

University of Groningen

Adaptieve planning voor een zelfontvouwend landschap

Rauws, Ward; Zuidema, Christian; de Roo, Gert

Published in:
ROM: maandblad voor ruimtelijke ordening

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Rauws, W., Zuidema, C., & de Roo, G. (2018). Adaptieve planning voor een zelfontvouwend landschap. *ROM: maandblad voor ruimtelijke ordening*, 36(11), 40-43.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Uitgangspunten voor een eigentijdse sturingsfilosofie

Adaptieve planning voor een zelfontvouwend landschap

Onze wereld van dynamische veranderingen – fysisch, technisch en maatschappelijk – vraagt om een andere sturingsfilosofie. Adaptatie is daarbij het sleutelbegrip, betogen de Groningse planologen Ward Rauws, Christian Zuidema en Gert de Roo. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) biedt het Rijk alvast de kans om daar mede vorm aan te geven. Het is aan de planologische wetenschap en praktijk om daar verder grip op te krijgen.

De snelheid en dynamiek van maatschappelijke verandering maakt de 21ste eeuw een spannende tijd voor iedereen die sleutelt aan de ruimte. De ontwikkeling van stad en land kunnen maar beperkt worden overzien, laat staan dat we die naar onze hand kunnen zetten. Van te veel processen is de complexiteit en veranderlijkheid simpelweg te groot. Voorbeelden zijn de eroderende verzorgingsstaat en opkomst van de zorg-voor-je-zelfmaatschappij, de voortgaande globalisering en snel op elkaar reagerende economische markten, de razendsnelle toename van technologische mogelijkheden, en meer. Iedereen merkt het, maar niemand heeft volledige grip op wat precies gaande is. Zo ook de expert, die hooguit achteraf rationaliseert

wat zich mogelijk heeft voltrokken, en die men daardoor nauwelijks meer serieus neemt.

Grote opgaven in het ruimtelijke domein zoals klimaatverandering, de energietransitie, de woningmarkt, hebben daarom baat bij een aanpak die dynamische verandering als uitgangspunt neemt. Zo'n aanpak vraagt om een fundamenteel ander perspectief op ruimtelijke planning. Traditioneel ziet de planoloog verandering als iets dat ofwel afdwingbaar is via beleid, vergunningen en bestemmingsplannen, ofwel als een te voorspellen toekomst waarop kan worden geanticipeerd met ingrepen in het hier en nu. Regelgeving, beleid en maatschappelijke participatie komen dan samen in een streven om onzekerheden te beperken over wat kan en mag

gebeuren. Controle is het credo. In een wereld die zich onvoorspelbaar en vooral enorm snel ontwikkelt, is controle nauwelijks realistisch. Door de verbondenheid en wederzijdse afhankelijkheid van dynamische maatschappelijke processen zijn de consequenties van plannen en interventies vrijwel niet te overzien. Voorspellingen blijven bijna per definitie ver van de werkelijkheid. De uitdaging is een passende sturingsfilosofie te ontwikkelen, met aandacht voor adaptiviteit.

Nationale Omgevingsvisie

Met zijn aanzet tot de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zoekt het Rijk naar hoe het mede vorm kan geven aan een dergelijke adaptieve sturingsfilosofie. Deze actieve rol lijkt te duiden op een





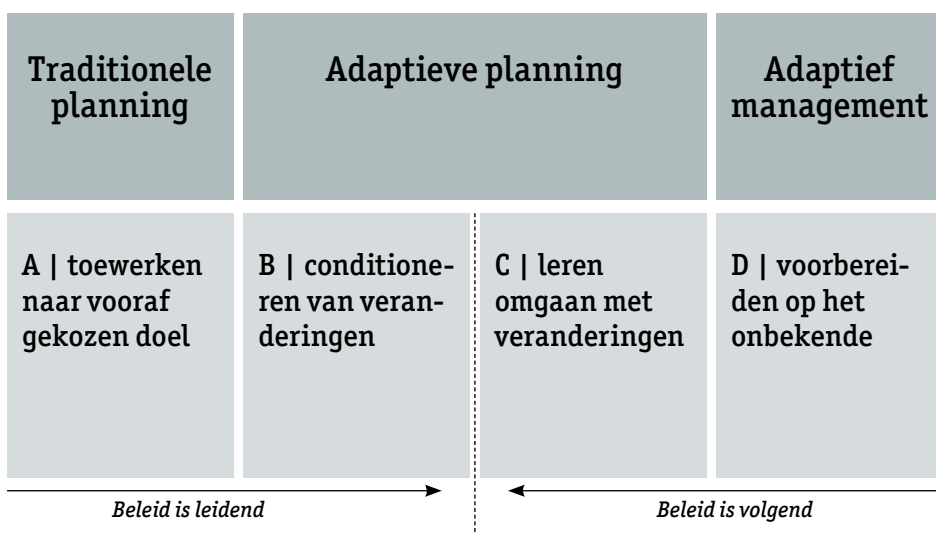
trendbreuk na jaren van decentraal ruimtelijk beleid. Het adagium 'centraal wat moet, decentraal wat kan' heeft provincies en vooral gemeenten het primaat gegeven. Gedreven door grote opgaven rond klimaat, duurzame economie, bereikbaarheid en woonklimaat, toont het Rijk zich bewust van de urgentie van meer nationale aandacht voor en sturing op de verstrekende impact van deze opgaven, op lokaal, nationaal en internationaal niveau.

Daarbij ziet het de noodzaak van een nationale visie die de flexibiliteit biedt om op veranderende omstandigheden in te kunnen spelen. Echter, antwoorden op hoe dit te doen, ontbreken. Enkele aanzetten zijn in de afgelopen jaren wel gegeven. Zo kunnen we met enig optimisme de introductie van de 'uitnodigingsplanologie' zien als een eerste stap in het omgaan met dynamische verandering. Bij uitnodigingsplanologie legt de overheid

de ontwikkelingsrichting in hoofdlijnen vast en probeert zij maatschappelijk initiatief uit te lokken. De Omgevingswet dient hier vanaf 2021 een integraal kader voor te bieden. Het omgevingsplan wordt het startpunt voor ruimtelijke ontwikkeling, maar met het idee dat het tegelijkertijd ruimte laat voor verschillende invullingen en nieuwe initiatieven. Soortgelijke uitgangspunten zijn te herkennen bij organische gebiedsontwikkeling, dat »

▲ Ruimte bieden aan gewenste en afremmen van ongewenste ontwikkelingen.
Beeld: Shutterstock

Figuur 1 Adaptieve planning gepositioneerd



Beeld Rijksuniversiteit Groningen

aan populariteit won in de nasleep van de economische crisis van 2008. Bij organische ontwikkeling worden aan de hand van spelregels verrassingen en innovatie gefaciliteerd, tegelijkertijd ongewenste effecten voorkomen en enige samenhang afgedwongen. Ze sluit aan bij een manier van plannen die ook wel 'adaptieve planning' wordt genoemd.

Dynamische patronen

Adaptieve planning berust op de erkenning dat er buiten de controle van de overheid ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden die er toe doen. En, net zo belangrijk, dat die ontwikkelingen waarde-

ring. Dit betekent dat ruimtelijke ontwikkeling zowel vorm krijgt door geplande interventies als door 'spontane' en dus ongeplande ontwikkelingen. Vaak zijn dergelijke ontwikkelingen het gevolg van een veelvoud aan acties van individuele actoren. Een voorbeeld is het snel wisselende winkelbestand van stedelijke centra door de opkomst van internetwinkelen. Het zijn dynamische patronen die het gevolg zijn van zelforganisatie; niet gepland maar ontstaan vanuit de interactie van individuele acties en daarom moeilijk voorspelbaar.

Airbnb, de bezorging van producten en services op afroep, proces-

Adaptieve planning maakt planologen niet machteloos

volle antwoorden kunnen zijn op maatschappelijke dynamiek.

Buurten, steden, regio's worden gezien als open, complexe systemen, die continu reageren op elkaar en op veranderende trends en ontwikkelingen van buitenaf, zoals migratie of klimaatverande-

sen van 'studentification', de groei van het fenomeen 'koffie-cake-contactzaken'; allemaal .nillustraties van autonome en spontane processen die het stedelijk landschap sterk beïnvloeden, met wisselend succes. Enerzijds zijn processen van zelf-

organisatie inspirerend en attractief, die blijf geven van innovatie en leiden tot optimalisatie in ruimtegebruik. Anderzijds resulteren deze ontwikkelingen soms in segregatie, uitsluiting, congestie en vervuiling.

Meebewegen

Adaptieve planning probeert geplande en ongeplande verandering op een productieve manier te verenigen. Het vertrekpunt is een ruimtelijke ontwikkeling die niet-lineair verloopt, waardoor begin en eind moeilijk zijn vast te stellen en de gevolgen zich beperkt laten lezen. Adaptieve planning veronderstelt daarom dat overheden deze ontwikkelingen niet kunnen voorspellen, plannen en beheersen. Ze onderscheidt zich daarmee van traditionele planningsbenaderingen die uitgaan van de mogelijkheid om, al dan niet gezamenlijk, een vooropgesteld doel te stellen waarnaar wordt toegewerkt (figuur 1, A). Adaptieve planning maakt planologen niet machteloos. Het is mogelijk de positieve gevolgen van deze processen te omarmen en de negatieve effecten ervan af te buigen, te beperken of te compenseren.

Hoe adaptieve planning precies in te vullen, is geen gemakkelijk vraag en onderdeel van intensief debat. In een poging bij te dragen aan een systematische zoektocht presenteren we drie uitgangspunten.

Ten eerste is adaptieve planning het bewust genereren, organiseren en structureren van het adaptieve vermogen van een ruimtelijk systeem of van institutionele systemen ten behoeve van ingrepen in de ruimte. Dit betekent vanzelfsprekend dat adaptieve planning zich onderscheidt van vormen van adaptief management of bestuur die *niet* over de ruimte gaan, zoals bijvoorbeeld bij bedrijven en markten (figuur 1, D). Adaptieve planning draagt bij aan vitale en duurzame dorpen, steden en regio's door zich te richten op het adaptief vermogen

van deze systemen om in te spelen op verandering, of die nu verwacht is of niet.

Ten tweede stellen we ons voor dat adaptief vermogen betrekking kan hebben op zowel fysieke systemen in de ruimte, van beleid, van organisaties of van mensen zelf. Soms gaat het inderdaad enkel om de ruimtelijke dimensie, denk aan adaptief waterbeheer

kend blijven. Via bijvoorbeeld subsidies, specifieke ruimtelijke ingrepen of ruimte in wet- en regelgeving kan de kans worden vergroot dat bepaalde veranderingen optreden. Denk aan aanschafsubsidie voor zonnepanelen, smart grids die zelf vraag en aanbod van elektriciteit balanceren of gebieden beschikbaar maken voor zelfbouw. Ook kunnen ongewenste aspecten van verande-

heden en toekomstige innovaties. Dus naast dat we sommige zaken kunnen inkaderen en faciliteren (beleid is leidend), ligt het voor de hand dat we ons ook moeten voegen naar deze verandering. Bij adaptieve planning op basis van volgend beleid zijn interventies gericht op het adaptief vermogen van de natuur, de bebouwde omgeving, de samenleving en de capaciteit van ons beleid en regelgeving om mee te bewegen met deze verandering. Denk aan betere rampenplannen, drijvende huizen als klimaatadaptatie of het openhouden van ontwikkelingspaden door naast de auto met batterij ook biogas- en waterstofvoertuigen te stimuleren.

Adaptieve planning op basis van volgend beleid omvat nog altijd gestructureerde en bewuste pogingen de ruimte te beïnvloeden, maar niet met een strak omliggend einddoel (traditionele planning) of door de verandering zelf richting te geven (beleid is leidend). Het is gericht op het leren omgaan met veranderingen die op ons afkomen.

Oproep

Het bewust genereren, organiseren en structureren van het adaptieve vermogen maakt adaptieve planning anders dan andere vormen van planning en beleid. Daarnaast kan worden gekozen voor een aanpak waarin beleid leidend of juist volgend is. Het zijn eerste handvatten in een zoektocht naar sturingsfilosofieën voor het omgaan met dynamische verandering. Het is een zoektocht die nog aanzienlijk kan worden verdiept, juist vanwege de mogelijk verstrekkende gevolgen van nu al optredende veranderingen op het gebied van klimaat, energie en de woningmarkt. Naast een verkenning is deze bijdrage daarom vooral een oproep. Een oproep aan wetenschap en praktijk om gezamenlijk grip te krijgen op de potentie en beperkingen van adaptieve planning en hoe we daar in de praktijk inhoud aan kunnen geven. «

Leren omgaan met veranderingen die op ons afkomen

of het herbestemmen van kantoorgebouwen. Meestal gaat het om combinaties van dimensies en de behoefte aan een oplossingsstrategie die zelf adaptief is. Heb je hier ook een voorbeeld? Er is dan weliswaar een vooropgesteld doel, vaak verankerd in traag veranderende publieke waarden, maar het exacte verloop van het proces blijft onbekend. Het is ongewis hoe keuzes uitpakken en veranderende eisen en omstandigheden dwingen tot flexibiliteit. In plaats van een eindproduct wordt ingezet op een voortgaand 'proces van wording' dat adaptief wordt bijgestuurd.

Leidend of volgend

Tot slot maken we onderscheid tussen situaties waarin ruimtelijke beleid leidend of juist volgend is. Met *leidend beleid* is het afdwingen van specifieke veranderingen niet het doel, maar veronderstellen actoren wel dat zij de vrijheidsgraden voor veranderprocessen kunnen beïnvloeden (Figuur 1, B). Het gaat erom gewenste ontwikkelingen meer kansen te bieden en de kans op ongewenste ontwikkelen te verkleinen, waarbij overigens zowel de uitkomst als het verloop onbe-

ring worden ontmoedigd: accijnsverhoging voor dieselauto's of verkeersremmende maatregelen in binnensteden.

Beleid dat leidend is, veronderstelt dat we optredende dynamiek begrijpen en deels kunnen beïnvloeden. Bij adaptieve planning op basis van *volgend beleid* wordt het beïnvloeden van veranderingen niet reëel geacht. In plaats van de verandering zelf te willen beïnvloeden, zijn interventies erop gericht om beter te leren omgaan met de zich onverwacht en dynamisch ontvouwende veranderprocessen (Figuur 1, C). In deze situaties blijft het mogelijk te duiden wat dat 'beter leren omgaan met' betekent. Het veranderingsproces is in abstractie bekend, evenals de meer algemene doelen. Een energietransitie is een onzeker proces, maar gaat in hoofdlijnen om het nastreven van een op duurzame en hernieuwbare bronnen gebaseerd energiesysteem. Welke bronnen, technologieën en sociale praktijken daarbij horen, is deels te begrijpen maar tegelijkertijd afhankelijk van veranderende maatschappelijke, economische en fysieke omstandig-