter als samenhangend pakket niet overtuigen. De grootste waarde van het essay ligt volgens hem wellicht in het pleidooi voor meer zelfreflectie als voorwaarde voor een betere praktijk.

Bram van de Klundert van de VROM-raad herkent veel in de hoofdlijn van kritiek in het essay. Maar plaatst ook kanttekeningen. Zo vindt hij Van Assches criterium voor een goede ruimtelijke ordening (tevredenheid van burgers) te simpel. Ook zou Van de Klundert graag de ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening eens naast ontwikkelingen op andere terreinen willen leggen. En hij vindt dat de oplossingen die Van Assche formuleert maar beperkt tegemoetkomen aan de door hem geschetste problemen. Ondanks deze kritiekpunten is het essay volgens Van de Klundert toch geslaagd te noemen, omdat het aanzet tot denken.

Wim Derksen van het Ruimtelijk Planbureau vindt de analyse van Van Assche te rigide. Hij stelt dat als het systeem van ruimtelijke ordening inderdaad zo in zichzelf gekeerd zou zijn als wordt beweerd, het onmogelijk is het te veranderen. Het is dan ook onvermijdelijk dat Van Assche uiteindelijk in zijn eigen mes valt als hij komt met aanbevelingen voor aanpassing van het systeem. Maar voordat die conclusie zich aandient, is het essay nuttig en plezierig leesvoer, aldus Derksen.

Met deze reacties zal het laatste woord over het essay van Van Assche nog niet gesproken zijn. InnovatieNetwerk hoopt in elk geval met deze publicatie een flinke klap op de haperende machinerie van de ruimtelijke ordening te geven. Het is aan anderen om de knopjes voor fijnafstelling te gebruiken waar en wanneer dat nodig en mogelijk is.

Dr. G. Vos,  
Directeur InnovatieNetwerk





# Inhoudsopgave

## Voorwoord

## Deel I. Essay K. van Assche 'Over goede bedoelingen en hun schadelijke bijwerkingen - Flexibiliteit, Ruimtelijke Ordening en Systeemtheorie' 1

### Samenvatting 3

### Summary 7

## 1. Het beeld van orde - Inleiding 11

## 2. Problemen? Hoe? Waar? Wie? Wie zegt dat? 15

2.1	Flexibiliteit vs voorspelbaarheid, zelforganisatie	17
2.2	Zelforganisatie en zelfreferentie	20
2.3	Dedifferentiatie en decalage	21
2.4	Symbiose	23
2.5	Dedifferentiatie en innovatie	26
2.6	Model en werkelijkheid	28
2.7	Een esthetische problematiek	29
2.8	Een ethische problematiek	33
2.9	Een economische problematiek	37

## 3. Waar moet het naartoe? Denkrichtingen voor verhoogde flexibiliteit 41

## 4. Conclusies 59

## 5. Postscriptum: planning en systeemtheorie revisited 63

<b>Literatuur</b>	<b>69</b>
<b>Deel 2. Reacties van F. Schoorl, B. van de Klundert en W. Derksen</b>	<b>73</b>
<b>Ruimte op de sofa - Fred Schoorl</b>	<b>75</b>
<b>Een prikkelende aanzet tot denken - Bram van de Klundert</b>	<b>81</b>
<b>Hoe een mooi denkkader het verdere denken kan belemmeren - Wim Derksen</b>	<b>85</b>







# **Deel I:**

## **Essay K. van Assche**

‘Over goede bedoelingen en hun schadelijke bijwerkingen - Flexibiliteit, Ruimtelijke Ordening en Systeemtheorie’



# Samenvatting

Volgens Van Assche is de Nederlandse ruimtelijke ordening in zichzelf gekeerd, waardoor zij een eigen beeld van de werkelijkheid heeft gekregen, dat langzaam is gaan verschillen van de wereld zoals die door de Nederlandse burgers gepercipieerd wordt. Hij probeert dit beeld scherper te krijgen met een mix van concepten, ontleend aan Foucault, semiotiek, postmoderne planningstheorie en antropologie. Als verbindend perspectief kiest hij voor de sociale systeemtheorie, in het bijzonder die van Niklas Luhmann. Luhmann c.s. biedt krachtige concepten die toelaten te analyseren hoe precies het systeem zijn wereld opbouwt en instandhoudt, en waarom het zo moeilijk is daarvan weg te breken om nieuw aanpassingsvermogen aan de buitenwereld te genereren.

Uit de structuur van de steeds grotere discrepantie tussen het beeld dat het systeem van zijn omgeving heeft en de werkelijke omgeving, komt een veelheid aan mogelijk negatieve gevolgen voort. Hierbij is het inzicht belangrijk dat deze structuur als motor van steeds nieuwe negatieve gevolgen zal blijven functioneren. De herkenning van de structuur komt niet in de eerste plaats uit de studie der gevolgen, maar uit de studie van mechanismen die een afsluiting van het systeem voor de buitenwereld veroorzaken. Van mechanismen die een intern veroorzaakte opbouw geven aan het beeld van de buitenwereld, van mechanismen die blinde vlekken in dat beeld veroorzaken. Kernbegrip hier is dedifferentiatie; dat wil zeggen dat de verschillende delen van het systeem elkaar steeds meer gaan bevestigen. Daardoor kan het systeem zich niet meer aan een veranderde omgeving aanpassen.

Overstappend naar mogelijke aanbevelingen, wordt Luhmann losgelaten en wordt er geredeneerd vanuit een democratische en een praktische logica. De vraag is: hoe kan het systeem democratischer en

efficiënter gemaakt worden? De spreekwoordelijke adder zit hem daarbij in het feit dat de opvattingen over efficiency en democratie niet ontleend mogen worden aan het huidige systeem, maar dat deze uit de maatschappij moeten voortkomen. Immers, ruimtelijke ordening dient zich op de maatschappij te richten, en niet omgekeerd.

Aanbevelingen formuleert Van Assche in twee soorten. Een eerste soort is abstracter en komt niet uit Luhmann voort, maar sluit wel vrij nauw aan bij de systeemtheoretische analyse dat meer aanpassingsvermogen nodig is. Het gaat om de volgende zaken:

- Trek interim-management aan (voor de flinke klap);
- Geef meer vrijheid aan burgers maar verlies niet de middelen voor eventueel later ingrijpen;
- Hef de dedifferentiatie op;
- Vereenvoudig het systeem (minder en kleinere organisaties);
- Temper de ambitie van de overheid.

De tweede soort aanbevelingen is concreter, maar is een persoonlijkere keuze uit de vele mogelijke praktische gevolgen en lokale verschijningsvormen van de eerste reeks. Het gaat om het volgende:

- Wijs plekken aan voor experimenten;
- Beschouw bepaalde functies (industrie, spoorwegen, e.d.) niet a priori als negatief;
- Denk niet in functies maar in activiteiten - daardoor zijn veel meer combinaties mogelijk;
- Zorg voor meer variatie en flexibiliteit in vormen en ideeën door o.a. lokale kennis in te schakelen;
- Verhoog de aandacht voor landschap en historie;
- Maak het lokale niveau van besluitvorming belangrijker.

De exacte prijs van elk verbouwingsplan is zeer lastig te berekenen, evenals de weerstand van de bewoners, hun onderlinge overeenstemming en de mate van dwang die mogelijk is. Die onzekerheden zijn er bij elke analyse, vanuit welk perspectief dan ook, en kunnen niet toegeschreven worden aan Luhmann of de schrijver van dit essay, zo vindt Van Assche. De onzekerheden over de kosten van de verbouwing staan los van de vraag of verbouwing nodig is, en ook los van de kwaliteiten van voorgestelde plannen. Tegelijk blijven de onzekerheden relevant voor de praktische en politieke keuzes die gemaakt moeten worden. Vooraleer de inschatting ervan aan bod komt, dienen de problemen van het huis erkend te worden en de mogelijke verbouwingsplannen beoordeeld te worden. Daarna kan men de kosten inschatten, waarna er een tweede schouwing van de mogelijke plannen kan komen. Dat is het werk van politici en ambtenaren, niet van wetenschappers, oordeelt Van Assche.







# Summary

According to Van Assche Dutch spatial planning looks only inward, which has led to a distorted view of reality that has slowly started to differ from the world that Dutch citizens perceive around them. He tries to improve this view by using several concepts, coming from Foucault, semiotics, post modern planning theories and anthropology. The connecting link is the social systems theory, specifically the theory conceived by Niklas Luhmann. Luhmann and friends offer strong concepts, that allow an analysis of the way the world is designed and maintained by the system and why it is so difficult to break away from this perspective to generate new skills to adapt to the outside world.

The structure of the ever increasing discrepancy between the image the system has of its surroundings and the real environment creates an array of possible negative effects. In this respect it is important that we understand that this structure will continue to be the starting point of many new negative effects. Recognising this structure is not done by studies of the effect, but by studies of the mechanisms that create a blind spot of the system to its surroundings. For example mechanisms that create an image of the outside world from the inside, or mechanisms that create blind spots in this view of the outside world. The core is de-differentiation, which means that the different parts of the system confirm each other more and more. Therefore it is no longer possible that the system adjust to a changing environment.

When a transfer is made to possible recommendations Luhmann's theory is no longer used and we reason from a democratic and practical logic. The question is: how can the system be made more democratic and more efficient? The catch is the fact that ideas on efficiency and democracy may not be taken from the current system, but must come from society, because spatial planning needs to focus on society and not the other way around.

Van Assche has formulated recommendations of two kinds. The first are more abstract recommendations, that do not originate in Luhmann's theory but closely resemble a system theoretical analysis that more adaptability is needed. For example the following:

- Hire interim management (for a big effect);
- Give more freedom to citizens but don't lose the means to change things later if needed;
- Dissolve de-differentiation;
- Simplify the system (fewer and smaller organisations);
- Reduce the ambition of the government.

The second kind of recommendation is more concrete, but is a personal choice from the great number of practical effects and local instances of the first list. We are thinking of the following:

- Appoint areas for experiments;
- Don't consider some functions a priori as negative (industry, rail roads etc.);
- Don't think in functions but in activities; that makes many more combinations possible;
- Create more variation and flexibility in shapes and ideas by using local knowledge;
- Increase the attention for landscape and history;
- Make the local level of decision making more important.

The exact cost of every plan to redesign is very difficult to calculate, as is the resistance of inhabitants, their level of agreement amongst each other and the measure of force that can possibly be exerted. These uncertainties can be found in any analysis from any perspective, and cannot be attributed to Luhmann or the writer of this essay, says Van Assche. The uncertainties regarding the costs of redesign are not related to the question whether redesign is necessary and are also not related to the quality of the proposed plans. At the same time the uncertainties remain relevant to the practical and political choices that have to be made. Before an estimate is discussed, the problems of the house need to be recognised and possible redesign plans judged. After that the costs can be estimated which can lead to a second assessment of the possible plans. That is the work of politicians and public officials, not of scientists, says Van Assche.





# I.

## Het beeld van orde - Inleiding

Sprekend over Nederland komt voor ieder die zelfs maar oppervlakkig vertrouwd is met het land, een beeld naar voren van een erg nette plek. In beschrijvingen uit de 17e, 18e, 19e eeuw komt men regelmatig beelden tegen van een leeg land, maar evengoed van een vol land - een land dat bezaaid is met steden, stadjes en dorpen, een land waar ook buiten de bebouwde plekken, de mens en menselijke ingrepen sterk aanwezig zijn. Vol en leeg zijn reeds in die tijden afhankelijk van het oog van de beschouwer. Hetzelfde geldt voor 'netjes' en... 'mooi'. Eenieder lijkt het erover eens dat de huizen in de steden doorgaans erg netjes zijn, maar over de steden zelf lopen de meningen erg uiteen: de een vindt ze mooi, de ander lelijk; de een vindt ze goed georganiseerd, de ander rommelig. De een vindt een rommeltje mooi, de ander lelijk.

Wat betekent dit? Dat de oude rommel opgeruimd is in de 20e eeuw? Dat sommigen vroeger bevooroordeeld waren en rommel wilden zien? Wellicht is er rommel opgeruimd en wellicht was de blik van sommige toeristen en andere bezoekers gekleurd door verwachtingen en stereotypes. Iets anders wat men kan afleiden uit dit soort observaties, is dat de begrippen 'netjes', 'mooi', 'vol' en hun tegenhangers verschillend ingevuld worden per cultuur, en dat de inhoud die aan een van de begrippen wordt toegekend, gevolgen heeft voor de invulling van de andere: iets wat men lelijk vindt, zal men wellicht niet 'netjes' vinden of goed georganiseerd. Als men een negatief begrip van 'vol' heeft, zal iets wat vol is, vermoedelijk niet mooi of netjes gevonden worden.

---

Zo zal voor een Nederlander de Belgische ruimtelijke organisatie vaak als rommelig ervaren worden tot chaotisch, en zal hij ervan uitgaan dat dit dus slecht geordend is. Voor een Belg zal de ruimtelijke organisatie in Nederland vaak saai overkomen, met overdadig repetitieve patronen en een dwingende geometrie. Hij zal een sterke ordening

herkennen, maar dit vaak niet als een goede ordening ervaren. De Belgische situatie zal de Belg vaak als gevarieerd ervaren. Soms zal hij ook situaties chaotisch en slecht geordend vinden. In sommige gevallen zal daar een kritiek uit volgen op het ordeningssysteem, in andere zal een belangrijkere reactie zijn: beter dit dan inbreuk op mijn vrijheid.

---

Waarom is dit belangrijk? Omdat veel planners, architecten, landschapsarchitecten, ondanks hun verschil in mening en ondanks de evolutie van hun gedachten en voorkeuren langs disciplinaire lijnen, dit niet inzien. Waarom niet? Omdat de groepen waartoe deze mensen behoren, de contextafhankelijkheid van hun kennis niet in hun zelfbeeld willen inpassen. Omdat dit als een afbreuk van hun zelfwaarde, en een ondermijning van hun positie in het spel van de ruimtelijke ordening gezien wordt. Temeer omdat de andere spelers, en de organiserende overheid, die de prijzen uitdeelt, dezelfde mening delen. De overheid wil graag het land ordenen en ontwerpen op objectieve wijze, en met behulp van haar ambtenarij werken aan een graduele benadering van een optimale ruimtelijke ordening.

In dit essay willen we beargumenteren dat uit deze grondopvatting, deze grondmisvatting, veel andere karakteristieken van de Nederlandse Ruimtelijke Ordening voortkomen. Dat deze karakteristieken problemen met zich meebrengen om de maatschappelijk gepaste doelen te bereiken, en dat er mechanismen bestaan die een aanpassing van het systeem richting die doelen tegenwerken. Deze mechanismen zijn gekoppeld aan een wereldbeeld dat zichzelf in permanente zelfreferentie instandhoudt.







# 2.

## Problemen?

### Hoe? Waar? Wie?

### Wie zegt dat?

Wat is er mis met de Nederlandse ruimtelijke ordening? In Nederland is men erg trots op het systeem. Planners uit de hele wereld kijken geïnteresseerd naar Nederland; hetzelfde geldt voor architecten en landschapsarchitecten. Academische planners schrijven over Nederland als een model voor planning in andere landen, ogenschijnlijk gemeten in objectieve termen. Waarom daarover zeuren? Wellicht is het niet perfect, maar je hoeft slechts naar België, Amerika of Oost-Europa te kijken, een vluchtige blik in die richtingen te werpen, om te zien dat we in Nederland heel blij mogen zijn. Nu is dat wellicht waar in veel opzichten. Maar problematisch blijft in de zelfperceptie de idee dat men de dingen objectief beter geregeld heeft. De sterke rol van de staat daarbij wordt doorgaans gearchumenteed vanuit de positie dat Nederland vol of druk is, en dat de overheid alle experts bij elkaar kan brengen die gezamenlijk een algemeen belang kunnen formuleren op objectieve wijze, en even objectief naar dat algemeen belang kunnen streven. De verschillende groepen technische experts dragen elk hun steentje bij aan een idealiter technische oplossing voor sociale vraagstukken.

Een dergelijke objectieve maatstaf voor de prestaties van ruimtelijke ordening bestaat niet. Men hoeft zichzelf niet eens tot postmodernist te verklaren om de veelheid aan culturen en staatsorganisaties in ogenschouw te nemen die Europa vult, en in te zien dat eenieder iets anders mooi of lelijk, netjes of rommelig vindt. En dat de opvattingen van democratie in elke democratie anders belichaamd zijn; met andere woorden dat de rol van de staat en zijn technische experts in de samenleving anders ingevuld en anders gelegitimeerd wordt. In Nederland wordt een systeem op grond van dergelijke mythische objectieve, wetenschappelijke, technische kwaliteiten instandgehouden, door alle belangrijke actoren in dit netwerk: de betrokken administraties, clusters van bedrijven die traditioneel gelieerd zijn aan de overheid, en niet

te vergeten de verschillende toegepaste technische disciplines die zich in het kielzog van een uitdijende overheid ontwikkeld en/of geherdefinieerd hebben: planning, architectuur, landschapsarchitectuur; zelfs sociologie en filosofie. Waar de rol van het systeem in elke cultuur verschilt, verschilt ook de rol van elk van de constituerende elementen: de disciplines waarvan sprake is, zien er anders uit, leveren andere producten, beschouwen zichzelf anders in Frankrijk, België, de Verenigde Staten.

---

Een Franse landschapsarchitect zal doorgaans veel dichter bij het artistieke domein staan dan een Belgische of een Nederlandse. De Franse 'paysagiste' zal voornamelijk levende materialen gebruiken als de elementen van een voornamelijk artistieke compositie. Bij voorkeur is hij daarbij in Parijs opgeleid en is hij in zijn denken en spreken gekleurd door de Parijse intellectuele kringen. In België heeft tuinarchitectuur zich nooit echt tot landschapsarchitectuur ontwikkeld, en staat ze op een afstand van de artistieke en intellectuele disciplines. Ze speelt een kleine rol in de snel uitbreidende praktijken en instituties van ruimtelijke ordening. In Nederland ontleent landschapsarchitectuur kenmerken aan het artistieke domein, aan de bureaucratie, aan technische en wetenschappelijke disciplines. Ze is actief op grote en kleine schaal, gebruikt een veelheid aan materialen, heeft voor een deel de vroegere rol van stedenbouw overgenomen. Als element binnen het Nederlandse systeem van ruimtelijke ordening is ze succesvol naar een belangrijkere positie in het systeem geschoven; ten gevolge van de constructie van het hele systeem en van de geschiedenis van competitie binnen het systeem, is de Nederlandse landschapsarchitectuur erg verschillend van de disciplines onder dezelfde naam in andere landensystemen.

---

Is dat problematisch? Op zichzelf niet. Wel problematisch is het gebrek aan zelfreflectie: gebrekkig inzicht in de idee dat sommige dingen goed zijn omdat men dat traditioneel vindt, of omdat de burgers samen met de administraties en de technici die mening delen. Of omdat de experts, de burgers en politici op democratische wijze hebben weten te overtuigen van een bepaald type oplossing, van een bepaald type ruimtelijke inrichting en organisatie. Wanneer men de schijnobjectiviteit en de schijnwetenschappelijkheid los zou laten, zou het waarom van wel of niet functioneren van veel onderdelen van het systeem op een realistischere wijze begrepen kunnen worden, zou ook het wel of niet functioneren van die onderdelen anders gedefinieerd worden. Een plan hoeft niet per se uitgevoerd te worden zoals getekend, een plan hoeft niet per se getekend te zijn, een gebied hoeft niet per se door een overheid tot in detail gepland te zijn, meer planners en meer herkenbare planningsingrepen betekenen niet meteen een betere ordening.

In Nederland mogen mensen houden van een overheid die dingen goed regelt voor hen, maar tegelijk verandert ook in dit land de opvatting over de ideale rol van de overheid, en koesteren de burgers ook andere wensen en verwachtingen, die soms onderling op gespannen voet staan: vrijheid voor zichzelf maar geen last van anderen, om maar iets te noemen. De onderlinge contradicties van wensen van burgers vormen een traditioneel argument voor een overheid die een algemeen belang definieert en daarnaar handelt. In zijn algemeenheid is daar weinig tegen in te brengen, als men zich blijft baseren op de verlichtingsprincipes die de westerse opvattingen over democratie nog steeds

structureren. Belangrijk echter zijn de details: hoeveel macht krijgt de overheid precies in het definiëren van dat algemeen belang en in het organiseren van het streven naar dat belang?

Daar verschuiven de opvattingen de hele tijd. En daar situeert zich een van de problemen: de modernistische staatsopvatting, gegroeid in de 19e eeuw en gerealiseerd in de 20e eeuw in Nederland, houdt zichzelf voor dat de staat kan en moet werken aan een wetenschappelijk gefundeerde ordening van de maatschappij, en dat het werken daaraan ook wetenschappelijk gefundeerd moet zijn. Nu staat dat haaks op een hedendaagse opvatting van democratie als een concept dat zichzelf herdefinieert, en als een concept dat cultuurafhankelijk is, ook bij een acceptatie van de verlichtingsprincipes waar het zich op beroept. Het staat ook haaks op een verschuivende positie van de administratie binnen de overheid, in verhouding tot het politieke en het juridische domein, en in verhouding tot de vrijheden van de burgers. Problematisch is dat een zelfopvatting van een overheid die berust op een fictief beeld van wetenschappelijkheid, moeilijk terug kan: als men denkt dat de huidige rol van de overheid, de huidige positie van de ambtenarij en haar experts, voortkomt uit een wetenschappelijk streven, dan kan daar moeilijk aan getornd worden. En dan kan het systeem zich moeilijk aanpassen aan politieke en culturele verschuivingen.

## 2.1

### **Flexibiliteit vs voorspelbaarheid, zelforganisatie**

Traditionele argumenten ter verdediging van rigiditeit in ruimtelijke ordening zijn de volgende: rechtszekerheid, efficiency van beproefde oplossingen, efficiency van beproefde samenwerkingsverbanden, en voorspelbaarheid van een overheid die stabiliteit van het economische spel verhoogt. Elk van die argumenten is waar, en we zullen dan ook niet proberen er veel tegen in te brengen. Problematisch is echter dat het tegendeel ook vaak waar is, en dat het gewicht van elk argument afhangt van een context waar de tegendelen in een bepaalde mate waar zijn, en waarin de politieke en culturele gevoeligheden de beslissing in een bepaalde richting kunnen laten vallen. Elk systeem van ruimtelijke ordening balanceert tussen voorspelbaarheid en zekerheid enerzijds, en flexibiliteit anderzijds. Een perfecte aanpassing aan een situatie, een aanpassing die doorwerkt tot in de structuur van het systeem, een systeem dat de aanpassing aan een bepaalde situatie in zich laat aflezen, is kwetsbaar op langere termijn. Het zal immers inboeten aan aanpassingsvermogen aan nieuwe situaties, doordat elke evolutionaire stap in een bepaalde richting, energie kost om terug te draaien, en omdat de verwevenheid van een aantal aanpassingsgerichte stappen extra moeite oplevert om ze later weer te ontrafelen en ongedaan te maken. Wanneer de bestaande organisatie dan nog gelegitimeerd wordt als wetenschappelijk verantwoord, als resulterend uit een natuurlijke orde en niet uit een sociale orde, dan zal het systeem verder

inboeten aan flexibiliteit. In eenzelfde beweging zal het politieke domein verder ingeperkt worden.

Op dit punt in de redenering willen we enkele concepten inbrengen uit de sociale systeemtheorie van Niklas Luhmann, die op zijn beurt geïnspireerd is door de recente evolutietheorie van de Chileense biologen Varela en Maturana. Luhmanns systeemtheorie is hoogst complex, zodat we ons beperken tot een zeer beknopte schets van enkele grondprincipes, die enkele mechanismen en kenmerken van de Nederlandse ruimtelijke ordening kunnen verhelderen. Waar zit de analogie? Luhmann schetst de maatschappij als een sociaal systeem dat is opgebouwd uit subsystemen die onderling interageren, die zichzelf afbakenen en die bijdragen aan de afbakening van het sociaal systeem als geheel. Ruimtelijke ordening kan gezien worden als een subsysteem, een web van organisaties gericht op een deels gemeenschappelijk doel, maar ook een sociale groep, met alle kenmerken van dien, een web gekenmerkt door een eigen cultuur. Met behulp van Luhmann zullen we trachten te analyseren hoe het Nederlandse ordeningssysteem aangepast was aan de werkelijkheid in het verleden, maar daarna langzaam vergeleden is tot een toestand van zelfreferentie die nieuwe aanpassing moeilijk maakt.

Een sociaal systeem vormt zichzelf. Er zijn weliswaar krachten van buitenaf die de modellering indirect mee sturen (andere systemen, de buitenwereld), maar het voornaamste structurerende principe is autopoiesis, zelforganisatie. Sociale systemen organiseren zichzelf, net zoals de verschillende levensvormen in de loop der evolutie zichzelf organiseerden. Organisatie is geen kenmerk dat, eenmaal verworven, uit zichzelf blijft bestaan. Een organisatie dient in stand gehouden te worden, en dit vergt energie, net zoals bij een organisme dat een metabolisme heeft om zichzelf als georganiseerd en gestructureerd geheel in stand te houden. Sociale systemen houden zichzelf in stand door permanente interne communicatie, door het continu scheppen van de eigen elementen, door de permanente interactie met een buitenwereld. De buitenwereld bestaat uit andere sociale systemen, subsystemen, uit psychische systemen (mensen) en uit natuurlijke systemen. Indien die buitenwereld het buitenmenselijke is, de natuur of welke term dan ook die men wil gebruiken om te refereren aan de werkelijkheid die los van onze cultuur bestaat, dan is het misschien moeilijker te begrijpen dat de basiseenheid nog steeds communicatie is.

Toch is dit het geval, en wel omdat de interactie met een buitenwereld steeds een communicatie met anderen is over die buitenwereld, gebaseerd op beelden, interpretaties van die buitenwereld. Die beelden en interpretaties zijn gestructureerd volgens de regels van tekensystemen die binnen culturen gedefinieerd worden, met andere woorden: die in hoge mate een product van cultuur zijn en getekend door de kenmerken van die cultuur. Daarom spreekt Luhmann over zelfverwijzing als motor van de autopoiesis, en niet over verwijzing naar een buitenwereld. Hoewel Luhmann de term “postmodernisme” vermijdt, en hij zichzelf als “modernist” betitelt wegens de verlichtingsachtergrond van zijn denken, past hij volledig in het plaatje dat anderen doorgaans “postmodernisme” noemen. In onze beknopte beschrijving betekent dit dat hij de werkelijkheid als sociale constructie ziet: er is iets buiten

ons, buiten de sociale wereld, maar zodra we beginnen te spreken en denken, zodra we concepten gebruiken om dat te doen, volgen de afbakening en het gebruik van die concepten regels die in tekensystemen binnen culturen werden gedefinieerd. We ontkomen dus niet aan de invloed van cultuur op de beeldvorming van natuur. Bij Luhmann betekent dit dat de autopoiesis gevoed wordt door beelden van een buitenwereld waar men bepaalde interactie mee wil onderhouden en waaraan men zich op een bepaalde wijze wil aanpassen. In termen die dicht bij Luhmann staan: het systeem is opgebouwd uit communicaties; het kan echter nooit met maar enkel over andere systemen communiceren. Elke interactie met de buitenwereld is gebaseerd op beelden van die buitenwereld die in het systeem zijn gemaakt, uit systeemeigen elementen. De buitenwereld zal enkel weerstand opwekken, tegenstand die enkel begrepen kan worden in eigen termen en volgens eigen voorwaarden reacties kan uitlokken.

---

Zo zal in ruimtelijke ordening een probleem zich doorgaans pas aandienen als haar eigen instrumenten geraakt worden. Er is iets aan de hand als de meeste bestemmingsplannen niet opgevolgd worden, als de meeste projecten van een bepaalde soort allemaal afwijkingen van het plan zijn, of als er een groot aantal aanvragen ligt van eenzelfde soort die allemaal negatief beoordeeld worden. Vervolgens zal men de eigen instrumenten gebruiken om te onderzoeken wat er aan de hand is, en trachten het te begrijpen, eventueel zich aan te passen. Men kan gelieerde onderzoekers een rapport laten schrijven, men kan in andere beleidsdocumenten, zoals Omgevingsplannen, naar concepten of openheden zoeken om met de verandering om te gaan. Men kan nieuwe beleidsdocumenten produceren die een heldere richtlijn geven voor het flexibel omspringen met bestemmingsplannen in de nieuwe categorie van gevallen. Het waargenomen en de mogelijke aanpassing wordt altijd benadrukt vanuit bestaande beleidsdocumenten en -structuren.

---

Belangrijk hier is de notie dat men zich aanpast aan een beeld, in de zin dat de cultuur zichzelf vormgeeft in aanpassing aan een eigen creatie. Een ander belangrijk punt is dat de richting die daarin gekozen wordt, de wijze van aanpassing, niet enkel gedicteerd wordt door de weerstand die de natuur geeft. Ook niet volledig door de beslissingen en voorkeuren binnen het sociaal systeem, maar evenzeer door de geschiedenis van eerdere aanpassingen aan omgevingen, en de geschiedenis van eerdere beslissingen en voorkeuren. Dit is een set van mechanismen die bijdraagt aan steeds onvolledige aanpassing aan een omgeving, of preciezer geformuleerd: die bijdraagt aan de structurering van de aanpassing. Op een moment X in de evolutie van een sociaal systeem is slechts een beperkt aantal opties beschikbaar om de volgende stap te nemen, en die beperking komt ten dele voort uit de reeks van eerdere aanpassingen. Die reeks van eerdere aanpassingen kan allerlei soorten beperkingen met zich meebrengen. Een organisatie kan in haar distributiemechanismen van middelen zodanig gedetermineerd zijn, in haar afhankelijkheid van andere organisaties, in haar opvattingen van waarheid, in haar beeld van de buitenwereld, in haar fysieke infrastructuur, in de keuze van mensen... dat niet elke ontwikkelingsrichting mogelijk is, dat sommige ontwikkelingsrichtingen moeilijk denkbaar zijn, en andere moeilijk realiseerbaar.

## 2.2 Zelforganisatie en zelfreferentie

Daarnaast komt bij deze historische determinatie, de invloed van de zelfreferentie: in een bepaalde zin komt, zoals gezegd, elke aanpassing aan een omgeving meer voort uit het systeem dan uit de omgeving. Als organisatie voornamelijk zelforganisatie is, en referentie voornamelijk zelfreferentie, dan zal de invloed van eerdere beelden en eerdere beslissingen sterker doorwerken dan in een ander model van de samenleving. Luhmann wil hiermee niet elk onderscheid tussen referentie en zelfreferentie laten vervagen, en hij wil niet elke vorm van zelfreferentie positief beoordelen. In zekere zin is elke referentie gegrond in een web van zelfreferentie, maar daarbinnen kunnen we als maatschappij een onderscheid maken tussen verwijzingen die we als referentie betitelen en verwijzingen die voor zelfreferentie moeten doorgaan. Volgens Luhmann is dat onderscheid functioneel noodzakelijk: elke aanpassing aan een buitenwereld vereist een onderscheid tussen 'goede' en 'foute' beelden, en een onderscheid tussen correcte en incorrecte verwijzingen naar de buitenwereld. Zelfs indien de achtergrond van referenties voornamelijk zelfreferentie is, zal een onderscheid tussen referentie en zelfreferentie noodzakelijk zijn, om de weerstand tussen systeem en omgeving te minimaliseren. Om zo toch enige praktisch werkbare aanpassing te genereren, zelfs indien die berust op beelden van eigen makelij waarvan men niet precies weet waarom ze werken.

Een vervaging van die distinctie referentie/zelfreferentie binnen een zelfreferentieel systeem kan daarom wel degelijk kwalijk zijn. En een sociaal systeem zal optimaal volgens de zelf opgestelde regels kunnen werken wanneer verschillende subsystemen elk hun eigen perspectief op, elk hun eigen referentie aan die werkelijkheid meebrengen. Volgens Luhmann is de geschiedenis van onze samenleving er een van steeds verdergaande differentiatie van deeldomeinen, en van toenemende complexiteit van het geheel. Subsystemen zijn gekenmerkt door eigen perspectieven, die elk uitgaan van een eigen wijze van oordelen, gebaseerd op eigen basisonderscheiden (distincties). In de maatschappij interageren de subsystemen in een spel waarin de ontwikkelingsrichting van het systeem wordt bepaald, evenals het soort kennis dat voor waar en voor richtinggevend wordt aangezien. Verschillende subsystemen dienen niet enkel om elkaar te corrigeren, ze hebben ook hun eigen doelen en dynamiek, en ze dragen bij aan de complexiteit van het wereldbeeld dat het sociaal systeem heeft. In Luhmanns theorie is complexiteit altijd goed. Sommige vereenvoudigingen van de wereld kunnen erg functioneel zijn, of kunnen een complexiteit erg goed samenvatten ( $E=mc^2$ ) maar het is belangrijk de onderliggende complexiteit te blijven zien. Een optimale aanpassing aan een omgeving veronderstelt een zo complex mogelijk beeld van die omgeving, en een belangrijke bron van complexiteit in de beeldvorming is het bestaan van subsystemen (politiek met stromingen, cultuur met subculturen, wetenschap met disciplines, bedrijfsleven met competitie).

Kwalijk is het wanneer de subsystemen niet meer op eigen wijze bijdragen aan de complexiteit en de correctie, bijvoorbeeld wanneer ze vooral naar elkaar verwijzen en elkaars basisdistincties gaan overnemen. Dit is wat Luhmann “dedifferentiatie” noemt: het opheffen van differentie, het ongedaan maken van distincties - iets wat bij hem steeds een negatieve lading heeft. Wanneer de dedifferentiatie lang aanhoudt, wordt de kans steeds groter dat het sociaal systeem zich logischerwijs niet meer aan zijn omgeving aanpast. Als het sociaal systeem een organisatie betreft die in een democratische omgeving functioneert, die verondersteld wordt zich aan te passen aan veranderingen in politiek en cultuur, houdt dergelijke gradueel slinkende aanpassing een afbrokkeling van het democratisch gehalte in.

---

Indien burgers een andere woonvorm willen, kunnen ze dat kenbaar maken aan ambtenaren en politici. Indien ze minder parkjes en meer tuinen willen, kunnen ze dat zeggen. Wanneer zowel politici als ambtenaren verwijzen naar bestaande procedures, zoals planologische kengetallen, waaruit zou moeten blijken dat men die parkjes objectief gezien nodig heeft, en die kengetallen door wetenschappers onderbouwd worden die heel dicht bij de overheid zitten, en indien financiering van andere wetenschappelijke perspectieven op die kengetallen bijna onmogelijk is, dan is er sprake van een schadelijk dedifferentiatie in het systeem van ruimtelijke ordening. Het wordt zeer moeilijk om wetenschappelijke argumenten te ontwikkelen die de kengetallen doorprikken, en het wordt zeer moeilijk acceptatie voor het democratisch argument te krijgen (dat mensen iets anders willen, wat heel goed mogelijk is).

---

## 2.3

### Dedifferentiatie en decalage

Dedifferentiatie kan een reden zijn voor een groeiende decalage, een groeiende afstand tussen sociaal systeem en omgeving. Dedifferentiatie is iets wat vermeden kan worden, een zekere decalage niet. Met decalage - deze term komt niet van Luhmann - wordt bedoeld: het najlen van een sociaal systeem of een organisatie bij veranderingen in de omgeving. Elke organisatie richt zich op een omgeving waar zij een bepaald doel probeert te bereiken. In geval van een marktorganisatie kan idealiter een markt gecreëerd worden, komt dus eerst het beeld van een nieuwe omgeving, vervolgens de omgeving zelf. Zelfs dan dient de organisatie zich aan te passen aan veranderingen in de omgeving: de creatie van een markt kan mislukken, en de wijze waarop ze lukt, zal nopen tot permanente aanpassing van strategie, of bewust niet aanpassen (in tegenstelling tot blind doorvaren).

Zelfs in geval van een marktorganisatie zal daarbij een vertraging optreden tussen verandering in de omgeving en respons in de organisatie. Omwille van een verwerkingstijd van de waarneming, en een tijd voor interne onderhandeling in de organisatie, en ook omwille van een kleuring in de perceptie die vertraging oplevert. En niet in het minst omwille van de strategische noodzaak om ook voorspelbaar te blijven voor de omgeving en voor interne consumptie. De uitein-

delijke aanpassingsstrategie zal resulteren uit deze reeks van vectoren in verschillende richtingen, maar een kenmerk van de respons zal steeds een vertraging, een decalage zijn. Uit wat net gezegd werd, mag blijken dat decalage ten dele onvermijdelijk en zelfs noodzakelijk is. In het geval van ruimtelijke ordening zijn de vraag naar rechtszekerheid en de reeks van technische en financiële beperkingen die leiden tot herhaalde oplossingen, oorzaken van decalage.

Het wordt problematisch wanneer de decalage vergroot wordt door een proces van vergaande dedifferentiatie, en de organisatie langzaam blind wordt voor haar omgeving. Net als in de evolutietheorie van Varela en Maturana, is het bij Luhmann en de organisatietheorie die op hem geïnspireerd is, niet nodig om de perfecte aanpassing aan de omgeving te hebben. Er zijn tal van redenen waarom dat niet mogelijk is (men werkt op een beeld van de omgeving, men is gedetermineerd door de reeks van eerdere aanpassingen, etc...). En er zijn tal van redenen waarom het niet aangeraden wordt (gevraagde stabiliteit, lage energie-efficiëntie van permanente aanpassing, negatieve neveneffecten van elke drastische verandering). Net als in deze evolutietheorie, is er bij Luhmann eerder sprake van een gevraagde satisfactory fit tussen systeem en omgeving dan van een perfect fit. Hoe de satisfactory fit eruitziet, wordt per geval bepaald. Veel hangt af van de mogelijkheden tot aanpassing, van de wensen intern, van de bereidheid tot investering om bepaalde karakteristieken in stand te houden dan wel te veranderen. Een indianenstam die zich naar een koudere omgeving verplaatst, kan tradities instandhouden die makkelijker uitvoerbaar waren in en ten dele aangepast waren aan een warmere omgeving, maar die bij hun identiteit horen. Veel kenmerken van ons lichaam, veel kenmerken van de communicatie tussen eiwitten, tussen cellen, tussen organen, volgen niet het pad van het eenvoudigste ontwerp en van de minste weerstand, maar tonen talloze lussen die voortkomen uit een evolutionaire aanpassing van beperkte organismen en mechanismen aan een ten dele onvoorspelbare omgeving.

---

Net als een organisme in evolutie, hoeft en mag ruimtelijke ordening niet 'perfect' aangepast te zijn aan haar omgeving. Als de organisatie, de instrumenten en de concepten perfect zijn in de zin van volledig aangepast aan de toestand van de wereld op een bepaald moment, dan zal elke verandering in de wereld een verandering in het systeem met zich mee moeten brengen. Soms zal dit niet meer lukken omdat er te veel geïnvesteerd is in de aanpassing. Een bepaalde rol van natuurontwikkeling in landinrichting, een bepaalde rol van landinrichting in ruimtelijke ordening, en bij dit alles een bepaalde versie van natuurontwikkeling, landinrichting, ruimtelijke ordening, en een bepaalde organisatie van concepten daaromheen, kan perfect de wetenschappelijke, economische, toeristische, politieke concepten en evenwichten van het moment weerspiegelen. De organisatie van het systeem kan deze toestand op de eenvoudigste en meest rationele en efficiënte manier bedienen. Mensen en middelen in de organisatie kunnen volledig volgens de lijnen van dit evenwicht verdeeld zijn. Smelt echter plots het draagvlak voor natuurontwikkeling weg, dan kan het door de eerdere perfecte aanpassing erg lastig worden om adequaat te reageren op de nieuwe ontwikkeling.

---

Vanzelfsprekend zijn niet elk systeem en niet elke communicatie volledig vergelijkbaar, maar de kracht van Luhmann is dat hij het mogelijk



maakte de meest algemene kenmerken en mechanismen van sociale systemen ter sprake te brengen. In het geval van Nederland en de Nederlandse ruimtelijke ordening, brengt deze schematische presentatie van Luhmann ons ertoe de pijlen te richten op bronnen van dedifferentiatie en vergrote decalage.

Onze argumentatie op dit punt komt erop neer dat de Nederlandse ruimtelijke ordening kenmerken vertoont van een web van organisaties, samen een sociaal systeem vormend, dat op uitmuntende wijze aangepast was aan de realiteit van de jaren dertig tot zestig, en dat daarna langzaam zichzelf in stand is gaan houden. Reproductie van het systeem was makkelijk omdat veel in het systeem geïnvesteerd was, het systeem machtig was en dat het veel middelen kon verdelen. Veel partijen voelden en voelen zich ermee verbonden, zodat verandering moeilijk wordt. Hier komt bij dat in de loop van een eeuw verschillende van de subsystemen (bedrijfsleven, administraties, wetenschappelijke disciplines) een symbiose aangingen, en van elkaar afhankelijk werden. Vooral in de naoorlogse jaren werd dit proces versneld; door de grote problemen, de eenduidige problemen (we weten allemaal wat nu nodig is), werd een gemeenschappelijk doel voor de verschillende subsystemen makkelijk omschrijfbaar. Door de druk om het doel te bereiken, kwam de samenwerking makkelijker tot stand, uiteindelijk leidend tot een symbiose.

Voeg daar een culturele voorkeur bij voor kennis die 'nuttig' is, meteen toepasbaar, en een voorkeur voor technische en natuurwetenschappelijke kennis die bij de modernistische staatsopvatting hoort, en stilaan tekenen zich de contouren af van een web van organisaties die samenwerken om de werkelijkheid te definiëren, de problemen in die werkelijkheid, de oplossingen, en de wijze om die oplossingen te realiseren. Indien in de verschillende subsystemen de mogelijkheden langzamerhand beperkt worden om andere posities in te nemen, om andere kennis tot waarheid te verklaren, en andere strategieën te adviseren, dan kan men spreken van een groeiende dedifferentiatie in de zin van Luhmann. En van een schadelijke ontwikkeling.

## 2.4 Symbiose

Hoe komt dergelijke symbiose tot stand en hoe draagt ze precies bij aan dedifferentiatie, en vervolgens: hoe toont dat negatieve zich precies? In de wetenschap zou zich een bron van kritische reflectie moeten bevinden op de huidige toestand, en een bron van vernieuwing. De markt zou ook een bron van vernieuwing kunnen vormen voor bedrijven, die vervolgens overheden en burgers kunnen verrassen met nieuwe producten. Overheden kunnen zich aanpassen aan nieuwe culturele veranderingen die geregistreerd worden in en doorgegeven via het politieke systeem. Wanneer echter de idee in elk subsysteem bestaat dat - in de lijn van een gefossiliseerd modernisme - de huidige structuur van het systeem, de huidige mechanismen, en de huidige kennis bijdragen aan een graduele benadering van een wetenschappelijk definieerbare optimale ruimtelijke ordening, dan wordt het erg

moeilijk om andere gezichtspunten te verdedigen. De opties voor elk van de genoemde types vernieuwing worden drastisch ingeperkt. Een bestaande symbiose versterkt de beperking, en de beperking versterkt de symbiose.

Wanneer de overheid een sterke rol heeft, en die rol geaccepteerd wordt door de bevolking, zal het voor die overheid ook makkelijker zijn om partijen bij elkaar te brengen. Omdat ze rechtstreeks die macht heeft en/of middelen en straffen op zodanige wijze kan verdelen dat een toenadering van partijen, van subsystemen, de optimale strategie voor elk van de partijen wordt. Wanneer de grote stedelijke uitbreidingsprojecten gepland zijn, door de overheid gepland en grotendeels door overheden gerealiseerd, dan zullen de marktpartijen zich aan deze geherdefinieerde markt, aan dit aparte speelveld aanpassen. Kennis van het overheids-handelen, en van mensen bij de overheid, verkrijgt een grote markt-waarde. Overheden willen de geplande projecten ook gerealiseerd zien, om zichtbare resultaten te produceren, om hun geloofwaardigheid als regelaar van algemeen belang te behouden, om in een democratie ook op lange termijn die rol en die macht te behouden. Na verloop van tijd zullen overheden en ontwikkelaars dan ook naar elkaar toegroeien, door uitwisseling van mensen, van kennis, door creatie van semi-overheden en semi-bedrijven, door creatie van fora waar de uitwisseling versneld en geïnstitutionaliseerd wordt. En nogmaals: dit is niet noodzakelijk slecht; het kan op korte termijn voor een zeer goede aanpassing aan de situatie zorgen. Het wordt problematisch wanneer de aanpassing zich te ver doorvertaalt naar de structuur en de cultuur van de organisaties, en naar een beperking van vernieuwing.

---

In Nederland is de uitwisseling van mensen tussen bedrijven, wetenschap en overheden erg groot. Mensen uit bedrijfsleven en overheden krijgen vaak posities aan universiteiten, wegens hun kennis van de praktijk. Mensen uit overheden komen op goede posities in het bedrijfsleven wegens hun nuttige netwerken en denkwijze. Mensen uit het bedrijfsleven komen in de politiek, of als manager bij overheden en overheids-bedrijven. Mensenwensen, zoals meer tuinen en minder parkjes, zullen moeilijker herkend en vervuld kunnen worden bij een doorgedreven symbiose. De situatie is problematisch wanneer de wetenschapper niet onderzoekt of meer tuinen mogelijk zijn, en niet hoort dat meer tuinen gewenst zijn, maar enkel onderzoekt hoe draagvlak voor parkjes kan gemaakt worden. Wanneer de ondernemer enkel inspeelt op de traditionele markt van parkjes, en niet meer de potentiële markt van grote tuinen herkent en/of daarvoor tracht te lobbyen. Wanneer de overheid, gevoed door de ondernemers en wetenschappers die zij voedt, zelf geen signalen krijgt dat meer tuinen gewenst zijn.

---

In het geval van de wetenschappelijke disciplines dient men voor ogen te houden dat disciplines meer zijn dan een verzameling van kennis - het zijn ook sociale groepen, sociale systemen, met alle kenmerken die daar bij horen. Dat houdt onder meer in dat men zichzelf definieert tegen de achtergrond van een omgeving en in contrast met burens in dezelfde omgeving. Disciplines als planning en architectuur, met als omgeving een overheid die grotendeels verantwoordelijk is voor de onderzoeksfondsen en de praktijkopdrachten, zullen zich richten op die overheid. Zeker wanneer die in de modernistische opvatting

een belangrijke rol voor de wetenschap in het richtinggeven en legitimeren van haar acties reserveert. Voor velen in het beleid kunnen de wetenschappen voor de gewenste wetenschappelijke basis zorgen, de gewenste gronding van het beleid, mits ze gericht en toegepast zijn. De werkelijkheid dient immers te bepalen wat er onderzocht wordt; anders wordt het overheidsgeld voor de wetenschap aan 'theorie' besteed, wat gezien wordt als niet-toepassingsgericht, iets wat ver af staat van de werkelijkheid.

Zonder in te gaan op de tekortkomingen van dergelijke opvattingen over de distinctie theorie/praktijk, kan men al zeggen dat hier vergeten wordt dat de werkelijkheid waar de wetenschap zich op moet richten om de geprivilegieerde positie binnen het overheidsbestel te bewaren, grotendeels door het eerdere samenspel van overheid, bedrijfsleven en wetenschap is gecreëerd. Zodat elke vernieuwing van de werkelijkheid die in de genoemde symbiose gecreëerd werd, steeds lastiger wordt. Elk nieuw onderzoek wordt getoetst op nuttigheid binnen een bestaande orde, zodat die orde nauwelijks aan verandering toekomt. Wanneer de disciplines zich binnen die orde voegen, komt de traditionele (verlichtings) rol van de wetenschap als bron van kritische reflectie en van vernieuwing in het gedrang, en wordt de dedifferentiatie binnen het sociale systeem van de ruimtelijke ordening steeds sterker.

In het geval van de ruimtelijke ordening binnen een democratisch systeem, betekent dit, zoals eerder opgemerkt, iets anders dan bij een sociaal systeem dat niet op een omgeving gericht is die gestructureerd wordt door normatieve principes. Terwijl het waar is dat het systeem der ruimtelijke ordening en haar deelsystemen, de eigenschappen vertonen van elk sociaal systeem, waarbij de neiging tot zelfinstandhouding en de neiging tot verabsolutering van de eigen waarheden de belangrijkste zijn, dienen extra eisen gesteld te worden. Soms moet men beperkingen opleggen aan de kenmerken die algemeen bij sociale systemen horen. Een systeem van ruimtelijke ordening in een democratie is per definitie op iets buiten zichzelf gericht; het is een organisatie die de ruimere maatschappij zou moeten toelaten haar activiteiten te ontplooiën op een wijze die recht doet aan onze opvatting van democratie, en die tegelijk functioneel is, voor economisch en ander gebruik. Dat houdt in dat alle veranderingen in politiek en in cultureel bepaalde verlangens die andere waarden ten aanzien van het gebruik met zich meebrengen, idealiter zichtbaar zouden moeten worden in het systeem der ruimtelijke ordening.

Bij Luhmann zelf ligt het iets complexer: voor hem is 'organisatie' een sociaal systeem, gevormd door en draaiend op 'beslissingen' als elementaire deeltjes (als bijzondere vorm van 'communicaties' die sociale systemen in het algemeen vormen). Een web van organisaties kan als organisatie functioneren, in die zin de kenmerken van 'organisatie' dragen, maar in de empirische werkelijkheid kunnen aan sommige organisaties andere eisen gesteld worden dan aan andere.

Dat betekent dat het principe van aanpassing aan de omgeving iets anders betekent dan in het algemene geval van 'een' sociaal systeem. Men kan niet het perspectief innemen van het systeem zelf, dat al dan niet tevreden is met de aanpassing aan de omgeving, maar men

dient het perspectief van de omgeving, de ruimere maatschappij, als richtinggevend te beschouwen. Een ideale rol van ruimtelijke ordening in de maatschappij, een ideale verhouding met politiek, recht, met de economie, mag niet door de ruimtelijke ordening zelf gedefinieerd worden. En het onterecht als wetenschappelijk presenteren van verabsoluteerde toevallige afspraken die verhard zijn in de dedifferentiërende symbiose, moet bestreden worden om het democratisch gehalte van het systeem te vergroten. Veel van de expertkennis, die haar positie ontleent aan een verondersteld wetenschappelijk karakter, is niets anders dan dergelijke verharding van toevalligheden; soms van aanpassing aan oude toestanden. De onterecht toegekende privileges van expertkennis bemoeilijken het doorstromen van informatie van de maatschappij naar het regelsysteem der ruimtelijke ordening. En maken, wederom, een aanpassing moeilijker.

## 2.5 Dedifferentiatie en innovatie

Er zijn mechanismen die de dedifferentiatie en de decalage vergroten. Men kan zich afvragen: is men dan zo blind voor andere vragen? Voor problemen? Hier zijn toch experts aan het werk die het algemeen belang voor ogen hebben? Inderdaad, meestal is dit het geval, maar een aantal opmerkingen kan bij deze standaardredenering geplaatst worden. We verwijzen naar de bemerkingen rond het expertkarakter van veel kennis in het systeem. Vaak zitten er bepaalde veronderstellingen in de expertkennis ingebouwd: veronderstellingen over de rol van kennis in overheid, politieke veronderstellingen, esthetische, ethische, economische, die eigenlijk niet door de experts zouden ingebouwd mogen worden, maar keuzes zouden moeten representeren die in het politieke domein genomen zijn. Onterechte toekenning van het “expert”-predikaat en van het predikaat ‘wetenschappelijk’, behelst een onterechte inperking van het politieke domein.

In de meeste administraties bestaan er mechanismen ter aanpassing aan de omgeving, mechanismen die problemen zouden moeten signaleren. Mechanismen die zouden moeten toelaten nieuwe kennis te ontwikkelen of te laten ontwikkelen die aanpassing mogelijk maakt, problemen oplost, kwaliteiten creëert. Meestal zijn die in moderne westerse overheden ingebouwd, en dit is ook het geval bij de Nederlandse ruimtelijke ordening. Organisaties als het Ruimtelijk Planbureau moeten op een afstand staan en voor innovatie zorgen, plannen moeten getest worden, problemen waargenomen, inspraakrondes en interactieve planning moeten bijsturen, verantwoording aan politieke verantwoordelijken moet aanpassing veroorzaken, uitbesteden van onderzoek aan universiteiten en onderzoeksinstituten moet voor nieuwe doch toegepaste kennis zorgen.

Wegens de bestaande dedifferentiatie wordt innovatie, nieuwe differentiatie, echter steeds moeilijker. Dit is een zelfversterkend mechanisme, een autofeedback die weliswaar bij elke autopoïesis hoort, maar niet zou mogen gelden voor een op maatschappelijk nut gericht systeem. De zelfopvatting als een wetenschappelijk gelegitimeerd

systeem, en de bijbehorende zelfopvatting als systeem dat zelf in verregaande mate het algemeen belang kan definiëren, en dus haar verhouding tot de publieke opinie, maakt het op haar beurt weer lastiger om informatie vanuit de maatschappij door te laten stromen, en om daarnaar te handelen. Vervolgens is er de neiging tot zelfinstandhouding. Welke specifieke mechanismen komen uit deze principes voort?

- Een probleem kan niet onderkend worden.
- De probleemdefinitie van buitenaf kan niet geaccepteerd worden, of zelfs niet gezien. ‘Men begrijpt ons niet’ kan als reactie van de experts gebruikt worden in situaties waar niet eens naar de omgeving gekeken wordt.
- Wanneer een probleem gesignaleerd wordt, is er de neiging om een vraagstelling te herleiden tot een probleem, en een probleem tot een technisch probleem dat met behulp van natuurwetenschappelijke kennis opgelost kan worden.
- De disciplines hebben er baat bij om op dezelfde wijze problemen en oplossingen te creëren, om zo hun positie en hun middelen te blijven behouden.
- Interacties met burgers die toch plaatsvinden in een planningsproces, houden meestal vast aan een set van regels en veronderstellingen die ongeacht de inspraak of de interactie worden behouden.
- Pogingen om de mening van de burgers te betrekken, hebben vaak het karakter van een uitgebreid onderzoek naar gedetailleerde meningen, dat deze meningen in een wetenschappelijk kader zou moeten plaatsen waarin het systeem op traditionele wijze kan handelen (in tegenstelling tot het selectief vrijheid geven).
- Pogingen van buitenaf om verandering te induceren worden opgevat als een deur naar de totale chaos: indien men leken vrijheid geeft, zou de bestaande orde, die als wetenschappelijk gepresenteerd wordt, immers instorten en plaatsmaken voor chaos. De idee dat vele ordes mogelijk zijn, en de idee dat sommige soorten chaos aangenaam gestructureerd kunnen zijn, blijven buiten beeld.

Vaak hebben deze mechanismen tot gevolg dat de verandering, de vernieuwing, binnen de kaders blijft op een wijze die niet binnen die kaders gereflecteerd is. Anders gezegd: een beperkt bewustzijn van het structurende karakter van de eigen denkkaders, en een beperkt bewustzijn van de bredere cultuur, hebben tot gevolg dat een goed bedoelde aanpassing aan die cultuur, een nieuwe afwijking, een vergroot decalage veroorzaakt, in de reproductie van de bestaande orde. Nieuwe percepties zijn van meet af aan ingekaderd in traditionele probleemdefinities, waarbij een beroep wordt gedaan op traditionele kennis, traditionele onderzoeksmethoden, traditionele oplossingsrichtingen. Waarbij datgene wat zich buiten die kaders bevindt, als ongestructureerd betiteld wordt, als onwetenschappelijk, als behorend tot de orde der emoties, der verhalen of der toevalligheden, iets waar men mogelijk ‘ook’ rekening moet mee houden. De kennis van de veranderde buitenwereld, of het beeld van de nieuwe mogelijke kwaliteit, dat op deze wijze ontstaat, vertaalt in het geval van ruimtelijke ordening het vraagstuk meteen in termen van een model dat een adequate terugvertaling a priori uitsluit.

---

In vele recente onderzoeken naar ruimtelijke ordening, onderzoeken die een perceptie impliceren van een maatschappelijke verandering en een gewenste aanpassing van het systeem, wordt erkend dat burgers hun

eigen 'verhalen' hebben over het landschap. Er wordt ook vaak beweerd dat de 'ruimtelijke kwaliteit' over het hoofd gezien is. Vervolgens komen modellen naar voren, geproduceerd door de wetenschappers, waar verhaalwaarde een deel van ruimtelijke kwaliteit wordt. De andere waarden van het landschap, die samen ruimtelijke kwaliteit uitmaken, worden door de wetenschappers en ambtenaren gedefinieerd, maar nu komt er een nieuwe categorie bij, een laag subjectief vernis die over de wetenschappelijk bepaalde waarderingen wordt gelegd. Dat die wetenschappelijke waardebeoordelingen geen wetenschappelijke grond hebben, en de verhaalwaarde de enige waarde is, zal niet naar voren komen.

---

## 2.6 Model en werkelijkheid

Voor Nederland kan men stellen dat de modernistische idee van scheiding der functies als goede ordening een kader schept waarbinnen de andere modernistische principes, inclusief de idee van een hoekige en eenvoudige vormtaal die als 'rationeel' en 'efficiënt' gepresenteerd wordt, hun spel kunnen spelen. Een van de gevolgen hiervan is een verwarring van model en werkelijkheid. Zelfs indien men de werkelijkheid als sociale constructie beschouwt, en dus elke werkelijkheid een model van de werkelijkheid is, dient men een onderscheid te maken tussen complexere en eenvoudigere modellen die ons in staat moeten stellen om een deelaspect van de werkelijkheid te begrijpen of te organiseren.

In ruimtelijke ordening is een belangrijk model van de werkelijkheid een vlak met functies. Dit model verschaft enig inzicht, maar vaak wordt vergeten dat het voornamelijk moet dienen om grip te geven bij pogingen tot sturing, tot organisatie. Niks mis met vereenvoudiging, maar men dient te beseffen dat er goede en slechte vereenvoudigingen zijn, dat in het geval van ruimtelijke ordening ook de vereenvoudiging wellicht enige dynamiek zou moeten tonen (naar analogie met de maatschappelijke dynamiek) en niet te vergeten dat model en werkelijkheid twee verschillende dingen zijn. Handelen naar een model alsof het de werkelijkheid betreft, menen dat de werkelijkheid zich werkelijk gedraagt als het model, brengt in sommige gevallen de werkelijkheid dicht bij het model, maar doet de werkelijkheid geen recht. In andere gevallen zorgt de verwarring voor een falen van planningsinterventies omdat voor deze interventie eigenlijk een ander model gepast was geweest. In elk geval verblindt deze verwarring de planners en andere betrokken experts, zodat ze niet voor een *satisfactory* fit tussen systeem en omgeving kunnen zorgen, omdat de ruimtelijke situatie niet in haar complexiteit wordt begrepen, en omdat hetzelfde geldt voor de sociale kenmerken.

---

Toen sociaal onderzoekers voor WOII ontdekten dat mensen behoefte aan recreatie hebben, en na de oorlog een versterkt ordeningssysteem erkende dat steden erg dichtbevolkt waren (mede door toedoen van het systeem), kwam men op het idee om gebieden voor recreatie te projecteren in het buitengebied. Sommige van die gebieden waren erg succesvol, maar meestal gingen ze uit van een eenvoudig model van

de recreatieve mens, en van de rol van recreatie in het leven. Dat veel recreatie ook in de stad kon gebeuren, dat een anders ontworpen stad nog veel meer aantrekkingskracht zou gehad hebben, evenals recreatiegebieden met stedelijke elementen of vervlechting met landbouw en natuur, bleef doorgaans buiten beeld.

Campbell Scott sprak over *authoritarian high modernism* in zijn boek *Seeing like a State*, en verwees naar een sterk verwante set van mechanismen. *Authoritarian* betekent in essentie dat de staat het monopolie heeft om het algemeen belang te definiëren, de middelen heeft om daarnaar te streven, die middelen onttrekt aan de bevolking, beslist welke meningen van de bevolking relevant zijn om mee te nemen in de besluitvorming. Hij baseert zijn handelen op een versie van de wetenschap die aan hem geknecht is, en die zijn modellen op een eenvoudigere en tegelijkertijd ambitieuzere wijze inzet dan in een meer democratische en/of postmoderne omgeving het geval zou zijn. Dankzij de verwarring van model en werkelijkheid kan een dergelijke gedaante van wetenschap, de werkelijkheid vatten en sturen; dankzij dergelijke wetenschap kan de overheid haar taken delegeren aan bureaucraten en wetenschappers, het politiek domein inperken; en dankzij deze vereenvoudiging kan de administratie haar eigen positie legitimeren. Extra complexiteit wordt ook weggewuifd als onbestuurbaar maken, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de mate van gewenste sturing door dezelfde ambtenaren bepaald dient te worden.

Dit geheel noemen we problematisch, ondanks de pogingen tot aanpassing. We noemen het ethisch problematisch, esthetisch problematisch en economisch problematisch.

## 2.7 Een esthetische problematiek

Laat ons beginnen met mogelijk de meest onverwachte problematiek: de esthetische. Eenieder is het er toch over eens dat smaak een subjectieve zaak is? Inderdaad, maar ondertussen zit in het systeem een veelheid aan modernistische assumpties ingebouwd die richting een bepaalde ontwerpstyl, richting een bepaalde inrichting wijzen. De modernistische idee dat eenvoud en helderheid esthetisch superieur zijn, de idee dat rechte lijnen en hoeken efficiënt en rationeel zijn, die assumpties zitten nog op veel plaatsen ingebouwd in de Nederlandse ruimtelijke ordening. In de opleidingen architectuur, landschapsarchitectuur en stedenbouw, wordt nog vaak het modernistische adagium *less is more* gepredikt, gekoppeld aan de idee dat de overblijvende essentie, na schrappen van het overbodige, het chaotische, er een zou zijn van rechte lijnen en hoeken, van eenvoudige composities, en dat deze eenvoud meteen rationeel en efficiënt zou zijn. Los van de vraag of alles rationeel en efficiënt moet zijn, dient men zich al te bedenken, en dat deden critici van modernistische planning sinds Jane Jacobs begin jaren zestig, dat iets efficiënt is met een bepaald doel voor ogen.

Veel modernistische architecten en planners ontlenen hun zelfbeeld van superioriteit aan die veronderstelde efficiëntie, rationaliteit, en in bredere zin wetenschappelijkheid van de gebruikte vormtaal. In die zin werd het ook normaal gevonden dat de plannende overheden dergelijke vormtaal zouden gebruiken in projecten. Op welk doel richt deze efficiëntie zich echter? Hier schuilt het grondprobleem van de modernistische planning en architectuur: dat bij de beste bedoelingen, er wordt uitgegaan van verkeerd vereenvoudigde modellen van mens en maatschappij. Indien men de mens vereenvoudigt tot een wezen met de behoefte 'wonen', 'werken', enzovoorts, dan kan men inderdaad zoals Le Corbusier een huis beschouwen als een machine om te wonen, dan kan men de functie koken binnen de woning beschouwen als 'bereiding van voedsel' en voorstellen om in sovjettrant alle keukens gemeenschappelijk te maken. De bereiding van voedsel is in dit voorbeeld misschien efficiënt geregeld vanuit de idee dat de staat dit kan en mag regelen, dat de staat het privé-leven van de burgers op deze wijze mag indringen. Vooral gaat men uit van een zeer beperkte opvatting over de rol van voedsel in het dagelijks leven, de rol van rituelen verbonden met voedsel, de diverse sociale contacten, onderhandelingen, handeltjes, leermomenten, die met maaltijden verbonden kunnen zijn, en niet te vergeten de subtiele versatiliteit van de keuken, een ruimte waar ook gewerkt kan worden, waar kinderen kunnen spelen, waar de burens kunnen binnenvallen, enzovoorts.

Een van de basisprincipes van modernistische planning en architectuur, de veronderstelde superioriteit van ruimtes met functiescheiding, komt voort uit dergelijk streven naar efficiëntie op basis van gebrekkige modellen, en heeft op zijn beurt een verrijkende invloed gehad op het planningsdenken in de westerse wereld. Een invloed die op veel plaatsen, ook in Nederland, nog zichtbaar is. Niet alleen de opleidingen, maar ook veel administraties en de bedrijven die voor hen werken, gaan uit van een esthetiek van de eenvoudige rechte lijn, bouwende op een grit van functiescheiding. Immers, eenvoudige geometrie, met de elementen netjes verdeeld over een beperkte en vooraf gedefinieerde set van functies, is toch prachtig? Netjes geordend? Resultaat van wetenschappelijke overwegingen, van de gradueel opgebouwde expertkennis van planners, landschapsarchitecten en de verbonden groepen?

Zoals eerder kort werd aangestipt, werd hierbij vergeten dat men symbolen van rationaliteit, van efficiëntie creëerde, vormen die volgens culturele conventies tekens zijn van rationaliteit, etc. Dat maakt het debat met andere stijlen en smaken oneerlijk, zeker indien de modernistische symboliek ingebakken zit in de instituties der ruimtelijke ordening, en de verbonden disciplines en zelfs ingehuurde bedrijven allemaal dezelfde smaak als wetenschap verkopen. Wederom een kwalijk gevolg van de eerder vermelde dedifferentiatie. In het geval van ons esthetische probleem, zorgt de dedifferentiatie ervoor dat het binnen het systeem lastiger wordt om een nieuwe esthetiek of variaties in esthetiek te ontwikkelen, en dat van buitenaf, vanuit klanten bijvoorbeeld of gewoon burgers, andere voorkeuren veel sneller als onwetend, lelijk, burgerlijke wansmaak, onwetenschappelijk en dies meer zullen worden voorgesteld. Vanuit dat perspectief komt ook een deel van de angst voort om burgers meer vrijheid te geven hun huis te ontwerpen, of meer inspraak in grotere projecten - dan komt immers die onwetendheid weer om de hoek kijken.



---

Weinig ontwikkelaars zullen fermettes (boerderettes) op grote schaal promoten bij de overheden, weinig architecten zullen dat doen bij grote ontwikkelaars, weinig ambtenaren, architecten, ontwikkelaars zullen toegeven dat ze liefst in een fermette willen wonen. Fermettes passen niet in de wetenschappelijke ordening van het landschap, en worden als artistieke wansmaak gezien. Kijkend naar de burgers, wordt ofwel hun voorkeur voor fermettes ontkend, ofwel vriendelijk om volksopvoeding gevraagd, ofwel neergekeken op het onbegrijpende volk, wat de consolidatie van de elitaire groepen weer ten goede komt.

---

Hierbij is het interessant op te merken dat ook in deze perceptie een zelfbevestigend mechanisme zit: wanneer men de vrijheden onderdrukt, en er toch bij de burgers een verlangen bestaat naar een andere vormtaal, of naar meer zelfexpressie in de vormgeving van hun ruimtes in het algemeen, en men creëert vervolgens binnen een modernistisch systeem kleine niches waarin de burger op kleine percelen zijn gang kan gaan, dan zal men inderdaad waarnemen dat de burger zijn kans schoon ziet en er op los experimenteert, eindelijk, en op zijn klein perceel iets maakt wat volgens bijna iedereen vloekt met de omgeving. Dat op zijn beurt wordt weer als bewijs geïnterpreteerd van de superioriteit van de vorige vormtaal, van de onwetendheid van de burgers, van het 'praktische' gehalte van de vroeger toegepaste kennis. In dit laatste gedeelte van de redenering schuilt opnieuw een kleiner cirkeltje: alles wat vaak toegepast is, en wat de praktijk van invloedrijke instituties heeft bepaald, zal als meer 'praktisch' gezien worden dan wat nieuw is, en dus zal men met dat argument dingen gaan buitensluiten.

---

Men kan denken aan de fermettes en andere pseudo-historische woningen die verschijnen op kleine percelen in 'wild wonen'-hoekjes van Vinex wijken. Op elkaar geklemd, en in hun ontremde extremiteit, zullen ze verafschuld worden. Bij een grotere vrijheid in het systeem, zouden er buurten kunnen ontstaan waar sommige van die typen harmonieus in een ontwerp geïntegreerd kunnen worden.

---

Nieuwe vormen komen door misbruikte argumenten moeilijk het systeem binnen en dat gaat dus in de weg zitten van steeds verschuivende esthetische voorkeuren in de maatschappij, en van verschillende voorkeuren op een moment. In de maatschappij zelf zal de smaak zich aanpassen aan de bebouwde omgeving als resultaat van het ordeningssysteem. Dit is geen wetmatigheid, maar een waarschijnlijkheid die gerelateerd is aan de beperkte ervaringen die mensen in een modernistisch gevormde omgeving hebben, en aan de veronderstelling dat men maar een beperkt palet aan opties heeft, dat het wellicht niet anders kan en de staat dit wel goed geregeld zal hebben.

### **Maar er zijn toch veel experimenten?**

Hoe passen de Nederlandse experimentele tradities van architectuur, en de recente nadruk op meervoudig ruimtegebruik, binnen dit beeld? Er is toch verandering? Er was toch het wilde wonen, Adriaan Geuze en de nieuwe landschapsarchitecten? Er is toch het Belvedere-project, dat nu aandacht aan de culturele inbedding van ruimtelijke ordening besteedt? Al deze zaken wijzen toch op een aanpassing aan de omgeving, op een ontwikkelende smaak ook, op een afwijzen van kernelementen uit de modernistische erfenis? Er is toch interactieve planning?

Dat is gedeeltelijk waar. Tegelijk blijven de symbiose en de bijbehorende dedifferentiatie grotendeels in stand. Vaak komen de veranderingen voort uit interne veranderingen binnen de participerende actoren in het planningsysteem. Met andere woorden: een nieuwe landschapsarchitectuur zal nieuw zijn ten opzichte van de vorige, tegelijk grotendeels een modernistische lijn blijven volgen - soms geradicaliseerd, zoals in het geval van Geuze - en zich evenzeer verbinden met de overheden die voor uitvoering kunnen zorgen mits ze machtig genoeg blijven. In het geval van de interactieve planvorming: dat is een belangrijke stap, maar de wijze waarop het vandaag is vormgegeven, zorgt er meestal voor dat de overheden zichzelf niet afslanken, dat het systeem intact blijft, dat de facto de invloed van burgers op de besluitvorming beperkt blijft. Alle traditionele partijen blijven hun zegje houden, alle geldende regels blijven gelden. Resultaat is onder meer dat de geprefereerde esthetiek van de partijen in het systeem nog steeds blijft doorwegen.

Sprekend over Belvedere, dient ook dit als een positieve ontwikkeling te worden gezien. Ook hier een trendbreuk met een modernistisch grondprincipe: kijk niet naar de historische context bij planning en ontwerp. Net als in het geval van interactieve planvorming schuilt het gevaar er echter in dat dit idee geïnterpreteerd wordt in het oude kader, door de oude partijen die in het zadel blijven, terwijl het resultaat, en de esthetiek van het resultaat, nog steeds bepaald wordt op schijnwetenschappelijke gronden. Bij Belvedere en de culturele planologie lijken de kaarten iets anders te liggen, lijken de disciplines archeologie, historische geografie en ten dele kunstgeschiedenis, dankzij de verschoven focus nu ook een plaats te krijgen in het modernistische overheidsbestel. De aandacht voor historische context in planning en ontwerp leidt dan niet tot een terechte uitholling van de idee van wetenschappelijke maakbaarheid van de ideale omgeving.

---

Aandacht voor cultuurhistorie zou kunnen leiden tot een versterking van de *genius loci*, een bestrijding van het repetitieve karakter van veel modernistische ontwikkelingen. Nieuwe buurten kunnen verwijzen naar het landschappelijke verleden van een plaats, landschapselementen kunnen gebruikt worden, historiserende stijlen zijn denkbaar, de vele facetten van historische identiteiten van een plek kunnen als evenzovele aanleidingen tot ontwerp gebruikt worden. Archeologie kan informeren over het verleden, als inspiratiebron voor het ontwerp dienen - in sommige gevallen zal de waarde van de artefacten, ontwikkelingen noodzakelijkerwijs beperken. Indien die beperkende functie de eerste functie wordt, wordt het net moeilijker voor de ontwerper om in te spelen op de eigenheid van de plek of een sterke nieuwe eigenheid te scheppen.

---

Het leidt tot een vergroting, een verzwaring van het systeem. Waarbij een nieuw subsysteem wordt gecreëerd, dat verondersteld wordt een nog omvattender grip op de werkelijkheid te genereren. Dat is jammer. Praktisch gevolg is ook dat door de specifieke wijze waarop de Nederlandse archeologie functioneert, het accent sterk op het behoud van archeologische overblijfselen ligt, en dus op beperkingen van het ontwerp. Dat is jammer, omdat het vooral de procedures verzwart, verlengt, duurder maakt, en voor de ontwerper de mogelijkheden ver-

kleint in plaats van vergroot om contextueel te ontwerpen, om te verwijzen naar en te werken aan de ‘genius loci’. Dat is bovendien jammer omdat binnen de Nederlandse landschaps-architectuur, meer dan binnen de stedenbouw, die aandacht voor de eigenheid van de plek, zowel in stad en land, een van de weinige traditionele tegengewichten vormde voor het dominante modernisme in de ruimtelijke ordening.

## 2.8

### Een ethische problematiek

Waarom is de beschreven situatie ethisch problematisch? Laat ons beginnen met te verwijzen naar de oude distinctie tussen typen democratieën: de typen die op rechten gebaseerd zijn, en de typen die op het algemeen belang gebaseerd zijn. Veronderstellen we dat we willen vasthouden aan de emanciperende gevolgen van de verlichting, aan de verlichtingsprincipes die overeind blijven in postmoderne tijden, dan nog kan men daaruit niet één type ideale, verlichte, hedendaagse democratie afleiden. De concepties van democratie verschuiven de hele tijd - soms langzaam, soms snel - en iedere werkende democratie is de belichaming van een variant van het concept democratie. In dat web van verschuivingen worden traditioneel twee lijnen onderscheiden, en dat onderscheid willen we ook onderschrijven.

#### Twee denklijnen over democratie

Men kan, in de lijn van John Locke en Montesquieu, de rol van rechten beklemtonen, en de rol van individuen als dragers van die rechten. Veel rechten worden als natuurlijk recht beschouwd, en veel daaronder cirkelt rond het concept vrijheid, in positieve (vrijheid om) en in negatieve (vrij van) zin. De natie is dan de som van individuele dragers van vrijheden, en de staat zal zich beperken tot het garanderen van vrijheden en rechten, en het beschermen van de individuen tegen de anderen. In de Verenigde Staten is deze conceptie van democratie niet de enige invloedrijke in haar geschiedenis geweest, maar momenteel staat men het dichtst bij dit model. De tweede traditie, waarbij we Cicero en vooral de Macchiavelli van de *Discorsi* willen noemen, stelt als ideaal een republiek voorop, vertaalbaar in onze tijd als democratie, die meer macht over de burgers heeft dan in het rechtenmodel. Gelijkheid is in dat model belangrijker dan vrijheid.

Macchiavelli erkent dat een staat wetten nodig heeft en dat de rechten van individuen beschermd moeten worden, maar hij weigert die centraal te stellen. Evenmin erkent hij de idee van natuurrecht: elke tijd, elke cultuur heeft haar eigen waarden, tradities, instituties, en de definitie en rol van rechten correspondeert daarmee. Een staat heeft een doel nodig: wat willen we, gekoppeld aan een zelfbeeld. Wie zijn we? Wie willen we zijn? Zonder doel en zonder zelfbeeld geen coherente staat, geen duurzame staat, geen goed functionerende staat, geen staat die zijn burgers kan beschermen en leiden. Centraal staat het concept van het publiek belang: bij Macchiavelli dient de staat zich te richten op een publiek belang. De bestuurders dienen steeds in hun handelen dat publiek belang voor ogen te hebben; niet de wisselende verlangens van het volk, en niet de wisselende verhoudingen tussen maatschap-

pelijke groeperingen. Daartoe dient de burger relatief veel macht te delegeren aan zijn vertegenwoordigers, politici en ambtenaren. En op korte termijn beleid te accepteren dat op langere termijn ook in zijn definitie van het algemeen belang past.

In de opvatting van Macchiavelli past hierbij geen grote rol voor partijen of aanverwanten. Vanuit zijn achtergrond als bewoner, bestuurder en diplomaat in de Italiaanse Renaissance, had hij meer ervaring dan hem lief was met al dan niet verkozen of populaire facties, families, groepen die in hun eeuwige vetes de (stads)staat verscheurden. Genua is een van de meest extreme voorbeelden, nog meer dan zijn eigen Firenze. Partijen gaan hun eigen leven leiden, hun eigen doelen te veel op de voorgrond stellen, gaan mensen aanlokken omwille van de macht, gaan hun eigen ideeën te veel als waarheden cultiveren. Kortom: ze zijn gevaarlijke vehikels om de stabiliteit te verstoren, ze dreigen heel snel het algemeen belang uit het oog te verliezen. De vroege Verenigde Staten volgden meer dit model.

Nu is geen enkele als democratisch beschouwde staat een perfect voorbeeld van één van beide modellen. Bij een staatsopvatting van een groep individuen met rechten, zal men geconfronteerd worden met de noodzaak toch uitspraken te doen over een richting, een zelfbeeld, een algemeen belang. Men kan zich niet beperken tot het beschermen van elkaar, al is het maar omdat bij het werken aan een rechtssysteem, en de reflectie en besluitvorming over de positie van dat rechtssysteem in de maatschappij, en tegenover de politieke macht en ambtenarij, veel politieke keuzes genomen moeten worden. Er is steeds een verscholen visie op een algemeen belang. Anderzijds, bij een centrale rol van de staat, zijn zelfbeeld, het algemeen belang, en een grotere macht voor de ambtenaren, kan men ook niet ontsnappen aan de uitwerking van de andere verlichtingsprincipes, aan de noodzaak om bij de definitie en het nastreven van dat algemeen belang, de rechten van de burgers in het oog te houden.

Vanwege de continue verschuivingen in de meningen van burgers, in de economische en culturele context, zal elke democratie zich permanent moeten afvragen waar in het spectrum tussen de twee modellen ze zich bevindt, waar ze zich zou willen bevinden en hoe dat na te streven. Complicerende factor is dat, wanneer eenmaal de richting van een bepaald model gekozen is, mechanismen in werking treden waardoor die richting makkelijker vastgehouden dan verlaten wordt. De eerdere analyses van de Nederlandse ruimtelijke ordening, met haar dedifferentiatie, vormen een mooi voorbeeld van een subsysteem van een democratische overheid die traditioneel het algemeen belang kon definiëren, en om allerlei redenen moeilijk dat pad kan verlaten en richting een rechtenmodel kan manoeuvreren, een andere positie in het spectrum gaan innemen. Terwijl veel van de praktische, wetenschappelijke, ethische, esthetische, economische problemen van het systeem, en veel van de wensen van burgers gezien kunnen worden als argumenten om richting een rechtenmodel op te schuiven.

---

Indien de wetenschappelijke waarde in twijfel wordt getrokken van het idee dat iedere burger 0,06 parkjes verdient, zal ook de rol van de overheid bij het omschrijven van het maatschappelijk belang weer een beetje ondergraven worden. Vanzelf komt dan meer gewicht te liggen bij individuele burgers en hun wensen; ook hun rechten om wensen

te hebben en die na te streven zonder tussenkomst van de overheid. Zij kunnen grotere tuinen nastreven, in afwezigheid van een overheid die dat onmogelijk maakt omdat alle huizen dicht bij elkaar worden geplaatst, en men elders niet mag bouwen, tenzij men astronomisch hoge grondprijzen betaalt die voornamelijk door overheidsbeleid veroorzaakt zijn.

---

In omgekeerde richting geldt hetzelfde: in de Verenigde Staten is het zeer moeilijk om selectief de overheid te laten groeien en een algemeen belang te laten nastreven, zelfs wanneer daar democratische consensus over zou bestaan. Een hinderpaal daarbij is de belangrijke rol die het rechtssysteem heeft gekregen in de maatschappij, in verhouding tot ambtenarij en politici. Dat impliceert onder meer dat veel in wettelijke politieke beslissingen door rechters worden genomen, en dat de jurisprudentie die wordt opgebouwd in een reeks van altijd politiek gekleurde beslissingen van rechters, de opties tot beleid sterk inperkt. Men heeft dan immers niet te strijden tegen vorig beleid en vorige regels, maar tegen het recht. Wanneer men dit combineert met een rigide interpretatie van recht (*“The law is the law”*) dan wordt het duidelijk dat ook hier een sterke padafhankelijkheid optreedt, die democratisch gewenste aanpassingen van de democratie moeilijker maakt.

### **Democratie en ethiek**

Laat ons nu terugkeren tot de ethische problematiek van ruimtelijke ordening in Nederland. Wat zou dat moeten zijn? In ethiek, in de filosofische discipline die zich met goed en kwaad bezighoudt, loopt eeuwig een discussie die parallel loopt met de discussie over recht. Een model waarbij Thomas van Aquino als vertegenwoordiger kan genoemd worden, stelt dat sommige daden op zich goed zijn, andere slecht, en dat ethiek zich dus moet bezighouden met het a priori onderscheiden van goede en slechte daden. Het andere model, vertegenwoordigd door Kant, stelt dat niet de daad, maar de oordelende procedure voorafgaand aan de daad beoordeeld moet worden. Een daad is goed of slecht als wel of niet aan de voorwaarden van de goede procedure wordt voldaan. Het model van Thomas van Aquino neigt natuurlijkerwijs meer naar een belangrijke rol van natuurrecht: een model à la Kant meer naar een contextuele opvatting van recht (wat weer de deur opent voor een contextueel maar sterk algemeen belang).

In een modernistisch opererend systeem van ruimtelijke ordening, zullen de staat, de administratie en de verbonden disciplines, een sterke invloed hebben op de ruimtelijke inrichting, op de definitie van de achterliggende doelen, van het algemeen belang, en... noodzakelijkerwijs op aspecten van de definitie van het goede, met andere woorden: op aspecten van ethiek. In ethiek speelt zoals gezegd de discussie tussen voorstanders van inhoudmodellen versus voorstanders van formele of procedurele modellen. Dat niettegenstaande komt het accent in een multiculturele democratische samenleving in een globaliserende wereld steeds meer te liggen op de formele kant van ethiek, gekoppeld aan een postmoderne fragmentatie van de procedure: er is niet één juiste procedure. Elke groep kan zijn eigen ethiek hebben. Interessant hierbij is dat een dergelijk ethisch (meta)model gecombineerd kan worden met beide opvattingen van democratie: de groepen kunnen zich binden aan een algemeen belang of ze kunnen met elkaar strijden

om hun doelen te bereiken en hun rechten te bewaken binnen een zwak uitgetekend kader.

Deze ontwikkeling hangt ten minste in Europa samen met een verschuiving van democratie-concepten richting rechtenmodel, zij het dat recht nu op traditioneel postmoderne wijze gecontextualiseerd wordt (in tegenstelling tot natuurrecht). Allerlei vormen van interactieve en participatieve beleidsvorming, niet enkel in ruimtelijke ordening, zijn reacties van overheden op deze verschuivende opvattingen. Beleid dat twintig jaar geleden nog democratisch werd bevonden, is dat nu niet meer. Niet omdat de overheid zich vergiste, maar omdat de samenleving en haar opvattingen veranderd zijn. Wanneer men deze ontwikkelingen terugplaatst in de distinctie Locke/Macchiavelli, dan kan men ze labelen als een nieuwe combinatie van beide modellen. De contextualisering en fragmentering van Macchiavelli, een centralere rol voor individuele opvattingen (en eraan gekoppeld rechten) naar Locke.

---

Democratie wordt constant geherdefinieerd. In Nederland zal niet enkel een andere opvatting over wetenschap en haar rol, de acceptatie van beleidspraktijken in de ruimtelijke ordening ondergraven. Sommige praktijken zullen nu als ondemocratisch ervaren worden, als niet recht doend aan de wensen van de burgers, als onterechte indringing in het privé-leven, als onterechte beperking van vrijheden. De door architecten bewonderde tuinwijk uit de jaren twintig zal nu moeilijk aan de individualistisch ingestelde klant/burger verkocht worden. Nieuwe projecten vertonen meer variatie dan enkele decennia geleden. Een ontwikkeling van de jaren zestig kopiëren, zou weinig marktsucces hebben, en een dergelijke ontwikkeling als enige optie voorstellen aan burgers, zou niet meer lukken, wegens andere smaak maar ook wegens verminderde acceptatie van dergelijke dictaten van organisaties die met belastinggeld werken.

---

Een eroderende acceptatie van de rol van de staat als definiëren macht van het algemeen belang, en vertaler daarvan in de ruimte, verwijdert ons van Macchiavelli. De erkenning dat we met zijn allen elk moment opnieuw beslissen waar we naartoe willen, hoe we ons willen organiseren, naar welke regels we ons willen schikken, is een beweging richting Macchiavelli. De huidige toestand, de dedifferentiatie die daar nog steeds bij hoort, kan niet voldoende inspelen op de ethische verschuivingen in de maatschappij, en op de verschoven opvattingen over verschuivingen, de verschoven opvattingen over de rol van (groeps)ethiek in de maatschappij. Het spreekt voor zich dat de taak van het systeem, wanneer het zich bewust wordt van de volledige omvang der maatschappelijke veranderingen, veel en veel complexer wordt. Combineert men dat met een eroderende wetenschappelijkheid van de gebruikte procedures en modellen, dan ziet men snel in dat het handelen van het systeem, uitgaand van een algemeen belang, danig bemoeilijkt wordt. Indien men zich niet wil wenden tot de strategie van ontkenning of modernistische recuperatie van de verschuivingen, en indien men ook de strategie wil vermijden die streeft naar een nieuwe wetenschappelijke definitie van een nieuw algemeen belang, dan komt langzaam in beeld dat de gecombineerde politieke, ethische, culturele veranderingen, nopen tot een selectief verlagen van de ambities in het systeem. En een selectief toekennen van meer vrijheden. We komen hier nog op terug.

## 2.9

# Een economische problematiek

Waarom is het huidige systeem economisch problematisch? Ook aan deze problematiek zitten vele kanten. Het begint al bij Le Corbusier en de vroege modernisten, die, zoals eerder betoogd, een bepaalde esthetische voorkeur persistent presenteerden als functioneel, efficiënt, en verder redenerend, economisch rendabel. Nu zijn weinig projecten van Le Corbusier, ondanks zijn grote invloed, echt gerealiseerd. Omdat maar weinig overheden, zelfs in de USSR, de macht hadden, en de publieke weerstand aandurfd en om stadscentra te slopen en te vervangen door flats, in quadra en superquadra, om het landschap en het verleden volledig te negeren (het Roemenië van Ceausescu vormt wellicht een uitzondering). Een andere reden was de kostprijs van de projecten; rechte lijnen zijn niet noodzakelijk efficiënt, en ze zijn niet noodzakelijk goedkoop. De Grieken wisten hun dambordsteden interessanter en goedkoper te bouwen, door gebruik te maken van de landschappelijke context in een dambord, en uitzonderingen toe te staan. Zeker buiten de stad, of in elke situatie waar meerdere doelen tegelijk nagestreefd worden en/of de doelen regelmatig veranderen, zullen de efficiëntie en het economisch voordeel van de modernistische tabula rasa en haar nieuwe rechte lijnen, vaak twijfelachtig zijn. Een van de kostenposten is het opruimen van de ‘rommel’, het wegwissen van de landschappelijke en historische context.

De Nederlandse traditie van landinrichtingsprojecten, die heel begrijpelijk gewaardeerd werd in de naoorlogse situatie, en die we als deel van de traditie van ruimtelijke ordening beschouwen, beriep zich sterk op rationalisering, verhoogde efficiëntie, op economische argumenten. De doelen die daarbij voor ogen gehouden werden, waren echter zwakke afspiegelingen van de veelheid aan doelen die bewoners en bezoekers aan het platteland toekenden. Het model van het platteland dat verbeterd diende te worden, was een schamele afspiegeling van de modellen die veel burgers, ook toen, wensten te gebruiken, en eventueel wensten te verbeteren. Dat betekent dat aan die andere doelen geen economische waarde werd toegekend, dat positieve en negatieve gevolgen van de projecten voor die doelen niet werden meegerekend. Vanzelfsprekend zijn sommige doelen minder eenvoudig te kwantificeren, en is het lastiger rekenen met complexere modellen, maar dat is geen reden om één soort vereenvoudiging door te drukken en enkel daarmee te werken.

---

Ook in de landbouw-economische modelwereld van de vroege landinrichters kunnen, volgens hun eigen logica redenerend, vragen gesteld worden bij de economische rendabiliteit van veel projecten. Reeds in de jaren zeventig werd dat door sommige Wageningse economen ook gedaan, maar Wageningen zelf was gegrondvest in het eigen geloof en dat van de overheid in een wetenschappelijk onderbouwde en van overheidswege gestuurde optimalisering van het platteland, zodat dit kritische discours weinig navolging kreeg. Men hoeft zelf geen eco-

noom te zijn om zich af te vragen of bijvoorbeeld de opruiming van steenfabrieken in de uiterwaarden, gecombineerd met de herinrichting van die plekken, tot dermate hogere opbrengsten heeft geleid dat de initiële investeringen gedekt konden worden.

---

Men mag niet vergeten dat de markt per definitie onvoorspelbaar is, en dat een optimalisering in een bepaalde richting, tevens economische kwetsbaarheid op langere termijn kan betekenen, evenals hogere kosten voor aanpassing in een andere richting - zoals menig gefrustreerd natuurontwikkelaar zal beamen die een rechtgetrokken beek weer wil laten meanderen of een gras wil laten terugkeren dat enkel in kalkrijk, magnesiumrijk en voedselarm water gedijt. Verwant aan deze kritische argumentatie is de idee dat de kosten van de organisatie van de ruimtelijke ordening, relatief hoog worden ten opzichte van de kosten voor materialisering van de geplande objecten. Eerder werd erop gewezen dat model en werkelijkheid in modernistische planning vaak verwisseld worden.

Hieraan gekoppeld is vaak (evenwel niet noodzakelijk) een omkering van doel en middel: de ruimte dient zich aan te passen aan de modellen die in de ruimtelijke ordening geconstrueerd zijn. Afwijkingen van het model in de realiteit worden geïnterpreteerd als wanorde, als anomalie in het systeem, en dienen verwijderd te worden. Zo wordt de werkelijkheid geschapen naar het model dat diende ter begrip van de werkelijkheid en als hulp bij sturing in beslisbare richtingen. Dat is niet enkel een extra oorzaak van kosten die voortkomen uit conceptuele verwarring, het is ook één van de redenen waarom het systeem erg de neiging heeft tot uitgroeien, uitdijen. De illusie van controle die hoort bij de modernistische opvattingen, gecombineerd met de problematische vereenvoudigingen en deze omkering, leidt ertoe dat *elk plan geneigd is om als mislukt beschouwd te worden*. (Soms is men een tijd tevreden, maar er zal, bij een scherpe waarneming en redenering vanuit het beschreven denkraam, hoogstwaarschijnlijk een moment komen waarop men zich realiseert dat het resultaat niet is zoals gehoopt. De waarschijnlijkheid zal groter zijn bij een groter plangebied, grotere dynamiek, meervoudige doelen).

De slecht gemodelleerde werkelijkheid, onderworpen aan plannen waar te veel van verwacht wordt, zal zich logischerwijs slechts in zeldzame gevallen plooiën naar de verwachtingen van de planners. Waardoor de planner en het hem omgevende netwerk teleurgesteld zijn, en de oplossing, vanuit hun traditionele denkraam, telkens weer zoeken in meer planning, meer plannen, meer gedetailleerde plannen, meer sturing. Of - wanneer de burgers relevant gevonden worden - meer onderzoek naar de verwachtingen van de bewoners, of naar de mogelijkheid draagvlak te creëren voor iets waar ze kritisch tegenover staan. Met andere woorden: het systeem dat dient ter verbetering van de inrichting zal steeds kostbaarder worden ten opzichte van het eigenlijke inrichten, door de veelheid aan plannen en gerelateerde activiteiten, en door de verhoogde coördinatiekosten bij dergelijke veelheid. Ook de interne tegenstrijdigheden die ontstaan bij een veelheid aan plannen, of minstens openheid tot interpretatie als tegenstrijdigheid, een situatie die uitgebuit kan worden door verschillende partijen, kost geld; al is het maar om conflicten te beslechten, rechtszaken te winnen, enzovoorts.







# 3.

## Waar moet het naar toe? Denkrichtingen voor verhoogde flexibiliteit

We bekeken de Nederlandse ruimtelijke ordening vanuit een postmodern denkraam, een denkraam verrijkt met concepten uit de sociale systeemtheorie. Na de beschrijving van de situatie in termen van dit conceptueel kader, karakteriseerden we de huidige situatie, ondanks de veranderingen, als problematisch. We onderscheidden een esthetische, een ethische en een economische problematiek, en probeerden deze in hun eigenheid en hun onderlinge samenhang te analyseren. In de beschrijving van de situatie en de analyse van de problemen, kwamen meerdere mechanismen naar voren die problemen veroorzaken, en ze tegelijk moeilijk oplosbaar maken. De historisch gegroeide symbiose van partijen, de dedifferentiatie in discours die daaruit voortkwam, het voortleven van een aantal modernistische concepten in die hechte verzameling van discours, de padafhankelijkheid van elk ordeningssysteem die bij deze toestand versterkt wordt, het wantrouwen tegenover verandering van het systeem, de angst voor wanorde.

Deze ethische, esthetische en praktische problematiek heeft vele praktische gevolgen, en roept vele praktische vragen op. Verder zullen we trachten denkrichtingen te formuleren voor praktische aanpassingen aan het systeem. Eerder in de analyse troffen we reeds een veelheid van praktische gevolgen aan van het gebrek aan aanpassing van het systeem. Zonder te beweren dat het systeem overwegend slechte praktijken genereert, dient gesteld te worden dat de praktijken die men aantreft, economischer, esthetischer en ethischer kunnen zijn. Burgers kunnen dichter bij de door hun gewenste inspraak en vrijheid komen, projecten kunnen efficiënter gerealiseerd worden in een vereenvoudigd ordeningssysteem, besluitvorming kan democratischer, wetenschap kan wetenschappelijker, wat politiek is, kan dat duidelijker zijn. Praktijken van velerlei aard kunnen zo om velerlei redenen en op vele manieren beter worden.

Hoe valt dergelijke verbetering te realiseren? Indien de toestand inderdaad problematisch is, en veel mechanismen de huidige toestand instandhouden, zelfverwijzend en zelfversterkend zijn, hoe te ontsnappen? In de volgende passages zullen we trachten een aantal mogelijkheden te verkennen om het systeem makkelijker te laten aanpassen aan de huidige situatie, en het in de toekomst eenvoudiger te laten aanpassen aan nieuwe veranderingen. Vanzelfsprekend kan dit geen wet van Meden en Perzen zijn. Deze aanbevelingen kunnen geen voorschrift zijn voor een ideaal ordeningssysteem - dat bestaat niet - maar pogingen om meer flexibiliteit in het bestaande systeem te introduceren. We zullen deze verkenningen clusteren rond een aantal concepten, en trachten zo helder mogelijk aan te geven waar normatieve posities ingenomen worden.

### **I. Padafhankelijkheid: geleidelijkheid**

Eerder werd al gesproken over padafhankelijkheid in evolutie van administraties en in de evolutie van het systeem van ruimtelijke ordening waar bepaalde administraties deel van uitmaken. Uit dezelfde principes die daar besproken werden, volgt ook dat hervormingen van administraties, zeker bij een sterke symbiose van organisaties, dienen terug te kijken naar dat pad. Dat de stappen vooruit deels door die geschiedenis bepaald zullen worden, en niet te schokkend mogen zijn. Zeker omdat het systeem ook voor legale en economische stabiliteit dient te zorgen.

Hier schuilt een dubbelzinnigheid: heldere, korte, krachtige ingrepen kunnen soms beter verteerd worden, kunnen soms de noodzakelijke trap geven richting het goede pad. In de economie van staten in transitie kan dit noodzakelijk zijn. Echter, in het geval van Nederland en ruimtelijke ordening, spreken we niet over een ex-communistisch land en niet over de economie alleen. Ruimtelijke ordening is één van de kaders die voor economisch beleid instrumenteel kan zijn, en het is een kader waar meer dan economisch beleid mee vormgegeven wordt. De veelheid aan vervlochten functies en belangen, en de specifieke wijze van vervlechting, zal niet toelaten snelle drastische hervormingen toe te passen. Dit zou negatieve economische, juridische, politieke en organisatorische gevolgen hebben.

Tegelijk is er een argument voor krachtig ingrijpen: gezien de neiging van organisaties om zichzelf in stand te houden en te herdefiniëren bij wisselende omstandigheden, dan wel de omstandigheden te veranderen, kan het bij een hervorming van de Nederlandse ruimtelijke ordening, aanbevolen worden om een sterke interim-manager aan te stellen. *Dat is een gevoelige beslissing, en de aanstelling van die persoon dient beperkt te zijn.* We argumenteren echter dat in de Nederlandse situatie de veelheid aan overheids- en semi-overheidsorganisaties betrokken bij ruimtelijke ordening, duidelijk ingeperkt kan worden, en dat daarnaast sommige organisaties geherpositioneerd dienen te worden. Dit kan men niet aan de organisaties zelf overlaten, niet aan de politiek en niet aan een directe democratie. Bij de vormgeving van de hervorming, ook van een langzame, botst men weer op dezelfde vervlechting van wetenschaps-, ambtenarij en bedrijfsleven, en op de grote macht van de ambtenarij ten opzichte van het politieke systeem in Nederland. Als bijna iedereen betrokken is, wie staat er dan boven? Als de politiek onder invloed van de ambtenarij staat, wie gaat dan de

ambtenarij hervormen? Vanzelfsprekend is de situatie niet zo dramatisch dat er enkel een eeuwige impasse overblijft. Nederland heeft ook een lange traditie van hervorming, van creatie van complexe organisaties en netwerken van organisaties, en dit kan wellicht voorbeelden genereren. We willen aanstippen dat, ongeacht welk bestuurlijk model men ook kiest voor een hervormingsorganisatie, het geheel veel eenvoudiger zal verlopen wanneer er een collectief bewustzijn is van het probleem; wanneer men het er werkelijk over eens is.

---

Wissink stelde bij de totstandkoming van de provinciale omgevingsplannen vast dat veel concepten en strategieën voortkwamen uit de overlevingsdrang van betrokken provinciale departementen, ingekleed met verschillende types retoriek (wetenschappelijk best, maatschappelijk gewenst, meest rationele organisatie, etc.). Een organisatie als DLG, in de context van een veranderend overheidsbestel, en slinkende interesse in landinrichting, hervormt zichzelf, richt zich op doelen als natuurontwikkeling. Daarbij komt ze in contact met andere overheden en semi-overheden als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, en komt ze in een competitie rond de nieuwe focus terecht. Of de organisatie van de overheid rond het onderwerp natuurontwikkeling die resulteert uit deze competitie van deeloverheden, de meest gewenste is, valt soms moeilijk te zeggen. We argumenteren dat deze tijd een grondige herdefinitie van rollen binnen de overheid vraagt, en dat daarbij de vrije competitie van deeloverheden niet voldoende is, en beperkt dient te worden door een herontwerp op nationale schaal van de overheden.

---

Nu, indien men het eens kan worden over het idee van interim-management, en indien enkele grote beslissingen luid en duidelijk worden genomen met betrekking tot de positie van deelorganisaties, kan de rest van de hervorming langzaam uitgestippeld worden. Belangrijk is het inzicht in de eigen geschiedenis: dat zal ook de inschatting van het speelveld bepalen, de inschatting van mogelijke paden. Wanneer men de werkelijkheid van padafhankelijkheid erkent, en inziet dat die erg groot is in de context van een sterk verweven set van organisaties, dan spreekt het voor zich dat *de scherpte in het beeld van die padafhankelijkheid, ook de kwaliteit van de volgende stappen zal bepalen*. Het betekent ook dat men de retoriek van de deelorganisaties en de retoriek over de noodzaak van bestaande verbanden en afhankelijkheden, kordaat opzij dient te zetten, om vanuit een andere positie te kunnen kijken naar de vraag wat men wil bereiken en naar de efficiëntie van de huidige organisatiestructuur om dat te doen. Net zoals in de Italiaanse handelssteden in de Middeleeuwen, is het wellicht aanbevolen om relatieve buitenstaanders aan te trekken voor beperkte tijd, en met een duidelijke welomschreven macht. In het geval van Italië, omdat de lokale partijen het over niks eens konden worden; in het geval van de Nederlandse ruimtelijke ordening omdat men het systematisch op oneigenlijke wijze met elkaar eens is. Na zijn/haar/hun vertrek kan het grootste deel van de hervorming stapsgewijs ingevoerd worden, op zodanige wijze dat toekomstige hervormingen mogelijk blijven.

## 2. Vrijheid: interactie

Een tweede aanbeveling: meer vrijheid voor burgers. In de vorm van interactieve, participatieve planvorming. Alle beperkingen die in de literatuur voor interactieve planvorming opdoken, willen we niet ont-

kennen: mensen weten niet alles, hebben niet altijd de tijd en de wil en de vaardigheden om over alles te beslissen. Daaruit hoeft niet te volgen dat het bestaande systeem in stand dient te blijven. Er kan ook uit volgen dat selectief liberalisering plaatsvindt, dat selectief over dingen *niet* beslist wordt, dat er geen beleid op gevoerd wordt. Dat maakt een hoop organisatie van complexe interactie met burgers en onderzoek naar burgers overbodig, wat betekent dat overheidsacties achterwege kunnen blijven, en overheidspersoneel overbodig wordt. Omdat een bikkelharde interne competitie binnen de overheid niet hetzelfde is als een vrije markt, en lang niet altijd de beste mensen op de juiste plaats zal opleveren, komt opnieuw de vraag naar boven wie zal bepalen waar de liberalisering, en dus de besparing, zal plaatsvinden. Aangezien de informatie vanuit de nauw gerelateerde wetenschapsinstellingen niet betrouwbaar is, zal wederom een combinatie moeten plaatsvinden van verhoogde zelfreflectie en input van buitenaf.

Dat buitenaf kan ook de politiek zijn, en de botsingen tussen een politiek met beperkte kennis van zaken in de technische materie van ruimtelijke ordening en de coalitie ambtenarij en wetenschap, levert vaak interessante taferelen op. Het voorbeeld van het contourenbeleid, door de politiek bijna opgelegd als sterk vereenvoudigd ordeningsmodel, toont op zijn beurt dat niet elke politieke simplificerende invloed van bovenaf heilzaam is, van voldoende begrip getuigt voor ruimtelijke ordening en voor democratie. Niet elke vergrote machtspositie van politiek ten opzichte van ambtenarij zal leiden tot een democratisering, versobering, tot grotere efficiëntie. Jammer genoeg bestaat hier geen eeuwige wet die zal zeggen hoe precies de politiek zich ten opzichte van ambtenarij moet verhouden om de aanzet te kunnen geven tot hervorming van de ambtenarij. In het politieke subsysteem zit men namelijk met het probleem dat de opvattingen over allerhande onderwerpen en over democratie in het algemeen, verschuiven in de maatschappij, en dat de bestaande politieke structuren het niet altijd toelaten om aangepast te worden in de richting van een veranderende maatschappij, of om de informatie over de verandering correct te interpreteren.

Wanneer men grotere vrijheid ziet als een som van vergrote interactie plus selectief weglaten van interactie, dan zal er in ieder geval van ergens een forse aanzet moeten komen tot verandering in die richting; wellicht een bondgenootschap tussen partijen binnen en buiten de overheid, dat de overheid kan doen hervormen, en daarbij scherp naar buitenlandse voorbeelden kijkt. Een coalitie van hervormingsgezinde partijen en individuen kan een kentering teweegbrengen, maar dient zichzelf bewust als tijdelijk en technocratisch te beschouwen, wil men later niet in hetzelfde probleem vervallen.

### **3. Ontkoppeling van discours**

Wil men dat een dergelijke coalitie van de grond komt, zodat het systeem deels van binnenuit hervormd kan worden, en de kans kleiner is op botte of onbegrijpende politieke ingrepen, dan is de opheffing van de dedifferentiatie, het ontvlechten van discours en organisaties, van kapitaal belang. Dan immers kunnen er makkelijker nieuwe perspectieven het systeem binnenkomen, kan men meer gewend raken aan de postmoderne veelheid aan perspectieven, en wordt systematisch het aanpassingsvermogen van het systeem vergroot. Aanpassing aan ver-

anderingen in de buitenwereld wordt eenvoudiger, en een van de wijzen waarop die vereenvoudiging plaats zal vinden, is het makkelijker toelaten van interne variatie aan ideeën in het systeem. Wanneer echt nieuwe informatie makkelijker binnenkomt, de deelorganisaties meer ontvlochten zijn, zal een competitie van ideeën binnen het systeem makkelijker van de grond komen. En zal het makkelijker worden over de grenzen van de deelsystemen heen, vergelijkbare gedachten terug te vinden en flexibele coalities te sluiten (wat tot op zekere hoogte al plaatsvindt door het bestaan van schaduwnetwerken die grenzen van organisaties doorkruisen).

Meteen wordt een ander evenwicht zichtbaar: dat tussen de noodzaak van een competitie tussen deelorganisaties, en de noodzaak om over de grenzen heen connecties te kunnen leggen. Dit zijn twee principes van verandering, waarbij het ene leunt op het netwerk van de deelorganisatie, en het andere op schaduwnetwerken. Beide zijn steeds aanwezig, maar een evenwicht tussen hen zal afhangen van de aard van de organisaties, het doel en van de externe omstandigheden.

In het geval van overheidsorganisaties die zich onderling richten op een goede ruimtelijke ordening, zullen een zekere vervlechting en een zekere identificatie met een gemeenschappelijk doel gewenst zijn, en perken stellen aan de interne competitie. Anderzijds creëert een sterke vervlechting de problemen waarvan eerder sprake was. En zal de gewenste mogelijkheid tot connecties en coalities over de grenzen, ook gerealiseerd kunnen worden zonder een grootschalige vervlechting. Een andere conceptie van de grens van een organisatie zou wenselijk zijn, maar dat is geen eenvoudige opgave. Een overheid die zichzelf ziet als een samenspel van deelorganisaties met flexibele grenzen, en mensen die makkelijk van de ene naar de andere deelorganisatie kunnen verhuizen: dat vraagt om een samenspel van krachten die regelmatig binnen de regels van het spel zullen moeten botsen: een nieuw soort van interne checks and balances. De ene kracht zal pleiten voor zekerheid en voorspelbaarheid, een andere voor flexibiliteit; de ene kracht voor een enkel doel, een andere voor meerdere doelen.

---

Organisaties kunnen op vele wijzen vervlochten zijn. In een economische sector met weinig invloed van de overheid, zullen zich ook steeds wisselende organisatievormen aftekenen. Soms leidt de toestand van de markt tot scheiding grotere en het overnemen van kleinere organisaties, soms splitst men zich; soms gaat men allianties aan, soms werkt men met onderaannemers; soms met bedrijven die de organisatievorm bestuderen, soms met allianties voor de duur van een project; soms produceert men zelf gewenste kennis, soms koopt men ze in; soms bouwt men zelf netwerken, soms koopt men ze in; soms wordt centraal bepaald welke links de onderdelen aangaan, soms bepalen de onderdelen; soms is de officiële structuur operationeel de belangrijkste, soms zijn schaduwnetwerken erg belangrijk. Zonder te pleiten in ruimtelijke ordening de managementmodellen van het bedrijfsleven over te nemen, pleiten we wel voor een vergelijkbare flexibiliteit in de organisatie van deze taak van de overheid.

---

Sommige departementen zullen in een dergelijk model meer gericht zijn op voorspelbaarheid dan andere. De botsingen die eruit voort-

komen, dienen niet als problematisch beschouwd te worden, niet als een aanleiding gezien te worden tot een grootscheepse terugval in het eendimensionale model van het gemeenschappelijke doel, en de deelorganisaties als de organen van het lichaam die elk hun ideale functie, en dus begrenzing, hebben. Dat is een aantrekkelijke, eenvoudige gedachte, die bij veel positivisten, modernisten en managers duidelijk herkenbare voordelen heeft, maar men dient zich te wapenen tegen deze gedachte, met de idee dat ze schijnzekerheid, en schijnefficiëntie oplevert. Een heldere en stabiele structuur van een organisatie, en een opvallende aanwezigheid van managementtechnieken uit het bedrijfsleven, is niet hetzelfde als een gepaste organisatiestructuur en een werkelijk efficiënt management.

Waar de titel van dit stukje ont koppeling van discours is, gaat het dus eigenlijk meer om een nieuw evenwicht van gekoppelde en ont koppelde discourses, over nieuwe mogelijkheden om discourses te laten ontstaan en vergaan binnen de kaders van een geherdefinieerde overheid. Net zoals in de economie de speltheorie al een tijd op de voorgrond getreden is, zou binnen de planning, beleidswetenschap, politicologie, de spelmetafoor veel grondiger en systematisch verkend moeten worden. In tegenstelling tot de economie, dient men dan niet uit te gaan van rationeel handelende actoren, maar van een realistisch model van interagerende organisaties en individuen binnen een systeem dat verondersteld wordt gericht te zijn op iets buiten zichzelf, namelijk een binnen de maatschappij gesteld doel. Net als bij het voetbal is het soms noodzakelijk om spelers te vervangen, de trainer, een ander veld te kiezen, met of zonder vleugelspelers het veld te betreden, tijdens de wedstrijd van strategie te veranderen, etc. Belangrijk is dat steeds de mogelijkheid tot aanpassing bestaat, ingebouwd wordt, en dat de informatie die noopt tot aanpassing, zo vlot mogelijk binnenkomt.

#### **4. Vereenvoudiging**

Om het aanpassingsvermogen te vergroten, is het noodzakelijk om de deelfuncties te ont vlechten, maar ook om het systeem als geheel te vereenvoudigen. Vereenvoudiging betekent hier: minder organisaties en kleinere organisaties. Een sterk ongelijke verdeling van de grootte van de organisaties zal de neiging hebben de afhankelijkheid van de kleinere te bevorderen, en heeft dus de neiging tot fossilisering van het systeem.

Vereenvoudiging maakt het systeem goedkoper, flexibeler en minder kwetsbaar voor de symptomen die eerder in dit essay geanalyseerd werden. Een slanker systeem is tegelijk kwetsbaarder voor onbalans indien de interne variatie verdwijnt. Bij een kleinere organisatie die erop gericht is een veelheid aan evenwichten in de maatschappij in de gaten te houden en te bewaren, zal het risico groter zijn sommige dingen uit het oog te verliezen; over te hellen naar deze of gene richting. Wanneer dit echter bij een grotere en meer vervlochten organisatie gebeurt, zijn de gevolgen veel groter. Het pleit er wel voor om bij een reductie van het aantal deelorganisaties, de variatie binnen het systeem te bewaken. De Nederlandse traditie van (semi-)overheidsorganisaties die als waakhond kunnen functioneren, biedt hier modellen op overschot, mits de waakhond werkelijk mag waken (en werkelijk een hond is).

---

Een instantie als het Ruimtelijk Planbureau zou een dergelijke rol kunnen spelen. Ze staat reeds op een zekere afstand van de ministe-



ries die invloed hebben op ruimtelijke ordening. Ze zou een sterkere adviserende rol kunnen krijgen bij hervorming van de overheden die de ruimtelijke ordening bepalen - in praktijk, en niet enkel in theorie. Deze rol en vergrote macht zouden tijdelijk kunnen zijn.

---

Nu betekent vereenvoudiging niet dat elke deelorganisatie en elke deelfunctie eenzelfde mate van complexiteit vereisen. Elke functionele vereenvoudiging zal een selectieve vereenvoudiging zijn, en de kaaschaaf die overal iets weghaalt, zal zelden effectief zijn (zelfs indien het enkel een budgettaire kwestie betreft en het hele systeem voor de rest perfect functioneert). Sommige vragen zijn technisch complexer, andere politiek complexer; voor sommige onderwerpen is meer flexibiliteit noodzakelijk, voor andere meer gerichtheid op stabiliteit (of tenminste de idee daarvan). Dat betekent dat de besluitvorming over permanente reorganisatie van de overheid weer een trapje complexer wordt. Tel daarbij op dat soms de noodzaak van een langetermijnperspectief heroverwogen dient te worden en dat dit consequenties voor de structuur van de organisatie kan hebben, en het wordt steeds helderder dat de reorganisatie van de overheid inderdaad permanent dient te zijn. Dit vraagt een mentaliteitsverandering bij vele actoren, en bij de voorstanders dient ook het begrip te groeien dat dit niet dient te gebeuren volgens het model van een bedrijf in permanente moeilijkheden, met permanente dreiging voor de werknemers, maar volgens het model van een bedrijf dat constant zijn markt heroverweegt, zichzelf constant herpositioneert, en daarbij optimaal gebruik tracht te maken van het aanwezige menselijk potentieel.

Dat brengt weer met zich mee dat op langere termijn het wellicht noodzakelijk is om het relatieve aandeel van generalisten te vergroten in het personeelsbestand, ten opzichte van specialisten of pseudo-specialisten (vaak voorkomend in ruimtelijke ordening, waar veel grenzen tussen subdisciplines en onderwerpen niet op inhoudelijke grond gelegitimeerd zijn). En mensen dienen reeds in hun opleidingen grondig vertrouwd te maken met interdisciplinair onderzoek en met de mogelijkheid om op verschillende posities en vanuit verschillende perspectieven te werken.

---

Bij een project waar ecologische aspecten een grote rol spelen, kan door de generalisten bijvoorbeeld veel eerder kennis ingekocht worden bij onderzoeksinstituten, bedrijven, universiteiten, in plaats van deze zelf te ontwikkelen of te bezitten. Wanneer het niet mogelijk is op een markt of op de universiteiten te steunen voor dergelijke kennis, omdat ontwikkeling of beheer van de gewenste kennis niet rendabel is, of niet wetenschappelijk interessant, dan kan men eerder beslissen de kennis weer direct in huis te halen als overheidsinstituut, evenwel buiten de structuur van op beslissing gerichte overheden. Indien de overheid erg veel van dergelijke kennis nodig heeft, en de productiewijze ervan verandert, zal zich vanzelf een markt ontwikkelen voor bedrijven die deze kennis aan de overheid aanbieden.

---

Daarnaast, bij een flexibele vereenvoudiging, noopt de zich langzaam ontvouwende complexiteit van de taak tot permanente aanpassing, ook tot de instelling van deelorganisaties die op afstand van de overheid de *fit* tussen politiek, overheid en maatschappij met betrekking

tot deelterreinen (zoals ruimtelijke ordening) in de gaten kunnen houden, en advies kunnen geven over het hoe van elk stapje in de permanente aanpassing en reorganisatie. Ook hier telt Nederland veel organisaties die wellicht in een dergelijke rol kunnen groeien, indien het toegelaten wordt. De besluitvorming, en het gewicht van het advies van dergelijke organisaties, zal ook weer veranderlijk zijn, afhankelijk van opvattingen over democratie. Maar indien de observerende organisaties duidelijk gericht zijn op een constante aanpassing van overheidsorganisaties, op dergelijke wijze dat toekomstige openheid gegarandeerd blijft, dan zou dit idee als een kader moeten kunnen functioneren waarbinnen wisselende opvattingen over democratie grotendeels hun spel kunnen spelen zonder dat kader aan te tasten.

Het aanpassen van bestaande organisaties aan nieuwe taken is ook een wijze om aan verandering te werken zonder de padafhankelijkheid te vergeten die de evolutie van overheden kenmerkt. Momenteel gebeurt dit in Nederland reeds op grote schaal, grotendeels vanuit overlevingsdrang van organisaties. Maar de herdefinitie kan ook gestuurd plaatsvinden.

## **5. Besparen - Getemperde ambitie**

Vereenvoudiging betekent besparing en betekent verlies van macht en middelen bij deelorganisaties en gekrakeel daarover, en vragen wie de macht heeft twisten te beslechten. Daarover spraken we reeds. Hier willen we benadrukken dat de besparing groot kan zijn, en directe positieve invloed kan hebben op het scala aan keuzes die de burgers werkelijk kunnen maken. Een zeer oppervlakkige vergelijking tussen Nederland en België\_ laat meteen zien dat de wegen in België\_ in wat slechtere staat zijn, dat er veel meer 'rommel' d.i. variatie is, dat er minder openbaar groen is, maar wel iets grotere auto's en huizen. Elk land maakt zijn eigen keuzes, maar bij een aanpassing van het Nederlandse systeem in de voorgestelde richting, kan dat leiden tot de mogelijkheid van burgers om die keuzes meer zelf te maken. Om selectief voor openbaar groen of private tuinen te kiezen, om selectief voor iets slechtere wegen maar grotere auto's te kiezen. Hoe politiek incorrect dit ook is, het is een gevolg van een meer democratische opvatting, en van het dóórprikken van de 'wetenschappelijke' of efficiencyoorzaak van de toepassing van standaardoplossingen overal in het land.

De gevolgen van een andere verdeling van middelen tussen overheid en private sector zal op vele niveaus gevolgen hebben. De prijs van een stuk grond ten opzichte van het huis erop zal lager worden. Wanneer een minder strikte ruimtelijke ordening betekent dat veel beperkingen voor bouwers worden opgeheven, en dat minder activiteiten door de overheid georganiseerd worden, dan zullen zowel de bouwgronden als de huizen erop goedkoper worden. Een vrijere markt bij het ontwerpen en bouwen zal leiden tot meer variatie en lagere kosten. Een overheid die de middelen in handen houdt om regels op te leggen, maar dat niet overal en altijd doet volgens pseudo-wetenschappelijke principes, zal in staat blijven de markt te corrigeren, of een bepaalde plaats toe te wijzen in de gemeenschap.

Een extra argument om dat te doen, om te vereenvoudigen, besparen, meer middelen en macht bij de burgers terecht te laten komen, is dat

de hoge ambities van ruimtelijke ordening die gekoppeld zijn aan modernistische opvattingen, overal instorten. Het ideaal van een wetenschappelijke en objectief democratische ruimtelijke ordening is een spook, en een goede ruimtelijke ordening is niet meer en niet minder dan een ruimtelijke organisatie waar mensen tevreden mee zijn. Wanneer het onterechte privilegiëren van expertkennis ten opzichte van lekenkennis naar de achtergrond verdwijnt, wordt ook steeds duidelijker dat veel van de ambities van de ruimtelijke ordening als staatsonderneming aangepast moeten worden. Dit betekent niet dat de staat als geheel naar de achtergrond moet verdwijnen of dat de taak van de overheid er eenvoudiger op wordt.

## **6. Marktingrijpen: renovatie van het speelveld**

Een belangrijke reden voor de overheid om niet botweg terug te treden, en een belangrijk voorbeeld van padafhankelijkheid, heeft te maken met de structuur van de markten die verbonden zijn met het systeem van ruimtelijke ordening. In de symbiose van partijen waarvan sprake is, zijn sommige bedrijven en sommige soorten bedrijven makkelijk groot geworden in een systeem dat door de staat uitgetekend was en waarin ze comfortabele en mooi uitgelijnde posities konden innemen. Om een belangrijk voorbeeld te noemen: zonder de symbiose was de Nederlandse wereld van adviesbureaus en ingenieursbureaus nooit zo groot en invloedrijk geworden. En zonder deze symbiose zou de Nederlandse bouwwereld niet zo sterk gedomineerd worden door enkele grote bedrijven.

Vaak wordt het voorgesteld alsof enkel de keuze bestaat tussen overheidsregulatie en vrije markt, en voor sommigen zorgt de een meer voor de maximalisering van het collectieve voordeel, voor sommigen de ander. Dit is een bedrieglijke voorstelling van zaken, en pleidooien tot een selectief terugplooiën van de overheid dienen lang niet altijd te betekenen dat men zomaar het opengelaten terrein prijs moet geven aan de bestaande markt. Het terrein dient optimaal ingevuld te worden ten bate van de burgers en van de overheid, die op langere termijn in staat moet blijven een gezag te handhaven wanneer dat nodig is (gewenst door de burgers). In Amerika is een situatie ontstaan waarbij veel burgers een ander systeem willen, maar waar de constellatie van politiek, administratie, rechterlijke macht en bedrijfsleven, een democratisch gewenste verandering onmogelijk maken. In Nederland is het niet zo ver, maar dient men bij een selectieve liberalisering ervoor te waken niet de middelen te verliezen voor eventueel later ingrijpen.

De huidige markt zal bij een terugtrekkende overheid niet een echt vrije markt worden. Ook markten zijn er in vele soorten en maten, en het speelveld en de spelregels van de markt, evenals hun evolutie, zullen zorgen voor het ontstaan van een bepaalde groep van spelers, een speelstijl, etc. Wanneer de binnen de symbiose groot geworden bedrijven plots minder controle van de overheid ervaren, is de kans klein dat nieuwe bedrijven een kans krijgen. De kans dat de burger nadelen ondervindt in plaats van voordelen wordt groter wanneer voor de rest de vrijheden van de burger niet groter worden, of in het algemeen wanneer het speelveld niet hertekend wordt en de overheid gewoon het veld verlaat. Indien burgers niet zelf kunnen bouwen - grof gezegd - en kleine bedrijfjes niet op de markt kunnen komen, zullen de arti-

ficieel groot geworden commerciële spelers, met nog steeds goede connecties bij de andere actoren, het veld domineren ten nadele van burgers. Zij hebben er geen belang bij het algemeen belang na te streven en Adam Smiths ‘onzichtbare hand’ zal zijn werk niet doen omdat de concurrentie niet vrij is. Naast de directe prijsvoordelen en de buffers die grote bedrijven zich kunnen permitteren, zal bij een minder machtige maar complex gebleven overheid, de waarde van de bestaande connecties erg groot zijn. Kleine bedrijven zal het veel moeite kosten, en ze zullen dure kennis moeten inhuren, om de toegang te verwerven tot de juiste kanalen voor permissie en lobbying.

---

Als de plannende overheden van Leidsche Rijn niet konden terugvallen op een klein aantal grote bouwbedrijven, zou de realisatie erg moeilijk zijn onder de strakke regie van de overheden, in een bepaalde termijn en tot op detailniveau uitgetekend en afgewogen. Anderzijds zou bij een vrijere concurrentie de prijs wellicht lager geweest zijn, de variatie en flexibiliteit groter, en kan men zich afvragen of er wel een noodzaak bestond tot een dergelijk niveau van sturing. Een project van 30.000 woningen op 10 jaar is niet het enig mogelijke antwoord op de behoeftes van Utrecht als veelgevraagde woon- en werklocatie.

---

Wat daaraan te doen? Het speelveld hertekenen. Wellicht is het niet mogelijk, ook met in het achterhoofd de internationale concurrentie, een antitrustwet in te voeren, maar het is wel mogelijk om startende bedrijven in deze van overheidswege gedomineerde sector te steunen - financieel en met advies. Hoe ver dat mag gaan, zal wellicht het resultaat zijn van een lastige onderhandeling. Daarnaast dient de overheid ook echt vrijheden aan burgers toe te staan, en niet via een achterdeur nieuwe hindernissen op te werpen die uiteindelijk resulteren in een handhaving van de bestaande structuur van projecten, en dus ook van bedrijven, en een handhaving van de huidige waardevolle netwerken. De vrijheden kunnen een nieuwe markt creëren, waar nieuwe bedrijfjes zich makkelijker op kunnen storten, en waardoor de concurrentie op de grotere markt bevorderd kan worden.

### **Zelfreflectie als voorwaarde tot praktijkinnovatie**

De start van alles is verhoogde zelfreflectie. We willen dit meest algemene punt brengen als scharnier tussen de vrij abstracte eerste lijst van punten, en een volgende lijst, die tracht voort te bouwen op de eerste, en praktischer van aard is (hoewel de eerste lijst ook andere aanzienlijk praktische gevolgen kan hebben).

Alles wat hier aangeraden wordt, vraagt een verhoogde zelfreflectie, een doorwerken van wat verdrongen is, in psychoanalytische termen, om de dwangneurose waarin het systeem nu gevangen zit, los te wrikken. Daar hoort een proces van herbenoemen van zichzelf en de buitenwereld bij, leidend tot nieuw inzicht, en nadien het losraken uit oude patronen. Aan dat herbenoemen, “labelen” in de psychoanalyse, willen we bijdragen met dit essay.

### **I. Marges en zonering: experiment**

Nederland vraagt om innovatie, beseft dat het daar behoefte aan heeft. Innovatie wordt ook gezocht in de ruimtelijke ordening: die is op zich niet innovatief genoeg en draagt niet genoeg bij aan economische innovatie en kennisinnovatie. We willen geen deessay wijden

aan innovatie, maar we willen wel vermelden dat de discussie rond innovatie en de discussie rond overdadige repetitie(dwang) in de ruimte, niet volledig los te koppelen zijn. Nieuwe activiteiten zijn moeilijk te ontplooien in het huidige systeem, vanwege de regels zelf en vanwege de voortlevende modernistische idee dat de overheid wetenschappelijk de gewenste activiteiten kan voorspellen.

De idee van een zonering hoeft niet losgelaten te worden, maar we pleiten voor een indeling in vrijheidsgraden. Sommige plekken, zones, zouden als ruimte voor experiment aangegeven kunnen worden, en verscheidene soorten experiment kunnen onderscheiden worden. We pleiten voor een concept van de *marge*, niet als de zelfkant van de samenleving, maar als de nabijheid van een conceptuele grens, als zodanig de plaats van experiment en vernieuwing. Cultureel, esthetisch, politiek, economisch kan daar vernieuwing komen. In Nederland zullen de intuïtieve referenties waarschijnlijk gaan richting rommelig en groezelig, richting gedoogzones en aanverwanten. Dat is geenszins waar we op aansturen. De zones hoeven niet steeds als zodanig herkenbaar te zijn, en in een aantal gevallen geven de huidige bestemmingsplannen ook vrijheidsgraden aan. Marges zouden een voorbeeld moeten zijn van een intelligent en selectief terugtrekkende overheid, die de kaarten in handen houdt. Sommige marges kunnen blijvend zijn, langdurig - bijvoorbeeld een zone met landbouw- recreatie-volkstuin-kleine bedrijfjes van bepaalde aard; andere kunnen meer tijdelijk aangeduid worden wanneer interessante activiteiten zich aandienen. Daarmee is het keuzeprobleem niet vanzelfsprekend opgelost: wie beslist over de locatie? Belangrijk om het niet te laten verworden tot een modernistische karikatuur van een postmodern idee, is een groeiend bewustzijn bij de betrokken overheden dat niet alles geregeld en gecontroleerd dient te worden, dat meer pragmatisch op de omstandigheden ingespeeld dient te worden, pleksgewijs de noodzaak tot sturing overwogen. Daarbij kan een concept als marges, van lange termijn en van korte termijn (bijvoorbeeld met een *wildcard*-systeem), een leidraad bieden voor het meer ontspannen omgaan met wisselende functies.

---

Zelf had ik gedurende een aantal jaren een volkstuin in Wageningen. Eén van de burens op het terrein was een antroposofische aardbeienkweker, die daar experimenteerde, om vervolgens in Duitsland op professionele leest verder te gaan. Een ander had bijenkorven die hij in zijn wijktuin niet kwijt kon, en een grotere tuin kon hij zich niet veroorloven. Enkele allochtone gezinnen kweekten er hun eigen groentes en kruiden, in één geval voor een etnisch restaurantje in een naburig dorp. Ik had een siertuin. Mensen uit de middenklasse die in België een eigen tuin zouden hebben, huurden hier een volkstuin ter lering en vermaak.

---

Ongewenste activiteiten kunnen overal optreden, en ook in de marges. Het is belangrijk te beseffen dat de activiteiten in de marge, het product zijn van druk in het hele systeem: als het overal erg moeilijk is om bepaalde activiteiten te ontplooien, van welke aard dan ook, en er komt een marge met ruimte voor experiment, dan zal daar de druk erg groot zijn om die activiteiten te vertonen. Dan zal daar het elders ontweken, het ongewenste maar ook gewoon het onvoorziene

en nieuwe opduiken. Als er veel dingen onderdrukt worden, bewust of onbewust, dan zal die marge een mengeling van activiteiten te zien geven, die elkaar beter of slechter kunnen verdragen. Soms zullen de functies zich vanzelf scheiden, soms kan dat met overheidshulp, maar de druk zal altijd groter zijn bij een sterk repressief karakter van het hele systeem. Eén reden waarom een systeem repressief kan zijn bij de beste bedoelingen, vormt net de aanwezigheid van beste bedoelingen die vertrekken vanuit een vervormd of foutief vereenvoudigd beeld van de werkelijkheid (zie de voorgaande passage over de modernistische verwarring model/werkelijkheid).

Om wederom de psychoanalyse te hulp te roepen: hoe harder iets verdrongen wordt, hoe harder het elders naar boven komt, zoals het plastic eendje dat in het badwater wordt ondergedompeld. Net zoals bij een individu, zal het ego constant moeten strijden met het superego (geweten) en het id (de driften). Indien de overheid, als het ego van de maatschappij, als de instantie die alles moet laten samenwerken aangepast aan de omstandigheden, te veel toegeeft aan het id, loopt alles in het honderd, verwatert de moraal en het functioneren. Indien echter het ego te veel toegeeft aan het superego, het strenge geweten dat het handelen aan een streng en onveranderlijk ideaalbeeld wil onderwerpen, zal dat handelen vervallen in krampachtige patronen, verworden tot een dwangneurose - omdat het ideaalbeeld niet altijd geschikt is om zonder meer na te volgen, en soms vertrekt van foute of achterhaalde, of niet gedeelde veronderstellingen over de werkelijkheid.

Indien daarbij een evenwicht gevonden wordt, heeft de overheid een 'gezonde' positie (in overdrachtelijke zin) en kan er makkelijker ruimte voor experiment gecreëerd worden. Zoals de marges. Ervaringen met marges kunnen toekomstige marges vereenvoudigen, kunnen de angst verminderen die gepaard gaat met het onvoorspelbare. Een zeer praktisch element dat behulpzaam kan zijn, is het vermijden van een negatief imago van de marge: indien men de marges op marginale plaatsen intekent, zal de angst voor innovatie alleen maar toenemen. Marges kunnen ruimtelijke marges zijn, maar dienen als positieve plaatsen behandeld te worden.

## **2. Loslaten negatieve houding bepaalde functies**

Dat kunnen we meteen koppelen aan een andere aanbeveling: het loslaten van een persistent negatieve houding tegenover een negatief beeld van bepaalde functies. Marges in de huidige situatie zijn vaak plekken waar sommige dingen zijn toegestaan omdat ze toch al een onaantrekkelijk karakter hebben. En dat hebben ze vaak omwille van de nabijheid van negatief beschouwde functies: industrie, spoorweg, snelweg, kantoren. Indien men die dingen niet als negatief beschouwt, maar als deel van het hedendaagse leven, dan zullen in hun nabijheid ook minder snel negatief gedefinieerde marges groeien, en kan in het algemeen een positiever margeconcept ontstaan.

Een belangrijker gevolg kan zijn dat men een reeks karakteristieken van de ruimtelijke ordening kan herzien, dat een deel van de dwangneurose vanzelf oplost. Indien men de stad niet langer als iets negatiefs beschouwt, en de snelweg als iets slechts, dan zal het niet langer een 'logische' oplossing lijken om de uitbreiding van de stad maar tegen de snelweg aan te plakken. En zo kan men meer voorbeelden geven.

---

Men kan - zoals Nederlandse landschapsarchitecten al lang bepleiten - snelwegen en spoorlijnen als een onlosmakelijk deel van de stad en het landschap beschouwen, en zodanig het gebied trachten te ontwerpen (in tegenstelling tot het element) dat de verschillende functies een functioneel en esthetisch evenwicht vinden, zodanig dat bijvoorbeeld de spoorlijn er goed uitziet, de treinreizigers een goed uitzicht hebben, aan de spoorlijn een ecologische verbinding wordt gekoppeld, en het groensysteem van de stad als ecologisch netwerkje functioneert. Het ontwerpen van nieuwe woonomgevingen kan op deze wijze ook veel flexibeler gebruikmaken van de kwaliteiten die reeds in het Nederlandse landschap aanwezig zijn.

---

### **3. Loslaten functiescheiding: activiteiten in plaats van functies**

Een opsplitsen van functies in activiteiten zou een stap vooruit kunnen betekenen: in plaats van 'recreatie' en 'wonen' die al dan niet gecombineerd moeten worden, kan men beter recreatie zowel als wonen opsplitsen in een reeks van activiteiten die men bedoelt. Veel meer combinaties zijn dan mogelijk, en meervoudig ruimtegebruik ziet er niet uit als iets vreemds en moeilijk, maar als een waardevol aspect van het alledaagse leven, iets wat aangemoedigd kan worden door de overheid, en gefrustreerd door goedbedoelde pogingen te ordenen. Het opsplitsen kan soms in plannen opgenomen worden, maar kan niet op dezelfde wijze ingetekend worden als de bestaande functies - dat zou de bureaucratie net vergroten. Eerder valt te denken aan een set van categorieën, die elk een bepaalde lijst van mogelijke activiteiten een plaats geven, en een set van grenzen met elk zijn hardheden voor bepaalde activiteiten. Dit vereist wederom dezelfde mentaliteitsverandering en verhoogde zelfreflectie waarvan al vaak sprake was, maar het kan grote voordelen opleveren. De vergrote flexibiliteit in denken en handelen kan de ontwerpmatige en functionele kwaliteit van het rurale en stedelijke landschap sterk verhogen, een concept als de positieve marge kan makkelijker doorgang vinden, innovatie kan makkelijker gestimuleerd worden, verliezen kunnen tegengegaan worden door de openheid voor toekomstige aanpassingen.

---

Zo zou de functie 'recreatie' op veel plaatsen vervangen kunnen worden door een bepaalde sport, of wandelen, of verbonden met horeca, of meteen als deel gezien worden van een toeristisch-recreatief product in streken met veel toerisme, zoals Drenthe. In sommige gevallen kan de categorie 'recreatie' geldig blijven, in andere gevallen kan ze achterwege blijven. Belangrijk is dat de plannenmakers in elk gebied vrijheid krijgen om zelf de categorieën voor hun plan te bedenken (deze zijn immers de belangrijkste instrumenten van de planner) en dat ze vaardigheid krijgen in het bedenken en hanteren ervan. Eerste voorwaarde voor het verwerven van die vaardigheid is het loslaten van de idee dat één set van categorieën overal gehanteerd dient te worden. Het is toch doodzonde dat pittoreske gebouwtjes op pittoreske plaatsen zelden als horeca gebruikt kunnen worden in Nederland, en dat boeren op aantrekkelijke locaties die een hotelletje willen openen, ellenlange procedures moeten doorlopen, en vaak afhankelijk zijn van toevallige connecties met insiders in de complexe wereld van de ruimtelijke ordening? Praktijkvoorbeelden zijn er te over in Drenthe, de Achterhoek en elders.

---

#### 4. Nieuwe visie op diversiteit in ontwerp en procedure

Een andere hindernis voor het bereiken van de voor ontwerp en functie gewenste flexibiliteit, vormen de vigerende ideeën bij overheden en de gelieerde partijen over ruimtelijke structuur -patroon-variëteit-helderheid-diversiteit. Wat als divers gezien wordt, is diversiteit binnen een beperkt discours van modernistisch ingestelde personen, weerspiegelt niet de mogelijke variatie, et cetera; en niet de gewaardeerde variatie, et cetera, in de rest van de maatschappij. Dit wordt versterkt door de neiging om in vrijwel alle betrokken beroepen en disciplines te redeneren vanachter de tekentafel dan wel vanachter de vergadertafel, waar een perspectief van bovenaf en meest op grote schaal wordt gebruikt. Helderheid op de kaart kan saaiheid in realiteit zijn, structuur op de kaart kan onherkenbaar zijn in het veld, identiteit in woorden kan onherkenbaar zijn voor de bewoners, identiteit in vormen kan een plek stereotyperen of misvormen. Dit betekent niet dat alles alleen maar moeilijker wordt; integendeel: het is een nieuw argument voor meer variatie en flexibiliteit in vormen en ideeën. Die kan ontstaan in de kennismaking met de plek op verschillende schaalniveaus en in de waardering van zowel lokale kennis als ontwerpersvaardigheden in de lokale procedures. Dit houdt ook in dat op het vlak van de procedure, een grotere variatie en ruimte tot experiment dient toegestaan te worden. Dat kan betekenen dat op sommige plekken de ouderwetse blauwdrukplanning van stal gehaald wordt, met een autoritaire rol voor planners en/of landschapsarchitecten. Sommige lokale gemeenschappen mogen dit willen en voor sommige gebieden met hun eigen karakteristieken kan dit de beste oplossing zijn. Interactie hoeft niet overal eenvormig opgelegd worden, mensen kunnen kiezen hun macht af te staan aan de ontwerper of iemand anders. Het punt is dat zij zelf per geval beslissen om die macht af te staan.

Terugkomend op variatie in vormen: hier mag opgemerkt worden dat eenheid in verscheidenheid weliswaar ongeveer de enige karakteristiek is van een landschap die algemeen gewaardeerd wordt, maar dat daarbij zowel eenheid als verscheidenheid voor een veelheid aan dingen kan staan. In planning en ontwerp betekent dit onder meer dat men variatie niet moet nastreven op de schaal van en met het zicht op de kaart van Nederland. Men kan in elk deelgebied en deelgebied van deelgebied, een andere combinatie van elementen en een andere dichtheid waarderen en nastreven. Sommige plekken kunnen we juist waarderen omwille van bepaalde karakteristieken die weinig variatie met zich meebrengen, en sommige plekken kunnen gewaardeerd worden om hun leegte wegens de volheid ergens anders. Een dergelijke blik op variatie en metavariatie kan ook de blik op concepten als structuur, patroon en aanverwanten veranderen, en meer flexibiliteit en variatie in planning en ontwerp mogelijk maken.

---

Een coulisselandschap wordt hoog gewaardeerd, maar een besneeuwde Alpentop evenzeer. En zelfs indien de coulissen hoger gewaardeerd zouden worden dan de top, is dit geen argument om van de Alpen een coulisselandschap te maken. Naast andere tegenargumenten kan men vermelden dat het hier een variatie op een andere schaal betreft. In de coulissen waardeert men de afwisseling van elementen, van open en gesloten, maar men waardeert ook dat er elders bergen zijn.

---



## 5. Herstel landschap en historie in ruimtelijke ordening

Een volgende aanbeveling, verbonden met de vorige, is het versterken en deels bijsturen van een proces dat al geruime tijd aan de gang is in Nederland: verhoogde aandacht voor landschap en historie bij planning en ontwerp. Landschapsarchitecten, historisch geografen, historici en archeologen pleiten hier al lang voor, en het wordt momenteel ingebouwd in beleid (zie bijvoorbeeld de Belvedere-Nota). Dit is een belangrijke positieve ontwikkeling, aangezien de geschiedenis van de modernistische Nederlandse ruimtelijke ordening, op veel plaatsen heeft geleid tot verlies aan variatie, historie, identiteit (zie eerder in dit essay). De ruilverkavelingen hebben daar een reputatie, maar ook andere takken van het systeem zorgden voor een wetenschappelijk verantwoorde ontkronkeling der beken en een productie van dorpsuitbreidingen die in Friesland en Zuid-Limburg vrijwel identieke vormen aannamen.

Men dient er echter voor te waken de aandacht voor cultuurhistorie te verengen tot aandacht voor het bewaren van oude dingen, en dat te organiseren als een nieuwe tak van het overheidsapparaat. Dan vergroot men de overheid, de kosten, verlaagt men de flexibiliteit van de overheid en de mogelijkheden voor ontwerp, en dreigt men de modernistische vervlakking en repetitie te versterken in plaats van het omgekeerde te doen. Wanneer aandacht voor cultuurhistorie enkel leidt tot verlenging, verzwaring, standaardisering van procedures, dan zal het resultaat van die procedures zelden optimaal gebruik kunnen maken van de aanwezige historie en identiteit. En wanneer dergelijke beperkende aandacht voor historie ook de bouwkosten opdrijft zonder noemenswaardige kwaliteitsverbetering van het ontwerp, dan zal het draagvlak voor historie niet lang in stand blijven, en zal historie niet meer als bron van flexibiliteit in het systeem gezien kunnen worden.

## 6. Invloed lokale politiek en lokaal publiek op planning en ontwerp

Net zomin als het mogelijk is objectief aan te geven wat een goed plan is, en welke kennis daarin gebruikt moet worden, is het mogelijk om a priori te zeggen hoe het planproces georganiseerd moet worden, en hoe de daarbij betrokken overheden georganiseerd moeten worden. Eén van de dingen die uit de verschillende deelanalyses en verhaallijntjes in dit essay naar voren komen, is wel dat het lokale niveau van besluitvorming belangrijker zou mogen worden, zonder de deur te sluiten voor eventuele grote grepen van bovenaf. Zonder de instrumenten daartoe te verliezen, want ook dat is een vorm van flexibiliteit. Net zoals een leger noodzakelijkerwijs onderdelen heeft die slechts af en toe in actie komen, zo kunnen delen van een afgeslankte centrale overheid wisselen van functie: meest monitoren, en 'oefenen' in de zin van scenario's blijven bedenken en doordenken, blijven communiceren met politiek en lagere overheden, en af en toe, politiek gestuurd, ingrijpen. Een andere conceptie van mobiliteit bij ambtenaren, zoals eerder voorgesteld, zou een dergelijke opzet kunnen vergemakkelijken.

Lokale kennis kan een grotere rol spelen bij lokale en bovenlokale beslissingen. Op het lokale niveau betekent een aanpassing aan de situatie, lokale wensen, historie, identiteit, niet noodzakelijk dat elke procedure basisdemocratisch dient te verlopen, via een lange proce-

dure van interactie en onderhandeling tussen de partijen, met partijen die over alles beslissen. Ook daar moet variatie mogelijk zijn, moet het mogelijk blijven dat men selectief de macht overdraagt aan overheden en hun helpers. Het moet mogelijk blijven om veel overheidsinvloed uit te oefenen op een gebied indien dat gewenst is, of dat nu in economische, esthetische, ecologische of een andere zin is. Hier weer: men kan de instrumenten veranderen, ze flexibel en meer beheerst toepassen, maar men dient ze niet zomaar weg te werpen. Een andere reden waarom de procedures vaak beperkt kunnen blijven, is het selectief vrijheid geven, in tegenstelling tot het diepgaand onderzoeken van de wensen.

---

Stel dat iedereen het eens is over de grote waarde van het Zuid-Limburgse landschap, dat iedereen erin wil investeren, en men vertrouwen plaatst in een team van landschapsarchitecten, bijgestaan door geografen en historici. Indien dit team met een plan komt waar een aantal structuren en elementen in Zuid-Limburg tot in het kleinste detail zijn uitgetekend, en er gedetailleerde uitspraken over gedaan worden, indien men in de verschillende bestuurslagen onder de indruk is van het plan, en ondanks de detailuitspraken voldoende flexibiliteit onderkent, argumenteren we dat dit stukje regionale landschapsarchitectuur als blauwdrukplanning te verkiezen is boven een verplichting tot uitgebreide interactieve planvorming. En dat de regionale en lokale overheden de vrijheid moeten hebben om voor het blauwdrukplan te kiezen.

---

Hoe precies de rol van de lokale overheden ingevuld dient te worden, kunnen en mogen wij hier niet zeggen. Dat zou moeten voortkomen uit een debat op verschillende schalen. Indien daarbij sommige kernbeslissingen genomen worden (bijvoorbeeld met betrekking tot budgetten, vermindering van middelen voor ruimtelijke ordening in het algemeen, en een bepaalde principeovereenkomst over waardevolle en gevoelige punten waar men streng of investerend moet optreden), dan zullen zich logischerwijs paden uitsorteren. Dan zal op lokaal vlak duidelijk worden wat overal aanwezig is en wat verschuift van plek naar plek, en dan zal ook vanzelf duidelijker worden wie en wat of heelaas afvalt, of naar een andere functie kan.

De keuze van de plekken en onderwerpen waar men directe vrijheid wil toestaan, zal ook meteen gevolgen hebben voor de soorten expertise die overblijven, en voor de onderwerpen en plekken waar men wel degelijk aan intensieve interactieve procedures dient te denken. Het ontwerpen van die procedures, en het onderzoek naar de efficiency en het democratische gehalte ervan, dient echter nog een paar stappen verder te gaan dan het huidige bewieroken of afkraken van interactieve planning en besluitvorming. Lengte is niet altijd een probleem, is soms onvermijdbaar, zoals het soms onvermijdbaar is bij een puur technocratische-centralistische planning. Zolang men streeft naar de eenvoud in de procedure, is dat niet altijd een probleem. Wel problematisch is vaak de verborgen erosie van het democratische gehalte van besluitvorming in interactief beleid. Zoals vaker werd aangestipt, is de representativiteit van de betrokken burgers vaak problematisch. Men dient er aldus voor te waken dat een vertroebeling van het beeld der mensenwensen niet vervangen wordt door een nieuwe vertroebeling van dat beeld; deze keer vanuit een twijfelachtige selectie van

vertegenwoordigers. De twee wegen der macht (representatie en participatie) kennen geen vooraf te bepalen ideaal evenwicht, maar men kan wel stellen dat interactie aan belang zal winnen en dient te winnen. En dat de gevaren die ermee verbonden zijn, en de mogelijke oplossingen ervoor, beter in beeld gebracht dienen te worden. Enkele stereotiepe gevaren zijn de plaatselijke handelaars of de gepensioneerde onderwijzers die de macht in handen krijgen!

Een deel van de nationale rol - en die van de provincies - kan wellicht het monitoren en flexibel adviseren van de lokale processen van interactie blijven. Zeker omdat de aard der vragen en problemen op lokaal niveau sterk zal wisselen naar tijd en plaats, en men niet constant de mankracht en expertise in huis dient te hebben op lokaal niveau. De verhouding tussen de beperkte maar relatief machtige lokale staf en de federale consultants die steeds rollen moeten combineren (helpen en monitoren en mogelijks ingrijpen), zal niet altijd eenvoudig zijn, maar ook daar kan over de afbakening der bevoegdheden onderhandeld worden.



# 4.

## Conclusies

Dit essay is geen blauwdruk voor een nieuwe ruimtelijke ordening in Nederland. Het is ook geen zuiver academische vingeroefening in de toepassing van sociale systeemtheorie bij de analyse van ruimtelijke ordening (een sterker Luhmanniaanse blik op het systeem kan men vinden in het postscriptum). Vanzelfsprekend zit het ergens tussenin. Maar waar precies?

We trachtten analytische precisie na te streven in deel 1 and 2, niet louter exegese van Luhmann. Deel 3, waar richting oplossingen gedacht werd voor de gediagnostiseerde problematiek, is in zijn eerste reeks aanbevelingen abstracter; in de tweede reeks concreter. We willen echter benadrukken dat de eerste reeks wellicht de belangrijkste is, en de meest verrijkende, ondanks het abstracte karakter. In noodzakelijk vage contouren komt daar een alternatieve inrichting naar voren van de organisatie van het systeem der ruimtelijke ordening, een inrichting die ten dele persoonlijk is, maar die grotendeels voortvloeit uit de voorgaande analyse. De tweede, concretere lijst is een veel persoonlijkere selectie van praktische punten die wellicht sneller realiseerbaar zijn en die minder hecht aansluiten bij de analyse. Een reconstructie van het systeem in de voorgestelde richting (eerste lijst) zou immers een schier ontelbaar aantal mogelijke praktische gevolgen hebben. Bovendien zouden bij veel van die gevolgen, de vrijheidsgraden en de democratisch en praktisch gewenste beslissingsstructuren niet toelaten dat wij het eindresultaat hier schilderen.

Vooraleer de aanbevelingen uit lijst 1 en 2 nut hebben, dient het inzicht postgevat te hebben dat het systeem zich momenteel in zelfreferentie instandhoudt, het inzicht hoe dat gebeurt, en het inzicht dat dit *noodzakelijkerwijs, a priori*, leidt tot een structureel divergeren van het sturingsstelsel en de werkelijkheid die geacht wordt gestuurd

te worden. Dergelijke divergentie is noodzakelijk negatief, omdat ze ethische, esthetische en economische problemen oproept. Er volgt logischerwijze uit dat de resultaten van het systeem noodzakelijk suboptimaal zijn, dat er bij eenzelfde hoeveelheid mensen en middelen, bij dezelfde vragen, oplossingen zijn die een beter antwoord op de maatschappelijke vragen geven bij een beter gebruik van de middelen.

Dat is een ander perspectief, en een ander inzicht dan men zou verkrijgen bij het stellen van de vragen: Is men tevreden met wat er nu is? Hoe goed is het? Het systeemperspectief toont dat de huidige Nederlandse ruimtelijke ordening, onafhankelijk van de vraag wat er goed en slecht is in de resultaten, een structuurfout vertoont die suboptimale situaties zal blijven oproepen. Men kan aantonen dat de resultaten beter zouden kunnen, voorafgaand aan de analyse van elk resultaat. Daarnaast kan men ook elk resultaat analyseren en trachten te toetsen aan alle mogelijke alternatieven, maar dat is een ander soort analyse.

Een soort analyse bovendien dat al te vaak gevangen zit in dezelfde structuurfout die de problemen veroorzaakt, een analyse die de waarneming van de structuurfout bemoeilijkt en die verhoogde flexibiliteit eerder in de weg staat dan de deur ervoor opent. In die zin geeft Luhmann een erg nuttige aanvulling op de bestaande denkwijzen, een conceptuele aanvulling die de weg vrij kan maken voor het bedenken van een scala aan nieuwe praktijken en organisatievormen.

Daarbij zullen vele bestaande praktijken ongetwijfeld acceptabel blijven en blijven, maar van een nieuwe gronding voorzien, getooid met nieuwe ethische, esthetische en economische argumenten. Ze zullen bovendien op een positieve manier kwetsbaar gemaakt worden, vatbaar voor verandering en voor flexibele interpretatie.







# 5.

## Postscriptum: planning en systeemtheorie revisited

Voor Luhmann was onderzoek in zijn trant noodzakelijk tweede-orde-observatie: het observeren van observaties, het observeren van de wijze waarop sociale systemen zichzelf en hun wereld vormgeven. Een organisatie is een sociaal systeem, bestaand uit beslissingen, die elkaar in de tijd aaneenrijgen en in deze actie het systeem instandhouden. Ruimtelijke ordening kan beschreven worden als een dergelijke organisatie, als een dergelijk sociaal systeem, en we hebben getracht beknopt de wereld en het zelfbeeld van de Nederlandse ruimtelijke ordening te observeren; haar observatie te observeren. We hebben daarbij niet het technische gehalte nagestreefd dat Luhmann voorschrijft. Hij eist een precies gebruik van zijn dicht geweven begrippenkader, ten einde niet stiekem te vervallen in de taal van het beschrevene. Dat zou betekenen dat men zich onbewust laat meeslepen door de taal en de wereld van de observatie, dat de distinctie eerste/tweede-orde-observatie vervalt en dat de tweede-orde-observatie gereduceerd wordt tot een gewone observatie. Luhmann zou ook niet goedkeuren dat we beeld en zelfbeeld van de organisatie constant vergeleken met beelden die men in andere systemen van de organisatie en de buitenwereld heeft. Het is in wezen vreemd aan de systeemtheorie om voor te schrijven hoe een organisatie zich dient te gedragen, hoe een sociaal systeem zou behoren te zijn.

Met andere woorden: dit is geen zuivere toepassing van zijn sociale systeemtheorie. De scherpte van onze observatie is daardoor wellicht enigszins aangetast, en niet al de gebruikte begrippen zijn in te passen in zijn systeem. We hebben eclectisch gebruik gemaakt van een aantal kernbegrippen uit zijn theorie om onze analyse van zelfreferentie, zelforganisatie en aanpassingsvermogen te structureren. In tegenstelling tot Luhmann namen we een expliciet normatief standpunt in: ruimtelijke ordening is een organisatie die op iets buiten zichzelf gericht is,

en dat moet gebeuren op een democratisch bepaalde wijze. Politiek en maatschappij zijn omgevingen voor de organisatie, en het beeld van die omgevingen wordt volgens de regels en mogelijkheden van de organisatie gemaakt. Gerichtheid op die omgevingen kan veranderen in een richting die door andere systemen (politiek, recht, bedrijfsleven, maatschappij als geheel) niet gewaardeerd wordt, en dit is volgens onze argumentatie in Nederland het geval. Aangezien het systeem zijn blinde vlekken vergroot en zich aanpast op een wijze die volgens de democratische spelregels niet gewenst is, zijn observaties van buitenaf belangrijk om de blinde vlekken in de interne constructie van de buitenwereld te compenseren.

Dat is mogelijk omdat we ondanks alle geslotenheid van sociale systemen, in dezelfde wereld wonen - het enige sociaal systeem dat we allemaal delen. We kunnen communiceren als bewoners van eenzelfde maatschappij als verbindend sociaal systeem, en we kunnen ons bedienen van een taal die ook bruggen kan slaan. Hoewel het ene sociaal systeem - bijvoorbeeld een postmoderne wetenschap - volgens Luhmann enkel kan communiceren over en niet met het geobserveerde sociaal systeem, kan men communiceren met de psychische systemen (de mensen) die noodzakelijk drager zijn van het geobserveerde sociaal systeem, en zo een nieuwe weerstand geven tegen het systeem. Deze weerstand kan een reactie uitlokken in het systeem, kan het systeem ertoe dwingen zijn distincties aan te passen, het beeld van zichzelf en de buitenwereld te herzien.

Differentiatie is volgens Luhmann een kenmerk van onze maatschappij. Het hoort ook bij de democratie. Recht, politiek, wetenschap, administratie, religie en economie hebben zich in de loop der tijden gedifferentieerd, hebben elk een eigen autopoïese op basis van eigen distincties gevormd. Daar komt ook bij Luhmann iets normatief de redenering binnen, en daar stemmen we wel overeen: wat gedifferentieerd is, moet gedifferentieerd blijven. Dedifferentiatie werpt ons terug in een primitiever stadium van de maatschappelijke zelforganisatie.

Veel van de abstracte en concrete, theoretische en praktische opmerkingen eerder in dit essay zijn aansporingen tot het opheffen van dedifferentiatie en tot het vergroten van differentiatie. Een systeem past zich steeds aan zijn omgeving aan, in de zin dat het steeds nieuwe beelden van die omgeving ontwikkelt en zich daarnaar richt. De organisatie valt uit elkaar als er niet meer gecommuniceerd wordt, als er geen beslissingen meer genomen worden. Aangezien het in het geval van ruimtelijke ordening niet gewenst is dat de organisatie verdwijnt, dient de organisatie steeds weer geprikkeld te worden van buitenaf, en dienen daarvoor de middelen gemaakt te worden: daartoe moeten de discours ontvlochten worden. Hoe meer observaties weer onafhankelijk worden, uit het systeem gehaald worden, hoe meer omgevingen voor het systeem ontstaan die voor wrijving kunnen zorgen en aanpassing kunnen veroorzaken.

Dat geldt ook voor vele praktische aanbevelingen. Wanneer de professionele rollen en de disciplinaire rollen in ruimtelijke ordening ontvlochten worden en zich aan hun eigen basisdistincties kunnen houden, is het vermogen van het systeem tot aanpassing aan de omgeving

groter, wegens het veel sterker geschakeerd beeld van de omgeving, de scherpere zelfbeschrijving, en het superieure beeld van het scala aan aanpassingsmogelijkheden. Meer omgevingen zijn gevormd. Conceptuele omgevingen, in de communicatie, en daarna mogelijkwerwijs fysieke omgevingen. Rekening houden met mensenwensen, met historie en landschap, met marktfragen, zal eenvoudiger zijn bij het vergroten van de weerstand die het systeem van een veelvoud aan omgevingen ondervindt. Dat noodzaakt het systeem een complexer beeld van de omgeving te hebben en de aanpassing te verfijnen.

In het specifieke geval van de Nederlandse ruimtelijke ordening zou ons inziens uit een dergelijk aangescherpt beeld van zichzelf en de omgeving, de beslissing moeten volgen van het systeem om zichzelf te vereenvoudigen. Om het programma te vereenvoudigen, het aantal rollen in het systeem te verminderen, kleiner te worden ten opzichte van de omgeving. Dat is een lastige zaak, waar misschien de tweede-orde-observaties van de kritisch omringende systemen (politiek, wetenschap,...) zouden moeten leiden tot de harde weerstand van besparingen, of het aanstellen van een weerbarstig psychisch systeem 'interim-manager', potentieel een bijzonder invloedrijke omgeving.

Tegelijk mag men de lat niet te hoog leggen voor welke hervorming dan ook. Eerder werd betoogd dat ter garandering van de flexibiliteit, een permanente reorganisatie van de overheid de norm zou moeten zijn. Om de negatieve gevolgen daarvan te minimaliseren en de positieve te optimaliseren, zou een structuur moeten gezocht worden die een dergelijke aanpassing toelaat intern te accommoderen, door intern mensen en middelen te verplaatsen. De autopoiese van het systeem, de wijze waarop het zichzelf reproduceert door zijn elementen te reproduceren, zou daarbij aangepast moeten worden; de idee van structuur en element, van een baan bij de overheid, aangepast. Een voorbeeld is de voorgestelde vermindering van het aantal specialisten ten voordele van generalisten: een dergelijk element past in een andere structuur; de andere structuur zal eerder dit element gaan produceren, et cetera, ad infinitum. Ook hier lijkt een veelbelovende weg van 'harde weerstand' te zijn om mensen van buitenaf en kennis van buitenaf in de organisatie te katapulteren. Maar maakbaarheid is altijd beperkt, wegens de padafhankelijkheid die door buitenstaanders weer moeilijker in te schatten is, en wegens de beperkte transparantie van de organisatie voor de nieuwelingen en hun bevelen.

Een andere Luhmanniaanse reden om de lat niet te hoog te leggen, is de volgende: een organisatie kan slechts functioneren bij een sterke vereenvoudiging van zichzelf en de omgeving. En een naturalisering daarbij: de organisatie zelf en de omgeving worden voorgesteld als transparant, en noodzakelijkerwijze zus of zo (in tegenstelling tot ondoorzichtig en contingent). Dat maakt een zelfbeeld van rationeel, consistent, doelgericht handelen mogelijk. Luhmann spreekt van deparadoxificatie, het schijnbaar opheffen van de inherente paradox van elke beslissing, die het makkelijker maakt door te gaan met beslissen en dus voort te bestaan als organisatie. De inherente paradox van elke beslissing laat zich misschien het eenvoudigst als volgt formuleren: een beslissing is een distinctie die gevormd wordt tegen de achtergrond van een vorige beslissing, maar het vormt tegelijk die vorige beslissing.

In elke beslissing wordt de vorige beslissing gedefinieerd, en wordt opnieuw gedefinieerd wat een beslissing is. Het verschil beslist/onbeslist is op zich onbeslisbaar, en dit besef kan leiden tot structurele instabiliteit in de organisatie. Organisaties leven daarmee (en met verwante paradoxen) door zichzelf selectief blind ervoor te maken (de deparadoxificatie). Een beslissing wordt genomen onder druk van 'de omgeving' van 'de tijd', of omwille van 'de aard der zaak'. Maar in elk geval wordt over het hoofd gezien dat omgeving, tijd en object eigen constructies zijn, die als dwingende oorzaak aan zichzelf worden gepresenteerd om de beslissing te vereenvoudigen.

Door de deparadoxificatie gaan allerhande vereenvoudigingen genaturaliseerd worden, een eigen leven leiden, en zij kunnen bijdragen aan een verstarring van het wereldbeeld van de organisatie. Wederom een paradox: dat wat het voortbestaan van de organisatie mogelijk maakt, bedreigt tegelijk dat voortbestaan. Het maakt immers toekomstige aanpassingen moeilijker. In het geval van de ruimtelijke ordening zijn er andere organisaties die hun observaties kunnen inzetten om deze naturalisering waar nodig aan het licht te brengen, en reacties uit te lokken.

Luhmann heeft een bijzonder moeizame relatie met het concept 'management', en na het voorgaande is het niet moeilijk te begrijpen waarom. Organisaties bestaan niet uit mensen, maar uit beslissingen. De rol van een individu in het herstructureren van een organisatie en het leiden ervan, schat hij niet heel hoog in. Wellicht is hij hier bevooroordeeld, door zijn afkeer van het sterrendom van managers die alle positieve veranderingen in een organisatie aan zichzelf toeschrijven. Luhmann ziet besluitvorming als een proces dat zichzelf instandhoudt en definieert, onafhankelijk van de individuen, en afhankelijk van de structuren die het zelf scheidt en van de historie van eerdere beslissingen.

Een organisatie is gekoppeld aan allerlei andere organisaties en maatschappelijke domeinen, die allemaal omgevingen zijn. Psychische systemen, mensen, vormen de bruggen tussen de systemen, en een mens maakt deel uit van een hele reeks sociale systemen, elk met zijn eigen logica. Wisselen van systeem is wisselen van logica. Personen die een andere logica in een organisatie binnenbrengen, kunnen dat niet doen zonder 'vals te spelen', d.i. zich buiten de organisatie te plaatsen, of de organisatie te beschadigen, of een interpretatie van die logica te geven die past in de organisatie. Ook de observatie van het systeem zal moeten plaatsvinden volgens de distincties van het systeem zelf, om de openheid te genereren iets in de communicatie in te bouwen dat in het systeem overgenomen wordt. Ook hier stuiten we op de beperktheid van 'management'. Een systeem 'managet' zichzelf voornamelijk. In elke beslissing wordt gedefinieerd wat de vorige beslissing was, en de precieze doorwerking van een beslissing is nauwelijks te achterhalen.

Ruimtelijke ordening, als systeem dat gekoppeld is aan een veelheid van systemen, en als slachtoffer van interne dedifferentiatie, is zich niet goed bewust van de aard van de koppelingen. Management zou erin moeten bestaan de reflectie over de externe koppelingen binnen het systeem te verbeteren. Redenerend volgens Luhmann, en ons daarbij

aansluitend, willen we afsluitend nogmaals betogen dat de hervorming van het systeem ruimtelijke ordening best kan gebeuren door de perspectieven erbinnen te ontkoppelen, en die ontkoppeling structureel te maken. Het systeem kan verkleinen, de omgeving vergroten, en bij een bepaalde structurering van de omgeving, kan de flexibiliteit van het systeem op lange termijn een stuk waarschijnlijker gemaakt worden. Doordat die geherwaardeerde omgeving (politiek, wetenschap, bedrijfsleven) druk kan uitoefenen, en een deel van de managementrol over kan nemen. De maatschappij, als verzameling van burgers, kan ook aan invloed winnen, een meer relevante omgeving worden, die meer weerstand opwekt in het systeem, meer reacties uitlokt. Indien men een grotere vrijheid aan burgers toekent, vereenvoudigt de managementtaak vanzelf. Wat precies moet gebeuren, komt veel meer van buitenaf.

Wellicht de belangrijkste managementtaak die overblijft, is het vrijwaren van het aanpassingsvermogen, het vrijwaren van de openheid. Dit houdt in dat de kwaliteit van de observaties, van de beslissingen, constant in de gaten dient gehouden te worden - ook door de omgevingen. We argumenteren dat in de Nederlandse ruimtelijke ordening, dit enkel kan gebeuren als een paradigmawissel plaatsvindt, *als het systeem zichzelf herstructureert op basis van een nieuwe distinctie: in plaats van correct vs incorrect geordend, zou het maatschappelijk gewenst vs ongewenst ongeordend moeten zijn*. Dat richt vanzelf meer de aandacht op de buitenwereld, ook als het beeld daarvan intern gecreëerd wordt.



- Abbott, Ph., *Political thought in America. Conversations and debates*, Prospect Heights, Ill., 1999.
- Allmendinger, P., *Planning theory*, Houndmills, 2002.
- Bakken, T., T. Hennes, *Auto-poetic organization theory. Drawing on Niklas Luhmann's social systems perspective*, Copenhagen, 2002.
- Beatly, T., *Ethical land use. Principles of policy and planning*, Baltimore 1994.
- Foucault, M., *Les mots et les choses*, Paris, 1968.
- Foucault, M., *Surveiller et punir*, Paris, 1975.
- Hillier, J., *Shadows of power. An allegory of prudence in land-use planning*, London, 2002.
- Luhmann, N., *Social systems*, Stanford, 1995. (1st ed. 1984)
- Luhmann, N., *Ecological communication*, Oxford, 1989.
- Macchiavelli, N., *Discorsi*, Amsterdam, 1997 (1e ed. Florence 1519)
- Scott, C., *Seeing like a state. Why certain schemes to improve the human condition failed*, New Haven, 1998.
- Throughmorton, J., *Planning as persuasive story-telling. The rhetorical construction of Chicago's electric future*, Chicago, 1996.
- Van Ark, R., *Planning, contract en commitment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning*, Wageningen-Delft, 2005.
- Van Assche, K., *Signs in time. An interpretive account of urban planning and design, the people and their histories*, Wageningen, 2004.
- Van Assche, K., *Taal en wereld van meervoudig ruimtegebruik*, in: *Bijdragen aan de plandag Gent 2003*, Gent, 2004.
- Van Assche, K., M. Duineveld, R. van Ark, *Obstacles for change in Northern European Planning*, Paper for AESOP 2005 conference, Vienna. (Electronic publication on conference website).
- Van Assche, K., M. Jacobs, *Kwaliteit als crisisproduct*, in *Rooilijn*, 36, 5, 2003, pp. 252-259.

Van Assche, K., *Liever geen ruïnes. Waarom Nederlanders een afkeer hebben van verval in het landschap*, in *Blauwe Kamer*, 2004, 6, pp. 70-73.

Van Assche, K., *Foucault en de Nederlandse ruimtelijke ordening*, in: R. During, N. Aarts, eds., *Boundaries of space*, Utrecht, 2006 (in press).







## **Deel 2:**

Reacties van F. Schoorl,  
B. van de Klundert en  
W. Derksen



# Ruimte op de sofa

## - Fred Schoorl

De overzichtelijke wereld ligt achter ons. Bram de Swaan zette ooit al eens scherp uiteen hoe in onze samenleving de zekerheden van onze sociale groep langzaam maar zeker verdwenen. De kerk, het dorp, de buurt, alle rotsvaste sociale verbanden; ze verwateren. En met het verlies van die zekerheden ook de vanzelfsprekendheden: opvattingen, voorkeuren en wensen. Ik moest aan De Swaan denken toen er om een reactie werd gevraagd op een essay over 'de' ruimtelijke ordening van Kristof van Assche. Het essay bleek een soort freudiaans verhaal over de ruimtelijke ordening te zijn. Een verhaal dat ergo een persoon nodig heeft, een patiënt zelfs, die min of meer ernstige psychische klachten heeft. In het geval van de ruimtelijke ordening zijn dat: ontkenning, verdringing en perversering. Tenminste, zo lees ik het essay dat prof. Van Assche heeft geschreven. Het is moedig dat hij dit onderwerp durft aan te pakken vanuit dit perspectief. Maar moed wordt niet altijd beloond. De noodgreep die hij bij de aanvang van het essay pleegt, namelijk de ruimtelijke ordening tot één persoon maken, is tegelijkertijd een zwaktebod. Van Assche begint al met het spreken over 'ze' als dit vakgebied zichzelf iets te serieus neemt. Vervolgens over 'men' als het gaat over verdringing, sublimatie en aanverwante zaken. Zelfs de waarneming wordt gepersonifieerd: er is sprake van 'haar beeld van haar omgeving' als het gaat over het beeld dat de ruimtelijke ordening van de maatschappij heeft, of niet heeft. Al met al is deze kunstgreep een te grove versimpeling van de huidige complexiteit in de vakwereld. Die wordt - net als de wereld van De Swaan - steeds onoverzichtelijker, minder eenduidig. Er is eerder sprake van een tastende, diffuse planningsgemeenschap dan een *closed community*. De sympathie die je als lezer voelt voor de moed van Van Assche verwordt al snel tot de angst voor een beproeving van psychoanalytische kletsika over de ruimtelijke ordening. Dat onheilspellende gevoel blijft aanwezig als je de vele pagina's denkwerk doorleest. Gelukkig kom je

al lezend nog enkele rake observaties, overdenkingen en deelanalyses tegen. Leuke bloemen, maar het wil maar geen boekje worden. Het had allemaal ook een onsje minder gekund.

Het begint al met een zwakte van veel sociaal-wetenschappelijke literatuur. De auteur heeft een boek gelezen, is in de greep van een denker, en hangt daar een heel verhaal aan op, soms radeloos op zoek naar parallellen. In dit geval gaat Van Assche aan de wandel met als 'relatieve nieuwigheid' (sic!) Niklas Luhmann. Luhmann heeft een sociale systeemtheorie ontwikkeld. De theorie wordt door de auteur zelf als 'hoogst complex' gekwalificeerd, waardoor je als lezer de bui voelt hangen. Een alledaagse uitleg zit er niet in. Dat is zelfs consistent met de stelling dat complexiteit in Luhmanns theorie kennelijk 'altijd goed' is. Wat ik nu ga opschrijven, is dan ook *dead simple*. Luhmann beweert dat in een sociale groep, subgroepen zitten die, als ze ophouden met nadenken, meer op elkaar gaan lijken en daarmee de kracht van het complexe systeem niet dienen. De deelgroep wordt 'incrowd'. Een bekend voorbeeld in ons land is de zogenoemde achterkamertjespolitiek. Die leidt ertoe dat de politieke subgroep zich vervreemdt van zijn omgeving. Oude politiek, heet dat. Het dualisme moest helpen dit bezwaar te bestrijden. Maar dit terzijde.

De analyse van Van Assche komt erop neer dat de wereld van de ruimtelijke ordening eigenlijk ook een soort oude politiek is geworden. Te veel met elkaar bezig, te veel elkaar bevestigend, te veel gelijkschakeling en monisme, te weinig luisterend naar de omgeving, en dus vervreemd van de maatschappij. Kortom: autistisch. Ik vraag me af of we het hocus-pocus van Luhmann nodig hadden om tot deze conclusie te komen. Je zou zelfs kunnen zeggen dat Van Assche wat laat is met zijn analyse, want de hele discussie over de accentverschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie - of gebiedsontwikkeling - heeft daar natuurlijk mee te maken. Iedere deelgroep benadrukt in deze omslag natuurlijk weer zijn eigen accent - de ontwikkelaar wil snelheid van uitvoering, de architect wil kwaliteit, de actiegroep wil inspraak, de bestuurder wil draagvlak, etc. etc. Maar het blijft een ontwikkeling die de bevrijding en interactie van een verdwijnende closed community weerspiegelt. Zelfs VROM is met zijn adagium 'van hindermacht naar ontwikkelkracht' zichzelf in die zin freudiaans aan het bevrijden en herpositioneren.

Het toeval wil dat tijdens de lezing van Van Assches essay, op dezelfde bureautafel de elegante intreedende "Het huis zonder eigenschappen" van prof. Bernard Colenbrander lag. Ook daarin wordt gewag gemaakt van een vastlopend systeem; in dit geval van het modernisme in de architectuur. Colenbrander laat zien dat de onbestuurbaarheid van het systeem - met als voorbeeld staatssecretaris van Geels opmerking dat er maar twee mensen op aarde het Bouwbesluit begrijpen - juist de rol van de mens marginaliseert. Het systeem leeft in een illusie van beheersbaarheid, zie daar de ware ziekte van de ruimtelijke ordening. En juist dat leidt tot onbeheersbaarheid. "Onvoorziene ontwikkelingen maken dat wat begon als een breed opgezette poging tot beheersing, al snel afglijdt tot een oncontroleerbare, catastrofale heteromobilititeit." Voorbeeld is onder meer de ontwikkeling van bevrijdend automobilisme in het complexe probleem van files. Ook bij Colenbrander wordt trouwens gepleit voor meer eigenheid, meer dwarsheid; bij hem om de

wereld van architectuur en stedenbouw vitaal te houden. Weg van het brave marktconforme consumentisme.

Waar volgens Colenbrander de illusie van beheersbaarheid vanzelf wordt opgeheven door het systeem, is bij Van Assche een brede doorbraak nodig. Je zou kunnen zeggen: Van Assche heeft op een ingewikkelde manier eenvoudig gelijk. Natuurlijk kraakt het roemruchte Nederlandse planningsstelsel in zijn voegen. Natuurlijk is de met maakbaarheid, beheersbaarheid en rechtvaardigheid doordesemde cultuur danig gaan gisten. Maar 'we' zijn het autisme wel voorbij. Niemand is nog tevreden. Iedereen zoekt nieuwe mores, spelregels en praktische werkwijzen. De urgentie van fundamentele bezinning en verandering wordt dan ook al overal gevoeld. Echter, niet de theorie, maar de praktijk is weerbarstig. We worstelen met luchtkwaliteit, met water en klimaat, met sprawl en natuur, en met een verkeersinfarct dat behandeld moet worden. Daarnaast is het zuchten en steunen over de rolverdeling binnen het publieke bestel, over de verhouding publiek en privaat, over de schaal van besturen en over de deskundigheid, kennis en competenties van alle betrokken spelers in het veld. Hier raakt de wereld van de ruimtelijke ordening dan ook verstrikt in de problematiek van het politiek-bestuurlijke domein. Er moet wat gebeuren, maar het systeem lijkt ons hierin niet te helpen. Het systeem is aan het eind van zijn Latijn. Ook Van Assche werpt er een wat meewarige blik op: het was allemaal zo goed bedoeld. Maar zo kan het niet langer. Het gaat van kwaad tot erger. We zitten gevangen in het systeem, zijn verblind en dus zelf schuldig aan het versterken van de mankementen. Het is dan ook allerm minst verrassend dat Van Assche het woord "paradigmawisseling" van stal haalt. De ideologie, de instituties en de gebruiken, alles moet veranderen. Of het vak hiermee paradigmatisch wordt wakker geschud, waag ik echter te betwijfelen. Of beter: de operatie is nog gaande.

Waar in het essay afscheid genomen wordt van Luhmann c.s., wordt Van Assche langzamerhand terzake en wint het verhaal aan zeggingskracht. Het eerste rijtje aanbevelingen is niettemin van een bijna aandoenlijke eenvoud. Trek interim-management aan! Geef meer vrijheid aan burgers! Vereenvoudig het systeem! Temper de overheid! Enfin, stuk voor stuk best belangrijk. Hij weet het soms op prettige wijze praktisch te maken. Hier zie je ook dat hij op weg is aspecten van de huidige ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening opnieuw uit te vinden. Soms terecht dus, maar niet verrassend. Het tweede rijtje aanbevelingen heeft dit bezwaar ook en mist de autoriteit om een en ander af te dwingen. Biedt experimenteerruimte aan! Denk in activiteiten in plaats van functies! Maak lokaal belangrijk! En - het heeft mijn sympathie - geef meer aandacht aan historie en landschap. Dit laatste verraadt zijn Wageningse wortels. Nogmaals, het is divers, heeft onvoldoende samenhang, maar het kan op zichzelf geen kwaad om er de aandacht op te vestigen.

Het essay van Van Assche is dan ook een aardige aanvulling op de pleidooien voor een vernieuwde ruimtelijke ordening, maar niet veel meer dan dat. Theoretisch blijft het een lange aanloop voor een klein sprongetje. Praktisch gezien bevat het waardevolle aanbevelingen, die echter als samenhangend pakket niet overtuigen. Hier zal de veronderstelde *closed community* in de ruimtelijke ordening dan ook niet

van schrikken. Die zullen veelal zeggen: dat doen we al! En dat is misschien wel de grootste waarde van dit essay: pleiten voor meer zelfreflectie als voorwaarde voor een betere praktijk. Als de rekening niet al te hoog is, mag de behandeling van de patiënt wat mij betreft gebeuren met hulp van dr. Van Assche. In de bijsluiter is nog wel ruimte voor een beknopte tekst over schadelijke bijwerkingen van een autistische ruimtelijke ordening.







# Een prikkelende aanzet tot denken - Bram van de Klundert

In retrospectief herken ik veel in de hoofdlijn van kritiek van Van Assche: ruimtelijke ordening heeft te lijden onder dedifferentiatie, zelf-referentie, decalage en dominantie van het modernisme. Ook de negatieve effecten daarvan in ethisch, esthetisch en economisch opzicht herken ik. Tot zover biedt het essay veel interessante materie om over na te denken.

Mijn eerste kanttekening heeft betrekking op zijn finale criterium voor een goede ruimtelijke ordening: 'een ordening waar burgers tevreden over zijn'. Dat vind ik te simpel en het geeft ook een zwak punt in zijn betoog aan. Hij gaat niet in op een van de wezenlijkste uitdagingen van de ruimtelijke ordening: optimaliseren van de spanning tussen gemeenschappelijke en individuele belangen, en de rol van consensus daarbij. Hij geeft ook slechts zeer beperkte oplossingen om iets te doen aan de hoofdpunten van kritiek, maar kiest voor minder overheid en meer vrijheid voor het individu. Wezenlijke argumenten daarvoor ontbreken en hij legt ook geen verband tussen die keuze en de hoofdpunten van kritiek.

Een tweede kanttekening die ik wil maken, is dat de fenomenen dedifferentiatie en modernistische dominantie zich niet beperkten tot de wereld van de ruimtelijke ordening. De naoorlogse periode was er een van consensus in de samenleving als geheel. Op alle terreinen van overheidszorg werden vanuit de wereld van wetenschap, ethiek en esthetiek, eenzijdige, modernistische opvattingen losgelaten. Het zou interessant zijn om vergelijkingen te maken met ontwikkelingen op andere terreinen van overheidszorg als onderwijs, gezondheidszorg maar ook marktontwikkelingen: zijn de maatschappelijke veranderingen op het terrein van emancipatie, individualisering, mondialisering, de rol van de overheid, marktwerking, enzovoorts, aan de ruimtelijke

ordening meer voorbijgegaan dan aan andere terreinen? Heeft het postmodernisme het modernisme in de ruimtelijke ordening niet overwoerd?

Ik heb de indruk dat de ruimtelijke ordening op dit moment niet voorloopt in de vertaling van al deze veranderingen naar de ruimtelijke organisatie, terwijl ik tegelijkertijd denk dat de context van de ruimtelijke ordening zo sterk is veranderd dat de aanpassingen die uit de nieuwe WRO en de Nota Ruimte voortkomen, niet voldoende zullen zijn. Op een aantal terreinen zijn fundamentele veranderingen in het stelsel en de daarbij behorende doctrines aan de orde. Doctrines als de compacte stad, de scheiding stad-land, het Groene Hart, et cetera, voldoen niet meer, komen niet meer tegemoet aan maatschappelijke wensen. Nieuwe doctrines zijn nodig. Geëmancipeerde burgers hebben wensen die onvoldoende aan bod lijken te komen. Zoals Lomborg het milieubeleid gefileerd heeft met zijn efficiencymes, zouden we misschien ook de ruimtelijke ordening eens moeten proberen te beoordelen op haar bijdrage aan onze welvaart en ons welzijn.

De oplossingen die Van Assche formuleert, komen maar beperkt tegemoet aan de door hem geschetste problemen. Ze komen deels voort uit het voorgaande, maar lijken vooral geïnspireerd door zijn Amerikaanse ervaring.

Hij stelt voor de padafhankelijkheid te verkleinen door bijvoorbeeld een sterke interim-manager aan te stellen. Dat is een strategie die in heel veel organisaties waar een omslag moet worden gemaakt, wordt gebruikt. Interim-managers zorgen dat de boel blijft lopen, maar niemand verwacht van een interim een bevlogen visie, een nieuwe missie. Er moet gemanaged worden, maar in onze postmoderne wereld hebben we ook leiderschap nodig. Modern leiderschap is gebaseerd op een verhaal waar grote groepen zich in kunnen vinden, enthousiast voor kunnen worden. Het verhaal is de basis voor consensus. Consensus moeten we niet afschaffen, maar steeds opnieuw en op een hoger niveau realiseren. Je zou kunnen zeggen dat Van Assche op dit punt een belangrijk gegeven over het hoofd ziet: iedere vier jaar hebben we immers een nieuwe nationale interim-manger die we "minister" noemen. Onze huidige minister lijkt een strijd aangegaan om zich te ontworstelen aan de dedifferentiatie die Van Assche aangeeft. Die worsteling verdient waardering; waar de herwonnen vrijheid toe leidt is een ander punt.

Padafhankelijkheid is ook niet iets speciaal in de ruimtelijke ordening (denk aan het qwerty-toetsenbord, spoorwegen, de DOS-computer) en ook niet per definitie negatief (moet Nijmegen van de kaart omdat het een Romeinse nederzetting is geweest?) en is zeker niet alleen te wijten aan gedifferentieerde vakbroeders. Misschien is padafhankelijkheid wel een kerneigenschap van ruimtelijke ordening. Het wordt pas een probleem als nieuwe condities niet meer adequaat tegemoet kunnen worden getreden. Het zou goed zijn om te bezien waarom er geen fundamenteel debat wordt gevoerd over doctrines. Doctrines ontstaan vaak zonder wetenschappelijke of empirische onderbouwing, maar grijpen wel aan op diepe, impliciete, culturele lagen. Juist daarom zetten ze niet alleen vakbroeders op één lijn.

De suggestie om buitenlanders binnen te halen om de dedifferentiatie tegen te gaan, is niet vanzelfsprekend succesvol. Veel buitenlanders zijn immers juist lyrisch over de Nederlandse ruimtelijke ordening die Van

Assche zo kritisch benadert. Het vraagt heel goed ingewerkte buitenlanders, zoals Barry Needham, om tot wezenlijke kritiek te komen.

Hij wil meer vrijheid voor burgers en een selectievere overheid. Het kan inderdaad selectiever, en burgers in Nederland hebben inderdaad wel erg weinig keuzevrijheid. Gezien de keuzevrijheden en de ruimtelijke kwaliteit die de ruimtelijke ordening aan individuele burgers biedt, is bescheidenheid gepast. De trots is, zoals veel buitenlanders aangeven, ook aan de orde, maar die moet aan andere collectieve waarden worden ontleend. Die waarden (openbare ruimten, open ruimte, bundeling, goed ingerichte landelijke gebieden, waterwerken) staan op dit moment erg onder druk. De burgers hebben dan wel beperkte keuzevrijheden, ze hebben wel een sterke positie als insprekende burgers. De behoefte aan draagvlak/consensus leidt tot veel vertragingen en oplopende kosten. Er is aanleiding om hier nog eens naar de vrijheidsgraden en machtspositie van burgers te kijken.

Hij wil ont koppeling van discoursen bevorderen door ont vlechting van deelorganisaties en competitie van ideeën. Ik ben het ermee eens dat je van het bedrijfsleven kunt leren over flexibiliteit in aanpakken. Het is overigens de vraag of de suggestie van een sterkere rol voor het RPB voor de hand ligt. Het RPB bestaat immers voor een groot deel uit experts uit het systeem. Je zou juist advisering door mensen uit andere systemen willen. Zelfs voor de VROM-raad, naar zijn aard wat meer op afstand, is het al moeilijk niet gedifferentieerd te worden. Overigens zou je ook nog eens kunnen kijken naar het primaat van de politiek. Dat beginsel wordt de laatste jaren zo ingevuld dat topambtenaren zelden of nooit meer een rol spelen in het maatschappelijke debat, institutionele dedifferentiatie!

Van Assche wil het systeem vereenvoudigen: minder en kleinere organisaties, meer variatie. Wie wil dat niet? De vraag is of het kan. Het directoraat generaal ruimte is een beleidsdienst geworden, de experts zijn verdwenen. Provincies zijn veel expertise kwijtgeraakt, en bij veel gemeenten is bijvoorbeeld over ruimtelijke ontwerpen of ontwikkelingsplanologie nauwelijks kennis voorhanden. Het ideaal van wetenschappelijke en objectief democratische ruimtelijke ordening is volgens Van Assche een spook. Ik ben het wel eens met de karakteristiek van het spook, maar dat leidt niet automatisch tot de conclusie 'minder overheid is beter'. Een overheid die ruimte neemt voor grote projecten is net zo goed een optie.

Hij wil renovatie van het speelveld voor marktpartijen. Door de symbiose is de markt verstoord en gedomineerd door slechts enkele grote spelers in de wereld van bouw en advies. Ik ben het er zeker mee eens dat meer vrijheid voor burgers vraagt om verandering van marktcondities. Het gaat echter niet alleen om commerciële partijen. Ook de verstremgeling tussen commerciële partijen en de overheid is een beduidend probleem. De overheid gedraagt zich op de grondmarkt vaak als partij met twee petten.

Kortom, de oplossingsrichting vind ik weliswaar eenzijdig en de maatregelen nog te weinig rigoureu, maar Van Assche zet aan het denken, en daarmee heeft hij een geslaagd essay geleverd.



# Hoe een mooi denkkader het verdere denken kan belemmeren

## - Wim Derksen

Ambivalente gevoelens, dat is wat resteert na lezing van het inspirerende essay van Kristof Van Assche. Prachtige passages die scherp de problemen van de ruimtelijke ordening aangeven. Maar de analyse is zo scherp en soms zo rigide, dat afwijkingen van het algemene beeld én veranderingen van het systeem voor altijd onmogelijk lijken. De ruimtelijke ordening in Nederland verwijst alleen naar zichzelf, reageert niet meer op maatschappelijke en culturele veranderingen en raakt steeds meer in zichzelf gekeerd. In de visie van Van Assche is de ruimtelijke ordening een sociaal systeem dat op uitmuntende wijze is aangepast aan de realiteit van de jaren dertig tot zestig “en daarna langzaam zichzelf in stand is gaan houden”. Het is dan ook onvermijdelijk dat Van Assche zichzelf uiteindelijk tegenkomt, wanneer hij een interessante poging doet om een uitweg voor dit in zichzelf gekeerde systeem te beschrijven. Maar hoe geloofwaardig is het dan nog te denken dat een interim-manager het systeem zou kunnen doorbreken, zoals Van Assche suggereert? Het lijkt me dat je dan aan honderd interim-managers nog niet genoeg hebt. Van Assche valt uiteindelijk in zijn eigen mes.

Voordat die conclusie zich aandient, is overigens veel plezier te beleven aan zijn analyse. Om die reden mag ik het essay ter lezing aanbevelen aan iedereen die zich ophoudt in de wereld van de ruimtelijke ordening. Ik herken bovendien veel van wat ik de laatste jaren vanuit het Ruimtelijk Planbureau ben tegengekomen. Van Assche beschrijft de ruimtelijke ordening als een eigen sociale groep met een eigen cultuur. In die cultuur bestaat overeenstemming over wat mooi en lelijk is, en met name over het feit dat Belgische toestanden moeten worden voorkomen. Terecht merkt Van Assche daarbij op dat een objectieve maatstaf voor de prestaties van de ruimtelijke ordening niet bestaat. Dat besef lijkt in de wereld van de ruimtelijke ordening door een gebrek aan zelfreflectie langzaam te zijn weggevloeid. ‘Wij’ weten wat

mooi is, en wat lelijk. En 'wij' weten bovenal dat ruimtelijke ordening 'goed' is. Twijfel aan die laatste gedachte is al snel politiek niet correct. Dat het bij ruimtelijke ordening in wezen slechts gaat om de afweging van verschillende sectorale belangen en dat er voor die afweging per definitie meerdere opties zijn, lijkt daarmee te worden ontkend. Ruimtelijke ordening is niet per definitie 'goed'. Toch plaatst degene die daaraan twijfelt, zich al snel buiten de groep. In mijn onafhankelijke positie van directeur van het RPB, heb ik daarmee zeker in de eerste jaren van het bestaan van het planbureau enige ervaring opgedaan.

Vanuit het verleden is die houding van ruimtelijke ordenaars overigens wel te begrijpen. Van Assche verwijst terecht naar de modernistische staatsopvatting over de rol van kennis: de staat moet werken aan een wetenschappelijk gefundeerde ordening van de maatschappij. Planning als een wetenschappelijke bezigheid, waarin de wetenschap schijnbaar de plaats inneemt van politieke keuzen. We herkennen de jaren vijftig en zestig en het schijnbaar objectieve optreden van de toenmalige Rijksplanologische Dienst.

Van Assche beschrijft mede op basis van Luhmann fraai - maar, zoals gezegd, te rigide - hoe een dergelijk systeem steeds verder in een toestand komt waarin alleen naar zichzelf wordt verwezen, het systeem dus 'zelfreferentieel' wordt. Elke interactie met de buitenwereld is gebaseerd op beelden van die buitenwereld die in het systeem zijn gemaakt. Binnen de ruimtelijke ordening dient zich pas een probleem aan als haar eigen instrumenten geraakt worden, bijvoorbeeld als een bestemmingsplan niet wordt opgevolgd. Zie bijvoorbeeld de periodieke discussie over de gebrekkige handhaving van bestemmingsplannen voor het buitengebied, ook in kwetsbare gebieden als het Groene Hart, die enkel enige stof doet opwaaien maar die nooit tot een fundamentele beleidswijziging lijkt te leiden. Als er al beleidswijzigingen worden overwogen, wordt immer gedacht in termen van bestaande beleidsdocumenten en -structuren. Een groeiende afstand tot de omgeving is het gevolg van dit soort gedrag.

Het zelfreferentiële (immer naar zichzelf verwijzende) karakter van de ruimtelijke ordening maakt helder waarom er binnen deze sector zo weinig oog bestaat voor de problemen en wensen van burgers en bedrijven. Graag verwijs ik in dit verband naar die ene zin in de Nota Ruimte die betrekking heeft op de segregatie in de grote steden tussen allochtonen en autochtonen. In die ene zin wordt gemeld dat segregatie niet tot het domein van de ruimtelijke ordening behoort. Veel burgers denken daar anders over! Van Assche is zo vriendelijk om met name het RPB hier een rol toe te kennen, als een instituut dat de echte ruimtelijke problemen moet signaleren. Zoals gemeld moet dan wel naar het RPB worden geluisterd en niet al te krampachtig op onze rapporten worden gereageerd. Waar wij in onze rapporten nadrukkelijk proberen geen politiek standpunt in te nemen, en de wetenschappelijke analyse voorop te stellen, worden onze rapporten binnen de wereld van de ruimtelijke ordening al snel als politieke kritiek opgevat. Het is een fenomeen dat zich vaak op het grensvlak van beleid en wetenschap voordoet. In dit geval bevestigt het de analyse van Van Assche. Wie niet per definitie voor ons is, is tegen ons.



Hoe erg is dat nu allemaal? Van Assche wijst op het gevaar dat het systeem zich onvoldoende aanpast aan de veranderende omgeving. Zo is de ruimtelijke ordening nog steeds gebaseerd op de illusie van controle, behorend bij het modernisme, gecombineerd met het steeds maar weer vereenvoudigen van de werkelijkheid ('rood' en 'groen'). Dat denken leidt er volgens hem toe dat elk plan geneigd is te mislukken. En mislukkingen leiden in de regel tot nog meer plannen die hun Waterloo zullen vinden in een veranderde omgeving. Terecht roept Van Assche de vraag op of we moeten doorgaan met projecten als Leidsche Rijn, een project van 30.000 woningen die in tien jaar moeten worden gebouwd. Waarom kan het niet individueler, goedkoper, met meer variatie en flexibiliteit? Ten principale heeft dat te maken met het feit dat de ruimtelijke ordening volgens Van Assche geen antwoord heeft op het veranderende denken over democratie. Democratie stond altijd in het teken van het formuleren van het algemeen belang door een (gekozen) elite. Tegenwoordig gaat 'democratie' steeds meer om de rechten van burgers. En dan hebben we minder aan een overheid die vooral het geweten van de samenleving wil zijn, als hoeder van het publieke belang.

Het is allemaal heel herkenbaar wat Van Assche constateert, maar het is, zoals gezegd, ook te rigide. De werkelijkheid is breder en interessanter. Het roept, geheel in lijn met zijn theoretische bagage, de vraag op of zijn analyse niet te 'contextafhankelijk' is. Waarom zou Van Assche wel aan 'zelfreferentialiteit' kunnen ontsnappen, en die arme planologen niet? Waarom zou zijn ene waarheid over de Nederlandse ruimtelijke ordening wel een absolute waarde hebben, terwijl de waarheid van de ruimtelijke ordenaars niet meer is dan hetgeen men onder elkaar gelooft? Ook Van Assche heeft de waarheid niet in pacht.

In dat verband geloof ik zelf meer in een institutionele benadering, waarbij ik een institutie overigens niet als een organisatie zie, maar als een 'complex van gedragsverwachtingen binnen een bepaald publiek domein'. Hoewel instituties vaak zijn geworteld in het verleden, zijn ze tegelijkertijd in een permanente staat van verandering; hoe dwingend en duurzaam ze ook mogen zijn. In mijn Rotterdamse oratie 'Institutionele politiek' uit 2001, heb ik laten zien dat er binnen instituties vier structurerende factoren bestaan: regels, verhoudingen, waarden en beelden. Ten aanzien van alle vier doen zich permanent veranderingen voor, die soms synchroon lopen en niet zelden tijdelijk tegenstrijdig zijn. Bovendien kent elke institutie een formele en een informele zijde. De wet kan wel voorschrijven dat eenmaal in de tien jaar bestemmingsplannen voor het buitengebied moeten worden vastgesteld, de informele regels die gemeenten op dit punt erop nahouden, kunnen wel eens heel anders zijn.

Deze manier van kijken geeft meer ruimte voor afwijkingen en voor veranderingen dan het rigide denkkader van Van Assche, dat bijvoorbeeld geen ruimte laat voor het grote verschil tussen de wetten, nota's en denkkaders ('beelden') van het Rijk en de bestuurspraktijk binnen de gemeenten. Het zou ook interessant zijn om in dit kader de ontwikkeling van de 'oude' RPD te beschrijven en te verklaren. Eerder schreef ik reeds hoezeer de RPD aanvankelijk model stond voor een op wetenschappelijke inzichten gefundeerde planning van de ruimte.

In de laatste decennia was daarvan echter veel minder sprake, omdat de politiek (de minister) nu juist steeds minder accepteerde dat de nota's over ruimtelijke ordening, een soort objectieve waarheid behelsden. Niet voor niets deed de politiek vervolgens een greep naar de macht binnen de RPD en kwam met name de onafhankelijkheid van het wetenschappelijk onderzoek onder druk te staan. Het is de belangrijkste reden geweest voor de oprichting van een onafhankelijk RPB, dat zich beperkt tot verkennen en monitoren, en de beleidskeuzes geheel overlaat aan de minister en zijn directoraat-generaal Ruimte.

Ook de analyse van de verschuivende democratieopvattingen van Van Assche gaat te zeer voorbij aan het feit dat juist de ruimtelijke ordenaars, hoe graag ze zelf ook het publieke belang willen (blijven) definiëren, gezocht hebben naar andere vormen van ordening waarbinnen meer ruimte is voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dat begon al met het denken over inspraak in de jaren zestig en zeventig en concentreert zich nu op interactieve planning, ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling. Blijkbaar is de ruimtelijke ordening soms dus heel goed in staat om zich aan te passen aan maatschappelijke en culturele ontwikkelingen. Van Assches denkraam is echter te rigide om daarvoor voldoende oog te hebben.

Ook aan de nieuwbouw kunnen we zien hoe drastisch de ontwikkeling is die de ruimtelijke ordening heeft doorgemaakt. Waren nieuwbouwwijken van de jaren vijftig nog van een grote uniformiteit, alsof ze slechts één waarheid wilden belichamen, de Vinexwijken kennen zoveel variëteit, zowel morfologisch als teleologisch, dat eerder van vele waarheden moet worden gesproken. Het postmodernisme heeft nadrukkelijk zijn intrede gedaan in de stedenbouw, hoewel het top-down-denken dat aan de Vinexwijken ten grondslag ligt, nog erg modernistisch aandoet. Waarom zou een volgende stap niet de organische stedenbouw kunnen zijn die Van Assche bepleit en die meer recht doet aan individuele voorkeuren van burgers?

Ten slotte gaat Van Assche voor het gemak maar geheel voorbij aan het beleid van de huidige minister, Sybilla Dekker. Wie haar over ruimtelijke ordening hoort spreken - en wie anders dan zij is daarvoor verantwoordelijk? - zal zich slechts over de analyse van Van Assche verbazen. Deze minister lijkt slechts één norm te kennen voor de afwegingen van verschillende sectorale claims, namelijk: economische groei. Ook dat komt overigens maar zelden over haar lippen. Deze minister bekommert zich namelijk nauwelijks om de inhoud, maar meer om de verhoudingen (meer decentralisatie) en vooral om het uitvoeren van plannen, het afronden van projecten. Als er maar ontwikkeld wordt, dan lijkt de vraag 'waartoe?' er bij deze minister minder toe te doen. Ik weet dat het niet het geluid is dat je op sommige gangen van het ministerie nog steeds kunt horen en waarvoor de analyse van Van Assche meer lijkt op te gaan, maar deze minister is wel onderdeel van het sociale systeem van de ruimtelijke ordening anno 2006.

Dat Van Assche in zijn analyse te rigide is, blijkt al helemaal in het tweede deel van zijn betoog, waarin hij voorstellen doet voor verbetering. Ik schreef al over de door hem gewenste interim-manager die met een forse klap het hele zelfreferentiële systeem uit zijn eigen

droomwereld zou moeten wekken. Maar hoe zou die ene man of vrouw daartoe plotseling wel in staat zijn als het hele systeem al decennia zijn eigen rondjes draait? Ik laat verder mijn afkeer van interim-managers hier maar onbesproken. Dat wil niet zeggen dat de gedachten die Van Assche ontplooit, allemaal oninteressant zouden zijn. Het gaat me hier alleen om de geloofwaardigheid van de voorstellen, als eerder is betoogd dat niets en niemand het systeem van de ruimtelijke ordening uit zijn zelfreferentialiteit zal kunnen redden.

Alsof Van Assche zelf ook heeft ontdekt inmiddels in zijn eigen mes te zijn gelopen, zijn zijn oplossingen van een ongelijksoortig gewicht. De aanbeveling om meer aandacht te schenken aan landschap en historie wil ik graag onderschrijven, maar het is mij onduidelijk hoe deze aanbeveling uit de voorgaande analyse voortvloeit. Erger: veel ambtenaren die in de terminologie van Van Assche louter zelfreferentieel zijn, beweren hetzelfde. Natuurlijk deel ik zijn opvatting dat 'het ideaal van een wetenschappelijk en objectief democratische ruimtelijke ordening een spook is, en (dat) een goede ruimtelijke ordening niet meer en niet minder is dan een ruimtelijke organisatie waar mensen tevreden mee zijn'. Natuurlijk deel ik ook zijn voorstel om meer plekken aan te wijzen voor experimenten - margegebieden zonder ruimtelijke regels bijvoorbeeld. Dat geldt al evenzeer voor zijn voorstel om de ambitie van de overheid te temperen en meer variatie en flexibiliteit toe te laten door onder andere lokale kennis in te schakelen.

Maar zijn suggestie dat de ruimtelijke ordening momenteel te zeer gedacht is vanuit een (objectief vaststelbaar) algemeen belang, deel ik niet. In het beleid van minister Dekker mis ik juist die bekommernis om het publieke belang, dat meer is dan het bevorderen van economische groei. Ik zou juist een nieuw ruimtelijk kompas willen bepleiten dat ons kan helpen bij het afwegen van al die sectorale ruimteclaims. Of ben ik inmiddels onderdeel geworden van het sociale systeem van de ruimtelijke ordening en heeft de zelfreferentialiteit ook op mij vat gekregen? In dat geval kan ik Van Assche melden dat dat minder naar voelt dan hij vermoedt.