

WINDESHEIMREEKS KENNIS EN ONDERZOEK



Spontane orde of een Nieuw Jeruzalem

Waardepluralisme in de praktijk
van gebiedsontwikkeling

Willem Buunk

Lectoraat Area Development

Colofon

Dr. ir. W.W. (Willem) Buunk (2010)

Spontane orde of een Nieuw Jeruzalem
Waardepluralisme in de praktijk van gebiedsontwikkeling

ISBN/EAN: 978-90-77901-29-8

Dit is een uitgave van de Christelijke Hogeschool Windesheim
Postbus 10090, 8000 GB Zwolle, Nederland

Concept en vormgeving: WEDA te Leeuwarden
Fotografie: Willem Buunk
Druk:

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaargemaakt worden
zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Spontane orde of een Nieuw Jeruzalem

Waardepluralisme in de praktijk
van gebiedsontwikkeling

Spontane orde of een Nieuw Jeruzalem

Waardepluralisme in de praktijk van gebiedsontwikkeling

Willem Buunk

Publicatie bij de lectorale rede uitgesproken bij de aanvaarding van het lectoraat
Area Development aan de Christelijke Hogeschool Windesheim te Zwolle op
maandag 21 juni 2010

“Opgedragen aan mijn zussen, die voor mij van onschatbare waarde zijn”

Inhoudsopgave

1. Strijd om ruimte	7
1.1 De nieuwe praktijk van gebiedsontwikkeling	8
1.2 Wezenlijke keuzes	11
1.3 Contour van praktijkgericht onderzoek	13
1.4 Leeswijzer	16
2. Rationaliteit van gebiedsontwikkeling	17
2.1 Doelrationaliteit	17
2.2 Twijfel aan planning	18
2.3 SMART planning	19
2.4 Waarderationaliteit	21
2.5 Moraal in de ruimte	22
3. Waarde in gebiedsontwikkeling	25
3.1 Waardepluralisme	25
3.2 Appels en peren	27
3.3 Abstracte waarden	28
3.4 Politieke waarden	31
4. Plekwaarden en netwerkwaarden	37
4.1 Geen waardehiërarchie	39
4.2 Concrete waarden	41
4.3 Beleidsarena's en verhaallijnen	44
4.4 Netwerk en plek	48
5. Besluit	51



1 Strijd om ruimte

Strijd om de IJsseldelta

De vernieuwing en uitbreiding van de autoweg N50, de aanleg van de Hanzelijn, grootschalige woningbouw en een bypass van de IJssel houden de gemoederen in Kampen al jaren bezig. Elk van die projecten afzonderlijk vormt al een forse opgave, maar Kampen heeft de pech dat ze op enig moment tegelijkertijd de stadsgrenzen naderden. In 2004 is de keuze gemaakt om dan de zaak maar op een hoop te gooien en te zoeken naar een onderling samenhangende oplossing voor elk de afzonderlijke problemen en wensen. Bestuurders staken de koppen bij elkaar, deskundigen werden ingeschakeld en ontwerpers pakten het potlood. Vijf alternatieven werden verkend en uitgewerkt. Voorlopige plannen werden gepresenteerd en, zoals zo vaak, is er veel werk verzet. Bijvoorbeeld van bewoners van de Zwartedijk. Zij zaten niet te wachten op een spoorlijn of hoogwater afvoer voor hun deur en wilden geen nieuwe woningbouw. Met bewoners werd in ontwerpateliers met gebruikmaking van alle ideeën een zesde variant bedacht. Dat bleek de basis voor de uiteindelijke keuze. De afvoer van hoogwater van de IJssel krijgt de ruimte in een bypass die permanent watervoerend is. Het maakt woningbouwlocatie interessanter en het maakt recreatie mogelijk. Daarmee ontstond een gebiedsontwikkeling avant la lettre in de IJsseldelta. De spoorlijn en autoweg krijgen een andere uitvoering, maar de meerkosten kunnen door de combinatie van maatregelen en dankzij de samenwerking van overheden en private partijen gedragen worden. In samenwerking met bewoners kwam er in 2006 een publiekprivate uitvoeringsorganisatie en in 2007 een financieel akkoord met het rijk. In 2008 startte de grondverwerving en in 2009 liepen de procedures voor bestemmingsplannen en bouwvergunningen. Alles loopt op rolletjes, zo lijkt het. In 2010 zijn er gemeenteraadsverkiezingen en tot verbazing van veel betrokkenen is er een partij, GroenLinks, die in een campagne-folder oproept tot verzet. De gedeputeerde komt verhaal halen, het nieuwe inrichtingsplan had immers de steun van de gemeenteraad. De partij blijkt liever geen watervoerende (blauwe) bypass, maar een groene bypass te willen. Bovendien blijft er verzet tegen de woningbouw. Er wordt betwijfeld of die wel nodig is, omdat er toch al sprake is van demografische krimp. Vlak voor de verkiezingen is er nog een raadsvergadering om andermaal de keuze te bespreken in voorbereiding op de bestemmingsplanprocedure. De gemeenteraad stemt andermaal in met de plannen.

1.1 De nieuwe praktijk van gebiedsontwikkeling

De aanpak die voor het oplossen van een aantal onderling samenhangende ruimtelijke inrichtingsvraagstukken in de IJsseldelta bij Kampen wordt gevolgd, geldt inmiddels als voorbeeld van de nieuwe praktijk van gebiedsontwikkeling. Het behoort tot een reeks van uitgebreid geanalyseerde projecten in de vakwereld¹. Zo is er de ontwerpcompetitie voor het terugdraaien van een deel van de inpoldering van de Wieringermeer voor het herstel van Wieringen tot eiland, ten behoeve van een beter waterbeheer, meer toerisme en grotere leefbaarheid in de gemeenschap. Een ander voorbeeld is de transformatie van een zwaar vervuild en verlaten bedrijventerrein bij Maarssen, dat door een private partij tot een woonwijk wordt ontwikkeld. De bouw van de wijk Op Buuren is inmiddels vergevorderd en vormt de nieuwe parel aan de Vecht die de initiatiefnemers voor ogen hadden. Het is de grootste privaat gefinancierde bodemsanering in Nederland.

In diverse praktijkgerichte analyses van dit soort projecten wordt gezocht naar kritische succesfactoren en wordt gewerkt aan de ontwikkeling van nieuwe methoden en werkwijzen. Het gaat dan om procesinterventies, bijvoorbeeld met bepaalde onderhandelingsstechnieken of zogenoemde reflectiesessies. Of om het instrument van ruimtelijk ontwerp, dat wordt heruitgevonden met aandacht voor cultuurhistorie, met atelierbenaderingen en met ontwerppanels als procesinterventie. Er zijn ook nieuwe instrumenten nodig voor gebiedsontwikkeling, zoals financieringsinstrumenten of het verlenen van gebiedsconcessies.² De vakwereld van de ruimtelijke ordenaars, stedenbouwkundigen en andere ruimtelijke professionals zoekt steun bij een reeks van goed gedocumenteerde voorbeeldprojecten en werkwijzen voor inspiratie voor een nieuwe dagelijkse praktijk.

In deze geest van leren van de praktijk, vormt het IJsseldeltaproject de aanleiding voor het lectoraat Area Development aan de Christelijke Hogeschool Windesheim. Overijssels gedeputeerde Theo Rietkerk wilde zijn ervaringen met de nieuwe praktijk van gebiedsontwikkeling verder brengen in de provincie. De Kamer van Koophandel Oost Nederland steunt deze ambitie, omdat de praktijk van gebiedsontwikkeling ook ondernemers raakt. Zij weten zich in een situatie, waarin zij een actieve bijdrage moeten geven aan het bepalen van de koers en strategie van de ruimtelijke ontwikkeling van een regio en medeverantwoordelijkheid zijn voor projecten en investeringen.

1) Rooy, P. van, A. van Luin, E. Dil, 2006 Nederland boven water. *Praktijkboek gebiedsontwikkeling* Gouda/Den Haag: Habiforum/Nirov/Ministerie van VROM.

2) Rooy, P. Van, 2009 *Nederland boven water II*. Praktijkboek gebiedsontwikkeling Gouda/Den Haag: Habiforum/Nirov. Gebiedsconcessies vormen een nieuw arrangement voor publiek-private samenwerking.

Waar provincie en gemeente voorheen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling konden sturen met het opstellen van een ruimtelijk plan, vormt de nieuwe praktijk een grote uitdaging van gedwongen samenwerking tussen overheden onderling en met private partijen en particulieren. Voor een goed begrip van die nieuwe praktijk, wil ik gebiedsontwikkeling definiëren als een complexe ruimtelijke inrichtingsopgave die niet door een of enkele partijen (publiek, privaat of particulier) kan worden opgelost. Strategische plannen en nota's die ooit eerder door verschillende overheden voor een gebied opgesteld zijn, blijken niet zomaar toepasbaar. Zelfs als het beleidskaders betreft die een formele geldigheid hebben, of juridisch bindend zijn, is de kans groot dat er in de praktijk strijd wordt geleverd over de inhoudelijke ruimtelijke ontwikkelingskoers die ze opleggen aan een gebied. Wanneer deze strijd niet door een partij beslecht kan worden, dan is samenwerking de enige uitweg. Voor vele bestuurders en politici is dit een doorn in het oog. Ik zie regelmatig hun irritatie over onnodige bestuurlijke drukte en het gebrek aan doorzettingsmacht. Voor velen een herkenbaar beeld. Maar laten we eerst een aantal positieve kanten van die gedwongen samenwerking benoemen, voordat we de praktijk van gebiedsontwikkeling problematiseren voor praktijkgericht onderzoek.

De complexiteit van gebiedsontwikkeling heeft namelijk voordelen. De samenwerking tussen partijen betekent meestal dat nieuw onderzoek (gezamenlijk feitenonderzoek) nodig is. De combinatie van problemen, beleidswensen en gebiedsurgenties, maken in een nieuwe omgeving van betrokken partijen inspiratie en creativiteit los. Daardoor kunnen nieuwe ruimtelijke inrichtingsalternatieven gevonden worden. Dit lijkt vaak onnodig ingewikkeld en tijdrovend, maar het maakt gebiedsontwikkeling tot een geweldige kans op vernieuwing. Het betrekken van particulieren in een vroeg stadium van het proces, vergroot de kans op een breed draagvlak. Het betrekken van maatschappelijke organisaties en bedrijven die verantwoordelijk worden voor het eindresultaat, opent nieuwe kansen voor investeringen en voor andere vormen van de inrichting, het gebruik en het beheer van gebieden.

Voor provincies en gemeenten betekent de nieuwe praktijk een omschakeling in de manier van werken, zo onderkennen zij ook zelf. Het vergt vaardigheden en expertise in het ambtelijk apparaat om in dit soort interactieve processen en onderhandeling te kunnen deelnemen, of deze zelfs te kunnen regisseren, die vaak maar beperkt voorhanden is. Dat zijn die paar hele drukke projectleiders die bestuurders het liefst op al hun grote projecten inzetten.

Maar ik denk dat er nog iets anders aan de hand is, dan de behoefte aan procesmatige vaardigheden.

We moeten ons realiseren dat het vraagstuk van inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte in gebiedsontwikkeling een politiek vraagstuk is geworden. In een gebiedsontwikkeling zien de direct betrokken overheden, private partijen en particulieren zich gedwongen tot het maken van een nieuwe gezamenlijke probleemdefinitie, waarbij ook het achterliggende maatschappelijke vraagstuk opnieuw moet worden bepaald (wat is eigenlijk het probleem?). Dat garandeert geen blijvende consensus over een ruimtelijk inrichtingsplan. Wanneer de schop bij wijze van spreken al bijna de grond in gaat, worden initiatiefnemers en betrokken overheden nog regelmatig verrast door nieuwe of hernieuwde tegenstand. Dat gaat soms heel basaal over de juistheid van achterliggende onderzoeken of uitgangspunten. In de IJsseldelta werden bijvoorbeeld de cijfers over de behoefte aan woningbouw en het effect van klimaatverandering op de waterstanden van de rivier ter discussie gesteld. Dit leidt op onverwachte moment tot een blokkade in de besluitvorming of uitvoering van een project.

10

Dit raakt volgens mij aan de kern van gebiedsontwikkeling waar we ons onderzoek op moeten richten. Gebiedsontwikkeling is volgens mij een politiek proces waarin een geheel nieuwe en wezenlijke keuze wordt gemaakt over de inrichting, het gebruik en het beheer van een gebied. Dat zijn we in dit vak niet meer gewend. Naar mijn overtuiging hebben we in Nederland een traditie van ruimtelijke ordening opgebouwd, waarin de ruimtelijke inrichtingsopgave a-politiek is gemaakt. We hebben een ruimtelijke inrichtingspraktijk opgebouwd waarin wordt geprobeerd met wetenschappelijke methoden van analyse en ontwerp een integrale afweging van alle belangen, gebiedskenmerken, ruimtelijke gebruiksprocessen, aspecten en variabelen te maken. Deze praktijk wordt geschraagd door diverse vakgebieden van de ruimtelijke professie, zoals planologie, stedenbouw, architectuur, landschaparchitectuur en verkeerskunde, elk met eigen wetenschappelijke geobjectiveerde methoden. De uitdaging waar de nieuwe praktijk van gebiedsontwikkeling ons nu voor plaatst, is naar mijn overtuiging om dit a-politieke karakter van ruimtelijke beleidspraktijk te laten voor wat het is. Ik denk dat we in de toepassing van die planningmethoden moeten leren hoe we om moeten gaan met het politieke en normatieve karakter van de uiteindelijke keuzes over inrichting, beheer en gebruik van ruimte. Dat zijn keuzes die in de kern niet gaan over doelen of over de effectiviteit van instrumenten, maar over waarden. In deze rede ga ik daarom in op de betekenis van waarden in gebiedsontwikkeling.

1.2 Wezenlijke keuzes

Keuzes en waarden. Dat is een bijzonder aandachtsveld voor onderzoek naar gebiedsontwikkeling. Met de aandacht voor keuzemomenten, borduur ik voort op de beslissingsgerichte benadering in de planningtheorie waar ik als onderzoeker in gevormd ben. In deze hoek van de planningtheorie is een ruimtelijk plan niet een blauwdruk voor de inrichting van een gebied, maar een instrument om beslissingen over de inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte te vergemakkelijken. Nageschakelde besluitvorming, zo werden die beslissingen dan ook genoemd door mijn leermeester Hans Mastop.³ Ruimtelijke plannen worden door hem gezien als een voorinvestering in toekomstige besluitvorming. Het ruimtelijke plan wordt in dat beeld gezien als een samenstel van strategische keuzes, spelregels, voorschriften, randvoorwaarden en afwegingskaders. Deze moeten latere operationele beslissingen over ruimtelijke ingrepen sturen. In deze denklijn was het ruimtelijk plan van de overheid geen blauwdruk meer, maar had het nog wel een centrale rol in de besluitvorming over inrichting, beheer en gebruik van het gebied waarvoor dat plan gold.

Gebiedsontwikkeling heeft een aantal kenmerken waarin het afwijkt van dit beeld van de rol van ruimtelijke plannen. We hebben dus andere theoretische kaders nodig om die nieuwe praktijk te kunnen onderzoeken. De onderlinge afhankelijkheid van belanghebbenden, bewoners, projectontwikkelaars, maatschappelijke organisaties en diverse overheden beschouw ik als een bepalend kenmerk van de huidige praktijk. In mijn eigen onderzoek naar ruimtelijke planning en ruimtelijk beleid heb ik op grond van dit kenmerk altijd de beleidsnetwerkenbenadering gevolgd.⁴ In die benadering laat zich de werkelijkheid van gebiedsontwikkeling definiëren als een arena die wederzijds afhankelijke actoren vormen rond een vraagstuk dat ze – elk om eigen redenen – willen oplossen en waarin beslissingen tot stand komen.⁵ Zo'n arena van publieke, private en particuliere actoren heeft zijn eigen toetredingsregels en spelregels, onder meer over de gezamenlijke definitie van het vraagstuk waarmee de betrokkenen zich samen bezighouden. Dit perspectief biedt inzicht in de manier waarop ogenschijnlijk recht-toe-recht-aan projecten, zoals de aanleg van een weg, een complexe ruimtelijke opgave wordt, waarin bijvoorbeeld bereikbaarheid, natuur, landschap, bedrijvigheid en wonen een rol spelen.

3) Mastop, J.M. 1987 *Besluitvorming, handelen en normeren. Een methodologische studie naar aanleiding van het streekplanwerk* Planologische studies 4, PDI, Amsterdam: University of Amsterdam

4) Zie in het bijzonder Teisman, G.R. 1992 *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen* 's-Gravenhage: Vuga.

5) Buunk, W.W. 2003 *Discovering the locus of European integration* Delft: Eburon, blz. 126-133.

Dat brengt ons bij een volgend kenmerk. Ik zie een proces van gebiedsontwikkeling als een keten van kleine en grote keuzemomenten. Die keuzemomenten worden niet ingekaderd door ruimtelijke plannen en beleidsnota's, maar worden gezamenlijk bepaald door de betrokkenen. Ze maken daarbij wel gebruik van ruimtelijke plannen en beleidsnota's, maar putten daar vrijelijk uit in combinatie met andere inspiratiebronnen. Dat is lastig, maar overheden passen zich al aan op deze nieuwe praktijk. In de nieuwe generatie van ruimtelijke plannen, is gezocht naar een vorm voor procesregels en selectieve ruimtelijke kwaliteitsdefinities die toepasbaar zijn in de uitvoeringsgerichte praktijk van gebiedsontwikkeling. Ik vind de Omgevingsvisie van de provincie Overijssel hier een goed voorbeeld van. In het bijzonder de catalogus van gebiedskenmerken die daar bij hoort en waarvan selectief is aangegeven welke kenmerken vanuit provinciaal perspectief belangrijk zijn om in keuzes over gebiedsontwikkeling mee te nemen.⁶

Om goed te begrijpen hoe dit werkt, grijp ik onder meer terug op de ideeën van Charles Lindblom. Die spreekt van incrementele beleidsprocessen. Beleidsmakers maken volgens hem meestal niet in een keer een omvattende nieuwe aanpak, maar vergelijken telkens op onderdelen beleidsalternatieven. Hij noemt dat doormodderen, maar bedoelt dat respectvol en positief.⁷ Al even fraai verwoord is het 'garbage can'-model van beleidsprocessen zoals Cohen, March en Olson dat verwoord hebben. Er stromen als het ware beleidsproblemen, beleidsoplossingen en politieke overwegingen door de wereld en af en toe is er een moment dat enkele daarvan succesvol bij elkaar in een ton worden gegooid. Even roeren en klaar is Kees: er wordt een besluit genomen over een nieuwe aanpak. Zo simpel werkt het natuurlijk niet, maar de metafoor van stromen van problemen en ideeën vind ik aantrekkelijk om een beter inzicht te krijgen in de huidige ongrijpbare praktijk van gebiedsontwikkeling. Ik zal hierop in het volgende hoofdstuk voortborduren en richt me daarin specifiek op de manier waarop binnen zo'n arena voor een gebiedsontwikkeling, met een hernieuwde probleemdefinitie en met nieuwe oplossingsrichtingen, een wezenlijke keuze over de inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte wordt gemaakt.

Onze onderzoeksaanpak richten wij op de kern van dit keuzeproces. Als we onderkennen dat gebiedsontwikkeling een politiek proces is, dan moeten inzien dat die wezenlijke keuze een normatieve keuze is. Dat is een keuze waarin een afweging van waarden wordt gemaakt. Om dit te kunnen onderzoeken, moeten wij de belangrijkste sets van

6) Provincie Overijssel 2009, *Omgevingsvisie Overijssel. Visie en uitvoeringsprogramma voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie Overijssel*, Zwolle: Provincie Overijssel

7) Lindblom, Charles E. 1959, *The Science of "Muddling Through"* *Public Administration Review* 19 (2): 79-88

waarden in beeld brengen die op de cruciale keuzemomenten in het geding zijn. Dit zijn de sets van waarden die, om in de metafoer te blijven, om een proces van gebiedsontwikkeling heen stromen en waar de betrokkenen uit putten bij het maken van een wezenlijke keuze over de inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte. Ik verwacht dat het in de meeste gevallen gaat om sets van gemeenschappelijke waarden die gedeeld worden door een groep van actoren, maar niet door alle bij gebiedsontwikkeling betrokken actoren. We kunnen dan denken aan concrete waarden die het belang van een mooi landschap uitdrukken. Of politieke waarden, bijvoorbeeld met een christelijke herkomst. De keuze die over een gebied of een andere ruimtelijke inrichtingsopgave wordt gemaakt, is een waardenafweging waarin een aantal van die sets van waarden betrokken worden. Aan ons de uitdaging om dit lastige politieke proces, die we moeten begrijpen met een abstracte notie als waarden, hanteerbaar te maken in de praktijk van gebiedsontwikkeling. Een beter inzicht in de waarden die voor de betrokkenen belangrijk zijn, moeten de onaangename verrassing van onverwachte blokkades in besluitvorming of uitvoering van projecten helpen voorkomen.

1.3 Contour van praktijkgericht onderzoek

Met onderzoek naar deze kern van het keuzeproces in gebiedsontwikkeling, kiezen we voor een onderzoekslijn die zich richt op de waarderationaliteit van ruimtelijk beleid, gebiedsontwikkeling en van andere vormen van ingrepen in inrichting, beheer en gebruik van ruimte. De waarden die voor gebiedsontwikkeling van belang zijn, hebben onder meer te maken met maatschappelijke trends die de drijfveren achter gebiedsontwikkeling zijn. Patronen van ruimtegebruik veranderen mee met veranderende wensen en behoeften van mensen en het ritme van economische groei en recessie. Dat leidt niet zomaar tot veranderingen in de inrichting van de ruimte, maar de bereidheid om de inrichting en het beheer van ruimte aan te passen aan die veranderende wensen en patronen van gebruik van ruimte is in ons land groot. Mij valt een vijftal trends op die ik kenmerkend vindt voor de ruimtelijke dynamiek van onze samenleving.

Een eerste trend die ik wil noemen is opkomst van de kenniseconomie. In de overgang van productie-economie en diensteneconomie naar kenniseconomie, verandert de betekenis van plekken en hun onderlinge relaties. Nauwe relaties tussen bedrijven en kennisinstellingen zijn steeds belangrijker, bijvoorbeeld op onderzoeks- en onderwijscampussen met ruimte voor bedrijven, wonen en vrije tijdsbesteding.

Een tweede trend is de doorgaande groei van mobiliteit. Deze groei zet zich voort ondanks het gebruik van internet en e-mail door kenniswerkers. Wie een dag thuis heeft zitten werken, gaat alsnog op visite bij een collega, vriend of familielid om alsnog in de avondfile te belanden.⁸ En zaken doen of winkelen via internet betekent nog steeds dat goederen vervoerd moeten worden. De bijbehorende ontwikkeling van vervoerssysteem verandert de bereikbaarheid van plekken in stad en land. Kenmerkend is dat knooppunten en andere meervoudig goed bereikbare plekken in het regionale vervoersnetwerk belangrijker worden voor mensen en bedrijven. Dit zijn de plekken die de grootste ontplooiingsmogelijkheden bieden.

Een derde trend is onze zucht naar schoonheid. Wij stellen steeds hogere kwaliteits-eisen aan onze woon- en werkomgeving. Een mooi landschap om in te wonen of om onze vrije tijd in door te brengen, appelleert bij sommigen aan een gezonde leefstijl en bij anderen een bijna transcendente ervaring van één zijn met de natuur. Dit leidt tot scherpe tegenstellingen in voorkeuren. In de lommerrijke omgeving van het platteland worden megastallen door de plaatselijke bevolking heel anders gewaardeerd (minder negatief) dan door bezoekers.

Een vierde trend is het streven naar duurzaamheid. Ik zie dit vooral als een uiting van een persoonlijk of collectief verantwoordelijkheidsgevoel over de consequenties van onze leefstijl voor toekomstige generaties. Duurzaamheid is ook een containerbegrip dat een zware last oplegt aan de oplossing van vraagstukken, dat vaak een integrale benadering als vanzelfsprekend veronderstelt.



Afbeelding 1 Associaties rond vijf bepalende trends

8) Onderzoek van Lucas Harms voor het SCP laat zien dat mensen zijn zich de laatste decennia vaker, langer, verder en om meer verschillende redenen verplaatsen. Met bijna 45% van alle verreden kilometers (40% van alle gemaakte verplaatsingen, grotendeels met de auto) is vrije tijd de belangrijkste bron van mobiliteit. Ook zorgtaken en familie-bezoek leiden tot mobiliteitsgroei.

Tot slot de vijfde trend, die ook bepalend is voor de manier waarop we met ruimtelijke dynamiek omgaan en die met de andere vier trends te maken heeft: de opkomst van de netwerksamenleving.⁹ In dit type samenleving verliezen hiërarchische relaties aan betekenis, terwijl wederzijdse afhankelijkheden en gelijkwaardige samenwerking een groter gewicht krijgen. Dit kunnen we herkennen in de veranderende rol van overheden, dat door velen met het al eerder genoemde gevoel van onnodige bestuurlijke drukte beleefd wordt. De realiteit van beleid en bestuur is steeds minder herkenbaar in de vaste geïnstitutionaliseerde procedures van weleer en ligt volgens sommigen dichterbij chaos dan bij orde.¹⁰

Deze trends illustreren volgens mij waarom we andere werkwijzen nodig hebben voor de manier waarop wij de inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte organiseren. Er zijn vele strijdige drijfveren achter ruimtelijke ontwikkeling. En er zijn strijdige claims op de ruimte. Maar er is niet meer een overheid die met ruimtelijke plannen die strijd om ruimte kan beslechten. Ik denk dat dat ook niet goed is. Het is beter om de variëteit aan wensen en opvattingen die mensen over hun leefomgeving hebben, tot hun recht te laten komen in het proces van gebiedsontwikkeling. Maak de keuzes over inrichting, beheer en gebruik van ruimte politiek.

Daarmee verraad ik voor de goede verstaander mijn eigen normatieve positie in dit vraagstuk. Ik combineer mijn werk als onderzoeker met mijn rol als liberaal politicus. Dat verklaart mijn affiniteit met de onderzoeksopgave zoals ik die hier schets. Maar het geeft ook aan dat het theoretische onderzoeksperspectief zoals wij dat zullen volgen, verantwoord moet worden. Dat begint met de onderkenning dat gebiedsontwikkeling als een politiek proces moet worden gezien, waarbij een veelheid aan waarden in het geding is. Daar wil ik aan toevoegen dat ik denk dat het goed is om de totale variëteit aan waarden in beeld te hebben op het moment dat die wezenlijke politieke keuze gemaakt moet worden. Welke opvatting, visie en waarde(n) de overhand hebben in die keuze, is aan de betrokkenen om te bepalen. Daarover heb ik als onderzoeker geen mening. Voor mijn rol als politicus is dat anders. Dan heb ik wel een opvatting, namelijk dat vormen van spontane orde de voorkeur hebben in het organiseren van inrichting, beheer en gebruik van ruimte.

Als bewoner van de stad Utrecht heb ik een voorkeur voor de esthetische waarden van scherpe contrasten tussen eigentijdse architectuur en het historische stadsgezicht. Als

9) Castells, M. 1996 *The rise of the network society*. Vol. 1, *The information age* Cambridge, MA [etc.]: Blackwell Publishers

10) Teisman, G.R. 2005. *Publiek management tussen chaos en orde*. Den Haag: Academic service

bezoeker van het platteland geniet ik van de cultuurhistorische waarden van het coulissenlandschap, die mij doen denken aan mijn geboortestreek in de Achterhoek. De enige normatieve opvatting die ik als onderzoeker op dit punt vooraf inneem, is dat ik het belangrijk vind om de meest relevante waarden expliciet te maken en dat een bewuste keuze wordt gemaakt voor de voorkeur. Dit is een keuze voor een perspectief van waardepluralisme. Ik zal dat in hoofdstukken twee en drie verder uitwerken en onderbouwen. Mijn uitgangspunt is dat, hoe lastig en gecompliceerd het soms ook zal zijn, het expliciteren van waarden en keuzes leidt tot betere besluiten en minder vertraging door onverwachtse blokkades in latere stadia van een project.

1.4 Leeswijzer

We gaan praktijkgericht onderzoek naar gebiedsontwikkeling doen, maar dat ontslaat ons niet van de opgave om op dit punt met enige diepgang de theorie van planning, beleid en politiek te beschouwen om het onderzoek te positioneren en praktisch hanteerbare onderzoeksconcepten te komen. We gaan daarom te rade bij de theorie van planning en beleid en bij de moraalfilosofie. Dat is misschien wat taaie kost voor diegenen die niet zo thuis zijn in de filosofen, maar velen gingen ons voor en wij kunnen de inzichten van anderen gebruiken. Het is fascinerend om te merken dat het ons een nieuw zicht zal bieden op de politieke perspectieven op ruimte en op ruimtelijk beleid.

In hoofdstuk 2 laten we ons daarom aan de hand nemen door enkele filosofen en reflecteren we op de rationaliteit van politiek, bestuur en beleid. We maken daarin de stap van doelrationaliteit naar waarderationaliteit.

In hoofdstuk 3 kunnen we langs de lijn van waarderationaliteit verder verkennen hoe we de praktijk van gebiedsontwikkeling moeten onderzoeken. We concentreren ons daar eerst op de partijpolitieke waarden die in het geding zijn. Ook zullen we hier verder ingaan op de variëteit van politieke beginselen die een rol kunnen spelen rond gebiedsontwikkeling. Aan bod komen onder andere het liberale beginsel van spontane orde en een van de christelijk politieke beginselen van een Nieuw Jeruzalem.

In hoofdstuk 4 concentreer ik me op de waarden van professionals in het ruimtelijk relevante beleid. Ik construeer een indeling van waarden die ons in staat stelt om zicht te krijgen op de belangrijke dilemma's in de gebiedsontwikkeling in Oost Nederland.

Tot besluit benoem ik in hoofdstuk 5 wat we met deze lijn van onderzoek te bieden hebben voor de praktijk van gebiedsontwikkeling.

2 Rationaliteit van gebiedsontwikkeling

Met de onderkenning dat gebiedsontwikkeling een wezenlijke keuze vergt, sluit ik aan bij de stellingname van Hans Blokland, dat onze pluriforme samenleving ons op allerlei niveaus dwingt tot politieke keuzes. Hij pleit voor een rehabilitatie van de politiek.¹¹ Was de politiek verdwenen dan? In zekere zin wel. Onder invloed van het proces van modernisering in de tweede helft van de vorige eeuw, zijn die politieke keuzes overvleugeld geraakt door allerlei vormen van rationele beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. De bureaucratisering van de politiek is onderdeel van dit proces van modernisering. Het verschijnsel is nog steeds bijzonder goed herkenbaar in onze ruimtelijke ordening, waarin bij uitstek een doelrationele denktraditie herkenbaar is. In politieke keuzes draait het juist om waarderationaliteit. Die twee vormen van rationaliteit gaan we in dit hoofdstuk eens nader bekijken, met bijzondere aandacht voor het verschijnsel van ruimtelijke planning.

2.1 Doelrationaliteit

Het proces van modernisering omvat een aantal verschijnselen, waaronder individualisering en toegenomen invloed van de marktmechanisme als organisatieprincipe voor de economie. Het wordt in de sociologie en de politieke filosofie als een samenhangend proces gezien, waarin traditionele structuren aan betekenis hebben ingeboet of verdwenen zijn en waarin een nieuwe moderne samenleving is ontstaan met nieuwe organisatiemechanismen. Bureaucratisering van de overheid is een van de meest opvallende kenmerken. De bureaucratisering beperkt zich overigens niet tot de overheid, maar werd ook in ondernemingen gezien. In deze context zijn onder andere de principes van functioneel-rationele planning verkend als een nieuw organisatieprincipe.

De populariteit van planning in de afgelopen eeuw, is vooral te danken aan de volgers van enkele invloedrijke filosofen en politicologen die deze modernisering bestudeerden. Met hun analyses van de politieke modernisering verkenden zij de mogelijkheden van een rationele inrichting van het bestuur en beleid. Het type rationaliteit dat voor beleidsprocessen en politiek verondersteld wordt geldigheid te hebben, wordt aangeduid met termen als doelrationaliteit, instrumentele rationaliteit of functionele rationaliteit. Voor een goed begrip van de dominantie van het functioneel-rationele

¹¹ Blokland, H. 2005 *Pluralisme, democratie en politieke kennis*, Een rehabilitatie van de politiek Assen: van Gorcum

denken in de ruimtelijke planning, kunnen we, in navolging van de politiek filosoof Hans Blokland, te rade gaan bij een invloedrijk drietal filosofen. Max Weber, Karl Mannheim en Joseph Schumpeter hebben het proces van modernisering tot het mikpunt van hun werk gemaakt.¹² Vooral Weber wordt geassocieerd met een door de ambtenarij rationeel bestuurd samenleving, waar hij door gefascineerd was, maar toch vooral kritisch naar keek. Het doel-middel denken is in deze rationaliteit de centrale crux. De idee is dat actoren worden geacht in beleidsprocessen en in planning doelrationeel te handelen. Er zijn problemen, die moeten worden geanalyseerd. Dat gebeurt met wetenschappelijke methoden, waarna oplossingsrichtingen worden verkend en gekozen, doelen worden geformuleerd en instrumenten worden ingezet die passen bij de realisatie van die doelen. Over het hoe en waarom van die doelen zijn in de efficiënte bureaucratie weinig gedachten, dat is een zaak van de politiek.

2.2 Twijfel aan planning

Het geloof in de mogelijkheden van allerlei vormen van planning is inmiddels flink getemperd. De instorting van de Oost-Europese planeconomieën heeft daar stevig aan bijgedragen. Het bewijst in zekere zin het gelijk van Hayek, die al in 1944 betoogt dat de mogelijkheden van toepassing van de doelrationele afstemmingsmechanismen voor organisatie van de samenleving niet kunnen werken.¹³ Het is, kort gezegd, onmogelijk om alles met alles af te stemmen, zelfs niet met geavanceerde optimalisatieberekeningen die met de komst van de computer mogelijk zijn geworden. Hans Blokland, kenner van het werk van Charles Lindblom, vindt dat we deze invloedrijke criticaster van al te groot planningsoptimisme in beschouwing moeten nemen. Lindblom noemt twee redenen voor ‘government failure’ in de functioneel-rationeel planningsbenadering: “(1) the sheer complexity of government, decision-making or of 2) the special problems of handling values or objectives. Almost any other specific aspect of decision-making we might have looked into will reveal the same two underlying problems: complexity and special difficulties in evaluation”.¹⁴ De moderne samenleving is, met andere woorden, te complex om met een integrale planmatige benadering te organiseren. En toen eenmaal met deze benadering was gestart, dreigden we ons vast te bijten in pogingen om dit met betere planningsmethoden toch beter te blijven doen: “A common but too quickly despairing inference is that we have no alternative but to press on as far as possible toward comprehensive overviews of our collective problems, toward clarification of objectives, toward structuring each decision as a means-end problem, toward deliberateness and explicitness of choice, and the like.”

12) Blokland, H. 2001. De modernisering en haar politieke gevolgen: Weber, Mannheim, Schumpeter, Een rehabilitatie van de politiek 1, Amsterdam: Boom.

13) Hayek, F.A. 1944 *The road to serfdom*. Chicago; University of Chicago Press

14) Lindblom, Charles E. 1961. Decision-Making in Taxation and Expenditures. In *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, edited by U.-N. Bureau: NBER, blz. 304 en volgend citaat blz. 305.

Keuzes maken blijft dus mensenwerk en zelfs de mogelijkheden van de meest intelligente mens om gecompliceerde vraagstukken in samenhang te hanteren, heeft zo zijn beperkingen. Wat ik in dit verband interessant vindt aan de kritiek van Hayek, is dat plannen altijd een vertekening hebben naar de wensen van de deskundigen die ze opstellen: “The illusion of the specialist that in a planned society he would secure more attention to the objectives for which he cares most is a more general phenomenon than the term ‘specialist’ at first suggests. In our predilections and interests we are all in some measures specialists. And we all think that our personal order of values is not merely personal but that in a free discussion among rational people we would convince the others that ours is the right one.”¹⁵

Hayek benoemt het verschil tussen doelrationele keuzes die mensen kunnen maken en de rol van persoonlijke waarden. Hij verafschuwt idealisten, wier belangrijkste opvatting het kennelijk is een planmatig georganiseerde samenleving te creëren. Interessant is in dit opzicht de derde van de door Hans Blokland geanalyseerde denkers over de modernisering, Joseph Schumpeter.¹⁶ Schumpeter is een conservatief denker die traditionele waarden positief benadert. Hij gaat er echter vanuit dat tradities er in de nabije toekomst (voor hem de jaren '40-'60 van de vorige eeuw) niet meer toe doen. In zijn beeld van de ontwikkeling van de 20e eeuwse samenleving en het bestuur, neemt het belang van doelrationaliteit toe boven andere vormen van rationaliteit. Hij constateert met enige spijt dat dit onvermijdelijk zal leiden tot een soort socialistisch bureaucratisch stelsel dat het kapitalisme verdringt of op zijn minst inkadert in regels. Het bestuur komt in handen van politieke partijen die slechts met slimme campagnes een machtspositie weten te verwerven en waaraan kiezers de inhoudelijke keuzes omtrent politieke programma's ondergeschikt maken. Schumpeter vreesde dat dit keuzes onzichtbaar zouden verdwijnen in de bureaucratie.

2.3 SMART planning

Keuzeprocessen in de inrichting, het gebruik en het beheer van ruimte zijn vanuit dit dominante paradigma van de politieke modernisering vooral als een doelrationeel proces geanalyseerd. Nozick noemt deze theorie van doelrationaliteit de “default theory, the theory that all discussants of rationality take for granted”.¹⁷ Het doelrationele denkschema is niet zaligmakend om de keuzes die mensen maken te begrijpen en verklaren. De Amerikaanse econoom en Nobelprijswinnaar Gary Becker is daar heel

15) Hayek, F.A. 1944 *The road to serfdom*. Chicago; University of Chicago Press, pp. 61-62.

16) Blokland, H. 2001 *De modernisering en haar politieke gevolgen: Weber, Mannheim, Schumpeter*, Een rehabilitatie van de politiek 1 Amsterdam: Boom, blz. 156-238. Schumpeter neemt in deze analyse vooral afstand van Marx opvattingen over de verelending van het proletariaat die in een revolutie tot een nieuw stelsel leidt. Schumpeter benadrukt spelregels voor het kapitalisme, die rationele politieke keuzes vereisen.

17) Nozick, R. 1993 *The nature of rationality Princeton*: Princeton University Press, blz. 133

scherp in. Volgens hem gaat het doelrationele denkschema uit van “an outdated psychology, lightning-fast calculation, hedonistic motivation, and other presumably unrealistic behavior”.¹⁸

De zorg voor de effectiviteit van beleid, dat wil zeggen de rationele keuze van middelen om vastgestelde doelen te bereiken, vragen meer aandacht van bestuurders, politici, ambtenaren en adviseurs dan de keuze van die doelen als zodanig. Onder invloed van bestuurskundigen en managers, zijn ruimtelijke ordenaars als het ware drukker bezig met het SMART maken van de inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte, dan met vragen omtrent het waarom van keuzes die aan al dat efficiënt en effectief managen ten grondslag liggen.

Ook Blokland betoogt in zijn analyse van de modernisten, dat de politieke wetenschappen zich volledig hebben overgegeven aan de opvattingen over rationaliteit van de modernisten en zich ten onrechte hebben afgekeerd van onderzoek naar waarden.¹⁹ Hij hekelt de dominantie van de interventiewetenschappen zoals de bestuurskunde die, aangevuurd door het werk van Weber en andere modernisten, hun pijlen volledig richten op de analyse van beleidsprocessen volgens de principes van doelrationele modellen. In dat type onderzoek staan de effectiviteit en efficiency van besluitvorming en beleid dan centraal, zonder dat nog aandacht wordt besteed aan de waardenafweging.

Laten we eens kijken welke andere vormen van rationaliteit kunnen worden onderscheiden die mensen gebruiken om keuzes te maken. In zijn overzicht van het rationele denken spreekt Nozick bijvoorbeeld van ‘substantive rationality’. Dit noemt hij onze manier van redeneren en keuzes maken, waarin we niet zomaar een instrumenteel denkpatroon volgen, maar waarin onder andere symbolische betekenissen een rol spelen: “One way we are not simply instrumentally rational is in caring about symbolic meanings, apart from what they cause or produce. ... Symbolic meanings are a way of rising above the usual causal nexus of desires, and it is symbolically important to us that we do this”.²⁰ Er bestaan dus verschillende vormen van rationaliteit. Wonderlijk genoeg vinden we daarvoor aanwijzingen bij diezelfde denkers over de modernisering, die het fundament hebben gelegd voor de dominantie van het doel-middel den-

18) Becker, Gary (1962) *Irrational Behavior and Economic Theory* in: The Journal of Political Economy, vol. 70:1, aangehaald door G. van Houwelingen en O. Bouwmeester, 2008, *Situationele rationaliteit in publieke besluitvorming*. Filosofie in bedrijf 18 (2): blz. 26

19) Blokland, H. 2005. *Pluralisme, democratie en politieke kennis*, Een rehabilitatie van de politiek. Assen: van Gorcum, blz. 410-420

20) Nozick, R. 1993 *The nature of rationalist* Princeton: Princeton University Press, blz. 139

ken. In hun pogingen doelrationaliteit te definiëren hebben zij namelijk onderscheid moeten maken naar de rol van ‘irrationele’ overtuigingen, wensen en waarden.

Webers werk wordt door velen, aanvankelijk ook door mij, gezien als een soort pleidooi voor een efficiënte doelrationele bureaucratie. Maar hij is juist ook op zoek geweest naar andere vormen van rationaliteit in verschillende levenssferen van de samenleving die tegenwicht moeten bieden tegen bureaucratisering. Dit is volgens Blokland de reden waarom er in zijn werk eigenlijk niet één ondubbelzinnige definitie van rationaliteit te vinden is: “Juist omdat hij op zoek is naar alle denkbare manifestaties van rationalisering, wenst hij zich niet op voorhand vast te leggen op een specifieke definitie, een definitie die zijn onderzoeken zou beperken”.²¹ Weber maakt een analytisch onderscheid tussen doelrationaliteit en waarderationaliteit en, nog verder op een denkbeeldige schaal, noemt hij traditionele en affectieve processen. In de laatste processen spelen bewuste afwegingen of keuzes geen rol, maar betreft het vooral irrationele en onbewuste routinematige keuzes en handelingen.

2.4 Waarderationaliteit

Webers onderscheid tussen doelrationeel handelen en waarderationeel handelen is even inspirerend als verbazingwekkend. Zijn analyse van de dominantie van het doelrationeel handelen van mensen, maakt duidelijk dat een mens bewust argumenteert over de inzet van middelen en de consequenties voor het te behalen doel met oog voor de situatie en alternatieven. In zijn zoektocht naar een goed begrip van andere mechanismen die mensen gebruiken voor het maken van keuzes, komt hij tot een definitie van waarderationeel handelen die, volgens Blokland, is gestoeld op de overtuiging “dat dit handelen ‘ethisch, esthetisch, religieus, of anderszins geïnspireerd inherent waardevol is”.²² Weber beschouwt esthetische of ethische waarden als een inherente eigenschap van een handeling en kennelijk niet als een bewust proces. Waarden zijn volgens hem kennelijk niet een inspiratiebron, waar iemand uit kan putten ten behoeve van een beargumenteerde overweging achter een handeling.

Dat lijkt mij een wonderlijk beeld van waarderationaliteit. Weber stelt zich als het ware een museumbezoeker voor die, overweldigd door de schoonheid (esthetische waarde) van een schilderij, ademloos blijft staan kijken, zonder zich te realiseren dat de rest van het gezelschap de gids volgt naar een andere zaal. De consequentie van het hande-

21) Blokland, H. 2001 *De modernisering en haar politieke gevolgen: Weber, Mannheim, Schumpeter*, Een rehabilitatie van de politiek 1 Amsterdam: Boom, blz. 55, verwijst naar “Wirtschaft und Gesellschaft van Weber uit 1918/1958

22) Ibid. blz. 55

len, het kwijtraken van de groep, wordt door de waardegedreven handeling kennelijk niet door de bezoeker doordacht. In de opvatting van Weber moeten we een waterscheiding aanbrengen tussen rationaliteit en waarden. Dat brengt ons in het hart van onze zoektocht naar hoe we de waardenafweging moeten begrijpen die wij in de praktijk van gebiedsontwikkeling willen onderzoeken. De vraag is wat we mogen zeggen over waarden.

Dit is een probleemstelling die wordt bestudeerd in de moraalfilosofie. De filosofen van de modernisering hebben ervoor gekozen om waarden maar geheel buiten het speelveld van de rationaliteit te plaatsen, omdat zij van mening waren dat over waarden niet geoordeeld kan worden zonder de eigen waarden van diegene die oordeelt uit te schakelen. Mannheim onderscheidt moraliteit expliciet van rationaliteit. Moraliteit noemt hij de standaarden die de werking van de samenleving waarborgen en die in doelrationeel handelen toegepast worden. Daarnaast noemt hij waarden die irrationeel, subjectief en sektarisch zijn. Dit type waarden ziet hij als storend voor de moderne samenleving, maar ze zijn er nu eenmaal.²³

Mannheims verwachting van de triomf van de planmatige samenleving die wordt gedreven door doelrationaliteit, hield in dat morele vragen uit het publieke domein wordt gedreven. Irrationele zaken als waarden doen er niet toe. Die leggen het af tegen de afwegingen die mensen maken op grond van effectiviteit van middelen voor het bereik van rationeel te bepalen doelen. Nu we kunnen constateren, dat de verwachtingen van Mannheim en de zijnen omtrent de volledige dominantie van het doelrationele denken en het hele idee van planning dat daarbij hoort, niet hebben standgehouden, moeten we ons herbezinnen op die vormen van rationaliteit die de modernisten links (of rechts?) hebben laten liggen. We moeten dus op zoek naar hoe onderzoek te doen naar waarden die een rol spelen in keuzeprocessen over onze samenleving en over inrichting, beheer en gebruik van ruimte door die samenleving. Dat doen we aan de hand van de moraalfilosofie.

2.5 Moraal in de ruimte

De belangrijkste vertolker van de eigentijdse moraalfilosofie die pleit voor herstel van de aandacht voor moraliteit in de filosofie is Alasdair MacIntyre. Hij betoogt dat ons denken over moraal en waarden zozeer is verwaarloosd dat we geheel ontwend zijn nog over termen als rechtvaardigheid, eerlijkheid of trouw na te denken: "...morality

23) Blokland, H., 2001 *De modernisering en haar politieke gevolgen: Weber, Mannheim, Schumpeter*, Een rehabilitatie van de politiek 1 Amsterdam: Boom, blz. 115.

has to some large degree dissapeared – and that marks a degeneration, a grave cultural loss”.²⁴ MacIntyre beschrijft dit als een calamiteit van de wetenschap: een wetenschappelijke ramp waarmee ooit beschikbare kennis over de rol van morele principes in ons persoonlijke leven en in het functioneren van de samenleving in één klap is verdwenen.

MacIntyre komt in een reconstructie van de morele filosofie tot de conclusie dat de scheiding, die vanaf de verlichting is aangebracht tussen het domein van politieke wetenschappen en het wetenschappelijk domein van theorievorming over morele begrippen en waarden, kunstmatig is. Keuzes maken, ook in de politiek, kan niet anders dan mede gedragen worden door morele oordelen: “Every action is the bearer and expression of more or less theory-laden beliefs and concepts; every piece of theorizing and every expression of belief is a political and moral action”.²⁵ Aangemoedigd door MacIntyre mogen we ons dus best inspannen om op zijn minst enig licht te werpen op de morele concepten die actoren in hun keuzes in de wereld hanteren. Het kan inzicht bieden in “his or her reasons, motives, intentions and actions, and in so doing generally presupposes some claim that these concept are embodied or at least can be in the real world”.²⁶ In het bijzonder geldt dat kennis van de morele dimensie van menselijk gedrag nodig is in onderzoek naar politieke handelingen. Dat onderzoek is tot mislukken gedoemd, als het zich niet richt op intenties en overtuigingen.

Dit brengt ons bij een voorlopige conclusie over de richting van ons onderzoek naar de praktijk van gebiedsontwikkeling. Een wezenlijke keuze over de inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte mogen wij inderdaad begrijpen als een politieke keuze. Een politieke keuze die wordt gekenmerkt door waarderationaliteit, waaronder wij mogen verstaan dat publieke partijen, private partijen en particulieren in een proces van gebiedsontwikkeling worden gedreven door normatieve opvattingen over de gewenste uitkomst van het proces. Iedereen die betrokken is bij gebiedsontwikkeling heeft een belang en is afhankelijk van anderen om dat belang recht te doen. Maar iedere actor heeft ook zo zijn of haar eigen motieven, drijfveren, overtuigingen, wensen, dromen en werkelijkheidsbeelden waaruit hij of zij put in dat keuzeproces. Voor een goed begrip van dat keuzeproces, moeten wij daar ons onderzoek op richten.

24) MacIntyre, A., 2007, *After virtue*. Third edition ed. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame press: blz. 22.

25) Ibid. blz. 61

26) Ibid. blz. 23



3 Waarden in gebiedsontwikkeling

Voor planologen, stedenbouwkundige en andere professionals in de gebiedsontwikkeling wordt een pleidooi om iets te doen met waarden met een zekere onwennigheid ontvangen. Want als we het hebben over waarden, dan hebben we het over abstracties zoals rechtvaardigheid, eerlijkheid, matigheid, trots. Toch kan het niet helemaal vreemd zijn. Rechtvaardigheid speelt bijvoorbeeld een prominente rol in de ruimtelijke ordening. Een eerlijke toegang tot de woningmarkt, ook voor mensen met een smalle beurs, heeft in het volkshuisvesting een lange traditie. Een ander type waarde komt ook vaak aan bod in gebiedsontwikkeling, zoals natuurwaarde of grondwaarde. Dit is al wat meer concreet en naar ik verwacht ook wat minder onwennig voor de ruimtelijke professionals. Dat roept meteen de vraag op: over welke waarden moeten we het eigenlijk hebben in gebiedsontwikkeling? Want grondwaarde is heel wat anders, plat, geld, kwantificeerbaar, dan een deugd als 'matigheid'. Voor de definitie van het begrip waarde hebben we nog een stukje filosofie en politieke filosofie nodig, voordat we de stap naar praktijkgericht onderzoek naar waarderationaliteit van gebiedsontwikkeling kunnen zetten.

3.1 Waardepluralisme

We zagen eerder al dat een van de problemen voor de filosofie, en in het bijzonder voor politiek filosofen, is dat ze het lastig vinden om zich uit te spreken over waarden. Dit is het probleem van het waarderelativisme dat stelt dat het is onmogelijk is om uitspraken te doen over de waarde van een waarde, zonder in die beoordeling de ene waarde op voorhand belangrijker te verklaren dan de andere. De oplossing om waarden los te koppelen van ons denken en argumenteren over de keuzes die we maken, is in het voorgaande uitgebreid besproken. Het heeft ertoe geleid dat we in zekere zin blind zijn geworden voor de manier waarop we omgaan met waarden. Er is een tweede probleem dat in de filosofie wordt onderkend, namelijk de onmogelijkheid van een waardehiërarchie. Het blijkt erg lastig om waarden te ordenen, bijvoorbeeld door een abstracte waarde (gerechtigheid) boven meer concrete waarden te plaatsen (recht op een woning).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt dat waarden in alle soorten en maten komen: "voorkeuren en individuele smaken, maar ook het voorzien in basisnoden van mensen, de condities waaronder mensen floreren, de belangen waar men voor opkomt of de verlangens die men nastreeft."²⁷ Er is een grote variëteit

27) WRR, 2003, *Waarden, normen en de last van het gedrag* Amsterdam: Amsterdam University Press, blz. 45

aan waarden in onze maatschappij. Met de erkenning van dit waardepluralisme en de kwalificatie dat dit pluralisme een groot goed is, schaar ik mij achter het ethisch pluralisme van Isaiah Berlin. Berlin stelt dat er vele, elk op zich nastrevenswaardige, doch vaak onverenigbare waarden zijn, die onvermijdelijk tegen elkaar moeten worden afgewogen. Dat wij niet alles in het leven kunnen realiseren, vormt voor Berlin een tragische, maar door een ieder dagelijks ervaren waarheid.²⁸ Er is geen eenduidige set van waarden die wordt toegepast in keuzes over de inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte. Mensen kunnen een lange termijnvisie op de ruimtelijke ordening delen, waarin bijvoorbeeld het belang van de compacte stad en het behoud van open ruimte wordt gehuldigd, maar kunnen tot deze overeenstemming komen op grond van heel verschillende sets van waarden die voor hen belangrijk zijn.²⁹

Er is een variëteit aan waarden in het geding bij de inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte. Voor de ene persoon is de rechtvaardige verdeling van ruimte de dominante waarde, hetgeen heel goed kan leiden tot het standpunt dat de overheid moet zorgen door planmatige toedeling van functies aan ruimte. Bijvoorbeeld voor nieuwe verstedelijking. Deze persoon kan in het begrippenpaar 'compacte stad – open ruimte' de beste garantie zien voor de gewenste geleiding van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Voor de andere persoon is de beleving van ruimte de dominante waarde. Deze persoon kan openheid van ruimte als kwaliteitskenmerk hoog in het vaandel hebben, bijvoorbeeld het open veenweide landschap. Het begrippenpaar 'compacte stad – open ruimte' kan vanuit deze waarde omarmd worden, omdat het bijdraagt aan de gewenste openheid en aan de variëteit van ruimtelijke kwaliteiten.

Sommige waarden zijn formeel belangrijker dan ander, omdat we ze met bijbehorende normen verankerd hebben in de grondwet of andere wet- en regelgeving. Dat komt ook voor in de praktijk van gebiedsontwikkeling. Natuurwaarden zijn bijvoorbeeld vastgelegd in de flora- en faunawet en in de Europese vogel- en habitatrichtlijnen. Het gaat dan om die onderdelen van de natuurlijke omgeving die zo zeldzaam en bedreigd zijn, dat ze bijzondere bescherming behoeven. Het recht op een woning is ook van een wettelijke basis voorzien. De bouw van woningen kan echter strijdig zijn met de bescherming van natuurwaarden die in andere wetten zijn vastgelegd. De wetgeving voorziet ons van procedures en spelregels die bepalen welke wettelijke waarde voor de andere gaat, maar dat vergt in de praktijk altijd invulling en interpretatie. Daarmee zijn we

28) Blokland, H. 1997. Isaiah Berlin: tussen liberalisme en communisme. *Liberaal Reveil* 38 (4), blz.169

29) Professionals in het ruimtelijk beleid lijken dit vaak wel te denken, omdat de veelvuldige toepassing van enkele bekende ruimtelijke concepten, zoals 'de compacte stad', een brede consensus suggereert dat 'we toch allemaal de open ruimte willen behouden'...? Ook in de planningtheorie bestaat deze gedachte, door Andreas Faludi zeer genuanceerd gedefinieerd als 'planningdoctrine'. Maar een dominant paradigma is niet hetzelfde als consensus op het niveau van waarden.

weer bij de kern van gebiedsontwikkeling. Want de toepassing van die procedurele regels stelt sommige waarden veilig, maar ze moeten nog steeds worden afgewogen tegenover andere waarden.

3.2 Appels en peren

In gebiedsontwikkeling weegt een grote variëteit aan waarden mee in de afweging door publieke partijen, private partijen en particulieren. Een deel van deze afweging vindt plaats in de formele politiek-bestuurlijke context van gemeenteraadsvergaderingen en van gemeenteraden, provinciale staten en parlement. Dan spelen naast de formele wettelijk vastgelegde waarden ook partijpolitieke waarden een grote rol. Een deel van de afweging over gebiedsontwikkeling vindt plaats in inspraakavonden, ontwerpateliers, brainstormsessies, onderhandelingen en een veelheid aan werkgroepen en ambtelijk overleg. Daarin zullen ook politieke overtuigingen van betrokken bewoners en actiegroepen of andere betrokkenen een rol spelen, maar spelen ook waarden een rol die nauw verbonden zijn met professionele vakgebieden.

Een voorbeeld. Een dominante waarde achter de inbreng van verkeerskundigen in gebiedsontwikkeling is doorstroming. Alle modelmatige berekeningen, cijfers, gegevens, scenario's en probleemdefinities die verkeerskundigen bijdragen aan gebiedsontwikkeling komen op een of andere manier voort uit de wens om verkeer (of reizigers, 'mobilisten') in beweging te houden. Berekeningen over intensiteit/capaciteit van wegen of voertuigverliesuren maken duidelijk hoe het verkeer stroomt. Het draagt bij aan keuzes over meer of minder doorstroming. Er zijn ook andere waarden van belang in de verkeerskunde. Het zijn waarden die samenhangen met verkeerskundige analyses en beleid dat zich richt op het terugdringen van de negatieve externe effecten van verkeer. Het gaat dan om waarden die samenhangen met de verkeersveiligheid, met leefbaarheid in de omgeving van infrastructuur of met de kosten van mobiliteit. Een andere categorie van waarden die achter de inbreng van verkeerskundigen schuil gaan hebben te maken met de beleving van de reiziger, waarbij we kunnen denken aan de vroegere vormgeving van snelwegen als parkways voor verkeer als recreatievorm, of aan het nieuwe concept van snelwegpanorama's. In de sfeer van mobiliteitsmanagement, waarbij reizigers worden verleid om andere vormen van vervoer dan de auto te kiezen of om buiten de spits te reizen, spelen waarden een rol die te maken hebben met motieven achter hun reizigersgedrag.³⁰ Verkeerskundigen kunnen op grond van deze waarden ook een inbreng hebben in gebiedsontwikkeling,

30) Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Lucas Harms naar reizigersmotieven, reizigersgedrag en reizigersbeleving. L. Harms, *Overwegend onderweg*. De leefsituatie en de mobiliteit van Nederlanders, Den Haag: SCP

maar in keuzes over ruimtelijke inrichting overheerst vaak die verkeerskundige inbreng die met doorstroming te maken heeft.

Waarden waarop mensen een beroep doen ten behoeve van keuzes die gemaakt worden in gebiedsontwikkeling zijn dus heel verschillend. Het kan gaan om basale, diepliggende overtuigingen die mensen persoonlijk voelen. Het kan gaan om diepgewortelde persoonlijke of gemeenschappelijke culturele of religieuze waarden. Het kan ook gaan om hele concrete waarden, zoals de intensiteit/capaciteit cijfers van een wegsegment of zelfs een direct in geld uit te drukken grondwaarde.

De waarden die een rol spelen in gebiedsontwikkeling kunnen direct zichtbaar een rol spelen in het keuzeproces, zoals de landschappelijke waarde van een houtwal die wel of niet gehandhaafd moet worden. Waarden kunnen als het ware ook net onder het oppervlakte van het keuzeproces zweven, bijvoorbeeld in de vorm van een impliciete, normatieve beoordelingsmaatstaf die in de functioneel-rationele verkeerskundige berekeningen wordt gehanteerd. Voor een deel zullen de waarden waar iemand uit put met name indirect herkenbaar zijn in de opbouw van de argumentatie achter het concrete standpunt. De pluriformiteit van waarden die in gebiedsontwikkeling een rol spelen betekent dat het ogenschijnlijk onvergelykbare waarden zijn. Dat lijkt op het spreekwoordelijke vergelijken van appels en peren, maar dat is dan ook wat in de praktijk van gebiedsontwikkeling gebeurt. De waarde van natuur moet bijvoorbeeld worden afgewogen tegen de waarde van sociale rechtvaardigheid en het recht op een betaalbare woning. Juist omdat het zo moeilijk vergelijken is, is deze onderlinge weging van waarden in de politieke filosofie onderbelicht gebleven. Voor ons onderzoek hebben we toch enige houvast nodig in de verschillende typen waarden om inzicht te krijgen in de rol die waarden in gebiedsontwikkeling een spelen. We gaan in de rest van dit hoofdstuk op zoek naar een aantal typen abstracte waarden, daarna kijken we in hoofdstuk 4 verder naar concrete waarden.

3.3 Abstracte waarden

De WRR heeft een uitgebreide studie gemaakt naar waarden en normen. De context was een andere dan die waarin wij op zoek zijn naar de definities van het begrip waarde. De regering vroeg de raad om onderzoek, vanwege de angst voor conflicten over fundamentele waarden vanuit verschillende culturen in onze maatschappij en vanwege de ergernis over normloos gedrag in de maatschappij. Deze fundamentele kwestie is voor ons onderzoek minder relevant, maar het overzicht dat de WRR geeft

van de literatuur is overzichtelijk en praktisch bruikbaar.³¹ De raad maakt met het rapport duidelijk dat waarden er toe doen in het gedrag van mensen: het maakt hen bewust van hun handelingen. Dit komt overeen met wat ik heb aangegeven als uitgangspunt voor ons onderzoek, namelijk het expliciteren van de manier waarop wezenlijke keuzes in gebiedsontwikkeling tot stand komen. We moeten daarbij in het oog houden, zo waarschuwt de WRR, dat handelen vanuit een bepaald waardestelsel, of zelfs van gedeelde waarden, niet noodzakelijkerwijze leidt tot een bepaald gedrag (of keuze): “De waarde van waarden is dat ze de reflectiegraad van het handelen van personen verhogen. Handelen vanuit waarden is niet ‘zomaar wat doen’ (bijvoorbeeld zinloos geweld). Als de dader erover zou hebben nagedacht, zou hij niet tot zulk gedrag zijn gekomen. Waarden verhogen daarmee de doorzichtigheid en de begrijpelijkheid van het handelen, hetgeen niet gelijk staat met het aanvaarden ervan.”³² Een bepaalde set van waarden leidt iemand dus niet als een kookboek naar een vooraf kenbare keuze. Anders gezegd, geïnspireerd door dezelfde set van waarden kan de ene persoon tot een andere afweging komen dan een andere.

Nu we deze beperking onderkend hebben, zoeken we verder naar een definitie van waarden die recht doet aan de variëteit van waarden die in de praktijk gehanteerd wordt in het keuzegedrag van actoren in gebiedsontwikkeling. Die definitie begint bij de vaststelling dat waarden uitingen zijn waarin tegelijkertijd een oordeel en een wens tot uitdrukking komen. Die uitingen kunnen zowel een persoonlijke voorkeur en dus subjectief zijn, als een onderling afgesproken beoordeling of waardering van een verschijnsel en dus intersubjectief. Een waarde drukt in abstracte of concrete termen een intentie uit, die gaat over wat filosofen in zeer algemene zin noemen ‘het goede leven’. Waarden zijn betekenissen van zaken die van groot belang gevonden worden of die wenselijk zijn. Waarden zijn daarom bijzondere betekenissen die iets uitdrukken van zingeving, van motieven, drijfveren, wensen of idealen. Het zijn betekenissen die door een individu of door een groep worden toegekend aan zaken (als collectieve waarden).

Met een nadere precisering kan een waarde een ijkpunt worden dat het goede onderscheidt van het slechte en waarbij gedragsregels worden bepaald. Dan wordt van een waarde een norm afgeleid. Dat betekent ook dat waar normen of gedragsregels gelden, er een achterliggende waarde is. Sommige waarden hebben vooral betrekking op de

31) De WRR volstaat met een overzicht en beschouwing, huiverig voor richtinggevend advies waarin staatscommissies en campagnes in landen als Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk opzichtig gefaald hadden in WRR, 2003, *Waarden, normen en de last van het gedrag* Amsterdam: Amsterdam University Press

32) De WRR behandelt uitgebreid het waardenbegrip van N. Rescher (1969) Introduction to Value Theory, Englewood Cliffs: Prentice-Hall in: WRR, 2003, *Waarden, normen en de last van het gedrag* Amsterdam: Amsterdam University Press, blz.41-45

gewenste manier van handelen, bijvoorbeeld de mate waarin samenwerking belangrijk gevonden wordt of de mate waarin integraal gewerkt moet worden. We kunnen dan spreken van proceswaarden.

Abstracte waarden	
Overtuiging	Diepgevoelde opvatting over een levenshouding die hoort bij 'het goede leven', in het bijzonder over de relatie tussen de mens en zijn leefomgeving.
Politieke waarden	Principes voor de meest wenselijke inrichting van de samenleving en de organisatie van ruimtelijke inrichting. Vaak herkenbaar terug te voeren zijn op partijpolitieke stromingen.
Proceswaarden	Richtinggevende uitspraak over de manier waarop de gewenste inrichting, beheer of gebruik van ruimte gerealiseerd moeten worden. Procedurale principes, verdeling van rollen en verhoudingen, bevoegdheden voor de manier van handelen en van keuzes maken. De meeste wenselijke instrumenten om de gewenste inrichting, beheer of gebruik van ruimte te realiseren.

Tabel 1 Abstracte waarden in gebiedsontwikkeling

In gebiedsontwikkeling zijn die proceswaarden van onderscheidende betekenis ten opzichte van de traditionele ruimtelijke planning. Bijvoorbeeld de artikel 19 procedure uit de oude Wet op de ruimtelijke ordening, waarmee afgeweken kon worden van het bestemmingsplan. Op basis daarvan is bijna heel Nederland gebouwd. De formele plannen van de ruimtelijke ordening zijn vaak niet van betekenis voor het maken de keuzes, maar worden vooral benut voor juridische verankering van de wezenlijke keuze die in een informeel circuit is gemaakt. Kortom, de overtuiging of de wens die betrokkenen hebben over de te volgen werkwijze is in de praktijk dus des te belangrijker. Tot slot kunnen we op het niveau van abstracte waarden een onderscheid maken naar politieke waarden, zoals die herkenbaar zijn in partijpolitieke stromingen. Vooral in de formele politiek-bestuurlijke besluitvorming zal dit type waarde herkenbaar een rol spelen in gebiedsontwikkeling. Dit laatste zullen we hier een verdere uitwerking geven.

Wezenlijke keuzes worden in gebiedsontwikkeling deels in de omgeving van informe-

le overlegsituaties en onderhandelingen tussen betrokken partijen gemaakt. Intentieovereenkomsten, masterplannen of achtergronddocumenten zijn de producten van die keuzeprocessen. Voor een deel worden ze in de formele politiek-bestuurlijke omgeving gemaakt. De producten van die keuzeprocessen zijn collegebesluiten of besluiten van gemeenteraden of provinciale staten. Hier spelen verschillende politieke waarden een rol. In de informele overlegsituaties en onderhandelingen, kunnen betrokken ook een inbreng hebben die wordt gekenmerkt door politieke opvattingen. Niet alle bewoners die in een consultatieronde meedoen, vertolken dezelfde opvatting, louter omdat ze dezelfde bewonersbelangen delen. Een bewoner met een christelijke levensovertuiging, zal deze mogelijkerwijze ook toepassen op zijn of haar standpunt over de inrichting, het gebruik en het beheer van de eigen woonomgeving. Procesbegeleiders van gebiedsontwikkeling kunnen voor verrassingen komen te staan, als ze zich geen rekenschap geven van deze verschillen in politieknormatieve opvattingen over een plan of project van mensen die misschien wel hetzelfde belang hebben. Ook in het finale raadsdebat of statenvergadering kan de politieke lading van onderdelen van een plan of project soms verrassend anders blijken, dan in het voorbereidende planproces het geval leek. In onderzoek naar gebiedsontwikkeling gaan we de politieke waarden in beeld brengen, waarvan verwacht kan worden dat betrokkenen en beslissers er uit putten.

3.4 Politieke waarden

Ruimtelijke professionals hebben in de praktijk weinig zicht op politieke waarden, terwijl deze op beslissende momenten in gebiedsontwikkeling bepalend kunnen zijn voor het proces. Ik maak hier een eerste verkenning van de waarden van de vier grote politieke stromingen van sociaal-democraten, liberalen, van christelijke politiek en christelijk-democraten en van de ecologische stroming. Verderop wordt in tabel 2 een overzicht gegeven, dat vooral illustreert dat we nog een meer genuanceerde en gedetailleerde analyse nodig hebben om politieke dilemma's in de praktijk van gebiedsontwikkeling te dienen.³³

We beginnen niet voor niets met de verkenning van de sociaal-democratische waarden. In de ruimtelijke ordening zijn de politieke waarden van de sociaal-democratische stroming lange tijd dominant geweest maar verliezen aan betekenis. Vele wethouders ruimtelijke ordening zijn van PvdA huize en hebben Nederland ingericht en laten bouwen tot wat het nu is. Het heeft geleid tot de voor Nederland kenmerkende

33) De hier gepresenteerde inzichten zijn ontleend aan eerder eigen onderzoek, literatuur, gesprekken met politiek geëngageerde vakgenoten en het kennisatelier dat over dit onderwerp door het Lectoraat Area Development werd georganiseerd op 9 april 2010 met bijdragen van Jan Jaap Kolkman, Eric Janse de Jonge en Marcel Wissenburg.

sturing op de verstedelijking met sociale woningbouw in het hart van de ruimtelijke ordening.³⁴ Sociaal-democraten koesteren het geloof in de maakbare samenleving, waarin de verantwoordelijkheid voor de organisatie van inrichting, beheer en gebruik van ruimte bij de overheid ligt. Het proces van politieke modernisering, met zijn bureaucratisering en de noodzaak van planning, is nauw verweven met het sociaal-democratische denken. In Nederland is het niet gelukt om een stelsel van economische planning te creëren. Het Centraal Planbureau is wel opgericht, maar maakt alleen analyses en prognoses. Het CPB is geen plandienst, zoals dat wel is opgericht voor de ruimtelijke planning. De centrale sturing op de ruimtelijke ordening is decennialang in handen geweest van de Rijksplanologische Dienst.³⁵

Sociaal-democraten leggen graag het accent op sturing door de rijksoverheid die toeziet op de prestaties van lagere overheden. Klachten over verrommeling van het landschap, ondanks de decennialange traditie van sturing van ruimtelijke ontwikkeling door de overheid, worden benaderd met een pleidooi voor meer sturing met nieuwe plannen. De 'compacte stad' met het behoud van een voorts ongedefinieerde 'open ruimte' typeert het sociaal-democratisch denken en benadrukt de noodzaak van een zorgvuldig door de overheid geleide verstedelijking. Overigens hebben velen vanuit een ander politiek perspectief dit ruimtelijk concept als een welhaast vanzelfsprekend wensbeeld omarmd. Zorgen over de gebrekkige effectiviteit van de ruimtelijke planning worden uiteindelijk meestal toch besloten met een pleidooi voor nieuwere en betere vormen van planning met de overheid als belangrijkste actor voor het welslagen van de plannen.³⁶

In het liberale politieke denken is relatief weinig aandacht voor vraagstukken van ruimtelijke inrichting. In de praktijk zullen vele liberale bestuurders en politici standpunten en argumenten vertolken waarin het dominante sociaal-democratische denken herkenbaar is. Toch is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965) altijd als een liberale wet gezien.³⁷ Dat wordt vooral bepaald door de decentrale opzet van de ruimtelijke ordening. De macht is aan de gemeente met het bestemmingsplan als het enige 'burgers bindende' plan. Het stelsel van ruimtelijke ordening heeft sindsdien te leiden onder voortdurende pogingen tot centralisatie. Het mantra van de Nota Ruimte van

34) Een invloedrijk WRR over de teloorgang van de ruimtelijke ordening spreekt van 'meekoppelende belangen' WRR 1998 *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* Den Haag: Sdu Uitgevers

35) In 2002 is de RPD gesplitst in een gewone beleidsdienst (DG RO van het ministerie van VROM) en een Ruimtelijke Planbureau dat net als het CPB alleen onderzoek doet.

36) Zie bijvoorbeeld Hajer, M., D. Sijmons & F. Feddes. 2006 *Een plan dat werkt. Ontwerp en politiek in de regionale planvorming* Rotterdam: NAI Uitgevers

37) Zie onder meer Buuren, P.J.J. van, Chr. Backes, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer 2005, *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, 5e druk, Deventer: Kluwer, blz. 4 en 12-20

VVD minister Dekker ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ is een poging om het decentrale karakter weer te versterken. Het liberale denken over de organisatie van ruimtelijk beleid maakt de laatste 10 jaar een zekere revival door. De opkomst van de uitvoeringsgerichte ontwikkelingsplanologie spreekt liberalen aan en dat geldt ook voor de nieuwe praktijk van gebiedsontwikkeling. In de liberale visie moet een grote mate van ruimtelijke dynamiek mogelijk zijn. Ruimtelijke ontwikkeling als motto van een faciliterende overheid. Nieuwe werkwijzen om de ruimtelijke ontwikkeling organiseren met een grote rol voor private partijen en andere sturingsmechanismen dan plannen passen in het liberalen denken. Een voorbeeld is de ‘ruimte voor ruimte-regeling’ die een uitruil mogelijk maakt tussen de sloop van onnutte en lelijke schuren en een bouwrecht voor één of enkele woningen elders.

Liberalen herkennen in dit soort werkwijzen het liberale principe van ‘spontane orde’: de inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte kan in veel gevallen beter geregeld worden door mensen zelf. Voorbeelden zijn een vereniging van eigenaren die een appartementengebouw beheert of het private parkmanagement van de publieke ruimte en gezamenlijke voorzieningen op een bedrijventerrein. Een ander voorbeeld is meer ruimte voor particulier opdrachtgeverschap (individueel of collectief) in de ontwikkeling en bouw van woningen of wooncomplexen’.³⁸ Het ruimtelijk concept dat bij deze denklijn over ruimte past is meer dat van de ‘netwerkstad’ of het ‘stedelijk netwerk’ van de steden en dorpen, met een grote variëteit aan plekken en kwaliteiten, dan dat van de compacte stad.

In de christelijke politieke stroming wordt als waarde voor de omgang met onze leefomgeving een ‘goed rentmeesterschap’ het meest genoemd. Dit geldt voor de christendemocraten (CDA) als voor andere christelijke politieke stromingen. Het is een waarde die de opdracht uitdrukt van zorgzaamheid en medeverantwoordelijkheid voor de Schepping. Dit wordt meestal teruggevoerd op passages uit de Bijbel, met name uit het boek Genesis. In een gedegen publicatie van het ICS, forum voor geloof, wetenschap en samenleving, verwijst Enno Dijkema naar enkele bekende passages waarin, afhankelijk van de gehanteerde vertaling, wordt gesproken over heersen. Volgens hem moeten we dat in het christelijke politieke denken interpreteren als ‘toevertrouwen’. Variatie in de betekenis van rentmeesterschap ontstaat vervolgens in de mate waarin het menselijk handelen en de schepping goed samen kunnen gaan.

38) VVD, 2008 *Visiedocument ruimtelijke ontwikkeling en wonen* Den Haag: VVD, blz. 2. Het principe van spontane orde is ontleend aan het gedachtegoed van Hayek. Zie ook Buunk, W.W. 2006 *Ruimte voor spontane orde. Een zoektocht naar de liberale grondslagen van ruimtelijk beleid*. S&RO (5)

Politieke waarden in gebiedsontwikkeling	
Sociaal-democratische waarden	Ruimtelijke ordening, met sturing door middel van ruimtelijke plannen Overheid is verantwoordelijk voor de eerlijke verdeling van de ruimte over functies en voor keuze tussen strijdige ruimteclaims Compacte stad is typerend ruimtelijk concept, met behoud van 'open ruimte' als collectieve verantwoordelijkheid
Liberaal waarden	Spontane orde, met hoogstens randvoorwaarden die de overheid bewaakt Veel ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en initiatief van particulieren en private partijen. Voorkeur voor privaatrechtelijke arrangementen voor beheer van (zoals VVE's) en voor conflictbeslechting over ruimtegebruik. Ruimtelijke dynamiek en ruimtelijke ontwikkeling staan voorop Netwerkstad
Christelijk politieke waarden	Goed rentmeesterschap van de aan de mens toevertrouwde Schepping. Nadruk op zorgvuldige keuzes door een overheid, die de bezielde mens mag aanspreken op zijn eigen verantwoordelijkheid Landbouw en natuur gaan samen Plattelandsgemeenschappen in stand houden, in steden moeten mensen de gelegenheid hebben weer in harmonie zichzelf en de Schepping te leven De Schepping zal pas weer in harmonie met God zijn na de Verlossing. Dan komt het nieuwe Jeruzalem. Het is niet aan de mens om die nieuwe Schepping te creëren, maar om een arbeidzaam leven te leiden
Ecologische politieke waarden	Duurzaamheid, behoud van ecologische waarden en milieukwaliteit voor toekomstige generaties Gebiedsontwikkeling als proces biedt meer kansen voor innovatieve en duurzame oplossingen voor ruimtelijke inrichtingsvraagstukken Natuurwaarden wegen zwaar, de mens heeft daar een verantwoordelijkheid voor. Ecologen vinden natuur een intrinsieke waarde, de mens mag dat niet verstoren en zich aanpassen. Gebiedsontwikkeling wordt afgewezen. Organische ontwikkeling is de leidraad

Tabel 2 Impressie van politieke waarden relevant voor gebiedsontwikkeling

In de CDA traditie is dat bijvoorbeeld herkenbaar in standpunten over de manier waarop landbouw en natuur samen moeten kunnen gaan, met boeren die een vergoeding krijgen voor aangepaste bedrijfsvoering om natuurwaarden op hun land in stand te houden of ontwikkelen.³⁹

Voor het christelijke politieke denken is kenmerkend dat de problemen in de leefomgeving en het milieu voortkomen uit de zondeval. De band tussen God en Zijn Schepping is verbroken. De zondige mens is een gebroken mens die niet in harmonie met God, met zichzelf, met anderen en met zijn leefomgeving leeft. In het denken van de ChristenUnie wordt een nadrukkelijker accent gelegd op de waarde duurzaamheid. Het is de opgave van de mens om de taak waar God de mens voor geplaatst heeft recht te doen en te werken aan een nieuwe harmonie in de schepping: de mens als 'mede-Schepper'. De verantwoordelijkheid voor de Schepping vergt in deze lijn een terughoudender rol van de mens. Wat ze delen met het CDA is de idee dat wij allen bezielde mensen zijn, die op onze persoonlijke verantwoordelijkheid jegens de Schepping mogen worden aangesproken.

In het christelijk politieke denken over ruimtelijke inrichting kan nog onderscheid worden gemaakt naar een andere set van waarden. Deze laat zich karakteriseren door het geloof in de komst van een nieuwe Jeruzalem zoals dat in het Nieuwe Testament in de Openbaring van Johannes wordt beschreven. Hierin wordt de verwachting uitgesproken van een nieuw Jeruzalem, die hemel aarde verbindt tot een nieuwe wereld. Het bijbelse beeld is er een van een stad van goud, met twaalf poorten en vloeren van edelstenen. Enno Dijkema schetst een opgave voor de mens om volgens de wil van God de schepping te begeleiden naar dit moment, waarin de harmonie hersteld zal zijn.⁴⁰ Het is niet aan de mens om het nieuwe Schepping te creëren. Het is de opgave voor de zondige mens op aarde is zwoegen in het zweet des aanschijn in de verwachting van het nieuwe Jeruzalem. Hier gaat het christelijke politieke denken meer de kant op van Max Webers onderkenning van de verbinding tussen calvinisme (soberheid, arbeid, weinig genieten) en kapitalisme. De waarde van een arbeidzaam leven overheerst als uiting van geloof in en respect voor de Schepper van een vruchtbare aarde. In standpunten over ruimtelijke ontwikkeling zal dit eerder leiden tot een voorkeur voor de aanleg van een nieuw bedrijventerrein, dan voor de aanleg van nieuwe natuur.

39) Hierbij baseer ik mij onder meer op Dijkema, E. 2001 *Op een hoger plan* In: Denkend aan een vol land. ICS Cahiers 15 (1), H.J. Veerman en T van der Ploeg, Zoetermeer/Utrecht: Boekencentrum/ICS.

40) Dijkema, E. 2001 *Op een hoger plan* In: Denkend aan een vol land. ICS Cahiers 15 (1), H.J. Veerman en T. van der Ploeg, Zoetermeer/Utrecht: Boekencentrum/ICS, blz. 17-19.

Voor de ecologische politieke waarden die relevant zijn voor gebiedsontwikkeling, moeten we vooral kijken naar de denkwijzen binnen de milieubeweging, binnen GroenLinks en de Partij voor de Dieren.⁴¹ Daarin kunnen we twee relevante sets van waarden onderscheiden. Een set van waarden is te vinden in de mainstream milieubeweging die met het anglicisme environmentalisten worden genoemd. De andere set van waarden is te vinden onder de meer radicale denkende milieuvrijwilligers die onder de noemer 'ecologisme' worden gevangen. Voor de environmentalisten zijn de kernbegrippen controle en de toestand van de aarde voor toekomstige generaties. Er wordt ten opzichte van andere politieke stromingen in het algemeen een zwaardere betekenis aan natuur, met een sterke ethisch-morele nadruk, toegekend. In gebiedsontwikkeling krijgt dit veel aandacht, omdat duurzaamheid als waarde in de praktijk van projecten vaak sterk meeweegt. Het creatief met alle betrokkenen gezamenlijk zoeken naar oplossingen voor de urgente inrichtingsopgave in een gebied buiten de gebaande kaders van staand beleid en vigerende plannen, maakt duurzame oplossingen mogelijk, zo is de gedachte. Milieuorganisaties, lokale actiegroepen, bewonerscomités en terreinbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten zijn positief over de mogelijkheden hun ideeën in te brengen.

In het radicale denken van het ecologisme, wordt de idee van gebiedsontwikkeling in het geheel niet geapprecieerd. De mens staat voor ecologen niet centraal, maar moet de natuur respecteren. Die natuur heeft intrinsieke waarde; ecologen kennen die beter dan anderen. De ecoloog wijst de levenswijze van de moderne stedeling principieel af. Die is kunstmatig en vervreemdend. Politiek en formele institutionele structuren en processen hebben geen geldigheid als ze niet de intrinsieke natuurlijke waarden respecteren. Verzet daartegen is dus gerechtvaardigd, zo is de radicale opvatting van deze groep.

Met deze bondige verkenning wordt meteen duidelijk waarom standpunten over een plan of project sterk kunnen verschillen, ook als in het eerdere proces alle belangen en inhoudelijke aspecten van een inrichtingsopgave in een integrale benadering keurig zijn meegenomen. In de formele politiek-bestuurlijke besluitvorming kunnen de direct betrokkenen en professionals, die onderling over ruimtelijke inrichtingskeuzes in plan of project overeenstemming hadden bereikt, verrast worden met tegenstand en tegenstemmen. Met politici die gewend zijn om expliciet vanuit politieke waarden te argumenteren, is de herkomst van politieke waarden achter zo'n afwijkend standpunt

41) Ik maak hiervoor onder meer dankbaar gebruik van de bijdrage van Marcel Wissenburg aan het Kennisatelier over politieke waarden en gebiedsontwikkeling van 9 april 2010 te Zwolle.

vaak wel inzichtelijk. Maar ook eerder in een proces van gebiedsontwikkeling zullen betrokkenen standpunten innemen in samenwerking en onderhandeling, die voor anderen niet altijd te rijmen zijn met hun belangen of positie in het proces. De bewoners van een gebied die ogenschijnlijk vanuit een gezamenlijk bewonersbelang deelnemen, kunnen in een wezenlijke keuze over de koers die gevolgd moet worden heel verschillende standpunten innemen. Zijn zullen dan immers elk voor zich, al dan niet expliciet, putten uit een set van waarden die hen aanspreekt. Daarbij maakt het nogal wat uit hoe iemand denkt over de manier waarop de mens en de fysieke leefomgeving zich tot elkaar verhouden. Het speelveld van standpunten is groot tussen spontane orde of de verantwoordelijkheid voor de Schepping in afwachting van een nieuw Jeruzalem.



4 Plekwaarden en netwerkwaarden

Naast politieke waarden die herkenbaar zijn vanuit de partijpolitieke denktradities, opereren betrokkenen en professionals in gebiedsontwikkeling ook vanuit een ander type waarden. In keuzes over ruimtelijke inrichting spelen bijvoorbeeld esthetische waarden een rol in oordelen over mooi en lelijk. Over smaak valt te twisten, naar mijn eigen overtuiging heel goed zelfs. Er zijn vele kwalitatief benoembare concrete sets van waarden waar mensen uit kunnen putten om zich een oordeel te vormen over wat men mooi of lelijk vindt. Er wordt in het ruimtelijk ontwerp veel gewerkt met referentie-beelden, waaraan mensen een betekenis verlenen of die een emotie oproepen. Zo zijn er categorisering van landschappelijke waarden, die het herkennen en beoordelen van landschapsmorfologie of cultuurhistorische waarden in het zichtbare landschap mogelijk maken. Voor de beoordeling van natuurwaarden, zijn er categorisering van ecologische waarden in termen van biodiversiteit, habitattypen, soortenrijkdom, of het voorkomen van zeldzame “rode lijst”-soorten. In een wezenlijke keuze over de inrichting het beheer en het gebruik van ruimte, zoals die in gebiedsontwikkeling gemaakt wordt, spelen ook kwantificeerbare waarden een rol. Bijvoorbeeld de bereikbaarheidswaarde van een plek, de vastgoedwaarde of de waarde van grond (de grondprijs). Ik ga hieronder eerst in op het verschil tussen abstracte en concrete typen van waarden. Daarna verkennen we de manier waarop we met die diversiteit aan waarden in de praktijk van gebiedsontwikkeling om kunnen gaan.

4.1 Geen waardehiërarchie

We hebben gedefinieerd dat een waarde een wens uitdrukt of een ideaalbeeld dat iemand heeft van het goede leven. Een waarde lijkt veelal een abstracte uitdrukking, zoals ‘eerlijkheid’ of ‘rechtvaardigheid’, maar het kan ook heel concreet zijn zoals ‘de kamsalamander’. Een waarde kan een concrete vorm aannemen die afhankelijk is van waar iemand die wens op richt. In de woorden van de WRR: “Van belang hierbij blijft het besef dat in principe alles object van waardering kan worden en dus een waarde kan vertegenwoordigen en ‘van waarde’ kan zijn: dingen en voorwerpen, geestelijk en cultureel erfgoed, omgevingen, individuen en relaties tussen individuen, persoonlijke karaktertrekken, groepeigenschappen zoals respect en vertrouwen, kenmerken van maatschappelijke systemen zoals rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en vrijheid”⁴²

Terug naar de kamsalamander. Een kamsalamander is een dier. Het definiëren van een dier betekent op zichzelf nog niets in termen van waarden, maar in de context van gebiedsontwikkeling is het dat wel. Deze diersoort is immers als een natuurwaarde

42) WRR, 2003, *Waarden, normen en de last van het gedrag* Amsterdam: Amsterdam University Press, blz. 46

van Europees belang in de mondiale biodiversiteit gedefinieerd in de Europese habitatrichtlijn. Daarmee wordt aangegeven dat het een zeldzame diersoort is dat van bijzondere waarde is en behouden dient te worden.

Het is verleidelijk om een indeling te maken in abstracte waarden en concrete waarden met de gedachte dat er sprake is van een waardehiërarchie. Abstracte waarden worden dan veelal hoger in de hiërarchie geplaatst. Dat kan ook heel goed, omdat achter een concrete waarde vaak een abstracte 'hogere' waarde schuil kan gaan. Maar voor het beroep dat actoren in gebiedsontwikkeling doen op een mix van concrete en abstracte waarden heeft een indeling naar een waardehiërarchie, als die al mogelijk zou zijn, geen toegevoegde betekenis. Een sluitende indeling van waarden die in het geding zijn bij gebiedsontwikkeling kan niet worden gegeven. Een hiërarchie van abstracte waarden waarvan meer concrete waarden kunnen worden afgeleid kan evenmin worden bepaald. Het onderscheid tussen abstracte en concrete waarden maken in het onderzoek naar waarden die een rol spelen in gebiedsontwikkeling, is een analytisch onderscheid. Verschillende typen waarden kunnen door actoren in een proces van gebiedsontwikkeling immers door elkaar gebruikt worden.

Het is bovendien onmogelijk om te oordelen of de ene waarde ten principale belangrijker is dan de andere, omdat dat afhankelijk is van de waarden die bij een dergelijke beoordeling worden gehanteerd. Het lost niets op van de onvergelykbaarheid van waarden, zoals ook de WRR onderkent: "Het bestaan en de frequentie van waardeconflicten leiden theoretisch en praktisch tot de vraag of dergelijke conflicten kunnen worden opgelost door het opstellen van een hiërarchie van waarden of een combinatie van bepaalde waarden.[...] Een monistische oplossing stelt dat een dergelijke hiërarchie te maken valt. [...] Een pluralistische oplossing stelt dat een dergelijke hiërarchie tussen waarden niet te geven valt, omdat de concrete omstandigheden, naar tijd en plaats verschillend, nimmer zo'n absolute afweging mogelijk maken."⁴³ Het onderscheid naar verschillende typen waarden maakt het mogelijk om een beter inzicht te krijgen in de manier waarop keuzes worden gemaakt. Maar het is niet mogelijk voor ons als onderzoekers om een uitspraak te doen over welke waarde belangrijker is dan anderen. Die beoordeling kan alleen worden gemaakt in de praktijk van een keuzesituatie.

43) WRR 2003, blz. 57 *Waarden, normen en de last van gedrag* Amsterdam: Amsterdam University Press

4.2 Concrete waarden

Een bron van concrete waarden zijn wettelijke waarden. We hebben dat hierboven al gezien met het voorbeeld van wetgeving voor bescherming van natuurwaarden. Voor de inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte zijn eigenlijk nauwelijks inhoudelijke waarden gedefinieerd. De wet op de ruimtelijke ordening is een kaderwet die procedures voorschrijft, zoals het gebruik van het instrument van ruimtelijke plannen. Als enige inhoudelijke waarde formuleert de wet de ‘goede ruimtelijke ordening’. Wat goede of slechte ruimtelijke ordening is, is in de wet verder niet vastgelegd. Dat moet in ruimtelijke plannen zelf worden bepaald. Van de ruimtelijke plannen hebben alleen bestemmingsplannen kracht van wet. Ze zijn rechtstreeks bindend voor de burger. De variëteit aan bestemmingsplannen is groot. In een gebiedsontwikkeling zullen waarden die zijn vastgelegd in het bestemmingsplan voor dat gebied op enig moment onderdeel uitmaken van de keuze over de inrichting, het beheer of het gebruik van een gebied. Of niet, omdat het bestemmingsplan veranderd wordt, hetgeen in gebiedsontwikkeling meestal het geval is.

Nauw verwant aan wettelijke waarden en normen, zijn waarden die door beroepsgroepen – actief in de inrichting, het gebruik en het beheer van ruimte – gehanteerd worden. Wetgeving is in een beleidsdomein vaak nauw verweven met de set van waarden van personen of organisaties die vanuit een bepaald beleids- en kennisdomein bij gebiedsontwikkeling betrokken zijn, zoals waterbeheer of natuurbescherming. Deze professionals zullen – vaak onbewust – putten uit een mix van normatieve beleidsopvattingen en waarden die verbonden zijn met de kennis en expertise binnen dat domein. Sabatier noemt dit ‘policy belief systems’.⁴⁴ Elk van de professionele domeinen omvat zo’n stelsel van beleidsovertuigingen, waarin een bepaalde set van waarden (‘policy beliefs’) dominant is.

Dit geldt ook voor methoden van ruimtelijke analyse en van ruimtelijke planning en -ontwerp, zoals verkeerskundige analyse en -ontwerp, stedenbouwkundige analyse en -ontwerp en bouwtechnische analyse en -ontwerp. In de methoden van ruimtelijke analyse en van ruimtelijke planning en -ontwerp worden waardepakketten gehanteerd (vaak impliciet) in de uitgangspunten en aannames, alsmede in de berekeningsmethoden, beoordelingen en afwegingskaders. Methoden van ruimtelijke analyse en ontwerp bevatten een samenstel van beleidsopvattingen, politiek geaccordeerd, en wetenschappelijk onderbouwde opvattingen over een deel van de ruimtelijke werkelijkheid. Het onderscheid tussen bebouwde en onbebouwde ruimte is vaak een belang-

44) Sabatier, Paul, A. 1987. Knowledge, policy-oriented learning and policy change. Knowledge: creation, diffusion, utilization 8 (4).

rijke onderliggende waarde. De normatieve opvatting is dan dat 'open ruimte' behouden moet blijven. Iemand wil dat kennelijk graag, hoewel ik ooit onderzoek heb gedaan met studenten, waaruit bleek dat 'open ruimte' beschermen de meeste mensen helemaal niets zegt.

Concrete waarden zijn wat impliciet aanwezig, maar wel herkenbaar in zogenaamde systeembenaderingen. Daarin wordt de fysiekruimtelijke werkelijkheid als een systeem beschouwd dat modelmatig gesimuleerd kan worden en waarmee keuze-processen kunnen worden doorlopen. Bijvoorbeeld de watersysteembenadering, waarin het functioneren van het watersysteem is geladen met maatschappelijke opvattingen over veiligheid in de vorm overstromingskansen, dimensies van dijken of wateropvang. Een ander voorbeeld is de lagenbenadering, die als analysemethode van de fysieke ruimte gemakkelijk verward kan worden met een toepassing als afwegingskader over ruimtegebruik ('de ondergrond is leidend'). In gebiedsontwikkeling komen analyses vanuit verschillende kennis- en beleidsdomeinen onvermijdelijk naast elkaar op tafel te liggen.

Voor vraagstukken van inrichting, beheer en gebruik van ruimte hebben de kennis- en beleidsdomeinen van de ruimtelijke ordening lange tijd ogenschijnlijk een soort overkoepelende rol gespeeld. In de praktijk waren er concurrerende kennis- en beleidsdomeinen, zoals het domein van de architectuur, bouwkunde en stedenbouw. De vakwereld van de ruimtelijk ontwerpers heeft zijn eigen discours, methoden en beleid (architectuurbeleid, welstandsbeleid). Daarvan kan de landschaparchitectuur onderscheiden worden. Dat deel van de ruimtelijk ontwerpwereld is nauw verweven is met de Haagse en provinciale beleidsdoelen en het Wageningse kennisdomein van de landinrichting en het landbouw-, landschap-, natuur- en plattelandsbeleid. Geholpen door ontwerpexperimenten van landschapsarchitecten aan de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden, heeft het beleids- en kennisdomein van de (landschap)ecologie en ander natuuronderzoek een bijzondere betekenis gekregen. Het heeft kennis van zeldzame soorten en hun leefgebieden weten te verwerken in een ruimtelijk concept voor natuurbeleid, de Ecologische Hoofdstructuur.⁴⁵ Met nationale en provinciale investeringsprogramma en met nieuwe Europese wetgeving heeft de idee van een ruimtelijk samenhangend netwerk van bestaande en nieuwe natuurgebieden met ecologische verbindingszones stevig post gevat. Het gehele kennisbouwwerk van natuurwaarden als uitgedrukt in 'natuurdoeltypen', soorten en habitat speelt daardoor een dominante rol in de waardenafweging in vrijwel elke gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied.

45) Zie Buunk, W.W. 2002. Subsidiariteit in natuurbeleid. In Bestuurlijke trends en het natuurbeleid, edited by W. Kuindersma. Wageningen: Natuurplanbureau-Vestiging Wageningen.

Concrete waarden	
Ruimtelijk concept	Wensbeeld voor toekomstige ruimtelijke ontwikkeling, veelal met kaartbeeld en met klinkende metafoor. Het is het gedeelde perspectief van een deel van de ruimtelijke plannings- en beleidsgemeenschap van professionals en bestuurders. Voorbeelden: Ecologische Hoofdstructuur, de compacte stad. Het ruimtelijk kaartbeeld is er niet altijd bij uitgewerkt, soms is het vooral in de vorm van een herkenbare verhaallijn die een kenmerkende argumentatie van het ruimtelijk inrichtingsdiscours toont. Voorbeeld: stad-land onderscheid.
Waarden in professionele kennis- en beleidsdomeinen	Kernachtige waarden die vaak impliciet worden gehanteerd in analytische benaderingen, rekenmodellen en beoordelings- en afwegingskaders. Voorbeelden uit de verkeersbeleid en verkeerskunde: intensiteit/capaciteit van het vervoersnetwerk en reistijdverliesuren als waarden voor doorstroming vs. bereikbaarheidswaarde (catchment area) als waarde voor de aan mobiliteit gerelateerde kenmerken van een plek.
Ruimtelijke kwaliteit	Definities en categorisering van kenmerken van ruimtelijke inrichting en de kwaliteit ervan. Bijbehorende methoden van onderzoek, gegevens, rekenmodellen. Soms in wettelijke context met regelgeving of instituties die de ruimtelijke kwaliteit kracht bij zet (zoals de Europese natuurwaarden), soms definities van de werkelijkheid die een impliciete lading geven in termen van ruimtelijke kwaliteit. Voorbeeld: 'open ruimte' of termen als 'ritme' of 'patroon' die in de stedenbouw een indicatie zijn van beeldkwaliteit (een rijtje van dezelfde gevels is beter dan allemaal verschillende gevels).

Tabel 3 Concrete waarden in gebiedsontwikkeling

De Ecologische Hoofdstructuur beschouw ik als het een van de meest succesvolle ruimtelijk concepten van de afgelopen twintig jaar. Het wordt al die tijd in het natuurbeleid gehanteerd om het regime van natuurbeschermingsregels in ruimtelijke begrensde natuurgebieden te verbinden met een ruimtelijke inrichtingsprojecten waarin nieuwe natuurgebieden worden gemaakt en ecologische verbindingzones compleet met dassentunnels en wildviaducten. Een miljardenoperatie waar de aanleg van de Betuwelijn bij verbleekt. Opvallend is dat het een ruimtelijk concept is dat van buiten het kennis- en beleidsdomein van de ruimtelijke planning en ruimtelijke ordening komt. De natuurwaarden die aanvankelijk als schijnbaar objectieve onderzoeksgegevens een rol speelden in beleidsprocessen, zijn door wetgeving sterk verankerd in elke afweging over inrichting, beheer en gebruik van ruimte. Andere succesvolle ruimtelijke onderzoeksbenaderingen zijn de watersysteembenadering en de lagenbenadering. De watersysteembenadering komt vooral voort uit het beleids- en kennisdomein van civiele techniek, met onder andere waterbeheer en onderscheidingen naar kwantitatief waterbeheer en kwalitatief waterbeheer. Ze hebben tot op heden een minder invloedrijke plek in het formele ruimtelijk beleid weten te verwerven en een minder sterk normatieve lading. In de waterwereld wordt nog wel eens het motto 'water is leidend' gedebiteerd, maar in de praktijk moeten de inzichten uit een analyse die de watersysteembenadering volgt, zich mengen in een afweging met andere waarden.

Zo kunnen we nog wel een tijdje doorgaan om ook het kennis- en beleidsdomein van verkeerskunde en logistiek, de landschaps- en cultuurhistorie, recreatie, ruimtelijke economie en de volkshuisvesting niet onbenoemd te laten. En dat zullen we in ons onderzoek ook doen, want elk van deze domeinen behoeft nadere specificatie van expliciet of impliciet dominante sets van waarden die in gebiedsontwikkeling een rol kunnen spelen. We volstaan hier met het overzicht in tabel 4 van de typen waarden, waarvan wij denken dat ze belangrijk zijn in de praktijk, met daarbij enkele voorbeelden. We zullen dit in ons onderzoek verder uitwerken.

4.3 Beleidsarena's en verhaallijnen

Verkeerskundigen die wel eens de uitkomst van een onderzoek naar het aantal parkeerplekken dat nodig is in een buurt hebben gepresenteerd in een bewonersavond, zullen uit eigen ervaring weten wat hier bedoeld wordt. Niet alleen de uitkomsten van het onderzoek zal ter discussie worden gesteld, maar als het een beetje tegenzit ook de gehanteerde uitgangspunten en rekenmodellen. De verkeerskundige van vandaag hoeft niet raar op te kijken altijd er een mondige burger tussen zit, die op internet alter-

natieve rekenmethodes heeft gevonden en met de burens eigen gegevens heeft verzameld over parkeerdrukke. Ik heb vaak gezien dat dit voor professionals onthechtende discussies kunnen zijn. Ik beschouw dit als een onvermijdelijk onderdeel van een gezonde strijd om ruimte.

Ons onderzoek moet de ruimtelijke professional beter voorbereiden op de aard van de discussies waarin ze terecht kunnen komen op cruciale momenten in een gebiedsontwikkeling. Daarvoor brengen we eerst in beeld welke beleidsarena zich rond een gebiedsontwikkeling heeft gevormd en wat cruciale keuzemomenten zijn in het proces. Elke ruimtelijke strategie en elk proces van gebiedsontwikkeling heeft een voorgeschiedenis waarin wezenlijke keuzes zijn gemaakt, over de afbakening van het gebied en de aard van de inrichtingsopgave. Terugkijken op die keuzemomenten, kan een beleidsarena worden gereconstrueerd en kunnen de relevante sets van abstracte en concrete waarden worden gereconstrueerd waar betrokkenen uit geput hebben. Terugkijken alleen is niet voldoende, want voor de praktijk is vooral van belang hoe het verder moet. Een vooruitblik op te verwachten wezenlijke keuzes moet hierop dus volgen. Het doel van het onderzoek is vervolgens om aan te geven van welke sets van waarden verwacht kan worden dat ze een rol zullen spelen in de waardenafweging die betrokkenen.

Een hanteerbaar overzicht van en inzicht in deze waarden, moet betere wezenlijke keuzes over de inrichting, het beheer en ruimte mogelijk maken. Beslissingen die wezenlijke keuzes verhullen, kunnen in de praktijk in latere fase van uitvoering snel tot conflicten en tot blokkades leiden.

Het voorbeeld van de IJsseldelta zuid, waarmee ik in de inleiding begon, laat zien dat er altijd partijen blijven die bezwaren houden bij een eerder genomen besluit. Maar het scheelt wanneer de waarden die voor hen belangrijk zijn, een rol hebben gespeeld in eerdere keuzemomenten. Ook al hebben die waarden in de afweging het afgelegd tegen andere waarden. De ergernis van bestuurders of andere initiatiefnemers over dwarsliggende belangenbehartigers, bewoners of bestuurlijke collega's is op dit soort momenten groot. In de opvatting over waardepluralisme die we als uitgangspunt voor ons onderzoek hebben geformuleerd in het voorgaande, geldt voor alle betrokkenen, professionals en bestuurders telkens een bewijslast voor de eigen beelden van de werkelijkheid, de standpunten en voorkeuren. De a-politieke traditie in de ruimtelijke planning zit ons in de praktijk danig in de weg. Voor allen ligt er de opgave om de

achterliggende waarden te expliciteren. Ons onderzoek gaat bestuurders, professionals en andere betrokkenen hierbij helpen.

De variëteit aan relevante sets van waarden brengen we in beeld door op zoek te gaan naar de dominante verhaallijnen. Ik illustreer dit aan de hand van ons eerste onderzoeksproject naar de uitwerking en uitvoering van het Masterplan ruimte voor de Vecht.⁴⁶ Net als in de IJsseldelta moeten nevengeulen en bypasses de Vecht meer ruimte geven om hoogwater te verwerken als alternatief voor het louter verhogen van de dijken langs de bestaande rivierloop. Het uitvoeringsprogramma zal op meerdere plekken aanleiding geven tot een gebiedsontwikkeling waarin water, landschap, natuur, landbouw en recreatie een grote rol spelen. Hier hoopt men op de mogelijkheid van combinaties met de opgave uit het rijks- en provinciale natuurbeleid, waarin voor het Vechtdal het doel van de creatie van 1200 ha. nieuwe natuur voor de Ecologische Hoofdstructuur is vastgelegd. Ook een verandering van het patroon van verstedelijking kan van belang zijn. Het masterplan noemt het met de rug naar de rivier toe staan van de dorpen en steden langs de Vecht een gemiste kans. Het teruglopen van toerisme en recreatie in het gebied is als probleem benoemd.

Bij aanvang van het onderzoek hebben we een aantal verhaallijnen onderscheiden, waarachter we een samenhangende set van waarden vermoeden. Er is onder meer een verhaallijn die gaat over veiligheid, waarin expliciete waarden worden benoemd tot en met de maatgevende afvoer die de rivier in een veranderend klimaat moet kunnen verwerken. Er is een verhaallijn over het halfnatuurlijke rivierregime. Die verhaallijn verwijst naar waarden die te maken hebben met de mate van menselijk ingrijpen in het controleren van de waterloop en ongestructureerde natuurlijke processen. Het is een verhaallijn die appelleert aan een landschappelijk beeld van uitwaaiende meanders in een wildbegroeid landschap met stroomgeulen en oeverwallen. Er is ook een verhaallijn van trots op het Vechtdal, die verwijst naar waarden die te maken hebben met een het gevoel van verbondenheid van de bewoners van het gebied met de rivier. Die zou verdwenen zijn, maar weer kunnen of moeten terugkeren, volgens het masterplan.

De taal waarin gesproken, gewerkt, gerekend en getekend wordt aan de plannen voor de ruimtelijke herinrichting van de Vecht karakteriseert de inbreng van de diverse betrokkenen.

46) Zie *Ruimte voor de Vecht*. Masterplan. 2009 van het Programmeerteam Ruimte voor de Vecht van provincie Overijssel en vele anderen.

Met deze onderzoeksaanpak, die verhaallijnen als vertrekpunt van de analyse neemt, volgen wij een discoursbenadering.⁴⁷ Normatieve opvattingen worden weerspiegeld in standpunten, meningen en opvattingen, die zijn door mensen telkens in kenmerkende verhaallijnen worden vervat. In de wezenlijke keuze over de aanpassing van de rivierloop en het maken van nieuwe natuur en andere wensen voor het Vechtdal, gaat het ons erom de belangrijkste sets van waarden op te sporen waar de betrokkenen uit putten. We zoeken daarom naar de dieperliggende normatieve opvattingen die als het ware achter die verhaallijnen schuil gaan. Normatieve (beleids)opvattingen bestaan volgens Sabatier uit een relatief onveranderbare kern van basiswaarden die grondhouding van elke mens bepaalt.⁴⁸ Ik denk dat het vooral belangrijk is om voor een goed begrip van het gedrag van betrokkenen in hun discussies en keuzes over een gebiedsontwikkeling, te kijken naar de tweede schil van waarden die volgens Sabatier als het ware om die dieperliggende kern heen zit. Dat betreft een samenstel van meer actuele en door de situatie bepaalde normatieve opvattingen over maatschappelijke vraagstukken, waaronder politieknormatieve opvattingen.

Naast beleids- en vakgerelateerde waarden en partijpolitieke waarden, zullen die betrokkenen ook putten uit heel persoonlijke set van waarden. Het laat zich raden dat in de werkelijkheid subtiele interacties plaatsvinden tussen de gemeenschappelijke waarden waardoor een betrokkene zich aangesproken voelt en het individuele set van waarden. Ons onderzoek zal zich niet op dit niveau van onderlinge interacties tussen sets van persoonlijke waarden en sets van gemeenschappelijke waarden begeven om de theoretische implicaties van deze verfiende interacties te verklaren. Wij zullen een praktische afbakening maken van de belangrijkste waarden die in gebiedsontwikkeling veelvuldig aan de orde zijn. Wij beschouwen daarbij elk van die sets van waarden als een min of meer samenhangend samenstel van abstracte waarden en concrete waarden.

Voor het Vechtdal zoeken wij op deze manier naar de reeds aanwezige sets van waarden. Samen met de betrokkenen van het waterschap, de provincie, de organisatie van particuliere landgoedeigenaren en andere groepen en individuele betrokkenen, kunnen we daarmee nagaan of deze sets van waarden rijk genoeg zijn om hun ambitie van een maatschappelijk verantwoord rivierbeheer mogelijk te maken.

47) Vergl. o.a. Hajer, M.A., H. Wagenaar. 2003. *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.

48) Sabatier, Paul, A. 1987. Knowledge, policy-oriented learning and policy change. Knowledge: creation, diffusion, utilization 8 (4) en Sabatier, P. A., H. C. Jenkins-Smith, ed. 1993. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Theoretical lenses on public policy. Boulder, CO [etc.]: Westview Press.

4.4 Netwerk en plek

In ons onderzoek naar de variëteit in de sets van waarden die een rol kunnen spelen in gebiedsontwikkeling, maken wij een praktische afbakening die wordt bepaald door een kenmerk van gebiedsontwikkeling dat we hier nog niet benoemd hebben. In gebiedsontwikkeling hebben zowel de lokale situatie eigenschappen van een plek betekenis als de relaties van die plek met een wijdere omgeving. De relaties van een plek met de wijdere omgeving worden veelal in termen van netwerkrelaties benoemd. Ik denk daarbij zelf altijd aan infrastructuurnetwerken en bereikbaarheid en aan ecologische netwerkrelaties die soms ook zichtbaar zijn in natuur en landschap. Maar er zijn ook minder zichtbare netwerkrelaties die in gebiedsontwikkeling een rol kunnen spelen. Een wezenlijke keuze in gebiedsontwikkeling betekent vaak schakelen tussen de keuzedilemma's over de inrichting, het gebruik en het beheer van ruimte in een gebied en keuzedilemma's op het niveau van netwerkrelaties in verkeer- en vervoersnetwerken en het netwerk van steden en dorpen. De manier waarop we deze relatie tussen netwerken en plek in ons onderzoek behandelen, illustreer ik aan de hand van het tweede onderzoeksproject waaraan we werken.

Bij een aantal partijen is behoefte aan inzicht in de betekenis van regionale strategieën voor de economische ontwikkeling van Oost Nederland, in het bijzonder van de Zwolse en Kampense regio en Twente. De Kamer van Koophandel, de provincie Overijssel, de regio Twente en het samenwerkingsverband Zwolle Kampen Netwerkstad hebben elk eigen ruimtelijke economische strategieën, waarin de geografische positie en de bereikbaarheid van de stedelijke economische centra een belangrijke rol speelt. Deze strategieën zijn onderling beleidsmatig afgestemd en er zijn vele samenwerkingsrelaties. Elk van de regio's heeft zijn eigen kenmerken en zwaartepunten, met onder andere de technische kennisclusters in Twente en de zakelijke dienstverlening en hoogwaardige logistieke bedrijvigheid in Zwolle en Kampen.

De relatief goede bereikbaarheid en de ligging tussen de Randstad en de rest van Europa heeft de ruimtelijke en economische ontwikkeling van Apeldoorn, Deventer en Zwolle de laatste decennia een enorme impuls gegeven. De vraag is urgent hoe zich dit ontwikkelt met een toenemende congestie op de vervoersassen van de A28 en A1, in het bijzonder rond de op- en afritten van die snelwegen bij Deventer en bij Zwolle. Naast zorgen over congestie is er nog een aanleiding voor dit onderzoek. De betekenis van ligging en bereikbaarheid van bedrijventerreinen en kantoorlocaties veranderen van betekenis in het regionale stedelijke netwerk en verkeers- en vervoersnetwerk,

door de opkomst van de kenniseconomie. De nieuwe onderneming is kennisgedreven en richt het bedrijfsmodel onder meer in op het internet. Dat leidt tot nieuwe logistieke concepten en een grotere betekenis van de verbondenheid van een vestigingslocatie via fysieke en virtuele netwerken.

Kennisintensieve bedrijvigheid stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de werk- en leefomgeving. Was in de diensteneconomie de kwaliteit en bereikbaarheid van kantoorgebieden al van groot belang, nu wordt ook de nabijheid van andere innovatieve en creatieve bedrijven (zowel het midden- en kleinbedrijf als grote bedrijven) en van kennisinstellingen als een doorslaggevende factor genoemd. De betekenis van de productie-economie is daarbij niet verdwenen. De ruimtelijk economische theorie over clusters suggereert dat juist de nabijheid van productieve bedrijvigheid een drijfveer is voor innovatie in een sector, net zoals gespecialiseerde zakelijke dienstverlening. Bereikbaarheid en nabijheid van andere bedrijven en van kennisinstellingen worden belangrijke factoren in gebiedsontwikkeling.

Het onderzoek dat we doen naar deze veranderingen in de regionale economie en bereikbaarheid heeft als doel de belangrijkste sets van netwerkwaarden in beeld te brengen die in de huidige regionale strategieën en de achterliggende onderzoeken van overheden en bedrijven vervat zijn. Daarbij kijken we ook naar strategieën van bedrijven in de regio. Sommige grote bedrijven, met name die bedrijven waarvoor de bereikbaarheid van de regio cruciaal is voor de logistieke processen van het bedrijf, zullen een eigen kijk hebben op de betekenis van netwerkrelaties.

Met dit onderzoek naar de variëteit aan de sets van waarden over de ontwikkeling van de kenniseconomie en van mobiliteitgedreven gebiedsontwikkeling, willen we de keuzeprocessen verrijken die in deze regio in de nabije toekomst verwacht kunnen worden. Op grond van een eerste documentanalyse en gespreksronde verwachten we onder andere een of twee sets van waarden te kunnen benoemen die uitdrukking geven aan de wens tot vergroting van de welvaart. Onder de kreet vitaliteit, lijkt een set van waarden schuil te gaan over het versterken van innovatiekracht en kennisclusters. Onder de kreet bereikbaarheid lijkt een set van waarden schuil te gaan die gaan over het benutten van gunstige ligging, het bevorderen van doorstroming en het voorkomen van congestie. Een andere set van waarden geeft betekenis aan de wens tot decentrale samenwerking en gezamenlijke regionale verantwoordelijkheid.

Interessant is de vraag op welke manier de relatie tussen de stedelijke netwerken van Zwolle-Kampen en Twente in deze sets van waarden tot uitdrukking komen. Een van de keuzedilemma's op het regionale netwerkniveau heeft te maken met het verbeteren van de autoweg N35 tussen Zwolle en Enschede. Het blijkt lastig voor dat project knopen door te hakken. De vraag hoe de infrastructuur en mobiliteit gerelateerde netwerkwaarden die in het geding (reistijdwinst, doorstroming, samenhang in de provincie) zijn zich verhouden tot economische netwerkwaarden (relaties tussen bedrijven, de wensen ten aanzien van stimuleren kenniseconomie of logistieke bedrijvigheid).

Het onderzoek naar regionale economie en bereikbaarheid heeft in eerste instantie een verkennend karakter. Samen met betrokkenen uit de praktijk zullen we nagaan of het overzicht van netwerkwaarden die in de regio veelvuldig gehanteerd worden, de ruimtelijk economische opgave die men ziet voldoende weerspiegelen of niet. Zonder te ver op de uitkomsten vooruit te lopen, spreek ik de verwachting uit dat de set van waarden die in de huidige strategieën vervat is, nog onvoldoende de betekenis van ontwikkeling van kenniseconomie en de veranderingen in mobiliteit in de samenleving en het bedrijfsleven weergeeft. Dat zou betekenen dat maatschappelijke en politieke keuze gebaseerd moeten worden op een onvoldoende pluriformiteit aan waarden. Het is interessant om te zien of het ons als onderzoekers lukt een dergelijke beoordeling te maken. Daarnaast zullen we vervolgonderzoek richten op de gebiedsontwikkeling rond knooppunten van het regionale vervoersnetwerk (op- en afritten van snelwegen, stations, P+R). Op deze plekken wordt gebiedsontwikkeling gedreven door mobiliteit. Het zijn plekken die door hun ligging in het netwerk van verkeer en vervoer aantrekkelijk zijn voor die bedrijven en instellingen waarvoor specifieke vereisten van bereikbaarheid een doorslaggevende vestigingsvoorwaarde zijn.

Met de twee onderzoeksprojecten die we gestart hebben, zijn twee onderzoekslijnen aangegeven die ons onderzoeksprogramma bepalen. Het onderzoek in het Vechtdal markeert de onderzoekslijn waarin gebiedsontwikkeling op plekken, die nauw samenhangen met de maatschappelijke wensbeelden voor de vormgeving van het landschap weerspiegelen, als de verantwoordelijkheid voor het duurzaam functioneren van het natuurlijk systeem en de waterhuishouding. Het onderzoek naar de regionale economie en bereikbaarheid markeert de onderzoekslijn waarin gebiedsontwikkeling in belangrijke mate bepaald wordt door de groei van mobiliteit, de bereikbaarheid van de plek in de regionale netwerken en door de opkomst van de kenniseconomie.

5 Besluit

Gebiedsontwikkeling is keuzes maken over de inrichting, het gebruik en het beheer van ruimte. Ik heb willen laten zien dat dit politieke keuzes zijn, waarin vaak wordt afgeweken van vigerend beleid en ruimtelijke plannen. Dit doen ook de overheden zelf, die eerder dergelijk beleid en plannen hebben opgesteld. Het is nodig, bijvoorbeeld omdat ze afspraken willen kunnen maken met private partijen. In de loop van dat proces wordt de onderbouwing van de gebiedsontwikkeling met onderzoek regelmatig ter discussie gesteld door bewonerscomités of actiegroepen. Voor professionals is het wel even slikken, wanneer de verkeerskundige berekeningen of de technische mogelijkheden van een dijkverlegging of een nieuw type stuw ter discussie worden gesteld door leken. En helemaal als een procesbegeleider of bestuurder daar in meegaat. Toch is dit wat in de praktijk op die cruciale momenten gebeurt.

Het is belangrijk voor studenten die aan de hogeschool worden opgeleid in de verkeerskunde, in de bouwkunde, in de civiele techniek, in watermanagement en in stedenbouw en ruimtelijke ordening om op deze praktijk voorbereid te zijn. Inzicht in de het eigen waardeperspectief en dat van anderen, moet betrokkenen in gebiedsontwikkeling helpen om tot een wezenlijke keuze te komen. Ons onderzoek biedt hen inzicht in de verschillende sets van waarden die ze in de praktijk tegen zullen komen en die vaak zullen afwijken van de set van waarden waarmee ze zelf als professional opgeleid zijn.

Hoe lastig ook, er schuilt een groot voordeel in samenwerken aan gebiedsopgaven door partijen die een werkelijke en rechtstreekse betrokkenheid hebben. Ze worden gedreven door de wens om een maatschappelijke vraagstuk op te lossen. Belanghebbenden en betrokkenen die zich genoodzaakt weten om met elkaar met frisse blik naar de ruimtelijke opgaven in een gebied te kijken, moeten maatwerk leveren. En die frisse blik, de samenwerking en het maatwerk biedt een de gelegenheid het creëren van meerwaarde ten opzichte van de 'standaard aanpak' uit de beleidscatalogus.

In gebiedsontwikkeling ontstaat een situatie van elk van de betrokkenen zich uitgedaagd weet tot samenwerking met anderen. Er zijn vele werkwijzen om deze samenwerking te organiseren of te regisseren. Vormen van participatie volgens de participatieladder, met als hoogste trede mee-beslissen. Of vormen van onderhandeling, zoals de veel toegepaste 'mutual gains'-benadering. Ons onderzoek moet bijdragen aan het

versterken van al die werkwijzen in de praktijk, door inzicht te geven in de waarden die achter het standpunt en belang van de betrokkenen schuilgaan. Nu gebeurt het nog te vaak dat een gebiedsontwikkeling strand, ondanks een prachtig participatietraject en interactieve ontwerpessies en zorgvuldige onderhandelingen. De normatieve keuze die in het proces wordt gemaakt over de gewenste ruimtelijke inrichting is een waardenafweging. Achter de inspraak in bijeenkomsten en inbreng in onderhandelingen over bomen die niet gekapt moeten worden of huizen die niet gesloopt moeten worden en parkeerplaatsen die bij voorkeur meer aangelegd moeten worden, gaan waarden schuil die in de uiteindelijke keuze die gemaakt wordt een rol moeten spelen. Uit mijn eigen praktijk als raadslid zie ik te vaak dat betrokkenen het gevoel hebben dat de waarden die zij belangrijk vinden onvoldoende meegewogen hebben en dat leidt tot onverwachte blokkades. De neiging om keuzes te verzachten of zelfs verbergen, keert zich in een latere fase gemakkelijk tegen de initiatiefnemers, procesbegeleiders en beslissers. Durf de keuzes expliciet te maken.

Het expliciet maken van de normatieve en politieke keuzes in gebiedsontwikkeling is lastig, vooral in een praktijk waarin we er aan gewend zijn geraakt om het vraagstuk van ruimtelijke inrichting a-politiek te maken. Het lijkt in eerste instantie een extra complexiteit toe te voegen aan een complex proces van gebiedsontwikkeling. Ik zie hierin een dure bewijslast voor deze lijn van onderzoek. We zullen moeten laten zien wat in de praktijk het voordeel is van het expliciet maken van abstracte noties als waarden, die op en ogenschijnlijk vage manier keuzes over ruimtelijke inrichting beïnvloeden. Dat voordeel is er wel degelijk. Want wanneer het zicht op het keuzediagram in termen van waarden scherp is, wordt het ook mogelijk ongedachte combinaties van waarden te zoeken. Dat is de basis voor het creëren van die meerwaarde.

Een woord van waarschuwing is hier ook op zijn plaats. Inzicht in de dominante sets van waarden die in gebiedsontwikkeling in het geding zijn, leidt niet zomaar tot een nieuw kookboek voor gebiedsontwikkeling met recepten voor waardenafweging in diverse smaken. Dat betekent niet dat er geen gemeenschappelijkheid kan ontstaan. In succesvolle gebiedsontwikkelingen zitten altijd elementen van gezamenlijke probleemanalyse, gezamenlijke fact-finding en gezamenlijke ontwerpprocessen. Maar dat laat onverlet, dat op een aantal momenten in zo'n proces wezenlijke keuzes gemaakt worden over de gebiedsurgenties, over beleidsopgaven en over de gewenste inrichtingsalternatieven.

Ons onderzoek biedt geen opmaat naar een nieuwe set van gemeenschappelijke waarden, als een grondslag voor een duurzame consensus. Dat kan ook niet als we de WRR volgen die op basis van opvattingen van de liberale filosoof John Rawls stelt: “het [is] beter om niet te streven naar uiteindelijke, gemeenschappelijke waarden, maar om het eens te worden over een aantal beginselen, zonder het eens te hoeven worden over de redenen van de overeenstemming”⁴⁹ De WRR neemt met Rawls afstand van het communitarisme, dat gemeenschappen veronderstelt die de dragers zijn van gedeelde of gemeenschappelijke waarden. Het gaat volgens de WRR in onze samenleving niet zozeer om dergelijke gemeenschappelijke waarden, maar om de voortdurende strijd om waarden: “Aan conflicten kan men de eigen visie, de eigen waardevoorkeuren en de eigen positie scherpen. Verschillen van inzicht worden des te beter waarneembaar als men tot een vergelijk of compromis komt”.⁵⁰ Voor ons onderzoek, bevestigt dit nog eens ons uitgangspunt van het waardepluralisme. Ik realiseer mij dat dit uitgangspunt is gekleurd door mijn persoonlijk liberale levenshouding en politieke voorkeur, maar ik expliciteer en verantwoord het als een wetenschappelijke positie. Mijn politieke voorkeur, die uitgaat naar een spontane orde als leidraad voor de inrichting, het beheer en het gebruik van ruimte, zal mijn werk als onderzoeker niet domineren. Als onderzoeker verdiep ik mij met een even grote interesse in het lonkende perspectief van het Nieuwe Jeruzalem van de christenpolitici.

Waar dit onderzoek uiteindelijk toe leidt, is wat de Amerikaanse planoloog John Friedman op congressen eigenlijk heel pragmatisch placht te zeggen over het wezen van ruimtelijke planning: “It is to make people use their heads”. In eigentijdse termen heet het dan dat het onderzoek beoogt het vermogen tot reflexiviteit van professionals, bestuurders en politici te vergroten. Ons onderzoek moet er aan bijdragen dat keuzediagramma’s tijdig in beeld zijn, dat de dimensies van het maatschappelijke vraagstuk in beeld zijn en dat de randvoorwaarden vervuld zijn voor het maken van een wezenlijke keuze. Dat laatste is niet aan ons als onderzoekers, maar aan u in de praktijk. Mijn boodschap is dat de strijd om ruimte moet niet worden opgelost, maar moet worden gevoerd.

Tot slot een welgemeend woord van dank. Ik verheug mij in het vertrouwen van het College van Bestuur met mijn aanstelling als lector. In het Kenniscentrum Technologie en in de groep van collega lectoren van de andere kenniscentra heb ik een

49) WRR, 2003, *Waarden, normen en de last van het gedrag* Amsterdam: Amsterdam University Press, blz. 151 met verwijzing naar Rawls’ antwoord op communautaire kritiek van o.a. MacIntyre in Rawls, J. (1993) *Political Liberalism*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

50) WRR, 2003, *Waarden, normen en de last van het gedrag* Amsterdam: Amsterdam University Press, blz. 153

inspirerende omgeving gevonden voor het uitvoeren van dit bijzondere type onderzoek. Praktijkgericht onderzoek dat een waarde moet hebben op het grensvlak van wetenschap, onderwijs en praktijk. De financiële steun en de betrokkenheid van de provincie Overijssel en de Kamer van Koophandel Oost Nederland zijn hierbij onmisbaar. Voor hen moet dit onderzoek een direct nut hebben. Ook met de adviesbureaus DHV, Twijnstra Gudde en Goudappel Coffeng en met enkele gemeente zijn afspraken gemaakt om in onderzoek samen te werken. Dit zijn onmisbare relaties voor een programma van praktijkgericht onderzoek. Andere onmisbare relaties zijn vakgenoten. Velen hebben mij geïnspireerd. In het bijzonder noem ik hier Hans Blokland die mij vele onmisbare suggesties voor deze tekst heeft aangereikt. Het is prachtig om te zien hoe de directeuren Ineke van der Wal en Maarten Westerduin en lector-directeur Alexander Udink ten Cate blijf geven van een visie op de ontwikkeling van Windesheim tot een brede kennisinstelling. Met hen en met de enthousiaste docenten van de School of Built Environment & Transport zullen wij praktijkgericht onderzoek tot een vitale verbinding tussen praktijk en onderwijs maken. Met veel plezier werken we nu al samen aan onderzoeksseminars, studentonderzoek en het ontwikkelen van nieuw onderwijs en training voor studenten en voor professionals in de praktijk. In het bijzonder noem ik de samenwerking met Marco Heijligers als coördinator van de gerespecteerde post-HBO opleiding Stedenbouw en ruimtelijke ordening. Ik ben er trots op dat ik mag samenwerken met een zeer gemotiveerde groep onderzoekers van de kenniskring Area Development: Erwin Bezembinder, Marcus Popkema, Marcel Rompelman en Marloes van der Weide. Zonder de vaardige en altijd vrolijke ondersteuning van onze assistente Gertine Nakken was deze rede niet tot stand gekomen.

WINDESHEIMREEKS KENNIS EN ONDERZOEK

LECTORAAT AREA DEVELOPMENT



Willem Buunk

Per 1 juni 2009 is Willem Buunk benoemd als lector Area Development. Willem Buunk combineert zijn aanstelling als lector met zijn werk als lid van de Utrechtse gemeenteraad en van het Algemeen Bestuur van de Stadsregio Utrecht (BRU).

Het Lectoraat Area Development omvat een vijfjarig programma van praktijkgericht onderzoek naar gebiedsontwikkeling. Het onderzoek richt zich op concrete vragen uit de praktijk van gebiedsontwikkeling op plekken in het netwerk van steden en dorpen van Zwolle, Kampen en Flevoland en het stedelijke netwerk van Twente; rond knooppunten in het infrastructuurnetwerk en de bedrijventerreinen en kennisinstellingen; in de ontwikkeling van landschap en natuur en gebiedsontwikkeling op de overgangen van stad en land in de Vechtdal en de IJsseldelta.

Het lectoraat Area Development maakt onderdeel uit van het Kenniscentrum Technologie. Het is nauw verbonden met de School of Built Environment & Transport, in het bijzonder met de opleidingen Bouwkunde, Verkeerskunde, Civiele Techniek en de post-hbo opleiding Stedenbouwkundige Techniek en Ruimtelijke Planning.