

ADAPTIEVE PLANNING

WERKPLAATS  
NOVI

1/12/2015

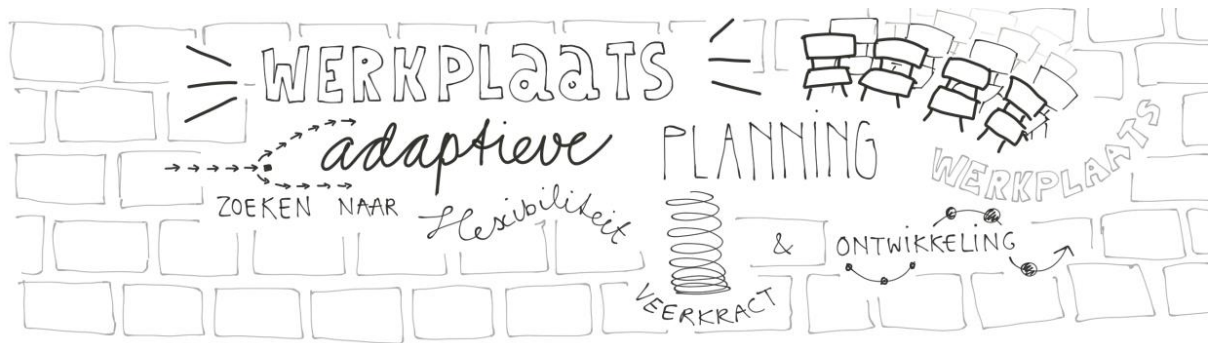
# Conceptbouwsteen NOVI-Werkplaats Adaptieve Planning

1 december 2015, 9.30 – 12.30, Kargadoor Utrecht

Facilitator: Paul van Grieken, RIGO

Inhoudelijk trekker: Tim Busscher, Rijksuniversiteit Groningen

## Leeswijzer



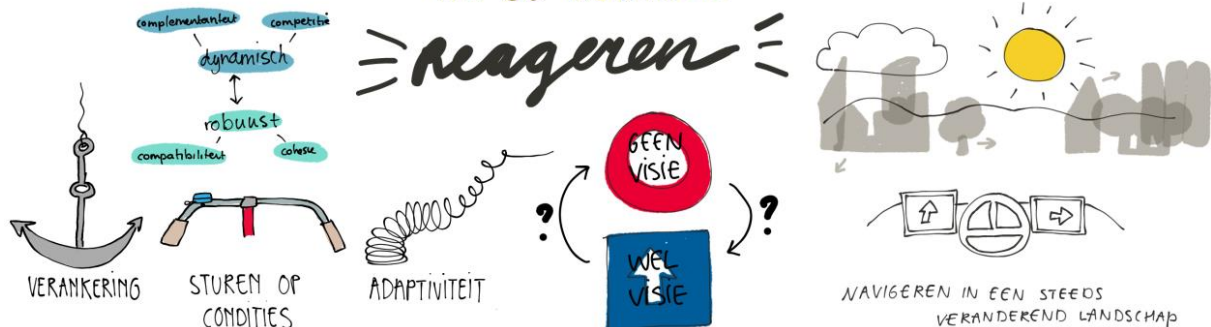
Met de Nationale Omgevingsvisie staat Nederland voor een enorme uitdaging. Deze ligt niet alleen in het komen tot een gedeelde ruimtelijke visie voor verschillende sectoren, departementen, provincies en gemeenten, maar dit ook nog eens doen op zo'n manier dat deze zowel worden uitgedaagd, als dat er wordt voorgeschreven. Dat ruimte wordt gelaten, maar tegelijkertijd kaders worden gegeven. Dat samenwerking wordt gestimuleerd, maar er tegelijkertijd leiderschap wordt getoond. Met andere woorden, steeds nadrukkelijker wordt de noodzaak om adaptief te plannen onderkend, maar dit proces wordt gekenmerkt door dilemma's en intrinsieke tegenstellingen.

Op 1 december is, op uitnodiging van de Rijksuniversiteit Groningen en het programmateam van de NOVI (Nationale Omgevingsvisie), in een werkplaats verder nagedacht over de betekenis van adaptieve planning, welke kansen en mogelijkheden dit biedt, maar tegelijkertijd ook welke dilemma's, spanningen en uitdagingen dit naar voren brengt. Deze bouwsteen rapporteert de bevindingen van de werkplaats over adaptieve planning.

## Introductie

Wat is adaptief plannen?

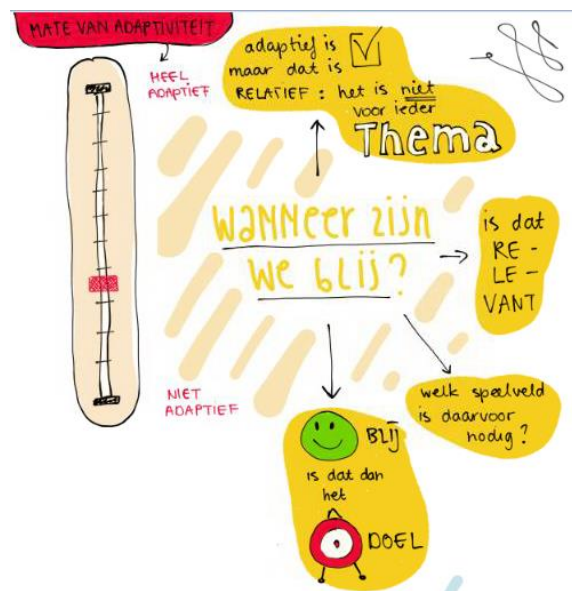
**ruimte geven aan de omgeving**  
om te bewegen



In adaptieve planning staat het idee dat de wereld continue in beweging is centraal. Het idee is dat configuraties van systemen tijd en plaatsgebonden zijn – en met een ruimtelijke blik kunnen landen, netwerken, regio's, maar ook steden en wijken zijn heel goed systemen zijn. Als je in zo'n wereld wilt plannen, betekent dit dat je in staat moet zijn om te kunnen gaan met verandering: je moet kunnen adapteren, je aanpassen op het moment dat zaken anders verlopen dan verwacht. Dit betekent ook iets voor de manier van plannen, zowel met betrekking tot het ontwerp van de ruimtelijke plannen zelf, als met betrekking tot de institutionele kaders die de realisatie van het plan richting geven. Om in staat te zijn te kunnen navigeren in een steeds veranderend landschap helpt een visie als stip op de horizon. Dit geeft namelijk richting in het uitzetten van een eventuele nieuwe koers. Dit vraagt een visie dat deze uitdaagt en verleidt, maar ook een duidelijke ondergrens aangeeft. Niet alle ontwikkelingen zijn wenselijk. Zelfs niet onder veranderende omstandigheden. Daarmee komen we eigenlijk meteen in het eerste van de 9 dilemma's die in de werkplaats zijn behandeld: wat laat je open en wat leg je vast? Maar ook, wanneer schrijf je voor en wanneer geef je ruimte? Ieder van de 9 dilemma's wordt aan de hand van 4 elementen besproken: dilemma, consequentie, kans en ten slotte probleem.

### Ruimte geven, ruimte laten

**Dilemma.** Er zit een intrinsieke spanning tussen voorschrijven en ruimte laten. Adaptieve planning benadrukt de noodzaak om meer ruimte te laten. Ruimte om, wanneer nodig, in staat zijn in te kunnen spelen op nieuwe omstandigheden. Maar ook ruimte om juist vanuit systemen als wijken, steden en regio's die ontwikkelingen te stimuleren die niet, of heel moeilijk, van bovenaf geïnitieerd kunnen worden. Adaptief plannen leunt vaak sterk op complexiteit theoretische inzichten (zie bijvoorbeeld Rauws, 2015). Hierin wordt verondersteld dat orde ontstaat uit chaos, dat een systeem zich eigenlijk altijd zelf-organiseert. Op basis van deze gedachten worden planologen voor de uitdaging gesteld juist deze capaciteit voor zelf-organisatie te omarmen (zie voor meer informatie Batty, 2007). Dit is echter niet hetzelfde als alles maar open laten en dan zien wat er gebeurt. Dit vraagt om het vinden van een delicate balans.



**Consequentie.** In de zoektocht naar het vinden van die balans is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat ook niet op alle thema's ruimte kan worden gegeven. Op sommige thema's in de ruimtelijke ordening, vooral diegene die zich manifesteren als sociaal dilemma, waarbij het loont om problemen en verantwoordelijkheden door te schuiven en af te wentelen op anderen (zie voor meer informatie bijvoorbeeld Zuidema, 2011) dient de overheid veel nadrukkelijker te sturen en voor te schrijven dan op andere vlakken waarbij onzekerheid veel meer omarm kunnen en mogen worden. Met andere woorden, zo wordt vastgesteld in de werkplaats, het helpt al heel erg om adaptiviteit als thema-afhankelijk te zien.

**Kans.** Adaptiviteit als meer thema-afhankelijk beschouwen betekent echter ook dat er veel belang wordt gehecht aan het maken van een keuze. Kiezen op welke thema's je meer ruimte wil geven en op welke thema's de overheid strak de regie wil blijven voeren. Deze keuze moet niet zomaar gemaakt worden. In de werkplaats wordt benadrukt dat het belangrijk is dat iedereen in staat moet zijn de keuzes te volgen. Dit zorgt er niet alleen voor consistentie in het proces, maar zorgt er ook voor dat betrokken partijen achter de aanpak en keuzebenadering gaan staan. Hiervoor wordt een eenduidige aanpak en analyse, zoals bijvoorbeeld bij het Deltaprogramma wordt nagestreefd, essentieel bevonden.



**Probleem.** Op basis van de analyse kunnen toekomstige uitdagingen in beeld worden gebracht. Vervolgens kunnen andere betrokken partijen, bijvoorbeeld gemeenten, worden uitgedaagd om mee te denken en mee te doen op thema's die voor hen van belang zijn. Een belangrijk element hierin kan zijn dat je deze partijen tools biedt die informatie geven over wat de effecten van bepaalde maatregelen zijn. Dit stimuleert ze om te differentiëren. En kunnen differentiëren, in kunnen zien wat wanneer nodig is, dat is adaptief, zo wordt in de werkplaats gesteld. Tegelijkertijd weten we ook dat meer en scherpere informatie over de toekomst alleen niet voldoende is, omdat dit vooral inzicht geeft vanuit de bestaande configuratie en deze kan zomaar wijzigen. Dit betekent dat visies in het algemeen en de NOVI in het bijzonder geconfronteerd wordt met het feit dat de visie eigenlijk nooit af is.

### Visie als ijkpunt

**Dilemma.** Enerzijds wordt een visie als ijkpunt gezien. Een stabiel element, een duidelijk doel, wat maakt dat partijen zich aan de visie durven en willen committeren. Anderzijds kunnen de omstandigheden zo veranderen dat zelfs de visie en doelen niet langer richtinggevend kunnen of moeten zijn. Dit vraagt om een totstandkoming- en uitvoeringsproces waarin niet alleen veel partijen met elkaar de interactie aangaan, maar er ook in slagen, in de vorm van een iteratief proces, wordt gewerkt om continu nut, noodzaak en haalbaarheid van de visie ter discussie te stellen.

**Consequentie.** Dit betekent ook dat de visie is eigenlijk nooit klaar is. Het ontwikkelen van een visie als de NOVI is een langdurig traject. Daarnaast moeten er zoveel partijen bij worden betrokken, en dat is ook nodig, zo wordt gesteld in de werkplaats, omdat participatie van alle betrokken organisaties het succes van adaptief plannen bepaalt, dat het wellicht "godsonmogelijk is om alle relevante actoren te betrekken en mee te laten doen". Men vraagt zich ten zeerste af of de visie eigenlijk ooit klaar is.

**Kans.** Als oplossing hiervoor wordt aangedragen genoeg te nemen met een bèta-versie van je visie: zie het niet als iets definitiefs, maar als iets wat eigenlijk altijd geüpdatet en gecheckt moet blijven worden. Organiseer daarom een soort APK-cyclus waarin dit gebeurt en accepteer de consequenties die daaruit voortkomen.

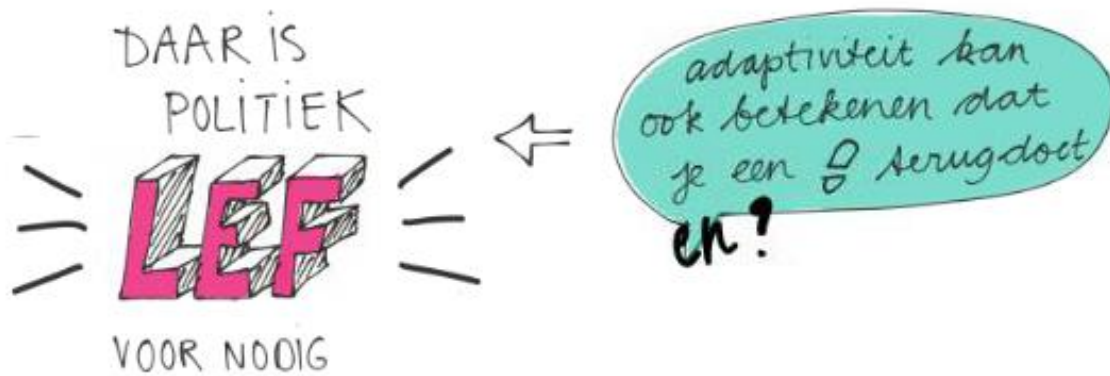


**Probleem.** Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan. We hebben in Nederland genoeg voorbeelden waarbij bijvoorbeeld monitoring data laat zien dat gekozen beleids- en implementatiepaden eigenlijk bijgesteld zouden moeten worden, maar dit desondanks toch niet gebeurt (zie voor voorbeelden vanuit het thema luchtkwaliteit bijvoorbeeld Busscher, 2014).

### Doorgaan op hetzelfde pad of een andere weg inslaan

**Dilemma.** Afwijken van voorgenomen beleid en acties is namelijk ook heel lastig. Dat gebeurt niet zomaar. Sterker nog, in de werkplaats wordt er zelfs op gewezen dat adaptief plannen in de praktijk ook de mogelijkheid biedt dat bestaande paden dieper worden uitgesleten

**Consequentie.** Adapteren gebeurt immers veelal door het nemen van kleine stapjes, die over het algemeen ook vooral in dezelfde richting gaan. Het vraagt nogal wat de richting ter discussie te stellen.



**Kans.** Om niet alleen discussie mogelijk te maken, maar ook daadwerkelijk af te kunnen wijken worden drie aspecten als essentieel gezien. De eerste is dat je dat je vaak afhankelijk bent van de politiek-bestuurlijke context. Hierin is bestuurlijk lef essentieel om aanpassingen door te voeren. Het tweede is dat het helder moet zijn dat de inhoudelijke overwegingen van de aanpassing, van de koerswijziging, aannemelijk en juist moeten zijn. Hiervoor is wederom scherpe en eenduidige inhoudelijke analyse noodzakelijk. Dit helpt ook de argumentatievorming in het politieke en maatschappelijk debat. Ten slotte werd er in de werkplaats gewezen op de noodzaak om trends en events inzichtelijk te maken en te onderscheiden. Events zijn concrete aanleidingen om anders te handelen. De bijna-overstromingen in 1993 en 1995 zijn hiervan een goed voorbeeld. Trends ontwikkelen zich langzaam en autonoom. Je ziet ze aankomen en ze zijn te voorspellen.

**Probleem.** Hoewel analyse belangrijk is om opties en ontwikkelingen inzichtelijk te maken, kunnen ontwikkelingen en het exacte verloop van implementatiepaden niet worden voorspeld. Dit vraagt dat een visie vooral doelen neerzet, maar de middelen om dit doel te halen open laat.

### Politiseren of depolitiseren

**Dilemma.** Doelen voorschrijven is een eenvoudige gedachte. Dit doen op basis van een goed te volgen en sterke inhoudelijke analyse wordt in de werkplaats als belangrijke hulp gezien. Dit zou helpen het politieke debat meer in lijn met de inhoudelijke argumentatie te kunnen laten verlopen. Zo kunnen politieke belangen worden uitgelijnd op basis van de inhoud en niet alleen het spel. Met andere woorden, de noodzaak tot adaptatie, om andere acties te ondernemen, wordt minder politiek gemaakt. Aan de andere kant geven participanten in de werkplaats juist aan om af te wijken je het politiek moet maken. Dit geldt helemaal voor radicale adaptatie, waarbij je radicaal (in plaats van incrementeel) wat anders gaat doen dan dat je deed. Dan geldt "dat je het politiek moet maken".

**Consequentie.** Dit betekent dat je voor sterke afwijkingen afhankelijk bent van politiek lef. Men moet "durven te erkennen dat het proces de verkeerde richting uitgaat en verantwoordelijkheid nemen door het proces te stoppen, eventueel een stap terug te nemen, en op een andere wijze door te gaan". Dit gaat niet vanzelf. Belangrijk hierbij is dat er een klimaat wordt geschapen waarin fouten worden gezien als leerervaringen, waarbij niet meteen alle ontwikkelingen kosten efficiënt moeten zijn, maar waar ruimte wordt gegeven aan ontwikkeling. Er is behoefte aan de mogelijkheid "blij te kunnen blunderen".



Een visie, de NOVI, speelt een essentiële rol in het ontwikkelen en bestendigen van zo'n (politiek) klimaat.

**Kans.** De NOVI is namelijk een uitgelezen mogelijkheid om leren als grondhouding te bestendigen. Dit betekent dat ruimtelijke planning wordt gebaseerd op ervaring op doen. Op een incrementele aanpak: *“nooit af, maar klaar voor gebruik”*. Dit is ook de kern van een adaptieve overheid. Reflectie op eigen ervaringen helpt om ook de doelen en middelen in perspectief te kunnen plaatsen. Hierbij zijn twee dingen belangrijk. Enerzijds is het belangrijk om de randvoorwaarden te creëren dat reflectie daadwerkelijk plaatsvindt. Dit betreft deels het stellen van condities en ontwikkelen van kaders die afdwingen dat men kritisch blijft kijken naar en reflecteert op ontwikkelingen in de omgeving en eigen handelen. Deze condities en kaders zijn hard nodig. Leren en reflecteren is namelijk bepaald niet vanzelfsprekend. Zeker tegenwoordig lijkt alles wat actueel is ook urgent. Hierdoor heeft men vaak geen oog en geen tijd meer voor wat er eerder of elders gebeurt is en hoe dit kan helpen. Dit terwijl het enorm verrijkend kan zijn om te leren van gelijklopende ontwikkelingspaden op andere plekken. Een ander belangrijk element betreft het opbouwen, maar ook gewoon vrij maken, van capaciteit om te leren (zie voor een praktisch voorbeeld Willems en Busscher, 2014 en voor een internationaal voorbeeld Hudalah et al., 2010). Simpelweg meer middelen vrijmaken helpt al. Ten slotte is het belangrijk om dit niet los van elkaar te doen. Een van de opties die naar voren kwam in de werkplaats was om als Rijk veel meer gebruik te maken van de kwaliteiten van gemeenten. Benadrukt wordt dat juist op lokaal niveau veel adaptief vermogen ligt. Vanuit het programmabureau werd ook aangegeven dat men *“het gaaf zou vinden als gemeenten elkaar het goede voorbeeld laten zien”*. Dus daag gemeenten uit en ontwikkel een kader waarbinnen ze geprikkeld worden om onderling dingen te organiseren. Een andere optie die behandeld werd in de werkplaats is om adviesbureaus veel meer als kennismakelaars te zien. Zij nemen immers veel kennis mee van de ene plek naar de andere.

**Probleem.** Tegelijkertijd gaat het uitwisselen van kennis, zeker als het om meer marktgeoriënteerde partijen gaat, niet vanzelf. Er zijn vaak nog veel belangen die ervoor zorgen dat kennis wordt afgeschermd in plaats van gedeeld.

### **Kennis beschermen, kennis delen**

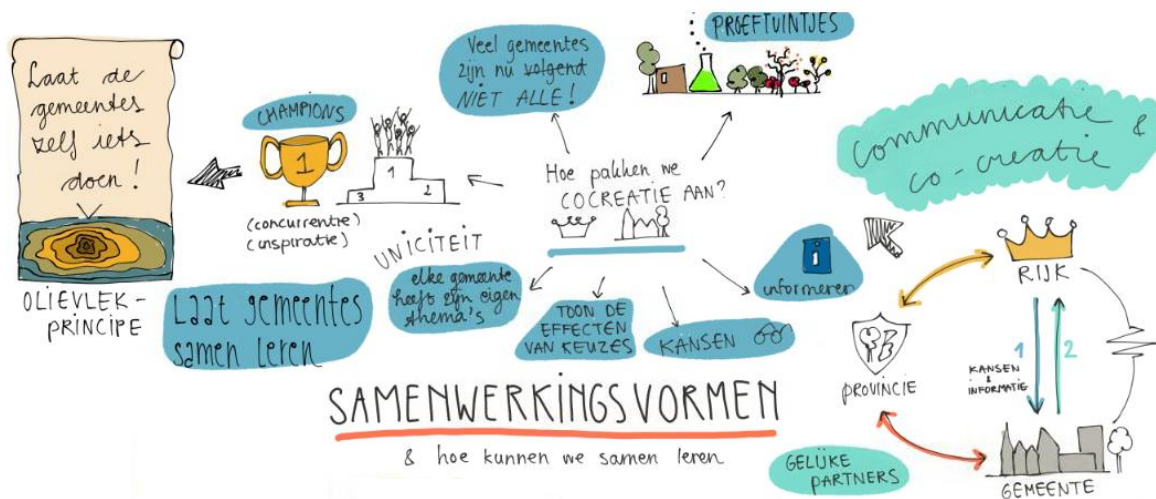
**Dilemma.** Veel kennis is in de loop der tijd, mede onder invloed van New Public Management denken van de overheid naar de markt verschoven (zie voor informatie en reflectie hierop Van den Brink, 2009). Dit heeft niet allen tot gevolg gehad dat de overheid voor heel veel ontwikkelingen tegenwoordig niet meer zonder marktpartijen kan, maar ook relatief veel kennis niet meer zondermeer beschikbaar is, maar actief wordt beschermd door marktpartijen om op basis hiervan de competitie met elkaar aan te gaan. Dit ondermijnt de capaciteit om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden.

**Consequentie.** De overheid zal moeten ingrijpen om competitieve prikkels zo te neutraliseren dat partijen meer geneigd zijn niet alleen samen te werken, maar ook samen te leren. Een belangrijke ontwikkeling hierbij is de opkomst van Publiek-Private Partnerships (PPP's, zie voor meer informatie over PPP's en adaptieve planning Verhees en Arts, 2016). Dit zijn samenwerkingsverbanden waarbij ruimte ontstaat voor interactie, feedback en exploratief leren.

**Kans.** In aanvulling op de opkomst van PPP's zien we ook lerende netwerken met een minder formeel karakter opkomen. Als een goed voorbeeld hiervan worden de City Deals gezien. In dit verband is het gelukt om een min of meer gezamenlijk besef van complexiteit te krijgen en onderling vertrouwen op te bouwen. Andere ideeën die naar voren komen richten zich op het ontwikkelen van proeftuinen waarbij actief “koplopers” of “champions” worden ingezet om te inspireren. In de werkplaats komt naar voren dat men hier goede ervaringen mee heeft. Tegelijkertijd wordt ook aangestipt dat het belangrijk is dat iedereen zich kwetsbaar op durft te stellen, juist ook om minder goede leerervaringen te delen. Te vaak zijn leerervaringen nog gericht op ‘best practices’. Het is ook goed scoren met hetgeen dat goed ging. Er kan

echter juist ook heel veel worden geleerd van mislukkingen, maar daar moet dan wel het klimaat voor worden geboden. Partijen moeten zich zo vrij en veilig voelen dat dit ook gebeurt.

**Probleem.** Hierin ligt voor de overheid een ambigue rol. Aan de ene kant, vraagt dit van de overheid dat ze kaders bieden zodat veiligheid wordt geboden. Aan de andere kant, moeten ze juist interactie, feedback en leren faciliteren en stimuleren en juist uitdagen. Dit geldt vanzelfsprekend niet alleen in relatie tot marktpartijen, maar ook in relatie tot andere overheidsorganisaties en maatschappelijke partners.



### Bescherm als rijksoverheid, maar ook weer niet.

**Dilemma.** Het is moeilijk om een balans te vinden tussen participatie waarbij maatschappij en markt volop meedoen en de overheid vooral faciliteert en een richtinggevende en borgende overheid.

**Consequentie.** De visie moet de overheid, en eigenlijk de rijksoverheid in het bijzonder, helpen een positie te kunnen kiezen met een daarbij behorende rolopvatting. Er wordt aangegeven in de werkplaats dat het hierbij vooral belangrijk is dat op zo'n manier gebeurt dat de rol die de overheid pakt voortkomt uit de visie en niet uit de gevestigde (machts)positie. Hierbij wordt aangegeven in de werkplaats. Sterker nog, op het moment dat je stelt dat het echt samen moet gebeuren, betekent dit ook dat je voorbij je eigen belangen moet gaan. "Samenwerken gaat over samen verantwoordelijkheid nemen en dat vraagt breder denken en handelen dan eigen belang". Vaak gaat het belang namelijk samen met een concreet plan hoe problemen moeten worden opgelost. Een belangrijk element van adaptief plannen is juist dat je, vanuit variatie, op zoek gaat naar gemeenschappelijke oplossingen.

**Kans.** Dit betekent voor de rijksoverheid dat bijvoorbeeld provincies en gemeenten tot op zekere hoogte als gelijke partner moeten worden beschouwd. Binnen de werkplaats bestaat de verwachting dat dit de decentrale partijen zal triggeren een eigen visie op te stellen waaraan ze zich willen committeren. De NOVI dient hierbij als inspiratie!

### **Aangehaalde literatuur waar meer informatie kan worden gevonden:**

Batty, M. (2007). *Cities and complexity: understanding cities with cellular automata, agent-based models, and fractals*. The MIT press: Cambridge.

Busscher, T. (2014) "Towards a programme-oriented planning approach; Linking strategies and projects for adaptive infrastructure planning". PhD Thesis. Rijksuniversiteit Groningen: Groningen.

Hudalah, D., Winarso, H. en Woltjer, J. (2010) Policy networking as capacity building: An analysis of regional road development conflict in Indonesia, *Planning Theory* 9(4), p. 315-332

Rauws, W.S. (2015) "Why planning needs complexity. Towards an adaptive approach for guiding urban and peri-urban transformations". PhD Thesis. Rijksuniversiteit Groningen: Groningen.

Van den Brink, M. (2009) "Rijkswaterstaat; on the horns of a dilemma". Eburon: Delft

Verhees, F. en Arts, J. (2016) "Public Private Partnerships; Pursuing adaptive qualities in spatial projects" in: De Roo, G. en Boelens, L. (eds) "Spatial Planning in a Complex Unpredictable World of Change; Towards a proactive co-evolutionary type of planning within the Eurodelta". In *Planning*: Groningen

Willems, J en Busscher, T. (2014) "De Nederlandse sluisensector: in de houdgreep?". Rijksuniversiteit Groningen: Groningen.

Zuidema, C. (2011) "Stimulating Local Environmental Policy: Making Sense of Decentralization in Environmental Governance". PhD Thesis. Rijksuniversiteit Groningen: Groningen.



