

Ruimte voor een democratische rechtsstaat

Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen

Wouter-Jan Oosten

Ruimte voor een democratische rechtsstaat
Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen

Space for a democratic rule of law
Connected steering at spatial investments

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus

prof.dr. S.W.J. Lamberts

en volgens besluit van het College voor Promoties.
De openbare verdediging zal plaatsvinden op

vrijdag 9 september 2005 om 13.30 uur
door
Wouter-Jan Oosten
geboren te Doetinchem.

Promotiecommissie

Promotor:

prof.dr.ing. G.R. Teisman

Overige leden:

prof.mr.dr. E.F. ten Heuvelhof

prof.dr. A.B. Ringeling

prof.dr. V.J.J.M. Bekkers

Copromotor:

dr. V.M.F. Homburg

Sociotext Press

Den Haag

Augustus 2005

Alle rechten voorbehouden

ISBN 90-809584-1-7

Key words

<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>
Governance Policy network Public-private Partnership Innovation Cooperation Public administration	Hannah Arendt Participatory democracy Representative democracy Citizen participation Republic Democracy theory Political theory Political philosophy Philosophy of law	Henri Lefebvre Spatial investment Urban and regional development Urban and regional geography Spatial planning Spatial development Human geography Viruvius	Railway station High-speed train Transport infrastructure Rotterdam	Maritime-industrial cluster Port development Zeeland Zeeuws-Vlaanderen Ghent

Trefwoorden

<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>
Sturing Beleidsnetwerk Publiek-private samenwerking Innovatie Samenwerking Bestuurskunde	Hannah Arendt Participatieve democratie Representatieve democratie Burgerparticipatie Republiek Democratietheorie Politieke theorie Politieke filosofie Rechtsfilosofie	Henri Lefebvre Ruimtelijke investering Stedelijke en regionale ontwikkeling Stedelijke en regionale geografie Ruimtelijke ordening Ruimtelijke ontwikkeling Sociale geografie Viruvius	Station Hoge-snelheidstrein Transport-infrastructuur Rotterdam	Maritiem-industrieel cluster Haven-ontwikkeling Zeeland Zeeuws-Vlaanderen Gent

Inhoud

Inhoud	5
Afkortingen	9
Verantwoording	10
Dankwoord	13
1 Complexe beleidsvorming	15
1.1 Moeizaam bestuur	15
1.1.1 Inleiding	15
1.1.2 Rationalisering	17
1.1.3 Samenwerking	18
1.2 Consequenties van complexe beleidsvorming	20
1.2.1 Bestuurskunde over complexe beleidsvorming	20
1.2.2 Legitimiteit	20
1.2.3 Representatieve en participatieve democratie	21
1.3 Onderzoeksvraag	21
1.3.1 Deelvragen	22
Noten	24
2 Methodologische verantwoording	29
2.1 Divergentie in wetenschap	29
2.1.1 Idealisme	29
2.1.2 Positivisme	30
2.1.3 Constructivisme	30
2.1.4 Kritische theorie	31
2.2 Positionering	32
2.2.1 Meerduidigheid van ruimtelijk-beleidsvorming	32
2.2.2 Ruimte als construct	33
2.2.3 Venetië als voorbeeld	35
2.3 Constructivistische methodologie	39
2.4 Reconstructie en analyse van empirische situaties	41
2.4.1 Selectie	41
2.4.2 Reconstructie en analyse	42
2.4.3 Bronnen	43
2.5 Besluit	44
Noten	45
3 Representatieve democratie	57
3.1 Democratische rechtsstaat	57
3.1.1 Voorwaarden voor democratie	57
3.1.2 Staat en rechtsstaat	58
3.1.3 Representatie	60
3.1.4 Profiel van de democratische rechtsstaat	62
3.2 Gegarandeerd en passief burgerschap	62
3.2.1 Passief burgerschap	63
3.2.2 Soevereiniteit	63
3.2.3 Sociaal contract	65
3.3 Besluit	66
Noten	66

4 Participatieve democratie	69
4.1 Republiek	69
4.1.1 Historische republiek	69
4.1.2 Contemporaine republiek	70
4.2 Noodzakelijk actief burgerschap	72
4.2.1 Actief burgerschap	72
4.2.2 Vrijheid en soevereiniteit	72
4.2.3 Pluraliteit en politiek handelen	73
4.2.4 Politiek en gemeenschappen	74
4.3 Besluit	76
Noten	77
5 Democratiemodellen in ruimtelijk-beleidsvorming	79
5.1 Representatieve democratie	79
5.1.1 Abstracte staat (cel 1a)	79
5.1.2 Centraliteit en hiërarchie (cel 1b)	80
5.1.3 Representatie door politiek ambtsdragers (cel 1c)	81
5.1.4 Invloedrijke politieke partijen (cel 1d)	82
5.1.5 Invloedrijke bureaucratie (cel 1e)	83
5.1.6 Gebruik van wetgeving (cel 1f)	84
5.1.7 Representatief-democratische ruimtelijk-beleidsvorming	85
5.2 Participatieve democratie	86
5.2.1 Vitale politieke gemeenschap (cel 2a)	86
5.2.2 Subsidiariteit en horizontaliteit (cel 2b)	87
5.2.3 Politieke participatie door particulieren (cel 2c)	89
5.2.4 Invloedrijke pressiegroepen (cel 2d)	90
5.2.5 Vitale civil society (cel 2e)	91
5.2.6 Gebruik van non-autoritaire instrumenten (cel 2f)	92
5.2.7 Participatief-democratische ruimtelijk-beleidsvorming	92
5.3 Verhouding tussen de modellen	93
5.3.1 Staat en gemeenschap (cel 3a)	93
5.3.2 Top en basis (cel 3b)	94
5.3.3 Ambtsdragers en activisme (cel 3c)	96
5.3.4 Politieke partijen en pressiegroepen (cel 3d)	98
5.3.5 Bureaucratie en civil society (cel 3e)	99
5.3.6 Wetgeving en non-autoritaire instrumenten (cel 3f)	100
5.4 Besluit	104
Noten	106
6 Ruimtelijke kwaliteit	117
6.1 Ruimtelijke betekenissen	117
6.1.1 Inleiding	118
6.1.2 Stedelijkheid en pluraliteit	119
6.1.3 Openbaarheid	121
6.2 Analyse van ruimtelijke kwaliteit	124
6.2.1 Activiteitendomeinen	125
6.2.2 Kwaliteitsdomeinen	129
6.2.3 Betekenisdomeinen	130
6.2.4 Geografisch nonet	131

6.3 Ruimtelijke ontwikkeling	133
6.3.1 Innovatie	133
6.3.2 Territorialiteit	136
6.3.3 Meervoudig ruimtegebruik	138
6.4 Besluit	139
Noten	141
7 Rotterdam Centraal	153
7.1 Inleiding	153
7.2 Posities en beleving van actoren	154
7.3 Procesverloop	157
7.3.1 Structuur	157
7.3.2 Planvorming	158
7.4 Werking van democratiemodellen	161
7.4.1 Representatieve democratie	161
7.4.2 Participatieve democratie	163
7.4.3 Verhouding tussen de modellen	166
7.5 Ruimtelijke betekenissen	171
7.5.1 Stedelijke betekenissen	171
7.5.2 Geografische domeinen	173
7.6 Besluit	176
Noten	177
8 Gent-Terneuzen	183
8.1 Inleiding	183
8.2 Posities en beleving van actoren	184
8.3 Procesverloop	186
8.3.1 Structuur	186
8.3.2 Planvorming	188
8.4 Werking van democratiemodellen	196
8.4.1 Representatieve democratie	197
8.4.2 Participatieve democratie	200
8.4.3 Verhouding tussen de modellen	203
8.5 Ruimtelijke betekenissen	208
8.5.1 Regionale betekenissen	208
8.5.2 Geografische domeinen	210
8.6 Besluit	213
Noten	214
9 Geschakelde sturing	227
9.1 Over de probleemstelling	227
9.2 Over de benadering van het bestuur	228
9.3 Over de benadering van ruimtelijke kwaliteit	229
9.4 Modellen van beleidsvorming	232
9.5 Ontmoetingen en confrontaties	235
9.6 Strategieën van geschakelde sturing	237
9.6.1 Inleiding	237
9.6.2 Juridische beginselen	239
9.6.3 Burgers en politici	240
9.6.4 Overheidsorganisatie	242
9.6.5 Ruimtelijk evenwicht	243
Noten	244

Bijlage A: Politiek handelen	247
A.1 Waarom politiek?	247
A.1.1 Inleiding	247
A.1.2 Biografie van Hannah Arendt	248
A.2 Politiek in de polis	249
A.3 Politiek als handelen van burgers	252
A.3.1 Republiek van burgers	252
A.3.2 Vrijheid en soevereiniteit in de republiek	253
A.3.3 Pluraliteit in de republiek	255
A.3.4 Politiek handelen in de republiek	257
A.3.5 Gemeenschappen van burgers	260
A.4 Besluit	262
Noten	262
Bijlage B: Participatie en inspraak van Rotterdam Centraal	269
Bijlage C: Enquête	274
Bijlage D: Geïnterviewde personen	276
Abstract	279
Literatuur	287
Biografie	323

<i>Hoofdstuk 1</i>	<i>Figuur 1 Boekstructuur</i>	24
	<i>Tabel 1 Governance types</i>	28
<i>Hoofdstuk 3</i>	<i>Tabel 2 Overzicht representatieve democratie</i>	66
<i>Hoofdstuk 4</i>	<i>Tabel 3 Overzicht representatieve democratie en participatieve democratie</i>	76
<i>Hoofdstuk 5</i>	<i>Tabel 4 Overzicht democratiemodellen</i>	105
<i>Hoofdstuk 6</i>	<i>Figuur 2 Openbaarheid</i>	123
	<i>Figuur 3 Betekenissen van ruimtelijke kwaliteit</i>	124
	<i>Tabel 5 Geografisch nonet</i>	131
<i>Hoofdstuk 7</i>	<i>Tabel 6 Structuur procesverloop Rotterdam Centraal</i>	158
	<i>Tabel 7 Geografisch nonet voor Rotterdam Centraal</i>	172
<i>Hoofdstuk 8</i>	<i>Tabel 8 Structuur procesverloop Gent-Terneuzen</i>	188
	<i>Tabel 9 Geografisch nonet voor Gent-Terneuzen</i>	210
<i>Hoofdstuk 9</i>	<i>Figuur 3 Betekenissen van ruimtelijke kwaliteit</i>	230
	<i>Tabel 4 Overzicht democratiemodellen</i>	233
	<i>Figuur 4 Geschakelde sturing</i>	238
<i>Bijlage A</i>	<i>Tabel 10 Geografisch nonet en Hannah Arendts taxonomie</i>	248

Afkortingen

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester en wethouders
BoN	Bestuur op niveau
BOR	Bereikbaarheidsoffensief Randstad
Bro	Besluit op de ruimtelijke ordening
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CPB	Centraal Planbureau
dS+V	Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting/Dienst Stedenbouw, Wonen en Verkeer
EU	Europese Unie
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam
EZ	Economische Zaken
FES	Fonds economische structuurversterking
GSB	Grote-stedenbeleid
Gw	Grondwet
HSL	Hoge-snelheidslijn
HST	Hoge-snelheidstrein
ICES	Interdepartementale Commissie voor de Economische Structuurversterking
ING	Internationale Nederlanden Groep
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISF	Internationale Schelde Faculteit
ISV	Investeringsbudget stedelijke vernieuwing
KAN	Knooppunt Arnhem-Nijmegen
KLM	Koninklijke Luchtvaartmaatschappij
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LPF	Lijst Pim Fortuyn
LR	Leefbaar Rotterdam
MER	Milieu-effectrapportage
MHAL	Maastricht-Hasselt-Aachen-Liège
MIT	Meerjarenprogramma infrastructuur en transport
NIMBY	Not in my backyard
NIROV	Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
NS	Nederlandse Spoorwegen
NSP	Nieuwe sleutelprojecten
PKB	Planologische kernbeslissing
PPS	Publiek-private samenwerking
ProSes	Projectdirectie ontwikkelingsschets Schelde-estuarium
PvdA	Partij van de Arbeid
Pvv	Planwet verkeer en vervoer
RET	Rotterdamse Electrische Tram
Rfv	Raad voor de financiële verhoudingen
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
ROG	Ruimtelijke Ordening en Grondzaken
ROM	Ruimtelijke ordening en milieu
RPD	Rijksplanologische Dienst
RSD	Rijn-Schelde-Delta
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
TRAIL	the Netherlands Research School for Transport, Infrastructure and Logistics
Trb.	Tractatenblad

VINEX	Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
Wet AB	Wet Algemene Bepalingen
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wm	Wet milieubeheer
Wpv	Wet personenvervoer
WRO/Wro	Wet op de Ruimtelijke Ordening/Wet op de ruimtelijke ordening
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSr	Wetboek van Strafrecht
WSv	Wetboek van Strafvordering
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten

Verantwoording

Dit proefschrift is mogelijk gemaakt door de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam, door TNO Inro en door TRAIL.

TRAIL Thesis Series no. T2005/8, The Netherlands TRAIL Research School.

Peter Hock realiseerde voor Sociotext Press het omslagontwerp en enkele afbeeldingen.

Delen van de onderzoeksresultaten zijn eerder gepubliceerd. Raadpleeg hiervoor subparagraaf 2.4.1 en de literatuurlijst.

In de tekst wordt naar de Europese Gemeenschappen en de Europese Unie gemakshalve verwezen als de ‘Europese Unie’. Waar het geslacht van de derde persoon enkelvoud niet terzake doet, wordt de mannelijke vorm gebruikt.

‘Ruimte is wezenlijk het ingeruimde: dat wat toegelaten is binnen zijn grenzen. [...] Het wezen van het bouwen is het laten-wonen. [...] Het wonen [...] is de grondtrek van het zijn volgens hetwelk de stervelingen zijn.’¹

‘Der Raum zwischen menschen, der die Welt ist, kann sicher nicht ohne sie bestehen, und eine menschenlose Welt, im Unterschied zu einem menschenlosen Universum oder einer menschenlosen Natur, wäre ein Widerspruch in sich selbst; [...]’²

¹ Heidegger 1991, 57, 62, 63 respectievelijk. De exegese houdt een omgekeerde lezing voor: zijn is wonen, wonen houdt in te bouwen en het bouwen bepaalt de ruimte. ‘Existence, even life, is nothing but geography.’ Doel, M.A. (1993) Proverbs for paranoids: writing geography on hollowed ground, *Transactions of the Institute of British Geographers*, jg. 18, nr. 3, p. 377.

² Arendt, overgenomen uit Verhoeven 2003, 336.

Dankwoord

Dit is de plaats om dank te zeggen aan de mensen die op enigerlei wijze aan de totstandkoming van dit proefschrift hebben bijgedragen. Vermelding verdienen zeker mijn voormalige universitaire collega's Vincent Homburg, Erik-Hans Klijn, Linze Schaap, Arthur Ringeling, Ig Snellen, Roger Jolly, Hanneke Mastik, Richard Scalzo, Jeroen Mimpfen, Merlijn van Hulst, Roelant Noppe, Amanda Smullen, Harry Geerlings, Joop Koppenjan en Heleen Weening. Op uiteenlopende wijzen heb ik plezier en profijt gehad van mijn collega's in de leerstoelgroep: Monique Esselbrugge, Jeroen Verbart, Martijn ter Hoeve, Melchert Reudink, Johan Weggeman, Frans Soeterbroek en Jurian Edelenbos. Martijn, Melchert, Monique en Geiske Bouma hebben als kamergenoten veel bijgedragen aan een aangename werksfeer. Het onderzoek is met documentatie gevoed door Marjolein Kooistra, Jantien van Elk en Michel Jager. Vanuit hun deskundigheid hebben Paul Cliteur, Herman van Gunsteren en Michel commentaar gegeven op delen van het werk. Het ligt voor de hand dat ik mijn promotor dank verschuldigd ben voor de ruimte die hij mij geboden heeft. In Delft is bij TNO Inro begeleiding geboden door Frans van der Schoot, Mike Duijn, Henk Puylaert en Theo Reijs. Het vertrouwen dat Henk en Vincent hebben getoond was onmisbaar om het werk in dit proefschrift te laten uitmonden. Mijn dank gaat ook uit naar de leden van de promotiecommissie die goede wenken hebben gegeven. Verder heb ik mijn voordeel gedaan met enige niet nader te benoemen affectieve en biologische functies. Daarvoor dank ik Lies Oosten-Bouman, Wiebe Oosten en Gwénaél Gaussand. Allicht ben ik nog anderen mijn dank verschuldigd, van wie ik hoop dat zij zich bij dezen aangesproken voelen.

Wouter-Jan Oosten

Den Haag, juli 2005

1 Complexe beleidsvorming

Processen van beleidsvorming zijn complex en verlopen vaak moeizaam. Om die redenen staan diverse grote ruimtelijke investeringen sinds de jaren negentig in de publieke belangstelling. Verscheidene actoren, denk aan publieke en private partijen en aan lokale bewoners, en verscheidene beleidsvelden, denk aan ruimtelijke ordening en aan verkeer en vervoer, hebben bij die investeringen met elkaar van doen. Vaak wordt het moeizaam verloop van beleidsvorming toegeschreven aan onvoldoende slagkracht of aan onvolkomen procesmanagement. Dit onderzoek plaatst processen van beleidsvorming in de context van de democratische rechtsstaat. Ontwikkelingen in beleidsvorming worden geduid in termen van representatieve democratie en participatieve democratie. Tussen die democratiemodellen bestaan spanningen. Doelstelling van het onderzoek is om aan te geven hoe die democratiemodellen met elkaar verzoend kunnen worden in ruimtelijk-beleidsvorming.

1.1 Moeizaam bestuur

1.1.1 Inleiding

De vertrouwde voorstelling van het Westeupees openbaar bestuur omvat bureaucratie en parlementaire democratie. De moderne bureaucratische organisatie wordt geacht de publieke zaak correct, effectief en efficiënt te dienen.¹ De parlementaire democratie wordt geacht het openbaar bestuur te legitimeren ten overstaan van de bevolking. Het nastreven van democratische legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie kan teruggevoerd worden op de Verlichting. Deze voorstelling van openbaar bestuur domineert het denken over maatschappelijke sturing.²

Ook al is er een vertrouwd beeld dat het denken overheerst, evenmin als de samenleving is het openbaar bestuur onveranderlijk. Het individualisme vindt uitdrukking in de eisen die mensen stellen in verschillende hoedanigheden, ook in de hoedanigheid van staatsburger. Waar burgers zeggenschap verlangen, lijken het kennismonopolie van de bureaucratie en het politieke primaat van verkozen ambtsdragers te worden betwist. Mede omdat burgers zich er niet bij neerleggen dat overheden langs elkaar heen werken, zoekt het openbaar bestuur nieuwe sturingsvormen als integraal of multisectoraal beleid en gebiedsgericht beleid. Andere redenen voor zulke sturingsvormen betreffen de aard van vraagstukken als milieuvervuiling en schaarste aan ruimte voor woningen, bedrijven en wegen. Aspecten van beleid lijken steeds meer op elkaar in te grijpen. De nieuwe sturingsvormen kunnen een oplossingsrichting zijn, ze halen wel veel overhoop. Multisectoraal beleid en gebiedsgericht beleid doorkruisen jurisdicties. Daardoor voelen functionarissen en organisaties zich in hun positie bedreigd. Een these van dit onderzoek is dat de veranderende praktijken van bestuur teruggrijpen op het denken over openbaar bestuur.

Veranderingen van het openbaar bestuur gaan gepaard met onwennige situaties waarin mensen soms niet weten wat te doen. Bovendien kunnen mensen zich verzetten omdat ze zich bedreigd voelen. De veranderingen in de spoorsector zijn goed zichtbare voorbeelden: het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wist zich aanvankelijk geen raad met concurrentie op het spoor en bij de Nederlandse Spoorwegen voerden directie en werknemers strijd om de vraag wat het vereist om een concurrerend bedrijf te zijn. Daar komt bij dat nieuwe wijzen van beleidsvorming soms onverenigbaar zijn of lijken met de principes van bureaucratie en parlementaire democratie. Dan zijn er niet alleen praktische problemen maar ook wezenlijke vraagstukken. Hoe wordt bijvoorbeeld gelegitimeerd dat een openbaar-vervoersbedrijf op een geliberaliseerde markt of een projectontwikkelaar in publiek-private samenwerking veel invloed hebben op hoe tal van mensen hun leven leiden? Zo lang het openbaar bestuur activiteiten zelf verricht en controleert, hebben burgers in principe voor die activiteiten gekozen. Doordat het openbaar bestuur zich wat terugtrekt van openbaar vervoer, stadsuitbreiding, herontwikkeling en sociale huur zijn misschien de spreekwoordelijke wolven losgelaten.

Veranderingen van openbaar bestuur komen in het navolgende aan de orde in zowel theoretisch als empirisch opzicht, steeds op het gebied van ruimtelijk beleid. Er worden twee concrete situaties bestudeerd.

- De situatieschets Rotterdam Centraal toont multisectoraal en gebiedsgericht beleid, publiek-private samenwerking en burgerparticipatie (zie zevende hoofdstuk). De introductie van de hoge-snelheidslijn vergt in het landschap uitbreiding van infrastructuur en brengt in de steden herontwikkeling van stationsgebieden met zich mee. Door vooral natuur- en milieu-organisaties wordt de landschappelijke transformatie wel ervaren als een bedreiging die moeilijk het hoofd te bieden is. Door vooral de betreffende gemeentebesturen wordt de stedelijke herontwikkeling wel ervaren als een kans die niet gemist mag worden maar die toch lastig te benutten is.
- De situatieschets Gent-Terneuzen toont vooral transnationale sturing, multisectoraal en gebiedsgericht beleid (zie achtste hoofdstuk). De vaargeul in de Westerschelde en de grensoverschrijdende spoorwegen zijn onderwerp van Vlaams-Nederlands overleg dat volgens belanghebbenden erg lang duurt. Hier worden op verscheidene schaalniveaus tegelijk verschillende belangen met elkaar geconfronteerd.

De twee genoemde situaties zijn voorbeelden van een problematiek die zich voordoet in de breedte van de Nederlandse of zelfs Westeuropese ruimtelijk-beleidsvorming. Bij overheden intern, alsook in een samenspel van openbaar bestuur met private partijen en burgers doen zich als moeizaam ervaren overleg en langdurige besluitvorming voor. Zo worden complexe beleidsprocessen doorlopen om de vervlochten vraagstukken van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer tegemoet te treden. De interactie van actoren die in dergelijke processen betrokken

zijn, verloopt niet steeds naar wens. In reactie daarop wordt er in de beleidspraktijk en in de bestuurskunde gezocht naar een sturing en naar samenwerkingsvormen die beter zijn toegesneden op de toegenomen vervlechting en complexiteit.³ Volgens diverse bestuurskundige auteurs kent deze zoektocht twee verschillende varianten van een probleemdefinitie en een oplossingsrichting.⁴

1.1.2 Rationalisering

De eerste variant van een probleemdefinitie en een oplossingsrichting heeft een technisch-rationeel karakter. Deze benadering is erop gericht de organisatie van de maatschappelijke sturing verder te rationaliseren. Het vertrouwde denken benadrukt ondermeer objectiviteit, een scherpe afbakening van bevoegdheden, een eenduidige formulering van opdrachten en een heldere relatie tussen doelen en middelen als aspecten van goed bestuur.⁵ Onduidelijkheden hebben een groot aandeel in het probleem en de oplossing wordt gezocht in het verder scheiden van actoren en processen.⁶ Het vertrouwde denken lijkt, zonder van die beroepsgroepen een karikatuur te willen maken, bij uitstek het domein van ingenieurs, ondernemers en juristen. Met die beschouwing kan moeizaam bestuur inzake ruimtelijke ontwikkeling worden toegeschreven aan een gebrekkige technische rationaliteit. Dan wordt wel gezegd dat overleg en besluitvorming met betrekking tot ruimtelijk beleid te traag verlopen doordat er teveel actoren bij betrokken zijn en doordat veel van die actoren geen positieve maar een negatieve bijdrage leveren aan een beoogde ruimtelijke investering. Inspraak, rechtsbescherming en autonomie zijn als voorzieningen voor burgers en decentrale overheden zo gegroeid dat er inmiddels ook in dit opzicht sprake is van een crisis van de verzorgingsstaat.⁷ Kortom, de ruimtelijk-beleidsvorming zou te stroperig zijn. In Nederland realiseren regering en parlement dan ook diverse wetswijzigingen om de duur van procedures in te korten en om de hindermacht van decentrale overheden, burgers en particuliere organisaties te beperken.

Voor de herontwikkeling van station Rotterdam Centraal en omgeving kan rationaliseren inhouden dat het rijk het initiatief neemt omdat het belang van de investering de locatie overschrijdt. Dan wordt het project in interdepartementaal overleg gedefinieerd, waarbij de gemeente en de spoorwegbedrijven gehoord worden. Nadat het project geformuleerd is, staat het rijk private investeerders toe om een aanbod te doen om een deel van het project voor hun rekening te nemen. Omwonenden en lokale ondernemers genieten rechtsbescherming maar krijgen geen rol in de formulering en uitvoering van het project.

Voor de regionale ontwikkeling van Gent-Terneuzen kan rationaliseren inhouden dat alle grensoverschrijdende interactie tussen de publieke actoren via de nationale bureaucratieën verloopt; het buitenlands beleid van soevereine staten wordt immers gevoerd door hun regeringen. Succesvolle ontwikkeling wordt gezocht in de eigen kracht van de sectoren en dat veronderstelt groei van de havens naast uitbreiding van de weginfrastructuur naast handhaving van

milieunormen voor industrieën naast stimulering van recreatie en toerisme naast investeringen in kunstwerken en andersoortige maatregelen ten behoeve van de estuariene ecologie.

1.1.3 Samenwerking

In tegenstelling tot het voorgaande is de tweede variant van een probleemdefinitie en een oplossingsrichting geen bevestiging van de vertrouwde voorstelling van openbaar bestuur en ze heeft daarom wat meer toelichting. Interdependentie en herpositionering zijn de kernpunten van deze toelichting.

‘Samenwerkers’ ontkennen niet het voordeel van rationaliseren door bijvoorbeeld begrippen van de WRO en de Awb in elkaars verlengde te stellen en door de procedure van een tracébesluit parallel te laten lopen aan die van een milieu-effectrapportage, maar zij menen dat een technisch-rationele benadering niet volstaat om het probleem van moeizaam bestuur aan te pakken. Met de versnellingspogingen gericht tegen zijn omgeving gaat het openbaar bestuur er namelijk aan voorbij dat veel van de stroperigheid een interne oorzaak heeft, in de relaties tussen departementen en tussen bestuurslagen. Daarnaast kan een grotere snelheid in het beleidsvormingsproces ten koste gaan van de kwaliteit van het beleidsresultaat. Kennis en inzichten van deskundigen in het openbaar bestuur en in de wetenschap worden namelijk niet meer zaligmakend geacht: mondige burgers plaatsen er hun eigen inzichten tegenover en de samenleving blijkt meer onzekerheid en ambiguïteit te kennen dan centrale planning toelaat.⁸ Deze situatie verlangt dat probleemdefiniëring en oplossingsformulering in het ruimtelijk beleid een meer open en discursief karakter krijgen. Beleid wordt dan gevoerd met decentrale kennis en ervaring en kan tegemoet komen aan behoeften en wensen van gebruikers. Een technisch-rationele benadering stuit op meer dan weten en willen. Het openbaar bestuur en zeker de nationale overheid kan problemen niet alleen oplossen. De onderlinge afhankelijkheid van actoren blijkt er ondermeer uit dat rijksoverheid en provincies hun bevoegdheid om lagere overheden een aanwijzing te geven erg weinig gebruiken, omdat de hogere besturen inzien dat dit weinig constructief is.⁹ Dat de nationale overheid het belang benadrukt van publiek-private samenwerking bij ruimtelijke investeringen is ook een bevestiging van de interdependentie van actoren.

De diverse vormen van samenwerkende sturing veronderstellen dat het openbaar bestuur in dialoog met zijn omgeving vaststelt welk beleid gewenst is en hoe en met wie dat beleid gevoerd kan worden. Dat is een meer intensieve dialoog dan die van de electorale cyclus. Een overheid staat dan meer open voor ideeën van buiten en zal bij externe ideeën eerder stimuleren en meedenken dan ze op afstand beoordelen.¹⁰ Een overheid geeft externe actoren dan ook vroegtijdig inzicht in haar eigen ideeën zodat de omgeving niet met een politiek bestuurlijk voldongen feit geconfronteerd wordt. Voor volksvertegenwoordigers wordt het belangrijker om

aan te geven binnen welk kader de executieve kan interacteren met de samenleving. Het wordt moeilijk voor een volksvertegenwoordiging om een beleidsvoorstel dat door executieve en maatschappelijke actoren in intensief overleg is geformuleerd, na (nog) een integrale beoordeling af te wijzen. Van volksvertegenwoordigers mag meer verwacht worden dat zij beoordelen of de executieve en haar partners binnen het gestelde kader zijn gebleven.

De tweede variant van een probleemdefinitie en een oplossingsrichting neemt in acht dat actoren bij de tegenwoordige vervlechting en complexiteit van elkaar afhankelijk zijn en met elkaar tot samenwerking dienen te komen. Bestuurskundigen en practitioners doen voorstellen voor sturing en samenwerkingsvormen om hier invulling aan te geven.¹¹ Vanuit deze positie wordt de technisch-rationele instelling wel ongeduldig en kortzichtig genoemd. De ‘samenwerkers’ menen dat vereenvoudigen door scheidslijnen te trekken en relaties te verhelderen vaak een schijnoplossing is, omdat subjectiviteit en complexe relaties van wederzijdse afhankelijkheid zich niet laten wegrationaliseren. Om complexe situaties het hoofd te bieden is het verbinden van actoren en processen belangrijker dan het scheiden daarvan. In de tweede variant gaat het om de verbetering van procesvoering met termen als open planproces, communicatieve planning, interactieve beleidsvorming, publiek-private samenwerking, bestuurlijke vernieuwing en governance als sturing in netwerken. In dergelijke processen hebben ambtenaren en politici, alsook hun maatschappelijke omgeving, andere rollen te spelen dan in de technisch-rationele processen van de vertrouwde voorstelling van openbaar bestuur.¹²

Voor de herontwikkeling van station Rotterdam Centraal en omgeving kan samenwerken inhouden dat er gezocht wordt naar het gezamenlijke in de diversiteit aan wensen, belangen en middelen. Daartoe wordt een investeringscoalitie gevormd van rijk, gemeente, spoorwegbedrijven en ontwikkelaars. Die coalitie betreft een platform van omwonenden en lokale ondernemers intensief bij de beleidsvorming en de coalitie informeert de bredere bevolking over het project.

Voor de regionale ontwikkeling van Gent-Terneuzen kan samenwerken inhouden dat er gezocht wordt naar het gezamenlijke in de diversiteit aan wensen, belangen en middelen. Daartoe wordt een coalitie gevormd van rijk en gewest, provincies, gemeenten, havenautoriteiten en van representanten van ondernemers, natuur- en milieu-organisaties en recreanten. Op basis van de gezamenlijke visie van die coalitie worden er verscheidene projecten geformuleerd en uitgevoerd met oog voor sectorale bijzonderheden en die tegemoet komen aan de eisen van nationale en Europese kaders. Op het niveau van de coalitie wordt de samenhang tussen de projecten bewaakt.

1.2 Consequenties van complexe beleidsvorming

1.2.1 Bestuurskunde over complexe beleidsvorming

Met dit onderzoek wordt geen keuze gemaakt voor één van beide varianten van een probleemdefinitie en een oplossingsrichting. Het is voorstelbaar dat voor sommige situaties rationaliseren volstaat en dat voor andere samenwerking effectiever is. Beide varianten hebben voor- en nadelen. Het uitgangspunt is dat de rationalisering die het vertrouwde bestuur kenmerkt grote verdiensten heeft, terwijl de samenwerking een passend antwoord kan zijn voor sturing in vervlochten en complexe situaties. Rationeel bestuur zal niet volstaan voor vervlochten en complexe situaties, terwijl het alternatief van samenwerkende sturing in die situaties ook niet op zichzelf kan bestaan. De varianten van een probleemdefinitie en een oplossingsrichting zijn evenwel niet steeds met elkaar te verzoenen. Een maatregel die voor de één duidelijk en daadkrachtig is, noemt de ander wellicht een contra-productieve autoritaire reflex. Dit onderzoek beoogt het moeizame bestuur te helpen in de coëxistentie van beide varianten. Het onderzoeksdoel is om spanningen te identificeren tussen modellen van beleidsvorming en om strategieën voor te stellen waarmee die spanningen beter te hanteren zijn. Het openbaar bestuur en zijn ontwikkeling worden bestudeerd en geadviseerd vanuit het publiek management (de bestuurskunde). Hoe bestuur of sturing kan omgaan met vervlechting en complexiteit is met name aan de orde in projectmanagement en/of procesmanagement.¹³

1.2.2 Legitimiteit

Het begrip legitimiteit is in paragraaf 1.1 al genoemd. Eén van de mogelijke aandachtspunten van bestuurskunde is dat zowel verder rationaliseren als samenwerken de Nederlandse of Westeuropese democratisch-rechtsstatelijke traditie onder druk zet. Krachtiger optreden van de rijksoverheid is wellicht strijdig met vertrouwde noties van decentrale autonomie en van rechtsbescherming voor burgers. Interactieve beleidsvorming en publiek-private samenwerking daarentegen ondergraven wellicht de posities van bewindspersonen en parlementariërs.¹⁴ Wanneer een executieve intensief met bedrijven samenwerkt, wordt misschien de positie van consumenten bedreigd. De democratische rechtsstaat gaat anders functioneren met de samenwerkende sturing en vanuit de idee van rationeel bestuur zijn daar kritische vragen bij te stellen.¹⁵ Mogen we de vertrouwde bureaucratie en de thorbeckiaanse bestuurslagen doorkruisen met allerlei samenwerkingsvormen, leidt dat niet tot een onoverzichtelijk en ongrijpbaar openbaar bestuur? Mogen parlementariërs zich wel beperken tot een marginale rol in de beleidsvorming? Gaat het optreden van belangengroepen en ambtenaren niet ten koste van het politieke primaat of de ministeriële verantwoordelijkheid? Krijgen grote bedrijven niet teveel macht bij publiek-private samenwerking? Zijn de burgers die inspraakavonden bezoeken wel representatief voor de bevolking? Dergelijke vragen stellen de legitimiteit van samenwerkende sturing aan de orde.

Legitimiteit is meer en soms zelfs iets anders dan legaliteit (zie tweede hoofdstuk, noot 4).¹⁶ ‘In rechtssociologische termen heeft legitimiteit betrekking op gezag en daarmee op de gezagsdrager. Gezag is legitiem wanneer degenen tot wie een gezagsdaad wordt gericht, in het algemeen en op voorhand gehoorzamen, omdat zij aannemen dat met de gezagsdaad daadwerkelijk waarden worden gediend die zij zelf belangrijk achten. [...] Daarnaast bestaat er een bestuursrechtelijk en algemeen juridisch begrip legitimiteit dat rechtmatig en rechtvaardig betekent.’¹⁷ Legitimiteit omvat de aanwezigheid van vertrouwen en een verdeling van verantwoordelijkheden. Het vragen en het bieden van verantwoording verbinden vertrouwen en verantwoordelijkheid. Het legitimiteitsbegrip incorporeert in zekere mate twee andere hoofdbegrippen,¹⁸ te weten doeltreffendheid en doelmatigheid, in de zin dat ondoeltreffend en/of ondoelmatig optreden plaatsheeft doordat verantwoordelijkheden niet worden waargemaakt en dat zulk optreden ertoe leidt dat vertrouwen verdwijnt. Legitimiteit is verwant zowel aan de legaliteit die bij rationalisering belangrijk is als aan de tevredenheid die door ‘samenwerkers’ gehanteerd wordt als maatstaf voor beleidsvorming.¹⁹

1.2.3 Representatieve en participatieve democratie

In dit onderzoek gaan rationeel bestuur en samenwerkende sturing op in het voor politieke theorie meer gebruikelijke onderscheid tussen de ideaaltypen van representatieve democratie en participatieve democratie.²⁰ Het derde en het vierde hoofdstuk zijn gewijd aan deze modellen. Tussen het bestaande representatief-democratische stelsel en de opkomende participatief-democratische praktijken is er een spanningsveld dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsvorming verstoort en dat de legitimering van beleidsvorming bemoeilijkt. Het gaat hierbij om veranderende relaties tussen politieke instituties, burgers, bedrijven en ideële organisaties. De spanningen tussen representatie en participatie doen zoeken naar strategieën voor organisatie en management die beleidsvorming legitimeren. Zulke strategieën zijn flexibel of dynamisch, maar hebben toch een institutioneel karakter.²¹ De volgende paragraaf geeft in meer detail aan wat de aandachtspunten zijn van dit onderzoek.

1.3 Onderzoeksvraag

Het onderzoek heeft tot doel om middels organisatie en management, zowel van rationeel bestuur als van samenwerkende sturing, de processen van ruimtelijk investeren te verbeteren. Ten behoeve van die verbetering wordt gestreefd naar aanbevelingen voor strategieën die beleidsvorming legitimeren. De vraag van waaruit het onderzoek wordt verricht, luidt:

hoe komen representatieve democratie en participatieve democratie tot uitdrukking in ruimtelijk beleid en hoe zijn zij daarin te verzoenen?

Een onderzoek, als het ware, naar hoe actoren schakelen tussen democratiemodellen.

Het handelen van actoren, waarin democratie tot uitdrukking komt, is ten eerste een handelen jegens elkaar en ten tweede een handelen tegen een historische en filosofische achtergrond. Democratie en rechtsstaat zijn immers begrippen die de samenleving betreffen, het zijn geen eigenschappen van individuen. En de betekenis van die termen heeft een lange geschiedenis. Het handelen van actoren is ten derde een handelen met het oog op een object: ruimte. Allicht verdisconteren actoren in de aanpak die zij kiezen het object van hun handelen. In een schaakspel bepalen de vorm en indeling van het bord het spel samen met de spelers zelf en met de regels over de zetten. Zonder aandacht voor de ruimte waarin mensen met elkaar samenleven is een studie naar ruimtelijk-beleidsvorming een studie ‘in het luchtledige’. Daarom stelt dit onderzoek naast wijzen van ruimtelijk-beleidsvorming betekenissen van ruimtelijke kwaliteit aan de orde. De verschillende dimensies van het handelen zijn verwerkt in de deelvragen.

1.3.1 Deelvragen

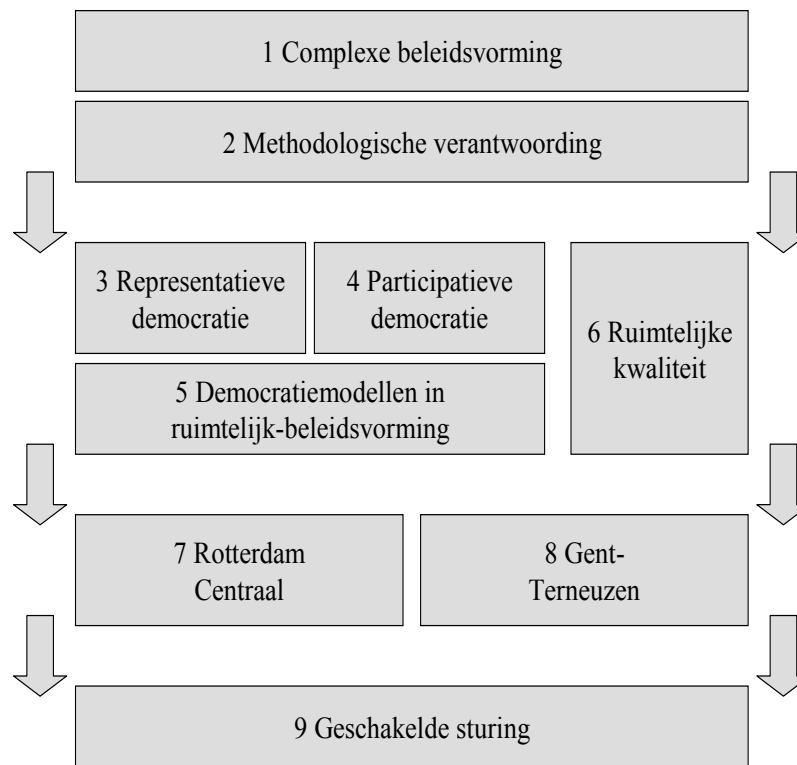
Vier deelvragen en elf subdeelvragen verbijzonderen de onderzoeksvraag.

- 1 Hoe zien representatieve democratie en participatieve democratie eruit als ideaaltypische modellen?
 - 1.1 Wat is de historische en filosofische achtergrond van representatieve democratie?
Deze vraag wordt beantwoord in het derde hoofdstuk.
 - 1.2 Welke kenmerken heeft representatieve democratie? Deze vraag wordt beantwoord in het derde hoofdstuk.
 - 1.3 Wat is de historische en filosofische achtergrond van participatieve democratie?
Deze vraag wordt beantwoord in het vierde hoofdstuk.
 - 1.4 Welke kenmerken heeft participatieve democratie? Deze vraag wordt beantwoord in het vierde hoofdstuk.
- 2 Hoe zijn representatieve democratie en participatieve democratie werkzaam in ruimtelijk-beleidsvorming en hoe verhouden zij zich daarin tot elkaar?
 - 2.1 Hoe zijn representatieve democratie en participatieve democratie te onderscheiden in het stelsel van ruimtelijk-beleidsvorming en hoe verhouden zij zich daarin tot elkaar? Deze vraag wordt beantwoord in het vijfde hoofdstuk.
 - 2.2 Hoe zijn in de situatie van Rotterdam Centraal representatieve democratie en participatieve democratie werkzaam in de ruimtelijk-beleidsvorming en hoe verhouden zij zich daarin tot elkaar? Deze vraag wordt beantwoord in het zevende hoofdstuk.

- 2.3 Hoe zijn in de situatie van Gent-Terneuzen representatieve democratie en participatieve democratie werkzaam in de ruimtelijk-beleidsvorming en hoe verhouden zij zich daarin tot elkaar? Deze vraag wordt beantwoord in het achtste hoofdstuk.
- 3 Wat zijn de voor democratie relevante betekenissen van de ruimtelijke context van beleidsvorming?
- 3.1 Welke voor democratie relevante betekenissen heeft ruimtelijke kwaliteit? Deze vraag wordt beantwoord in het zesde hoofdstuk.
- 3.2 Welke voor democratie relevante betekenissen heeft de ruimtelijke context van beleidsvorming in de situatie van Rotterdam Centraal? Deze vraag wordt beantwoord in het zevende hoofdstuk.
- 3.3 Welke voor democratie relevante betekenissen heeft de ruimtelijke context van beleidsvorming in de situatie van Gent-Terneuzen? Deze vraag wordt beantwoord in het achtste hoofdstuk.
- 4 Wat zijn bij ruimtelijke investeringen vormen van bestuur of sturing waarmee representatieve democratie en participatieve democratie dusdanig gecombineerd worden dat deze modellen elkaar verdragen en versterken?
- 4.1 Welke aanbevelingen voor strategieën van legitimerend handelen kunnen op grond van het onderzoek worden gegeven? Deze vraag wordt beantwoord in het negende hoofdstuk.

In het negende hoofdstuk worden de antwoorden op de deelvragen 1 tot en met 3 samengenomen voordat er aanbevelingen worden geformuleerd. Alvorens de deelvragen worden beantwoord in het derde tot en met het negende hoofdstuk, wordt in het tweede hoofdstuk een methodologische verantwoording geboden. Het tweede hoofdstuk omvat een wetenschapsfilosofische positionering, een constructivistische duiding van ruimte, een toelichting op de selectie van empirische situaties en een toelichting op de methoden en technieken van onderzoek.

Figuur 1. Boekstructuur



Noten

¹ Zie voor de ontwikkeling van de bureaucratie Van IJsselmuiden 1988; Grünow 1991. Zie ook Gajduszek, 2003; Van den Heuvel e.a. 2002, 74-79.

² Deze voorstelling van openbaar bestuur is evenwel niet onbetwist. Het verlichtingsdenken wordt deels weersproken in de Romantiek, in het fin de siècle, in het fascisme en in het postmodernisme. De bureaucratie wordt door veel mensen als formalistisch en log ervaren en bestuurskundigen duiden haar gebrek aan effectiviteit en efficiëntie wel als bureaucratisme en bureaupolitisme. Alkadry 2003; Bovens e.a. 2001, 165-168. Het door bestuurskundigen voorgestelde new public management benadrukt daarom de bedrijfsvoering. Pollitt 2003, 26-51. Roger Jolly (2003, 1-14, 331-349) weerlegde overigens dat een bureaucratie log is, althans, dat een bureaucratie niet tot leren in staat is.

Veel van de vertrouwde voorstelling van bureaucratie is te danken aan Max Weber. Richard Hilbert (1987) gaf aan dat Webers ideeën over bureaucratie, ook voor Weber zelf, meer een mentaliteit zijn dan een descriptie van empirie of zelfs een ideaaltypische weergave van empirie. Hilbert (1987, 80) benadrukte dat

rationalisering, ook voor Weber, de kern is van deze mentaliteit en dat dit denken in de moderniteit onontkoombaar is. Zie ook O'Neill 1986.

De parlementaire democratie verloor in West-Europa in de jaren dertig van de twintigste eeuw veel van haar gezag doordat het in diverse staten moeilijk of onmogelijk bleek om een stabiele regering te vormen die vrede en welvaart garandeert. Desalniettemin wordt er in West-Europa in de nationale staten en in de Europese Unie gewerkt aan een toekomst met bureaucratie en parlementaire democratie.

³ 'Aan het inzicht dat ruimtelijke ingrepen gelijktijdig een antwoord moeten geven op verschillende, deels tegenstrijdige, vragen zijn bestuurders en planners wel gewend. Dat de complexiteit van met elkaar vervlochten geraakte probleemvelden zoals milieu, ruimtelijke planning, economie en transport zo groot is geworden, dat geen der partijen meer in staat is tot een visievorming die de toets der kritiek kan doorstaan is voor velen evenwel schokkend. [...] Het besef dat geen der overheidsorganisaties voldoende sturingsmogelijkheden heeft om bevredigende ruimtelijke ontwikkelingen te bewerkstelligen heeft een zoektocht op gang gebracht naar nieuwe bindende concepten.' Klaassen & Teisman 1997, 41.

⁴ Geert Teisman (1998a, 5) stelde in het voorwoord bij de derde druk van zijn dissertatie: 'Velen hebben het gevoel dat de huidige besluitvorming niet voldoet. Er wordt gezocht naar nieuwe manieren van besluitvorming. Enerzijds is de vernieuwing gericht op versnelling, anderzijds op het verkrijgen van gedragen oplossingen.' (In dit onderzoek worden 'besluiten' omwille van de bestuursrechtelijke betekenis opgevat als formele beslissingen. Anders dan bij Teisman wordt het procesverloop waarin besluiten tot stand komen niet aangeduid als 'besluitvorming' maar als 'beleidsvorming'.) Auteurs gebruiken verscheidene benamingen voor deze varianten. De eerste variant wordt wel benoemd als traditioneel, government of bestuur, centraal, verticaal of hiërarchisch, juridisch of economisch, instrumenteel, en de tweede variant als nieuw, governance of sturing, decentraal of subsidiariteit, horizontaal of onderhandelend of coproductie, sociaal-wetenschappelijk, communicatief. Kalders e.a. 2004; Weggeman 2003, 1-2, 68, 85-86; Pollitt 2003, 52; Puylaert e.a. 2003, 30-32; Oosten 2002g, 165. Zie ook Wiggers-Rust 1999, 21, 25. Vergelijk WRR 2002, 249; Hertogh e.a., in: Hertogh e.a. 1998, 9. Vergelijk ook Bart Wissinks (2000) gebruik van het onderscheid tussen organisatie en institutie. Met betrekking tot toezicht maakten Philip Eijlander e.a. (2002, 19-22, 34-36) onderscheid tussen legalisme en pragmatisme: strikte normering en handhaving respectievelijk maatschappelijke autonomie, zelfregulering en gedogen. Igno Pröpper en Deanneke Steenbeek (1999, 47 e.v.) onderscheidden bestuursstijlen op een wijze die vergelijkbaar is met rationalisering en samenwerking. Zij onderscheidden namelijk de categorie niet-interactieve bestuursstijlen (gesloten autoritaire, open autoritaire en consultatieve stijlen) en de categorie interactieve stijlen (participatieve, delegerende, samenwerkende en faciliterende stijlen). Bovens e.a. (2001, 173-181) maakten onderscheid tussen technisch en sociaal management in organisaties.

⁵ Zie Huitema 2002a, 50-55. Rationalisering omvat 'feitenpolitiek' en 'normenpolitiek', die Johan Weggeman (2003) onderscheidde van 'waardenpolitiek'. Zie ook In 't Veld 2000. Rationalisering of modernisering in het algemeen veronderstelt arbeidsdeling (denk aan Adam Smith), verwetenschappelijking (denk aan René Descartes), professionalisering (denk aan Max Weber) en formalisering (denk aan codificatie van recht).

⁶ Christopher Pollitt (2003, 34, 38, 47-48, 67-74) wees erop dat rationalisering van bureaucratie tot dusdanige fragmentatie kan leiden dat in het openbaar bestuur vervolgens nieuwe mechanismen van functionele integratie worden gecreëerd.

⁷ De verzorgingsstaat, zo wordt wel betoogd met maatschappelijke analyses, kent allereerst een economische crisis: de verzorgingsarrangementen worden te duur bij een relatief klein aantal werkende mensen en ze verminderen wellicht ook de ondernemingszin. In Nederland worden het grote aantal arbeidsongeschikten en het geringe aantal vrouwen dat betaalde arbeid verricht als problemen gezien. Zie bijvoorbeeld Van Asperen 1998, 11-30, 105-133. Duitsland ondervindt grote moeite met de omvorming van een industriële economie waarin sociaal overleg en werknemersbescherming belangrijk zijn naar een diensteneconomie die flexibeler is. Zie bijvoorbeeld Barschot, J. van (2003) Bodemloze put, Duitsland houdt zijn verliesgevende steenkolenindustrie met staatssteun overeind, *NRC Handelsblad*, 25 april, p. 10; Kerres, M. (2003) 'Het heden is alles', Meinhard Miegel over de misvormde verzorgingsstaat, *NRC Handelsblad*, 15 maart, p. 23. Een verlamdende juridisering van sociale relaties is een andere crisis en onderdeel daarvan is het tegen het openbaar bestuur gericht veelvuldig gebruik van juridische voorzieningen. Zie bijvoorbeeld Weggeman 2003, 83-115; Schuyt 2003. Een belangrijke vraag bij deze analyses is of het doel danwel het middel problematisch is, en die vraag stelt in wezen het modernisme ter discussie.

⁸ Zie bijvoorbeeld Van Gunsteren & Van Ruyven 1995; Noordegraaf 1999.

⁹ Zie De Lange 1995.

¹⁰ Er wordt wel gewezen op de bureaucratische en vooral de bureaupolitieke reflex van 'not invented here' die bij zowel publieke als private organisaties samenwerking en innovatie belemmert.

¹¹ In Nederland ondermeer Geert Teisman, Hans de Bruijn, Ernst ten Heuvelhof, Mark van Twist, Roel in 't Veld, Erik-Hans Klijn, Joop Koppenjan, Hanneke Mastik, Monique Esselbrugge en Jurian Edelenbos.

¹² Klijn & Koppenjan 2000a; Klijn & Koppenjan 1999; Klijn & Koppenjan 1998; VROM-raad 2000, 28; VROM-raad 1998a, 89-90; De Vries 2000b, 11.

¹³ Zie bijvoorbeeld Esselbrugge 2003; De Bruijn e.a. 2002; Edelenbos 2000; De Bruijn & Ten Heuvelhof 1999; Teisman 1998a. Ketenmanagement is een gelijkaardige benadering. Van Duivenboden e.a. 2000.

In de twintigste eeuw ontwikkelden zich achtereenvolgens noties van organisatie- of lijnmanagement, projectmanagement en procesmanagement. Voorbeelden van verschillen tussen de vormen zijn dat lijnmanagement samengaat met diverse doelen onder één regime, projectmanagement met één doel onder een gedeeld regime en procesmanagement met diverse doelen en een gedeeld regime en ook dat bij lijnmanagement binnen een bestaande organisatie wordt geproduceerd, bij projectmanagement binnen een tijdelijke organisatie en bij procesmanagement binnen een interorganisationeel verband. Teisman e.a., in: Teisman 2001b, 45-53.

De notie van organisatie- of lijnmanagement is verwerkt in de vertrouwde voorstelling van openbaar bestuur. De ontwikkeling van deze noties loopt gelijk op met en beantwoordt aan de toename van maatschappelijke vervlechting en complexiteit. Projectmanagement houdt vaak in dat onder veranderende omstandigheden verder gerationaliseerd wordt, terwijl procesmanagement vaak inhoudt dat actoren zich toeleggen op samenwerking. Procesmanagement gaat gepaard met het zoeken naar doelstellingen en met wisselende samenwerkingspartners; het is als het ware gekwadrateerd projectmanagement. Bestuurskundige auteurs kunnen één en ander onderscheiden, maar in de praktijk gaan managementvormen veelal samen. De implementatie van ideeën over management is hier evenwel niet het primaire object van onderzoek.

¹⁴ 't Hart & Wille 2002; Pröpper & Steenbeek 1999, 56-57, 62-66; Raad voor verkeer en waterstaat 1998, 42-43; Soeterbroek & Tom 1998, 10-13.

¹⁵ Pollitt 2003, 65-66; Van der Heijden & Schrijver 2002; Hendriks & Tops 2001; Pront-van Bommel e.a. 1998; Rhodes 1997, 21-22; Newman & Thornley 1996, 7, 91-95; Glasbergen & Driessen 1993, 136-139; Ankersmit 2003; In 't Veld 2001, 58-59; Hufen & Ringeling 1990, 251; Korsten 1979, 361; WRR 2002.

¹⁶ Hans van den Heuvel, Leo Huberts en Suzan Verberk (2002, 19-20) kenschetsten de historische en morele ontwikkeling van de democratische rechtsstaat aan de hand van de elkaar aanvullende begrippen legaliteit, legitimiteit en integriteit. Voor operationalisering en meting van legitimiteit zie Weatherford 1991; Miller e.a. 1997.

¹⁷ Hoekema e.a. 1998, 109. Essentieel voor het rechtssociologische legitimiteitsbegrip zijn sociale instituties, in brede zin, die het individuele gedrag sterk beïnvloeden.

¹⁸ Zie ook WRR 2002, 154-155; Cörvers e.a. 2003, 223.

¹⁹ Ondermeer Martin de Jong (1999a) besprak de tevredenheid van betrokken actoren. Wanneer na consultaties en onderhandelingen de betrokken actoren overeenstemming hebben bereikt, kan gesteld worden dat zij geleerd hebben. De satisfactienorm vraagt of actoren tevreden zijn met de wijze waarop het proces zich ontwikkelde en met de resultaten ervan. Wat een actor heeft te bieden zal niet als inbreng worden genegeerd als gevolg van een rigide procedure. In de interactie worden besluiten verrijkt en vinden ze meer draagvlak. Daarbij worden de hogere kosten gerechtvaardigd door toegenomen maatschappelijk voordeel. Toch is er een nadeel: de satisfactienorm, zo waarschuwde De Jong (1999a, 191-192), beperkt zich tot de betrokken actoren en de opinie van niet-betrokken actoren wordt buiten beschouwing gelaten. In antwoord op deze kritiek kan naast de tevredenheid van betrokken actoren ook de openheid van het beleidsproces als maatstaf gebruikt worden. Klijn 1996, 84-85.

²⁰ Held 1998, 6; Oosten 2002g; Ben-Eliezer 1993, 398-399; Korsten 1979, 3-5. Vergelijk Marcus 2002, 402-406.

Ter vergelijking: Mark Considine en Jenny Lewis (2003) formuleerden vier modellen van bestuur of sturing (zie tabel 1). 'Theories of democratic government traditionally have relied on a model of organization in which officials act impartially, accept clear lines of accountability and supervision, and define their day-to-day activities through rules, procedures, and confined discretion. In the past ten years, however, a serious challenge to this ideal has been mounted by critics and reformers, who favor market, network, or "mixed economy" models.' Considine & Lewis 2003, 131. De karakteristieken van de modellen ontleenden zij aan de gekende bureaucratie en aan drie opeenvolgende benaderingen van transformatie. Zij richtten zich op publieke dienstverlening en nauwelijks op staatsinrichting. Considine en Lewis onderwierpen de modellen aan operationalisering, meting in één land, herformulering en dan een test in vier landen. In de empirie bleken de modellen van corporate en market governance samen te gaan, waarop de onderzoekers die modellen samenvoegden en spraken van enterprise governance. Considine & Lewis 2003, 135-136. Daarmee werd de typologie beter vergelijkbaar met de drie productieregimes die in de politieke economie wel onderscheiden worden: hiërarchie, markt en netwerk (zie bijvoorbeeld Klijn & Teisman 1999, 3). Considine & Lewis 2003, 132. Vergelijk Huitema 2002a, 76.

Tabel 1. Governance types

	<i>Source of rationality</i>	<i>Form of control</i>	<i>Primary virtue</i>	<i>Service delivery focus</i>
<i>Procedural governance</i>	Law	Rules	Reliable treatments	Universal
<i>Corporate governance</i>	Management	Plans	Goal driven	Target groups
<i>Market governance</i>	Competition	Contracts	Cost driven	Price
<i>Network governance</i>	Culture	Coproduction	Flexible	Clients

Bron: Considine & Lewis 2003, 133.

De eerste twee van de oorspronkelijke vier modellen van Considine en Lewis zijn gezamenlijk vergelijkbaar met het representatief-democratisch model en de laatste twee van de oorspronkelijke vier zijn gezamenlijk vergelijkbaar met het participatief-democratische model. Voor deze onderverdeling is van doorslaggevend belang dat procedural en corporate governance beide centrale coördinatie kennen, terwijl market en network governance beide meervoudige coördinatie kennen. Een belangrijke reden om in dit onderzoek een tweedeling te hanteren is dat politieke theoretici, waar Considine en Lewis geen aandacht aan besteedden, nadrukkelijk twee hoofdmodellen hanteren. Hans de Bruijn en Ernst ten Heuvelhof (1999, 25-33), die zich evenals Considine en Lewis meer richtten op publieke dienstverlening dan op staatsinrichting, verduidelijkten het netwerkconcept door het te contrasteren met het concept van hiërarchische structuren en daarmee maakten ook zij een tweedeling.

²¹ De strategieën van legitimerend handelen zijn vergelijkbaar met procesarchitectuur en ze vormen een basis voor procesmanagement. Präpper en Steenbeek (1999, 15) omschreven procesarchitectuur als '[...] een meer doordachte en systematische inrichting en vormgeving van het interactieve beleidsproces [...].'

2 Methodologische verantwoording

Voorafgaand aan de beantwoording van de (sub)deelvragen biedt dit hoofdstuk een methodologische verantwoording. Nadat in paragraaf 2.1 wetenschapsfilosofische paradigma's kort zijn behandeld, wordt in paragraaf 2.2 een standpunt bepaald. Het onderzoek is verricht vanuit een constructivistisch perspectief. De aard van het ruimtebegrip is een eerste reden om dit perspectief te hanteren: het is verhelderend om ruimte op te vatten als een construct. In subparagraaf 2.2.3 wordt met het beeld van Venetië een krachtig voorbeeld geboden van ruimte als construct. Het voorbeeld toont met name hoe historische of economische ontwikkelingen kunnen doorwerken in onze ervaringswereld.

Volgend op de standpuntbepaling wordt in de paragrafen 2.3 en 2.4 uitwerking gegeven aan de opzet van het onderzoek en vooral de empirische component daarvan. Het onderzoek is toegespitst op de organisatie en interactie van actoren in beleidsprocessen op het raakvlak van ruimtelijke ordening en van verkeer en vervoer. Dat wordt onderzocht in twee situaties die in het zevende en het achtste hoofdstuk worden weergegeven.

2.1 Divergentie in wetenschap

Wetenschap wordt gekleurd door uiteenlopende ideeën over de aard van de werkelijkheid en over de aard van de relatie tussen waarnemer en empirie. Omdat die ideeën het onderzoek beïnvloeden, behoort het benoemen en toelichten van die ideeën tot de methodologische verantwoording die inherent is aan wetenschap. Gemeenschappen van wetenschappers functioneren volgens regels en verwachtingen.¹ Verschillende ideeën over de aard van de werkelijkheid (ontologie) en over de aard van de relatie tussen waarnemer en empirie (epistemologie) structureren die regels en verwachtingen. De wetenschapsfilosofische posities kunnen worden gevat in vier paradigma's: idealisme, positivisme, constructivisme en kritische theorie.² Deze paradigma's worden voor wat betreft ontologie en epistemologie in het navolgende besproken. De concretere methodologie komt aan bod in de paragrafen 2.3 en 2.4.³

2.1.1 Idealisme

Wetenschap was idealistisch van karakter gedurende het merendeel van de menselijke geschiedenis. Nog steeds is met name de natuurrechtsleer erg invloedrijk.⁴ Het idealisme gaat uit van een metafysica, meestal een set theologische stellingen. Het ontologische uitgangspunt is dat de wereld om ons heen werkelijk bestaat maar dat deze buiten onze wereld, bij God, een oorsprong vindt. Het epistemologische uitgangspunt is dat wij mensen kennis nemen van de wereld om ons heen op de wijzen waarop dat met de ons gegeven capaciteiten mogelijk is (en in de mate die de theologie toestaat, zou een seculiere criticus hieraan toevoegen).

Voor politieke theorie onderscheidde William Bluhm twee hoofdoriëntaties: noumenalisme en naturalisme.⁵ Noumenalistische theorie veronderstelt een ordening volgens godgegeven waarden en normen. Over de relatie tussen de perfecte orde en de empirische orde verschillen de meningen binnen het noumenalisme echter. Transcendentisten als bijvoorbeeld Plato en Immanuel Kant achtten de perfecte orde absoluut en gaan ervan uit dat deze in de ervan gescheiden empirie niet volledig gevormd of nagevolgd kan worden. Kant noemde Dinge-an-sich 'noumena', maar de ware aard van verschijnselen was volgens hem niet kenbaar. Immanentisten als bijvoorbeeld Aristoteles en Georg Hegel werden in de empirie de perfecte orde gewaar als aanleiding en duidend principe van de empirie.⁶ Voor beide groepen noumenalisten gold dat de perfecte orde of teleologische rede door mensen intuïtief gekend is. Sommigen dan nog, bijvoorbeeld Aurelius Augustinus en Thomas van Aquino, onderkennen daarnaast geloof als weg waarlangs de perfecte orde begrepen wordt.

2.1.2 Positivisme

Het menselijke denken heeft, ruw geschetst, afstand genomen van de metafysica en zich geconcentreerd op de natuur om ons heen. Het ontologische uitgangspunt blijft dat de wereld om ons heen werkelijk bestaat en nu wordt dat als voldoende ervaren of hooguit teruggevoerd op een natuurlijke ontwikkeling in de kosmos. Het epistemologische uitgangspunt is dat de aard van de werkelijkheid door mensen beredeneerd en proefondervindelijk ervaren wordt. Het positivisme gaat uit van causale relaties waarbij oorzaak en gevolg voor mensen navolgbaar zijn. Met de ideeën van rationalisme en empirisme ontwikkelt het positivisme een empirische cyclus om kennis van de werkelijkheid te vergaren.⁷ Dankzij zorgvuldig gebruik van wetenschappelijke methoden kunnen we natuurlijke en sociale processen zo goed begrijpen dat we die processen kunnen beheersen.

Terugkerend naar Bluhms onderscheid voor politieke theorie: naturalisten richten zich geheel op verschijnselen in de empirie.⁸ Een onderscheid als tussen goed en kwaad wordt dan beheerst door de menselijke en niet de goddelijke wil. Zuiver naturalisme kan hedonistisch en individualistisch genoemd worden, maar Bluhm wees daarnaast op een gemitigeerde stroming. Teleo-naturalisten als bijvoorbeeld Jean-Jacques Rousseau en John Stuart Mill achtten het wenselijk dat goedaardige, altruïstische oriëntaties mensen leiden in hun handelen, niet omdat dit godgegeven waarden zouden zijn maar omdat dit in een meer rationele of aangename samenleving resulteert.

2.1.3 Constructivisme

De sociale wetenschappen vormden zich in de negentiende eeuw naar de wetenschapsfilosofie en de methodologie van de natuurwetenschappen. In de woorden van Robert Fruin: 'Indien wij met

den aard van eenig mensch volkomen bekend waren en even volkomen met al de invloeden, elk in zijn juiste kracht, die op hem werken, wij zouden zijn handeling met evenveel zekerheid voorzien als wij een natuurverschijnsel voorzien, welks oorzaken wij volkomen kennen. Daarover kan in onzen tijd geen twijfel bestaan. En wat waar is van een enkel mensch, is ook waar van een vereniging van mensen, van de maatschappij. Het bestaan van wetten op dit gebied mag dus niet worden ontkend. [...] Geen enkele zoodanige wet is ons nog bekend. Wat men er voor uitgeeft, verdient den naam niet.'⁹ Geschiedtheoreticus Chris Lorenz plaatste daar tegenover: 'Nu kunnen positivisten nog een eeuw de historici en sociale wetenschappers aansporen om wetten te gaan zoeken, maar erg veel wervende kracht heeft zo'n aansporing vermoedelijk niet. De verklaring dat de historici en sociale wetenschappers zo weinig wetmatige verklaringen opstellen omdat hun wetenschappen kennelijk fundamenteel van de exacte wetenschappen verschillen wint in de loop van de tijd aan overtuigingskracht.'¹⁰ De geschiedfilosofie biedt alternatieven met hermeneutiek, historisme, fenomenologie en existentialisme.¹¹ Goeddeels in lijn met die filosofische benaderingen houdt het constructivisme voor om onderzoek te richten op motieven en betekenisgeving in sociale interacties, naast of in plaats van op causaliteit in relaties.¹² Constructivistische benaderingen zijn dan ondermeer symbolisch interactionisme, discoursanalyse en communicatieve planning.¹³

Het mechanische wereldbeeld en de wetmatigheid van oorzaak en gevolg die eigen zijn aan positivisme werden in de de twintigste eeuw bestreden door constructivisten, vooral voor zover het positivisme in de sociale wetenschappen werd gehanteerd. Het ontologische uitgangspunt is dat mensen al dan niet bewust hun eigen wereld vormgeven door (samen) te handelen en door aan hun handelingen betekenis te geven. Het epistemologische uitgangspunt concentreert zich op die betekenissen: kennis is intersubjectief en de waarde van empirische informatie is dan ook afhankelijk van de mate waarin die informatie door mensen erkend en gebruikt wordt. In uiterste vorm is de relativering van de waarachtigheid van de wereld waarin mensen leven een nieuw idealisme.¹⁴ Constructivisten geven aan dat er in de sociale wetenschappen, anders dan in de natuurwetenschappen, nauwelijks causale wetten ontdekt worden. Niet de proef maar de dialoog is bepalend: de genese van kennis is door en omwille van het intersubjectieve een discursief proces.

2.1.4 Kritische theorie

De kritische theorie hangt samen met het socialisme, het feminisme en met het groene denken.¹⁵ Het ontologische uitgangspunt is beslist geen idealisme als van traditionele godsdienstige stromingen, maar het is weinig nader bepaald. Het epistemologische uitgangspunt is evenmin eenduidig: terwijl vanuit het socialisme causaliteit en determinisme veelal wel worden gevolgd, richten onderzoekers vanuit het feminisme en het groene denken zich veel meer op sociale

constructies. Wat voor kritische denkers centraal staat of tenminste wat hen bindt, is de opvatting dat wetenschappers van oudsher niet onderkennen dat de meeste mensen worden uitgebuit door elites, dat mannen vrouwen onderdrukken of dat het verlangen om de wereld te beheersen en veranderen zeer destructieve gevolgen heeft. Kritische denkers zijn zeer gevoelig voor machtsrelaties in de wereld. De kracht van kritisch denken ligt erin geobjectiveerde verschijnselen te willen (en kunnen) zien als uitkomst van sociale interacties en van specifieke relatiepatronen daarin.¹⁶ Radicaal constructivisme en eigentijdse (postcommunistische) kritische theorie worden soms tezamen benoemd als vijfde paradigma: postmodernisme.

2.2 Positionering

Er bestaat keuze tussen de vier paradigma's die in de vorige paragraaf zijn besproken. Welk paradigma is meest toepasselijk voor het object van onderzoek en de aard van de onderzoeksvraag? Deze vraag, een tussenstap, wordt in subparagraaf 2.2.1 beantwoord en dan nog toegelicht.

2.2.1 Meerdere duidelijkheid van ruimtelijk-beleidsvorming

Het idealisme wordt hier buiten toepassing gelaten. Friedrich Nietzsche liet een dolle mens vaststellen dat God dood is: 'Horen wij nog niets van het gedruis der doodgravers, die God begraven? Ruiken wij nog niets van de goddelijke ontbinding? – ook goden raken in ontbinding! God is dood! God blijft dood! En wij hebben hem gedood!'¹⁷ De figuur van Nietzsche naspreken past hier evenmin als een theodicee. De metafysica wordt niet rechtuit afgewezen, dat zou namelijk zelf een metafysisch standpunt zijn. De idee dat kennis of waarheid een bron heeft in metafysica wordt hier niet gehanteerd en met alle respect aan anderen overgelaten of voor een ander moment bewaard. Dit onderzoek beperkt zich tot de wereld der phenomena aangezien de wereld der noumena niet met empirische waarneming benaderd kan worden en dus met meer moeite onderzocht wordt. De wetenschapsfilosofische positionering van dit onderzoek omhelst evenwel meer dan een negatieve keuze.

Voor het object van onderzoek is een constructivistisch perspectief toepasselijk. Complexe beleidsprocessen inzake vervlochten vraagstukken van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer kennen een groot aantal actoren die in wisselende samenstelling interacteren. Doorgaans raakt de beleidsvorming inzake een concrete ruimtelijke investering aan een ruimtelijk of temporeel aangrenzend investeringsproject, aan de beleidsvorming op een hoger geografisch, bestuurlijk en abstractieniveau en/of aan praktijken op een lager niveau. Bestuurswetenschappers constateren dat de effectiviteit en efficiëntie van beleid afhankelijk is van de interactie tussen verschillende actoren. Zelfs wanneer beleidsmakers het eens zijn over beleid kunnen zij vaak niet

rechtlijnig handelen van doel naar middel doordat journalisten en onverwachte beeldvorming, die geen deel uitmaken van het technisch-rationele stappenplan, interfereren.¹⁸ Sociale interacties en betekenissen daarin zijn van cruciaal belang niet alleen omwille van het vermogen tot organiseren of handelen, maar ook omwille van het vermogen tot kennen of begrijpen.¹⁹

De uiteenlopende belangen en doelstellingen van die actoren en hun veelal meervoudige oriëntatie maken het zo goed als onmogelijk om gedrag voldoende nauwkeurig te verklaren en te voorspellen. Daarom stellen veel bestuurswetenschappers liever sociale interacties en betekenissen dan causale wetmatigheid centraal in hun onderzoeksfocus.²⁰ De veranderende relaties tussen politieke instituties, burgers, bedrijven en ideële organisaties zijn doorgaans verre van eenduidig. Discussie over de legitimiteit van beleidsvorming, de aanleiding van dit onderzoek, is een uiting van die meerduidigheid. Meer dan verklaren en voorspellen wordt het begrijpen van sociale interacties daarom belangrijk. Dat begrip dient zich toe te spitsen op betekenissen.²¹

Met betrekking tot het object van onderzoek biedt het dynamische en meerduidige karakter van het openbaar bestuur en zijn omgeving en van met name de onderzochte ruimtelijk-beleidsvorming een eerste reden om een constructivistisch perspectief te hanteren. De aard van het ruimtebegrip biedt een tweede reden waarom dit onderzoek een constructivistisch perspectief hanteert. Die overweging is ongebruikelijk voor bestuurskundige studies en daarom wordt ruimte toegelicht in de navolgende subparagrafen. Ook de aard van de onderzoeksvraag biedt een motief voor constructivisme, in de zin dat het onderzoek een democratietheoretische duiding van interacties omhelst. Zeker de subdeelvragen 1.1 en 1.3 naar de historische en filosofische achtergronden van de democratiemodellen en deelvraag 3 naar de voor democratie relevante betekenissen van de ruimtelijke context van beleidsvorming bieden geen aanknopingspunten voor een positivistisch perspectief en weinig voor een kritisch perspectief.²²

2.2.2 Ruimte als construct

Deze subparagraaf over het verschijnsel ruimte, dat wil zeggen kennis en begrip van ruimte, vormt een aanvullende motivering van de keuze voor een constructivistisch perspectief. In paragraaf 1.3 is aangegeven dat de ruimtelijke context wordt onderzocht teneinde het begrip van de beleidsvorming te verdiepen. Alvorens in het zesde, zevende en achtste hoofdstuk de vraag naar de voor democratie relevante betekenissen van de ruimtelijke context van beleidsvorming wordt beantwoord, wordt hier in meer algemene zin de betekenis van ruimte besproken.

Er is een wisselwerking tussen mensen en ruimte.²³ Het navolgen van betekenissen toegekend aan ruimte helpt om tot begrip te komen van menselijk handelen. Belangrijk voor dit onderzoek is dat relatiepatronen cruciaal zijn voor begrip van de betekenis van de ruimtelijke context voor de politieke praktijken van representatieve democratie en participatieve democratie.

Aan ruimte toegekende betekenissen vormen een complex geheel en een kluwen van relaties, maar het begrip 'ruimte' kan daarvan niet worden ontdaan om het zo als bloot gegeven te bestuderen. Met de door het menselijke handelen toegekende betekenissen wordt namelijk aan ruimte invulling gegeven; 'ruimte' is een relatief begrip.²⁴ Een voorname betekenis die ruimte dragen kan, is die van openbaarheid (zie subparagraaf 6.1.3).

Anthony Giddens onderschreef dat de mens zijn omgeving vormt: 'In the industrialised sectors of the globe – and, increasingly, elsewhere – human beings live in a created environment, an environment of action which is, of course, physical but no longer just natural.'²⁵ Dat geldt zeker voor Nederland en Vlaanderen, beperkt van oppervlak en sedert eeuwen redelijk dichtbevolkt, welvarend en verstedelijkt.²⁶ Behalve dat de mens zijn omgeving vormt, werkt de fysieke omgeving in op het menselijk leven. 'Nature, culture, daily life and social world as a whole are essentially organised in and through spatial relations and contexts, as are the power relations which are crucial constituents of their organisation. The spatial and temporal structuring of the "social" is hence the central constituent in this organisation. Spatiality is nothing mythical, not a feature separate from the "social" or having causal power as such. As a number of authors have suggested, social space is a social product.'²⁷ De hier geciteerde Anssi Paasi verwees naar Henri Lefebvre die stelde dat ruimte voortgebracht is. Behalve voor ruimte als zodanig geldt dat zeker voor objecten.²⁸ De totstandkoming van ruimte wordt in de aansluitende subparagraaf geïllustreerd aan de hand van Venetië.

Behalve dat ruimte gemaakt en gereconstrueerd kan worden, waarbij (een deel van) ruimte door betekenisverlening plaats wordt, kan ruimte door ingrijpen ook van betekenis ontdaan worden zonder dat er (direct) nieuwe betekenis voor in de plaats komt. De grootstedelijke periferie die noch urbaan noch ruraal is, kan als zulk een ruimte opgevat worden.²⁹ Hilde Heynen verwees hierbij naar Aldo Rossi: 'Rossi meent dat de stad een artefact is: door mensenhanden gemaakt en met zekere poëtische kwaliteiten. De periferie kan er enkel aanspraak op maken een artefact te zijn in de eerste betekenis van het woord.'³⁰ Hier laat zich gelden dat als meest betekenisvolle ruimte al vlug enkel over stedelijke ruimte gesproken wordt, in het architectuurdiscours althans. Een planologisch 'groen' of 'blauw lint', ontworpen of niet, spreekt minder tot de verbeelding dan wat steden te bieden hebben. De erkenning dat een stad een artefact is en drager van toegekende betekenissen is geen vrijbrief voor menselijke interventies. Stedelijkheid omvat namelijk ook het spontane en het organische. Ruimtelijke transformaties met het oog op een 'betere' samenleving, gepland en technisch-rationeel uitgevoerd, hebben vaak onvoorziene en ongewenste gevolgen juist doordat het spontane en het organische niet onderkend worden.³¹

Als filosoof en (dissident) communist richtte Lefebvre zich op productie en de rol daarvan in de samenleving, en op macht. In marxistische geografie kan onderscheid worden

gemaakt tussen beoefenaren die in ruimte niets meer zien dan een uitdrukking of weerspiegeling van de samenleving, beoefenaren die wel een wisselwerking veronderstellen maar de samenleving meer gewicht toekennen, en beoefenaren die ruimte en samenleving nevenschikken zoals Lefebvre. Ruimte heeft de voorname rol van een maatschappelijke relatie '[...] which is inherent to property relationships (especially the ownership of the earth, of land) and also closely bound up with the forces of production (which impose a form on that earth or land); here we see the polyvalence of social space, its "reality" at once formal and material. Though a product to be used, to be consumed, it is also a means of production; networks of exchange and flows of raw materials and energy fashion space and are determined by it. Thus this means of production, produced as such, cannot be separated either from the productive forces, including technology and knowledge, or from the social division of labour which shapes it, or from the state and the superstructure of society.'³² Lefebvre zag een eenheid tussen de krachten van productie en de samenstellende delen daarvan (natuur, arbeid, technologie, kennis), structuren (eigendomsrelaties) en superstructuren (instituties en de staat zelf). De notie van historische wording van plaatsen door betekenisgeving in sociale interactie zoals Lefebvre en Paasi die hanteerden en de visie van structurering op de relatie tussen individu en samenleving zoals Giddens die hanteerde (zie noot 13), zijn door Allan Pred aan elkaar verbonden.³³

De representatie van plaatsen of van sociale praktijken in de ruimte, vervat in taal zoals in de volgende subparagraaf met betrekking tot Venetië, is gangbaar in cultuurstudies. '[...] a shared epistemological sentiment holds that the focus on discourse is relevant to the study of the city insofar as it informs analyses of social, cultural, political, or economic processes [...]'³⁴ Christopher Mele wees erop dat een studie naar discours en symboliek niet los mag en hoeft komen te staan van sociaal-economische verschijnselen en landgebonden praktijken, van patronen van macht ook. 'Widely circulated images, rhetoric, and symbols together do not exist simply as descriptions but also as ready explanations of existing social, economic, and political conditions and the potential for radical changes in them.'³⁵ Dergelijke verbanden zijn de focus van studies inzake wetenschap, technologie en samenleving.³⁶

2.2.3 Venetië als voorbeeld

Hoewel Lefebvre stelde dat ruimte geproduceerd wordt en in samenhang daarmee eenvormig en reproduceerbaar kan zijn, erkende hij het bestaan van unieke ruimten. Hij noemde de situatie van Venetië, dat ooit is voortgebracht maar sindsdien een kwaliteit heeft verworven die afwijkt van die van enkel een product. 'Consider the case of a city – a space which is fashioned, shaped and invested by social activities during a finite historical period. Is this city a work or a product? Take Venice, for instance. If we define works as unique, original and primordial, as occupying a space yet associated with a particular time, a time of maturity between rise and decline, then Venice can

only be described as a work. It is a space just as highly expressive and significant, just as unique and unified as a painting or a sculpture. But what – and whom – does it express and signify? These questions can give rise to interminable discussion, for here content and meaning have no limits. Happily, one does not have to know the answers, or to be a “connaisseur”, in order to experience Venice as festival. Who conceived the architectural and monumental unity which extends from each palazzo to the city as a whole? The truth is that no one did – even though Venice, more than any place, bears witness to the existence, from the sixteenth century on, of a unitary code or common language of the city. This unity goes deeper, and in a sense higher, than the spectacle Venice offers the tourist. It combines the city’s reality with its ideality, embracing the practical, the symbolic and the imaginary. In Venice, the representation of space (the sea at once dominated and exalted) and representational space (exquisite lines, refined pleasures, the sumptuous and cruel dissipation of wealth accumulated by any and every means) are mutually reinforcing. Something similar may be said of the space of the canals and streets, where water and stone create a texture founded on reciprocal reflection. Here everyday life and its functions are coextensive with, and utterly transformed by, a theatricality as sophisticated as it is unsought, a sort of involuntary mise-en-scène. There is even a touch of madness added for good measure.³⁷

De architectonische en monumentale eenheid waarvan gesproken wordt, ontstond ondermeer doordat het ongepast werd gevonden een casa of palazzo verder een kanaal in te bouwen dan dat van de bureu. Veel gebouwen hebben een relatief sober uiterlijk waardoor het mooie geheel beter waarneembaar is en waardoor enkele schitterende gebouwen meer aandacht trekken. Het bijzondere van de stad zijn echter niet de gebouwen en het spel van land en water, bewoning en mobiliteit, op zich, maar dat alles in het licht van de geschiedenis: dit was het centrum van een handelsimperium en zijn luister spreekt aan omdat het vergane glorie is. In zekere zin onderstreept het carnaval nog dat Venetië zich verheugt in iets dat het niet (meer) is, zich tooit met de veren van een ander (een andere tijd).

Opkomst en verval zijn een niet ongebruikelijk perspectief bij beschouwing van geografische en/of staatkundige entiteiten. Denk maar aan *Decline and fall of the Roman Empire* van Edward Gibbon en aan *The Dutch Republic: Its rise, greatness, and fall 1477-1806* van Jonathan Israel, twee titels van standaardwerken van gevierde historici. De termen ‘opkomst’ en ‘verval’ zeggen zeker zoveel over het inlevingsvermogen van het subject als over de aard van het object. Zo ging Gibbon uitgebreid in op het moreel verval van de Romeinen, een levenswandel waar hij en zijn verlichte tijdgenoten zich boven verheven achtte.

Het perspectief van opkomst en verval wordt ook aangewend inzake Venetië. ‘Venetië, de Serenissima dominante die ooit een gebied van Istrië tot Byzantium en van Dalmatië tot de Levant beheerste, gold weliswaar steeds opnieuw als ondergaande stad, maar heeft tot dusver steeds de taaiheid en de spreekwoordelijke langlevendheid van doodverklaarden bewezen.’³⁸ Het

oude karakter van de welvarende koopliedenstad aan de zee is niet (geheel) verdrongen door een industriële ontwikkeling van Venetië. 'In Venetië was de nijverheid in de dertiende eeuw van de grond gekomen, maar doordat de handel van de signoria terzelfdertijd steeds meer en in een veel hoger tempo groeide, stelde deze Middeleeuwse nijverheid vergeleken bij de exporthandel weldra niet veel meer voor. De grote bloeiperiode van de Venetiaanse nijverheid brak pas laat aan, in de vijftiende en met name zestiende eeuw, toen er een geleidelijke verschuiving optrad van de handelskantoren naar de werkplaatsen, een verschuiving die niet bewust op gang werd gebracht, maar wel door de economische omstandigheden noodzakelijk werd gemaakt. Venetië probeerde zichzelf om te vormen in een nijverheidshaven. En het is misschien alleen te wijten aan het zeventiende-eeuwse succes van Frankrijk en Noord-Europa dat deze verandering zich niet helemaal heeft kunnen voltrekken.'³⁹ De stad werd geen belangrijk industrieel centrum en bleef dus wat achter. Uiteindelijk volgde een politieke genadeslag.

De nieuwe ontwikkelingen brachten ook nieuwe centra tot bloei: in Noordwest-Europa, Rusland en het Ottomaanse rijk. Vanaf het einde van de achttiende eeuw namen natiestaten en hun hoofdsteden het politieke toneel over (zie ook derde hoofdstuk). 'Toen op 12 mei 1797 de Grote Raad op verzoek van Napoléon het einde van de republiek verklaarde, was dit niet meer dan een laatste fase in een proces van verval dat de stad, die eens de belangrijkste mogendheid van de oostelijke Middellandse Zee was geweest, de hele achttiende eeuw beheerst had. Verschillende historici hebben het Venetiaanse leven sinds de Vrede van Passarowitz in 1718 beschreven als een droom waaruit men slechts met een harde, ontnuchterende klap kon ontwaken.'⁴⁰ De daad van Napoléon Bonaparte en de Maggior Consiglio in 1797, waarmee aan de regering van doge Ludovico Manin een einde kwam, kan als historische breuk worden beschouwd: de Venetiaanse republiek werd immers beëindigd.⁴¹

Door het verloop van oorlogvoering, handel en industrialisering ten gunste van andere plaatsen, bleef het specifieke van Venetië behouden. Hier ontstond de unieke kwaliteit van de 'plaats' dankzij het verloop van de 'stroom' (zie zesde hoofdstuk). Met de situatie van Venetië wordt tevens geïllustreerd hoezeer tijd en ruimte op elkaar inwerken, het is immers een economisch-historische achterstand die de stad haar vorm heeft gelaten. Een romanfiguur kenschetste Venetië zo: 'Mooi maar hol. Betoverd en deprimerend.'⁴² Een recensent benadrukte dit. 'Nee, een erg vrolijk beeld van het aardse bestaan geeft Rosita Steenbeek niet. Wel raakt ze precies aan het romantisch-mysterieuze, decadent-macabere karakter van Venetië dat al eerder in de kunst werd vereeuwigd en dat misschien ook wel het wezen van die stad uitmaakt.'⁴³ Een reisgids gaf aan: 'Het water versluiert het verval en tovert het om tot een wezenlijk element van schoonheid. [...] Het water verheldert en nuanceert de spaarzame kleur.'⁴⁴ Het grimmige en het schone gaan hier samen, men voelt er zijn ' [...] hart bonzen van ontzetting en raadselachtig verlangen.'⁴⁵

Eind twintigste eeuw kwam de letterlijke ondergang van de stad op de agenda: Venetië daalde en hoog water werd een frequenter verschijnsel.⁴⁶ In december 2001 besloot de rechtse Italiaanse regering na vele jaren van discussie tussen voor- en tegenstanders tot de uitvoering van het zogenoemde Mozes-project: beweegbare dijken moeten de lagune afsluiten en de stad beschermen tegen hoog water. Milieu-organisaties en linkse politieke partijen waren tegen het project gekant.⁴⁷ Dat doet denken aan de controverse in Nederland over de afsluiting van de Oosterschelde. Ook in dat geval werd fysieke infrastructuur opgevat als bedreiging voor een overgang van land en water met bijzondere ecologische en cultuurhistorische waarden.⁴⁸

Venetië is door een zekere economische ontwikkeling gespaard, maar maatschappelijke transformatie houdt niet noodzakelijkerwijs in dat er een kille zakelijkheid als Max Webers onttovering ontstaat waar de modernisering wel volledig plaatsheeft. De industriële samenleving kent een eigen mythologisering,⁴⁹ haar machinerieën een eigen esthetiek. Op plaatsen waar de modernisering bij industrialisering tot stilstand is gekomen en daarmee des te meer in het oog springt, krijgt de verbeelding soms alle gelegenheid. Niet toevallig is de Oude Haven met het Witte Huis, één van de paar karakteristieke gebouwen die de Tweede Wereldoorlog doorstonden, een aantrekkelijk uitgaanscentrum in Rotterdam. Ook het Rotterdamse Hotel New York, een halteplaats in de migrantenstroom van Europa naar Amerika die deel uitmaakte van de modernisering in de negentiende en vroege twintigste eeuw en als zodanig niet meer functioneert, is eind twintigste eeuw een monument en een attractie geworden. Zo lijkt Rotterdam eveneens een venetiëring (opkomst door verval) door te maken, zij het in een veel latere moderniseringsfase dan Venetië.⁵⁰

Het is goed in herinnering te houden dat het hier steeds aan ruimte toegekende betekenissen betreft, en niet een in de Romantiek passende zoektocht van literaire, filosofische of andere aard naar het verondersteld innerlijk wezen van een plaats.⁵¹ De betekenisgeving verloopt accumulatief en houdt lang stand. Nog in 1909 presenteerde Daniel Burnham een stedenbouwkundig plan voor het uitdijende Chicago. In het plan nam hij een civiel centrum op dat refereerde aan de Oude wereld: 'It would be what the Acropolis was to Athens, or the Forum to Rome, and what Saint Mark's Square is to Venice, the very embodiment of civic life.'⁵² De weerbarstigheid van betekenissen van ruimte blijkt ook uit de herkomst van tal van namen voor straten of stadswijken.

De stilstand van Venetië was bepalend voor de cultuurhistorische en niet te vergeten de toeristische waarde van de stad. Het toeristische bedrijf geeft inmiddels aanleiding tot kritische vragen over musealisering van binnensteden en leefbaarheid en over massaconsumptie en duurzaamheid.⁵³ Een eenzijdige thematisering van buitenruimte staat kennelijk op gespannen voet met de verscheidene waarden van ruimtelijke kwaliteit. Dat zal in de situatieschetsen nog van belang blijken te zijn. Vooral wanneer omwonenden de herontwikkeling van Rotterdam Centraal

tot hoogwaardige mobiliteitsknoop met grootschalige retail en urban entertainment als bedreiging beleefden, botste een krachtige thematisering op de waarden van een woon- en leefomgeving.

2.3 Constructivistische methodologie

In deze en de volgende paragraaf wordt de methodologie behandeld die past bij het constructivistische perspectief van wetenschapsbeoefening. De theoretische grondslagen van de uiteindelijk toegepaste methoden en technieken geven, indien nagevolgd en samengenomen, misschien een meer eclectische benadering te zien. Immers, niets is zo praktisch als een goede theorie, mits er pragmatisch mee wordt omgegaan.

Paragraaf 2.1 (vooral noot 11) geeft aan dat de geschiedfilosofie enkele inzichten biedt die bruikbaar zijn voor een constructivistische epistemologie en methodologie. Paul Valkenburgh wees in zijn *Inleiding tot de politicologie* op een belangrijk vraagstuk voor de geschiedwetenschap: de uniciteit van gebeurtenissen heeft een methodologische consequentie. ‘Veelal immers worden alle gegevens die van één of ander historisch gebeuren beschikbaar zijn, volledig benut om van dat gebeuren een geschiedenisbeeld te ontwerpen. Mogelijkheden tot verificering van dat beeld blijven er zodoende niet over, want al het materiaal is gebruikt. Hoogstens kan er nog sprake zijn van een hergroepering van de gegevens doch een dergelijke nieuwe poging tot reconstructie van het verleden berust dikwijls meer op het vermogen tot literaire vormgeving, psychologische invoeling en esthetische waardering van de desbetreffende historicus dan op objectiverende en exacte wetenschappelijke maatstaven. Goede en duidelijke criteria voor de juistheid van een geschiedenisbeeld ontbreken daardoor. De “Einmaligkeit” van de historische gebeurtenissen plaatst ons voor interessante methodische problemen.’⁵⁴ Het belang dat de vorm heeft in de geschiedkunde werd al aangegeven in Johan Huizinga’s definitie van geschiedenis als ‘[...] de geestelijke vorm, waarin een cultuur zich rekenschap geeft van haar verleden.’⁵⁵ Ernst Kossmann verwoordde dat zo: ‘De geschiedenis is een echoput. Wie haar aanroept, krijgt zijn eigen mening als antwoord terug.’⁵⁶ Geschiedkunde is evenwel niet zondermeer geschiedenis want geschiedkunde kent, naast het belang van vertelkunst, ook procesmatig-wetenschappelijke waarborgen. Het historisme biedt de geschiedkunde eigen methoden om tot begrip te komen: het verstaan verlangt van de historicus dat hij zich inleeft in het verleden, dit heeft plaats in een proces van relativering van zijn positie hier en nu.

Het onderzoek tracht, met de woorden van Max Weber, een zin-adequate duiding te verschaffen. ‘Sinnhaft adequat’ is te onderscheiden van ‘kausal adequat’.⁵⁷ De exegese houdt in dat op de eerste plaats de interne ontwikkeling van een denken wordt gevolgd en dat pas op de tweede plaats, in een sociologische beschouwing, naar externe factoren wordt gekeken. Verschijnselen kunnen we alleen begrijpen wanneer we begrijpen hoe actoren zelf denken over

hun wereld. Dat zet ertoe aan om in te zien wat actoren weten, zien en begrijpen. Een onderzoeker heeft begrip nodig van hun vocabulaire, zienswijzen en van wat zij belangrijk vinden. Het handelen van actoren en hetgeen ze daarin beïnvloedt, kunnen alleen vanuit hun standpunt begrepen worden.⁵⁸ Onderzoek omhelst dan interactie met actoren, observatie van hun activiteiten en deelname daaraan, vraaggesprekken en het trachten om hun realiteit te reconstrueren. Een onderzoeker heeft dus inlevingsvermogen nodig. Nog afgezien van de mate waarin de onderzoeker zijn empirie begrijpt, kan van een directe weergave van informatie en percepties geen sprake zijn doordat associaties, dat zijn cognities en ervaringen van de onderzoeker, tussenkomen.⁵⁹

Naast de constructivistische opgave om actoren te begrijpen is de prescriptieve component van het onderzoek, het formuleren van aanbevelingen, een nadere reden voor de onderzoeker om aan de beleidspraktijk daadwerkelijk deel te nemen. 'To have any credibility, we must show that we do have the relevant moral experience. To enable others (and ourselves) to judge our credentials, and to allow for unavoidable bias in our theories, to progress toward informed and experienced impartiality, we must be, and be known to have been, reasonably judicious participants. Mere spectators cannot be fully judicious about the activities they watch, and participants who cover the tracks of their participation, either out of reticence or out of bad philosophical habit, inspire less trust than those who tell us who they are before telling the rest of us what to become.'⁶⁰ Ten behoeve van dit onderzoek trad de onderzoeker op als beleidsadviseur en als burgerparticipant (zie volgende paragraaf).

Volgens het constructivisme is kwalitatief onderzoek doorgaans het meest passend voor de sociale wetenschappen.⁶¹ 'Qualitative research is multimethod in focus, involving an interpretative, naturalistic approach to its subject matter. This means that qualitative researchers study things in their natural settings, attempting to make sense of, or interpret, phenomena in terms of the meanings people bring to them.'⁶² Een kwantitatieve of kwantificerende benadering concentreert zich daarentegen op de invulling van relaties als oorzakelijk verband en op verklaring en voorspelling. Meten, verklaren en voorspellen zijn niet (altijd) mogelijk omdat de grillige menselijke wil werkzaam is in de wereld.⁶³ Het richten van alle aandacht op het intentionele handelen van mensen zoals de constructivistische epistemologie vraagt, kent wel een tekortkoming. Zoals Ankersmit aantekende bij de hermeneutiek, kan er uit het oog worden verloren dat het menselijk handelen vaak ook onbedoelde gevolgen kent.⁶⁴ Onzekerheid is dus geheel eigen aan onze wereld.

Het ingezette onderzoeksinstrumentarium was er niet op gericht om causale verbanden bij problemen bloot te leggen. Het doel was om (mogelijke) betekenissen en gedragingen in de empirie meer inzichtelijk te maken. De gereconstrueerde beleidsprocessen zijn ingebed in de discoursen rond ruimte en bestuur of sturing.⁶⁵ Bij dynamiek, bij verschuivingen in posities en

rolopvattingen is het wenselijk om de bewegingen nauw te beschouwen teneinde over consequenties van die verschuivingen te kunnen nadenken. Een onderzoeker draagt bij aan een dergelijke reflectie.⁶⁶

2.4 Reconstructie en analyse van empirische situaties

2.4.1 Selectie

Het empirische onderzoek is gericht op ruimtelijke investeringen die een hoge mate van vervlechting en complexiteit tonen en waar specifieke arrangementen van project- en/of procesmanagement actief zijn. De vertrouwde voorstelling van openbaar bestuur staat daar, zo kan verwacht worden, meest onder druk. Bij de selectie van situaties voor empirisch onderzoek gold als criterium het gebruik van verschillende vormen van samenwerkende sturing, binnen kaders van rationeel bestuur, met een groot aantal actoren en beleidsinhoudelijke aandachtspunten. Dat biedt grote kans op rijkdom aan sturing of bestuur en op rijkdom aan ervaringen en inzichten uit de praktijk.⁶⁷ Er zijn zo twee verschillende situaties geselecteerd: de herontwikkeling van station Rotterdam Centraal en omgeving en de regionale ontwikkeling van Gent-Terneuzen.⁶⁸ De situaties bevonden zich beide op het raakvlak van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer en beide behoren tot een internationaal netwerk. Deze ruimtelijke investeringen vergden een samenspel van publieke en private actoren en toonden daardoor interbestuurlijke en publiek-private samenwerking, burgerparticipatie, project- en/of procesmanagement. Het zijn daarmee bijzonder rijke situaties. De belangstelling voor mogelijke betekenissen en gedragingen vormde een motief om processen te selecteren waarin niet dezelfde actoren en/of beleidsprogramma's een rol spelen. Voor de rijksoverheid is Rotterdam Centraal een nieuw sleutelproject. In de (nieuwe) sleutelprojecten komen herstructurering van bestaand stedelijk gebied, intensivering van ruimtegebruik, meervoudig ruimtegebruik en publiek-private samenwerking samen. Erik-Hans Klijn noemde ze daarom de proeftuin bij uitstek voor toekomstig ruimtelijk beleid. 'Alle reden dus ze aan nadere analyse te onderwerpen.'⁶⁹ Zoals met betrekking tot ruimtelijk-beleidsvorming in de jaren net voor en na de eeuwwisseling de nieuwe sleutelprojecten veel belangstelling wekten, trokken voordien de multisectorale, gebiedsgerichte ROM-projecten veel aandacht. In de regio Gent-Terneuzen was sprake van twee ROM-projecten, naast nog andere projecten en ruimtelijke vraagstukken. Voorts belichamen de situaties twee van de meest centrale begrippen of de meest centrale begrippen van de hedendaagse (kwalitatieve) sociale geografie: een plaats (in een stedelijk netwerk) en een regio.⁷⁰

2.4.2 Reconstructie en analyse

De onderzoeker reconstrueerde (een deel van) processen van ruimtelijk investeren.⁷¹ De reconstructie houdt een overzicht van actoren in en een ordening van het handelen van die actoren. In eerste instantie zijn actoren als zodanig erkend op grond van hun formele bevoegdheden en op grond van hun openbare onderlinge interacties (een inventarisatie als domino). In tweede instantie, bij nader onderzoek, kon duidelijk worden dat formeel te onderscheiden organisaties in de praktijk ‘twee handen op één buik’ zijn of dat verschillende onderdelen van één organisatie zich aan elkaar weinig gelegen laten. Zo is de aanduiding van actoren aangepast. In het zevende en het achtste hoofdstuk, bij de situatieschetsen zelf, wordt nader aangegeven waar tussen actoren onderscheid wordt gemaakt.

De situatieschetsen bestaan uit een inleidende paragraaf (7.1 en 8.1), een paragraaf waarin de actoren, hun posities en beleving worden besproken (7.2 en 8.2) en een paragraaf waarin het procesverloop wordt weergegeven (7.3 en 8.3). Na de reconstructies komen de werking van de democratiemodellen en de ruimtelijke betekenissen aan bod (7.4 en 8.4 respectievelijk 7.5 en 8.5). In de analyse ligt de nadruk op de uitdrukking en de onderlinge verhouding van representatieve democratie en participatieve democratie. Het vijfde hoofdstuk biedt hiervoor het instrumentarium. De reconstructies in de eerste drie paragrafen van het zevende en het achtste hoofdstuk zijn gericht op de volgende elementen:

- geschiedenis van beleid en van interactie tussen actoren,
- taken, bevoegdheden en verdere middelen van actoren,
- doelstellingen van actoren en van beleid,
- perceptie van problemen en met name ruimtelijke en vervoersproblemen,
- onderlinge relaties tussen actoren, soms persoonlijke verhoudingen maar vooral relaties die vorm kregen in bestuurlijke arrangementen en interacties rondom de betrokkenheid van burgers en particuliere organisaties bij beleidsvorming,
- verschuivingen in posities, beleving en interactiepatronen.

De aandacht voor interacties rondom de betrokkenheid van burgers en particuliere organisaties bij beleidsvorming houdt in dat de situatieschetsen navolgen hoe vanuit de institutionele politiek, dat is het hart van de representatieve democratie, een participatief traject is uitgezet of aangeboden en met welke motieven. Daarbij wordt gezien of burgers en organisaties van burgers, waaronder bedrijven, daar gebruik van maken en zo ja, hoe. Ook wordt nagegaan of maatschappelijke partners in aanvulling op stappen van overheden in die richting, zelf een participatief beleidsvormend proces optuigden.

De ordening van het handelen van actoren in met name subparagrafen 7.3.1 en 8.3.1 is gebaseerd op zowel verschillende beleidsthema's die in afzonderlijke dichtheden van interactie centraal staan als op chronologie. De belichte beleidsthema's zijn uiteraard vooral ruimtelijke

ordering en verkeer en vervoer, zodat bijvoorbeeld in de situatie Gent-Terneuzen de waterschappen weinig in beeld kwamen. Voor een chronologisch onderscheid waren arrangementen van representatie of participatie beslissend. Een financieel-economische analyse zou onderscheid maken tussen t_0 waarop een investering van tweehonderd miljoen euro wordt voorgesteld en t_1 waarop een investering van zevenhonderd miljoen euro wordt voorgesteld. In dit onderzoek was bijvoorbeeld beslissend de overgang van publieke of interbestuurlijke beleidsvoorbereiding naar publiek-private planvorming.

De identificatie van actoren en hun interacties en de verschillende beleidsthema's die in afzonderlijke dichtheden van interactie centraal staan, zijn gecombineerd tot actorenclusters. Twee voorbeelden van actorenclusters zijn in de situatie Rotterdam Centraal het bestuurlijke overleg van hoofdzakelijk het Ministerie van VROM, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de gemeente Rotterdam, dat in het kader van de nieuwe sleutelprojecten, en in de situatie Gent-Terneuzen het ROM-project Kanaalzone Zeeuws-Vlaanderen van hoofdzakelijk de provincie, gemeenten, bedrijven en omwonenden. In het chronologische verloop trokken steeds andere clusters de aandacht.

Vanuit de notie van multilevel governance en de belangstelling voor procesverloop zijn er in de situatieschetsen drie schaalniveaus te onderscheiden: nationale, regionale en lokale sturing.⁷² In het zevende hoofdstuk komen het regionale en lokale niveau meest naar voren en in het achtste meest het nationale en regionale niveau. Vanuit de notie van procesarchitectuur is er in de situatieschetsen veel aandacht voor de bestuurlijke arrangementen die al dan niet tijdelijk op een ruimtelijke investering zijn gericht.

2.4.3 Bronnen

Christiaan Menting onderscheidde voor het reconstrueren van incidentele complexe beslissingsprocessen documentanalyse, interviews en directe observatie als onderzoeksmethoden.⁷³ Hier nam de onderzoeker uit documenten en aan de hand van (eerste) interviews van voorname personen in het proces kennis van het beleidsproject en met die informatie is het proces gereconstrueerd. Na vergelijking van de interviews en directe observatie van interacterende actoren kon het nodig zijn om (medewerkers van) actoren nogmaals te spreken. Ook indien de observatie niet het voortgezette beslissingsproces betrof, was deze nuttig omdat de onderzoeker erdoor in aanraking kwam met organisatieculturen. Er had dus methodentriangulatie plaats: er werden verschillende technieken gebruikt om gegevens te verzamelen met betrekking tot de empirische situaties.⁷⁴ De situaties zijn beschreven, geanalyseerd en beoordeeld. Met de derde stap in de situatieschetsen beperkt dit werk zich niet tot een bestuursetnografie die processen in kaart brengt; om Leopold von Ranke te parafraseren: beschrijft hoe het eigenlijk geweest is.

Voor de interviews zijn personen als informanten geselecteerd op grond van hun positie in een organisatie die bij de beleidsvorming betrokken was. Met name projectleiders en communicatiemanagers zijn van belang omwille van hun affiniteit met organisatie en interactie. Ook in dit opzicht zijn deels de onderlinge verwijzingen van actoren gevolgd. De interviews waren semi-gestructureerd. De actoren in de beleidsvorming, onder wie zeker de geïnterviewde informanten, konden na afloop van het empirisch onderzoek reageren op een situatieschets.⁷⁵ De geïnterviewde personen worden genoemd in bijlage D.

De onderzoeker nam niet alleen kennis van de empirie uit documenten en door middel van observatie en interviews. Het onderzoek kreeg deels een participatief karakter door deelname aan het Rotterdamse participatietraject meedenken,⁷⁶ door onderzoeks- en advieswerk bij TNO Inro en door overleg binnen Habiforum Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik. De burgers die aan voornoemd participatietraject deelnamen, werden achteraf enquêteformulieren toegestuurd. In die enquête stelde de onderzoeker de participanten vragen over het openbaar bestuur (zie bijlage C).⁷⁷ De verzameling van empirisch materiaal inzake Rotterdam Centraal en Gent-Terneuzen eindigde op 31 december 2003.

2.5 Besluit

Het onderzoek is toegespitst op de organisatie en interactie van actoren in beleidsprocessen op het raakvlak van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. Voor de studie is uit de vier wetenschapsfilosofische paradigma's gekozen voor het constructivisme. Met betrekking tot het object van onderzoek biedt het dynamische en meerduidige karakter van het openbaar bestuur en zijn omgeving en van met name de onderzochte ruimtelijk-beleidsvorming een eerste reden om een constructivistisch perspectief te hanteren. Met betrekking tot het object van onderzoek biedt de aard van het ruimtebegrip een tweede reden. Met Venetië als voorbeeld is aangegeven dat het verhelderend is om ruimte op te vatten als sociaal construct. Ook de aard van de onderzoeksvraag biedt een motief voor constructivisme, in de zin dat het onderzoek een democratiethoretische duiding van interacties omhelst. Kort gezegd is het onderzoek een interpretatie van interpretaties van sociale interacties.

Voor dit onderzoek is literatuur van uiteenlopende aard een informatiebron en daarnaast wordt er empirisch, kwalitatief onderzoek verricht. Twee situaties worden gereconstrueerd aan de hand van documentanalyse, interviews, observatie, participatieve observatie en een kleine enquête. Het betreft de herontwikkeling van station Rotterdam Centraal en omgeving en de regionale ontwikkeling van Gent-Terneuzen. In de volgende vier hoofdstukken wordt het theoretisch kader opgebouwd waarmee in het zevende en het achtste hoofdstuk de empirische situaties worden geanalyseerd.

Noten

¹ Een wetenschapper is nooit alleen. De essentie van wetenschap, van alle professies en in wezen van alle sociale rollen, is erkenning door anderen van de betreffende hoedanigheid. Deze betekenisgeving in interactie is niet aan volledige willekeur onderhevig. Regelsets en verwachtingspatronen zijn ontstaan, geconstrueerd, om het wetenschapsbedrijf te vereenvoudigen met een zekere wetmatigheid en voorspelbaarheid. Rondom de regelsets en verwachtingspatronen vormen wetenschappers gemeenschappen. In navolging van Thomas Kuhn wordt van paradigma's gesproken. 'A paradigm may be viewed as a set of basic beliefs (or metaphysics) that deals with ultimates or first principles. It represents a worldview that defines, for its holder, the nature of the "world", the individual's place in it, and the range of possible relationships to that world and its parts, as, for example, cosmologies and theologies do.' Guba & Lincoln, in: Denzin & Lincoln 1998b, 200. Ben de Pater (1984, 36) wees erop dat Ludwik Fleck voorafgaand aan Kuhn deze opvatting verwoordde. Fleck noemt 'Denkkollektiv' en 'Denkstil' waar Kuhn 'scientific community' en 'paradigm' noemde.

² Zie ook Oosten 2002h, 14-15.

³ Zie voor het begrip 'methodologie' Mastik 2002, 28, 57-63.

⁴ In de rechtsgeleerdheid past bij idealisme de natuurrechtsleer, bij positivisme het rechtspositivisme en bij kritisch rationalisme de interactionistische of functionele benadering van het recht. De interactionistische benadering erkent behalve het positieve recht de in een samenleving aanvaarde rechtsbeginselen. En zoals in de natuurrechtsleer het gegeven natuurrecht de toetssteen is voor het wereldlijke, positieve recht, toetst de interactionistische benadering het positieve recht aan de historisch gegroeide, intersubjectieve rechtsbeginselen. Bij vergelijking van het rechtspositivisme met de latere interactionistische benadering valt vooral op dat de opvatting wordt verlaten dat legaliteit en legitimiteit samenvallen. Een aantal Duitse rechtspositivisten heeft pas door de machtsontplooiing van het Derde Rijk alsnog die stap gezet. Zij werden wel tegengesproken. Niettegenstaande zijn latere associatie met de nazi's riep met name Carl Schmitt in de vroege jaren dertig op om de Weimar-constitutie te veranderen teneinde tegenstanders van de liberale democratie, wier optreden de rechtspositivisten als legaal beschouwden, te kunnen bestrijden. Schwab, in: Schmitt 1976, 3-16. Konrad Zweigert en Hein Kötz (1987, 21-22) weten het rechtspositivisme aan verminderde aandacht voor metajuridica in het Duitse onderwijs. Het rechtspositivisme van met name Hans Kelsen en Herbert Hart is echter nog steeds erg invloedrijk. Zie Meuwissen 1997, 138. Al is er een chronologische ordening van de drie rechtsfilosofische stromingen, een oudere wordt door een nieuwere niet geheel verdrongen. Bedenk dat in Nederland de natuurrechtsgeleerde Ernst Hirsch Ballin recent nog de positie van minister van Justitie bekleedde.

⁵ Bluhm 1978, 10-13.

⁶ Denis Cosgrove (1979) besprak ideeën van de immanentist John Ruskin als bron van fenomenologie in de geografie. Zie verder noot 11.

⁷ Zie over correcties van rationalisme en empirisme De Vries, in: Bruinsma & Zwanenburg 1992, 91-103. Rationalisme en empirisme vervangen 'voorzienigheid' door 'vooruitgang'. Volgens het rationalisme is de rede de bron van kennis, waarbij de rede (zo goed als) losstaat van de ervaring. Het empirisme wil zich geheel verlaten op de ervaring of zintuiglijke waarneming. Die ervaring is echter subjectief en waarnemingsuitspraken zijn niet zondermeer te generaliseren. Het positivisme, in de recente wetenschap logisch positivisme of postpositivisme, gaat uit van kenbare objectieve feiten. Ludwig Wittgenstein (2000,

188) die aan het begin van de twintigste eeuw Weense logisch positivisten inspireerde, merkte op dat over andere dingen dan het kenbare maar gezwezen moet worden. Het betreft de zevende stelling van zijn *Tractatus*: 'Wovon man nicht sprechen kann, darüber muss man schweigen.' Bij dit onderzoek wordt verondersteld dat een waarnemer niet onbevooroordeeld kennisneemt van feiten en dat kennis geen onfeilbare grondslag heeft in de rede of in de zintuigen. In dat opzicht sluit het werk aan bij het kritisch rationalisme zoals dat is voorgesteld door met name wetenschapsfilosoof Karl Popper. Meer over Popper en diens planologische navolger Andreas Faludi in Boelens 1990, 27-54. Zie ook Spiering, H. (2004) De andere Popper, Michel ter Hark over de oorsprong van de falsificatietheorie, *NRC Handelsblad*, 13 maart, p. 43. Het kritisch rationalisme of de empirisch-analytische stroming blijft qua benadering dicht bij de natuurwetenschappelijke oriëntatie van het positivisme, aldus Jan Hakvoort (1995, 19-23). Interpretatieve benaderingen, waaronder het symbolisch interactionisme, en kritische theorie nemen meer afstand van het natuurwetenschappelijke ideaal of mechanisme.

⁸ Zie noot 5.

⁹ Overgenomen uit Harmsen 1968, 109.

¹⁰ Lorenz 1987, 72. Daar sedert de negentiende eeuw wel enige maar niet voldoende vooruitgang heeft plaatsgevonden, Fruins verwachting ten spijt, wordt het natuurwetenschappelijke ideaal in de sociale wetenschappen best losgelaten als praktische leidraad. Edmund Husserl merkte over de verhouding tussen sociale statistiek en 'echte' sociale wetenschap het volgende op: 'Een dergelijke statistiek verzamelt belangrijke feiten en ontdekt daarin belangrijke wetmatigheden, maar slechts van zeer indirecte aard. Het interpreterende begrijpen, de werkelijke verklaring daarvan, is alleen van een echte sociale wetenschap te verwachten, dat wil zeggen een sociale wetenschap die de sociologische fenomenen rechtstreeks aanwezig stelt en hen met het oog op hun wezen onderzoekt.' Husserl, E. (1980) *Filosofie als strenge wetenschap*, Meppel/Amsterdam: Boom, p. 62. Voor meer nuances in verstaan zie Schwandt, in: Denzin & Lincoln 1998b, 223-228. Zie ook Lefebvre 2003, 127-128.

Frank Ankersmit (1990, 150-180) wees erop dat wanneer onderzoekers zich richten op betekenis en interpretatie van verschijnselen, zij hun vocabulaire ook moeten aanpassen: met het teruggrijpen op de termen 'beschrijven' en 'verklaren' importeren zij namelijk het oude denken en werken. Hij was overigens voorstander van een derde vocabulaire, dat van 'representatie', omdat het vocabulaire van de interpretatie er volgens hem ten onrechte van uitgaat dat het verleden een intrinsieke betekenis heeft.

Hanneke Mastik (2002, 15) wees vooral het beheersingsmotief van het positivisme af: 'Ontwikkelingen verlopen grillig en autonoom, los van ervaring of invloedssfeer van mensen en organisaties. Ondanks de enorme toename van kennis blijkt de toekomst noch voorspelbaar noch maakbaar.' De laatmoderne complexiteit kan gestuurd worden, maar laat zich niet besturen vanuit wetmatigheid. Innes & Booher 1999b, 145-146. In het vierde hoofdstuk wordt aan de hand van Hannah Arendts werk duidelijk dat ondanks onzekerheid of juist omwille van onzekerheid het menselijk handelen zinvol kan zijn. Zie ook bijlage A over politiek handelen.

¹¹ Voor hermeneutiek zijn belangrijk Wilhelm Dilthey, Hans-Georg Gadamer, Martin Heidegger, Paul Ricoeur en Friedrich Schleiermacher, voor historisme Dilthey, Johann Droysen, Karl Mannheim, Leopold von Ranke en Ernst Troeltsch, voor fenomenologie Heidegger, Edmund Husserl, Maurice Merleau-Ponty en

Alfred Schutz en voor existentialisme Heidegger, Karl Jaspers, Søren Kierkegaard, Merleau-Ponty, Friedrich Nietzsche en Jean-Paul Sartre.

In de wetenschap draagt hermeneutiek bij aan de verschuiving van observatie naar interpretatie. Hermeneutiek omvat exegese of tekstuitleg en past als zodanig bij theologie en literatuurwetenschap. Wilhelm Dilthey droeg de sociale en geesteswetenschappen op te verklaren respectievelijk verstaan. Interpretatie en uitleg zijn schijnbaar ongreepbaar maar kunnen wel volgens bepaalde methoden gegeven worden, al meende Frank Ankersmit dat de hermeneutici hier onvoldoende duidelijkheid over verschaffen. Bij onderzoek houdt de aanpak een (denkbeeldige) dialoog in. Demeritt & Dyer 2002. Hermeneutici zoeken de bedoeling van een auteur binnen diens eigen context en uiteindelijk gaat het dan om begrip van het als mens in de wereld en in het leven vervat zijn. Met ideeën van ondermeer Martin Heidegger is een scherp onderscheid tussen object en subject, waaraan hermeneutici aanvankelijk vasthielden, vergaand te nuanceren: de mens is door-en-door deel van zijn wereld.

Als middenweg tussen het idealisme van abstract denken en het empirisme van waarnemen willen fenomenologen in hun epistemologie verschijnselen als het ware voor zichzelf laten spreken. Voor fenomenologie in de geografie zie Cosgrove 1979. Niklas Luhmann (1983, 989) zei over de fenomenologie in Duitsland: 'Phenomenology has been reimported from the United States. These wanderings from Germany to the United States and back again have completely changed the content of this scientific approach. It no longer teaches us about the appearance of the spirit within the world (Hegel) or about the appearance of the world within the consciousness of the subject (Husserl). It has become instead a science of everyday life, emphasising subjective perceptions, articulations, and formulations in normal interactions [...].'

Fenomenoloog Edmund Husserl richtte zich op verschijnselen in isolatie en in vergelijking daarmee had zijn existentialistisch-hermeneutische leerling Heidegger meer oog voor de spatio-temporele context van verschijnselen. Alvesson & Sköldbërg 2002, 83. Husserl bestudeerde de structuren van het bewustzijn waardoor mensen kennis nemen van hun omgeving en hun toekenning van betekenissen acht hij hierbij cruciaal. Heidegger richtte zich, voorbij het denken, op het handelen.

In Duitsland is exegese door historisten verbreed van teksten tot de geschiedenis als zodanig. Alvesson & Sköldbërg 2002, 54. De Nederlandstalige term 'historisme' kent vlug verwarring met 'historicisme', waarvan de werken van Georg Hegel en Karl Marx voorbeelden zijn. Historicisme kent een historisch absolutisme van ontwikkeling volgens wetten. Historisten keren zich daarvan af: de geschiedenis volgt geen continue lijn. Zo ook stelde Hannah Arendt (1998, 42-43): 'The application of the law of large numbers and long periods to politics or history signifies nothing less than the wilful obliteration of their very subject matter, and it is a hopeless enterprise to search for meaning in politics or significance in history when everything that is not everyday behavior or automatic trends has been ruled out as immaterial.' Vergelijk Arendt 1970, 7; Gaarder 2000, 408. Arendt was een historicist maar geen historicist. Beiner, 1990, 241-242. Historisten zetten zich af tegen 'de waarheid' die eerst de Rooms-Katholieke Kerk en later ook de verlichte denkers en revolutionairen verkondigen en tegen de maatschappelijke ontwrichting waartoe die waarheid kan leiden. Het historisme is dus relativerend vanuit een reactie op de Franse Revolutie en in samenhang met de Duitse Romantiek. Vergelijk Kossmann 1987, 306-347. Ankersmit (1990, 8-43) betoogde dat historisten wel willen relativeren, maar dat hun perceptie van historische verschijnselen als objecten met hun eigen karakteristieken ten eerste een vorm is waarin het Duitse denken de Duitse geschiedenis, die minder genoegdoening schenkt dan de

Franse of Engelse, op afstand plaatst van de historici zelf en dat, ten tweede, die perceptie een positivistische inslag heeft. Het Duitse denken onderscheidt zich ook van het Franse of Engelse in het begrip 'cultuur' respectievelijk 'civilisatie'. Elias 1995, 28-30. Een onderzoeker die heden ten dage relateert, kan weer wel vele aspecten van de Verlichting op waarde schatten en zelfs in de geschiedenis een al dan niet geleidelijke vooruitgang zien. Historisme ontmoette de kritiek dat relativeren leiden kan tot intellectueel scepticisme of nihilisme. Richard Wolin (2001, 233) gaf aan dat het historisme door zijn waardenrelativering niet geschikt is om over de geschiedenis te oordelen. Het komen tot begrip hoeft echter niet één-op-één samen te gaan met het komen tot een oordeel.

¹² Veel constructivistisch werk, meer nog in de sociale dan in de geesteswetenschappen, wordt binnen het grote geheel van de wetenschappelijke wereld nog altijd beoordeeld vanuit het positivisme. Dit onderzoek wordt echter niet verricht met een defensieve houding, in tegendeel: behalve dat wetenschap moet voldoen aan criteria van wetenschappelijkheid, constructivistisch of positivistisch, moet wetenschappelijk werk zich ook staande kunnen houden als vertelling en in zingeving. De notie van wetenschap als kunst heeft ook haar merites. Vanuit een feministisch perspectief wordt niet zelden aangevoerd dat rationalisme en de erfenis van de Verlichting een overwegend masculien karakter hebben en daarmee aan een belangrijke dimensie van het menselijk leven voorbijgaan. Ontplooiing van het individu, culturele ontwikkeling en technologische vooruitgang hoeven beslist niet te worden afgewezen, maar het behoeft erkenning dat zij eenzijdig of zelfs destructief kunnen zijn. De Verlichting voert de onderzoeker tot een seculier eschatologisch denken. Erkenning van de beperkingen van dit denken en waardering voor het irrationele en voor het esthetische, de aanvullende notie van wetenschap als kunst, verrijken die verlichte positie met een romantisch element. Denis Cosgrove (1990) zag in het deels aanvaarden en deels afwijzen van modernisme in wetenschap en techniek een parallel tussen vroegmoderniteit en laatmoderniteit.

¹³ Voor symbolisch interactionisme is Herbert Blumer belangrijk, voor discoursanalyse Jacques Derrida, Michel Foucault en Maarten Hajer en voor communicatieve planning Judith Innes. Zie Wissink 2000, 96-101. Niet zozeer geschiedkunde of filosofie alswel sociale psychologie en sociologie kennen in de epistemologie het symbolisch interactionisme, volgens welk het handelen van mensen volgt uit de manier waarop zij hun situatie definiëren. Mats Alvesson en Kaj Sköldberg (2002, 12-36) achtten symbolisch interactionisme onder kwalitatieve perspectieven nog één van de meest empirische en rationele. Interactie en symbolen worden erg cognitief opgevat. Historisme één van de bronnen van symbolisch interactionisme. Alvesson & Sköldberg 2002, 13. Zeer illustratief in dit verband is het in de sociale wetenschappen beroemde aforisme van William Thomas: 'If men define situations as real, they are real in their consequences.'

Het effect van maatschappelijke betekenisgeving op individuele identiteitsbeleving komt krachtig naar voren in interviews weergegeven door Eric Marcus, Marnix Koolhaas en Jacqueline Maris. Marcus 2002; Koolhaas, M. & J. Maris (1992) *Van sodomieten, neuroten en andere flikkers, Over de 'genezing' van homoseksuelen*, Den Haag: BZZTôH. Zie ook Tielman, R. (1982) *Homoseksualiteit in Nederland, Studie van een emancipatiebeweging*, Meppel: Boom.

Mensen delen via non-verbale en verbale symboolsystemen hun eigen interpretaties voortdurend aan elkaar mede, waar twee of meer mensen bijeen zijn kan niet niet gecommuniceerd worden, en op basis daarvan stellen mensen hun handelen bij. Herbert Blumer noemde hierbij de volgende principes: 'Symbolic interactionism rests in the last analysis on three simple premises. The first premise is that human beings act

toward things on the basis of the meanings that the things have for them. [...] The second premise is that the meaning of such things is derived from, or arises out of, the social interaction that one has with one's fellows. The third premise is that these meanings are handled in, and modified through, an interpretative process used by the person in dealing with the things he encounters.' Blumer 1994, 304. Dit theoretische perspectief is opgenomen in Randall Collins' overzicht van het sociologische denken, waar het een plaats heeft gekregen na de conflicttraditie, de rationele/utilitaire traditie en de durkheimiaanse traditie, onder de aanduiding van de micro-interactionistische traditie in de sociologie. Zelfs iets dat schijnbaar louter feitelijk is zoals het plaatsen van een lantaarnpaal, is soms niet zozeer gericht op een objectieve, fysiek-ruimtelijke transformatie alswel op de betekenissen die daaraan in sociale interactie worden gegeven, in casu gaat het om het vergroten van de sociale veiligheid. Zie Oosten 2002f; Van der Hoek 1994. Het belang van betekenisgeving is misschien nog groter wanneer het de verlichting van de toegangsweg van een seniorencentrum betreft, criminologisch-statistisch onderzoek leert immers dat jonge mannen en niet bejaarden de grootste categorie van slachtoffers vormen. Vergelijk Snellen, in: Rob & Vereniging voor Bestuurskunde 2002, 32. Symbolisch interactionisme is een voluntaristisch perspectief dat niet volstaat met te zoeken naar causale relaties in de samenleving die het menselijke gedrag volledig bepalen. 'Society socialises the individual; the individual internalises society. The major criticism of this view is that it is a highly deterministic perspective that leaves little room to conceptualise the active person who defines and changes society. [...] Symbolic interactionists recognise that society has a history and exists as a somewhat stable entity, but they are not able to give this side its due, simply because the focus is on interaction and change.' Charon 1992, 165-166. Bij symbolisch interactionisme dient wel bedacht te worden dat niet alleen symbolen in sociale interactie of teksten en vertellingen van groot belang zijn, maar ook instituties of structuren die hun stempel drukken op relaties en betekenisgevingen. Individuen in interactie handelen voortdurend in reactie op anderen en zichzelf beïnvloeden het handelen van anderen.

Ben de Pater (1984, 295-298) gaf in een korte uiteenzetting over de relatie tussen samenleving en individu een viertal posities aan: de visie van Karl Marx en Emile Durkheim waarin reïfificatie centraal staat en volgens welke de samenleving het individu overheerst, de aan de vorige tegengestelde, voluntaristische visie van ondermeer Max Weber volgens welke het individuele handelen de samenleving vormt, de bijvoorbeeld door Peter Berger en Thomas Luckman verwoorde visie waarin dialectische reproductie centraal staat en volgens welke inwerkingen van samenleving op individu, van individu op samenleving elkaar volgen en tot slot de visie van ondermeer Anthony Giddens en Jürgen Habermas waarin structurering centraal staat en volgens welke de samenleving in een proces dat continuïteit en discontuïteit kent, zowel voortbrengsel is van individueel handelen als het medium waarin dat handelen plaatsheeft. Het is bij de vierde visie op de relatie tussen individu en samenleving dat dit onderzoek meest aansluit. Overigens is Giddens' werk ook behandeld in Asbeek Brusse e.a. 2002, 71-75.

De beleidswetenschap was bij haar ontstaan positivistisch van aard: nadat een maatschappelijke situatie is geanalyseerd en nadat de oorzaken van problemen vastgesteld zijn, worden er gerichte beleidsmaatregelen ontworpen (blauwdrukplanning). Het beheersingsstreven van het technisch-rationele modernisme is verwoord als de maakbaarheid van de samenleving. Het bleek echter niet zo eenvoudig te zijn om de samenleving te sturen. Inmiddels voert het constructivisme in toegepaste wetenschappen zoals de planologie tot een communicatief planningbegrip. 'De gemeenschappelijke noemer van de communicatieve planningliteratuur is

[...] dat planning wordt opgevat als een communicatief proces waarin werkelijkheidsopvattingen worden geconstrueerd of bevestigd.’ Wissink 2000, 98. Een proces van beleidsvorming of planning heeft geen eenduidig eindpunt: betekenisgeving aan proces en beleidsinhoud gaan onverminderd door en reeds ten uitvoer genomen beleidsmaatregelen krijgen kritiek en worden herzien. In zijn behandeling van het communicatieve planningbegrip gaf Bart Wissink aan dat de consequentie die aan het begrip veelal verbonden wordt die is van een pleidooi voor de interacterende overheid. Hier ging hij echter niet kritiekloos in mee: ‘Door de behoefte aan resultaten wordt het interactieve model onvoldoende beredeneerd vanuit de legitimatie van het overheidsoptreden.’ Wissink 2000, 100. Hetgeen weer terugvoert naar de probleemstelling van dit onderzoek. Bij planning kan een doctrine in de communicatie een centrale plaats innemen. Van de idee van planningdoctrine uit de communicatieve planningsconceptie kan gesteld worden dat ze voortbouwt op de wetenschapsdynamica van Thomas Kuhn en Imre Lakatos. Het planningdoctrinebegrip gaat uit van denkkaders die in hun samenhang een structurerende werking hebben op de kennis- en beleidsvorming door de actoren in de planning, vergelijkbaar met de werking van paradigma’s onder wetenschappers. Bart Wissink gaf aan dat in een planningdoctrine een metaforische kern aanwezig is waaromheen het discours zich afspeelt. Voor Nederland noemde hij met name de werking van de begrippen ‘Randstad’ en ‘Groene Hart’. Deze begrippen en hun gebruik in het ruimtelijke discours hebben een sturende werking naast de werking van instrumenten als planologische kernbeslissingen of streekplannen. Wissink 2000, 102-108. René Boomkens (1998, 382-383) kwam dichtbij het begrip planningdoctrine wanneer hij wees op plannen als ritueel in een machtsspel. In een gesprek over de werelden van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer zei Willem de Visser: ‘Planologische concepten zijn vaak enorm mystificerend. Ontwerpers etaleren soms op een wat arrogante manier dat ze de wijsheid in pacht hebben, terwijl de oplossing die je krijgt sterk afhankelijk is van de ontwerper die je vraagt. Ik vind dat een ongelooflijke verspilling van energie.’ Van der Bijl & Witsen 2000, 32. Anderen stelden: ‘Vertrouwde begrippen en aanduidingen uit de ruimtelijke ordening staan onder druk. Het vanzelfsprekende gezag van bijvoorbeeld Randstad, Groene Hart, stadsgewest, stedelijk knooppunt is goeddeels verloren gegaan. Daarnaast is de waarde van nieuwe begrippen allerm minst vanzelfsprekend.’ Fokkema & De Visser 1999, 23. Begrippen beklijven evenwel niet altijd en zeker niet voor altijd. In het debat worden concepten ook wel aangevochten. Niek de Boer (1988, 17) zei in reactie op de vierde nota: ‘De polynucleaire metropool is vooralsnog niet meer dan een bedenkfel. We moeten erin geloven op grond van beweringen die niet onderbouwd worden en een paar bedrieglijke tabelletjes. De term stedenring suggereert een urbaan systeem, maar hoe dat gestructureerd wordt komt nergens uit de verf.’ Zie ook Eijk, D. van & G. Pama (2003) Te groot voor beleid, De beperkte houdbaarheid van een Haags concept, *NRC Handelsblad*, 14 juni, pp. 23-24. Vanuit een rechtsstatelijk en democratie-ideaal kan de vraag gesteld worden of een discours van deskundigen indien dit sturende werking heeft, wel valt te rijmen met de zeggenschap van burgers over de inrichting van hun leven (zie vijfde hoofdstuk).

¹⁴ ‘In the rush to debunk the epistemological claims of science to represent the world “as it really is”, social constructivists have not distinguished sufficiently between epistemological anti-realism about scientific theories and ontological anti-realism about scientific entities. [...] It is one thing to say that scientific knowledge of the world is socially constructed but it is quite another to say that the world itself is fabricated as well.’ Demeritt 1996, 486.

¹⁵ Voor kritische theorie zijn belangrijk Theodor Adorno, Michel Foucault, Jürgen Habermas, Max Horkheimer en Karl Marx.

¹⁶ John Dryzek (1987) gaf een mooie uiteenzetting van de waarde van (een invulling van) kritische theorie, in een vergelijking tussen popperiaanse en habermassiaanse wetenschap en politiek. 'If critical rationalism is regarded as a vital justification for liberal practice and if Habermas is deemed central to critical theory, then this paper may be read as an exploration of critical theory's alternative to liberal polyarchy.' Dryzek 1987, 658.

¹⁷ Nietzsche, F. (1976) *De vrolijke wetenschap, Synopsis*, Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers, p. 130.

¹⁸ Voormalig minister Annemarie Jorritsma betreurde bijvoorbeeld dat een goederenvervoersproject met lieflijk bloeiende fruitboomgaarden geassocieerd wordt. 'We hadden hem nooit Betuweroute moeten noemen, maar vanaf de eerste dag de A15-route, omdat hij bijna helemaal langs de A15 ligt. Nu heeft iedereen een beeld dat hij in de groene weiden ligt met bloesem in het voorjaar. Dat is één van de redenen waarom hij zo weinig geaccepteerd is.' Betuwelijn: onze 'nationale pispal' (2003) *Metro*, 22 mei, p. 26. Een verwant historisch voorbeeld is dat de kolonisatie van IJsland aarzelend verliep en dat de Vikingen die vervolgens een nog onherbergzamer eiland vonden dat daarom een naam met een positieve connotatie gaven. Inderdaad verliep de emigratie naar Groenland voorspoediger.

¹⁹ Bovens e.a. (2001, 61-65) beschreven verschillende stromingen van denken over wat bestuurswetenschappers te doen staat. Zie ook Van Braam 1989; Hakvoort 1995. Zie bijvoorbeeld hoe Geert Teisman (1998a, 17-19) kwam tot een pluricentrisch perspectief op besluitvorming. Zie ook De Jong & Ten Heuvelhof, in Ten Heuvelhof e.a. 2003, 29-41.

²⁰ Enerzijds is het goed mogelijk dat een constructivistisch en kwalitatief onderzoek de functie krijgt van explorerende fase in de empirische cyclus van positivistisch en kwantitatief onderzoek. Anderzijds kan meerduidigheid als 'absoluut' opgevat worden: volgens bijvoorbeeld Marcus Doel (1993) leert reflectie op modernisme dat pluraliteit recht in de ogen gezien moet worden teneinde niet gevangen te raken in het dilemma tussen het ene en het niets. Voor een onderzoeker ('writer') houdt dat in geen afstand nemen van en meebewegen met empirie ('reality'). Vergelijk Dryzek 1987, 673-674. Voor kritiek op Doels postmodernisme zie Demeritt 1996, 490.

²¹ Binnen het constructivistische perspectief is voor empirische analyse een focus te formuleren die bestaat uit schaalniveaus die vergelijkbaar zijn met het concept van de hermeneutische cirkel. Alvesson & Skoldberg 2002, 52-109.

²² Een positivistische variant van dit onderzoek zou uit kunnen gaan van de vraag wat in beleidsvorming legitimiteit veroorzaakt en hierover voor zowel representatieve democratie als participatieve democratie hypothesen formuleren die met situaties worden getest. Dit zou een scherpe operationalisering en meting vergen van vertrouwen en verantwoordelijkheid, waardoor de onderzoeker en zijn publiek (veel) zouden leren over maar heel weinig. Zulk smal onderzoek heeft weinig prescriptieve waarde en is dus niet in lijn met het gestelde doel. Een kritische variant van dit onderzoek zou zich toeleggen op de materiële condities van machtsrelaties, dus louter instrumentaliteiten. Bijlage A over politiek handelen waarin het gedachtengoed van Hannah Arendt nader wordt besproken, is wat dit betreft een weerwoord. De onderzoeksvraag biedt daarentegen aanknopingspunten voor teleologie, ware het niet dat bij aanvang van subparagraaf 2.2.1 een idealistisch perspectief is uitgesloten.

²³ ‘De geografische ruimte en haar relaties met de mens heeft geografen en romanciers gefascineerd. [...] Er zijn [...] twee genres, die op het grensvlak van geografie en literatuur liggen. Het eerste is het reisverhaal, een genre dat traditionele geografen hebben beoefend en hedendaagse literatoren nog beoefenen. [...] Het tweede genre bestaat uit erudiete, literair zeer verzorgde en sterk persoonlijke essays over de beleving van plaats, ruimte en natuur in het verleden.’ De Pater 1984, 272-273.

²⁴ John Tyerman Williams (2000, 169) besprak hoe filosofen een aanzet geven tot en verder werken vanuit twee boeken van Alan Milne uit 1926 en 1928. Ook het werk van existentialist Jean-Paul Sartre betrof hij op Poeh en zijn Wereld. Waar Sartre in *Het Zijn en het Niets* schreef dat leegte leegte van iets is, zou hij voortbouwen op een scène in *Het huis in het Poeh-hoekje* waarin wordt aangegeven dat Poeh in een stukje Woud stapt dat per ongeluk is weggelaten (hij valt in een kuil). Waar het in de relatie tot definitie van ‘ruimte’ om gaat, is dat ‘leegte’ in het menselijke begrip alleen bestaat vanuit de afwezigheid van iets.

²⁵ Giddens 1992, 60. De vorming van de omgeving heeft plaats omwille van nut, denk maar aan de Deltawerken en Flevoland, en om wat lichtzinniger redenen. Een zeventiende-eeuws boek over het hovenierschap wil het zo: ‘Doch, om tot ons voornemen te komen, seggen wy dat de natuur, die sich veeltyds wanschickelijk vertoont, door de konst kan opgeschikt, opgepronkt, in goede ordre, çierijk en vermakelijk gemaakt worden: en hier overbrugt men somtijds bergen en heuvelen wech; laeghten en dalen verhooght men, men maekt water tot lant, en lant tot water, & c.’ Overgenomen uit Glaudemans 2000, 132.

²⁶ ‘Nederland is in tal van opzichten de resultante van ingrepen door arbeid, techniek en kunst in de natuurlijke gesteldheid: in de context van West-Europa vormt ons land het cultuurlandschap bij uitstek.’ De Jong 1993, 9.

²⁷ Paasi 1996, 17-18.

²⁸ Buitenwijken bestaande uit identieke huizenblokken zijn reproduceerbare producten die tot stand zijn gebracht middels herhaalde handelingen of bouwplannen. Die woonwijken zijn kwantificeerbaar. Zulk sociaal handelen kan of moet gepland en gereguleerd worden. Marc Glaudemans (2000, 16-17) stelde: ‘Net als gedichten, instrumenten of beeldhouwwerken wordt ook een stad gemaakt, is ook de stad een artefact dat door een maken tot stand komt.’ Een opvatting over ruimte gelijkaardig aan die van Lefebvre blijkt uit een bespreking van Bruno Fortiers *La métropole imaginaire* door Pieter Uyttenhove, waarin Uyttenhove raakte aan de Parijse stedenbouw van Georges-Eugène Haussmann. ‘Het universum van vormen wordt totaal omgesmeten en in tegenstelling tot het ideaal van de achttiende eeuw wordt nu “leegte” geproduceerd: lanen, straten, boulevards, openbare pleinen. Het Parijse silhouet wordt in negatief uit de massa gebeeldhouwd.’ Uyttenhove, P. (1990) *Archis*, nr. 12, p. 55. Haussmanns transformatie van Parijs is in relatie tot politiek en bestuur besproken in Oosten 2002d.

De rationalist Thomas Hobbes is vooral gekend omwille van zijn politieke filosofie, maar hij hield zich ook bezig met natuurwetenschappen. Hij meende dat ruimte door de mens wordt gecreëerd. ‘He maintained that it was a phantasm because if the world of physical things were to be destroyed and a man were to be left alone with his imaginations and memories, some of these would appear external to him, or located in space, which must therefore be a subjective frame of reference.’ Peters 1956, 98. Die opvatting spreekt wel aan, maar het is moeilijk zich een denkende mens voor te stellen buiten de fysieke realiteit: het denken zelf is een biologisch gegeven, een chemische activiteit in de ruimte. Daarmee is het een wenselijke verfijning om de idee van

menselijke constructie, door betekenisgeving in interactie, niet zozeer van toepassing te achten op de ruimte zelf maar op verschijnselen in de ruimte.

²⁹ Vergelijk Heynen 1990b.

³⁰ Heynen 1990b, 18. Zie ook Cosgrove 1979.

³¹ Jane Jacobs (1961) leverde een beroemde kritiek op moderne planning. Zie ook Scott 1998.

³² Lefebvre 1991, 85. Over marxistische geografie zie De Pater 1984, 282-306.

³³ Pred 1984. Ook Robert Putnam hanteerde de notie van historische wording van plaatsen door betekenisgeving in sociale interactie. Zie noot 95 in het achtste hoofdstuk.

³⁴ Mele 2000, 629.

³⁵ Mele 2000, 631.

³⁶ Zie bijvoorbeeld Hommels 2000; Wolin 2001.

³⁷ Lefebvre 1991, 73-74. Lefebvre is één van de denkers die worden behandeld in Crang & Thrift 2000. Zie ook Heynen 2001, 210.

³⁸ Piras, C. & E. Medagliani (2000) *Culinaria Italia, Italiaanse specialiteiten*, Keulen: Könemann, p. 37. Vergelijk de gebruikte term met de volgende uitleg: 'Sérénissime adj. (ital. serenissimo). Qualification donnée à quelques hauts personnages ou à certains Etats: une altesse sérénissime; la sérénissime République de Venise.' *Petit Larousse, Dictionnaire encyclopédique pour tous* (1967) Parijs: Librairie Larousse, p. 963. Ook al *Nouveau petit Larousse illustré, Dictionnaire encyclopédique* (1939) Parijs: Librairie Larousse, p. 949.

³⁹ Braudel, F. (1992) *De Middellandse Zee, Deel een Het landschap en de mens*, Amsterdam/ Antwerpen: Uitgeverij Contact, pp. 342-343. Met 'signoria' wordt het bestuur van een Italiaanse stad bedoeld. Voor meer over economische en militaire of diplomatieke omstandigheden begin zestiende eeuw, met name expansie van het Ottomaanse rijk, zie bijvoorbeeld Brumett, P. (1993) The overrated adversary: Rhodes and Ottoman naval power, *The Historical Journal*, jg. 36, nr. 3, pp. 517-541. Voor meer over sociale omstandigheden medio zestiende eeuw, in de stad zelf, zie bijvoorbeeld Chojnacka, M. (1998) Women, Charity and Community in Early Modern Venice: The Casa delle Zitelle, *Renaissance Quarterly*, jg. 51, nr. 1, pp. 68-91. Voor een beknopte bespreking van belastingheffing door de Venetiaanse republiek zie Ames, E. & R.T. Rapp (1977) The Birth and Death of Taxes: A Hypothesis, *The Journal of Economic History*, jg. 37, nr. 1, pp. 161-178.

⁴⁰ Kaminski 2000, 190. Met de Vrede van Passarowitz kwam een einde aan de oorlog van 1716-1718 waarin het Turkse rijk tegenover Oostenrijk en Venetië stond. Venetië verloor definitief de Peloponnesos en de laatste steunpunten op Kreta.

⁴¹ Bij de versplintering van het Romeinse rijk kwamen de nederzettingen aan de Adriatische kust onder regering van de Oostromeinse keizer, namens wie tribunen er het bestuur vormden. In 697 kon het rijk de Venetianen niet meer beschermen tegen volksverhuizingen en islamisering en dan kozen twaalf tribunen de eerste doge. De term 'doge' is afgeleid van de Romeinse bestuurlijke en vooral militaire functie 'dux' of hertog. De Venetianen bleven buiten het machtsbereik van zowel keizer(s) als paus. In 1172 werd de staatsinrichting uitgebreid met de Grote Raad, een tegenwicht voor de positie van de doge, en begin veertiende eeuw met de Consiglio dei Dieci of Raad van Tien die de doge verder inkapselde (de dogen kregen wel steeds opzichtiger graven). In 1204 bevestigde Venetië haar overwicht in het Middellandse Zeegebied door temidden van de vierde kruistocht Byzantium, eerst zetel van haar soeverein, te veroveren. De opkomst van de Turken, de ontdekking van de Nieuwe Wereld (door een Genuëes in Spaanse dienst) en de ronding van

Kaap de Goede Hoop wendden de kansen voor de Serenissima. De nobili (aristocraten of oligarchen) leidden en verlustigden onafhankelijk Venetië tot in de jaren negentig van de achttiende eeuw. De expansie van de Franse Revolutie raakte vooral Italië, Duitsland en België. Napoléon Bonaparte, dan nog slechts een legerleider, trok Italië binnen, beëindigde daarbij de Venetiaanse republiek en droeg dat gebied in 1797 over aan Oostenrijk. Napoléon maakte de overdracht ongedaan in 1805 en hij drukte zijn stempel op de stad ondermeer door in 1807 de San Geminianokerk te laten afbreken en vervangen door een nieuw bouwwerk, waardoor de Piazza di San Marco een regelmatigere aanzien kreeg. De veroveraar haalde ook vier paarden naar Parijs, die in 1815 weer terugkwamen op de Sint-Marcuskerk. Hetzelfde overkwam de gevleugelde leeuw van de zuil op de Piazzetta. Tijdens het Congres van Wenen dat volgde op de val van de keizer der Fransen wist Klemens vorst von Metternich de annexatie door Oostenrijk te bevestigen. De val van Metternich zelf voltrok zich in het revolutiejaar 1848 en dan kwamen Milaan en Venetië in opstand tegen Oostenrijk. Vanuit Sardinië-Piedmont viel koning Carlo Alberto Oostenrijk aan in Lombardije, onder de vlag van liberalisme en nationalisme. Oostenrijk herstelde zich evenwel en heroverde de Italiaanse gebieden. Het Huis Savoia en de risorgimento hielden vol: Camillo Benso graaf di Cavour creëerde in 1859 een volgende oorlog. Victor Emmanuel II stond Savoia en Nice af aan Frankrijk en in ruil daarvoor kwam Napoléon III hem te hulp tegen de Oostenrijkers. Venetië was niet dan al onderdeel van de vereniging van Italië, maar in 1866 stond Oostenrijk het alsnog af.

⁴² Steenbeek 2002, 25.

⁴³ Dijk, F. van (2002) Verrotting in Venetië, *Algemeen Dagblad*, 22 maart, p. 13.

⁴⁴ Langewiesche 1977, 12.

⁴⁵ Mann 2002, 9.

⁴⁶ Zee en land kennen altijd een dynamiek. Venetië is ontstaan op ondergelopen land, namelijk op droogvallende morene, en anders dan Ravenna en Adria, ook Adriatische havensteden, slaagde het er met dammen en baggerwerken in om toegang tot de zee te houden. In de twintigste eeuw deden lozingen van de petrochemische industrie en trillingen van de gemotoriseerde scheepsvaart zich gelden in de verhouding tussen zee en land. Langewiesche 1977, 7-10. De zee zelf heeft altijd al een dubbel karakter en kan ook zonder industrialisering zwart zijn. Begin twintigste eeuw schreef Thomas Mann (2002, 41) over zijn romanfiguur in een hotel op Lido: 'Toen Aschenbach zijn venster opende, meende hij de rottingsgeur van de lagune te ruiken.'

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld Mesters, B. (2003) Mozes moet rubber laarzen overbodig maken, Venetië gaat onder leiding van Berlusconi strijd met het water aan, *NRC Handelsblad*, 14 mei, p. 4.

⁴⁸ Voor die controverse en de context daarvan zie Van der Ham 1999b; Siraa e.a. 1995.

⁴⁹ Walter Benjamin bijvoorbeeld, duidde plaatsen als metrostations als drempeloorden voor een droomwereld. Boomkens 1998. Zie ook Gregory 1991, 25.

⁵⁰ Begin 2004 wijdde *Archis* een themanummer aan krimp (verval) waardoor nieuwe kwaliteiten een kans krijgen. Dehaene 2004.

⁵¹ Vergelijk De Pater 1984, 84-116.

⁵² Overgenomen uit Colenbrander 1999, 237. Zie ook Colenbrander 1999, 221, 244. Hoe groot de betekenis van plaatsen van de Klassieke Oudheid en van Venetië ook is, dit deel van Burnhams plan werd niet gerealiseerd.

-
- ⁵³ Hetzelfde geldt voor Brugge, een middeleeuwse stad die na het dichtslibben van haar maritieme toegangsweg nauwelijks nog ontwikkeling beleefde, en voor Amsterdam, waar de grachtenpanden nog getuigen van de florerende koophandel die aan het einde van de Gouden Eeuw samen met de stapelfunctie van de stad sterk verminderde. Zie Oosterhout, B. van (2002) Blijf toch thuis, Waarom toerisme alleen verliezers kent, *Intermediair*, 18 juli, pp. 9-13. Antonio Russo (2002), geboren te Venetië en gepromoveerd in Rotterdam, richtte zich op duurzame ontwikkeling van historische steden en hanteerde daarbij een situatieschets van Venetië.
- ⁵⁴ Valkenburgh 1968, 65. Hij waarschuwde overigens tegen te veelvuldig gebruik van geschiedenis in de politologie. Valkenburgh 1968, 168-169. Henri Lefebvre (2003, 121-135) bood uitleg over hoe geschiedenis goed te gebruiken is, in casu in rurale sociologie.
- ⁵⁵ Huizinga, J. (1929) *Cultuurhistorische verkenningen*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink, p. 166.
- ⁵⁶ Kossmann 1987, 394.
- ⁵⁷ De Pater 1984, 24-27.
- ⁵⁸ In navolging van Howard Schwartz en Jerry Jacobs. Charon 1992, 205. Zie ook Habermas 1984, 108.
- ⁵⁹ Dat een onderzoeker zijn eigen waarden meebrengt kan soms bijzonder te waarderen zijn. De WRR bijvoorbeeld, presenteerde over de conceptie van burgerschap niet een collectief rapport aan de regering maar een studie verricht onder leiding van één raadslid, omdat een dergelijke conceptie maar duidelijkheid en kleur kan krijgen wanneer deze persoonlijk benaderd of ingevuld mag worden. Van Gunsteren 1992, vii-viii, 4.
- ⁶⁰ Baier, A. (1993) Trust and Distrust of Moral Theorists, in: E. Winkler & J. Coombs (red.) *Applied Ethics, A Reader*, Oxford: Blackwell, p. 141.
- ⁶¹ Meest passend, maar niet zaligmakend. Hakvoort & Van der Meer 2003, 369-370.
- ⁶² Denzin & Lincoln 1998b, 3.
- ⁶³ 'The symbolic interactionist in studying human being believes it is very important to move from mechanical models of causation (characteristic of natural science) to processual models. Mechanical models emphasise single variables leading to certain outcomes.' Charon 1992, 207.
- ⁶⁴ Ankersmit 1990, 78-106.
- ⁶⁵ Discoursanalyse is een radicale uitloper van hermeneutiek. Carver 2002, 50-53.
- ⁶⁶ 'Beleidswetenschappen kunnen, via analyse en evaluatie, inzicht bieden en discussies stimuleren. De gedachte dat zij de grondslag voor het overheidsbeleid kunnen vormen, is in sterke mate betwistbaar.' Stelling bij de dissertatie Euser 1984. Kaj Sköldberg (1994) voedde discussie over beleid of organisatie zelfs vanuit een analysekader dat in het geheel niet refereerde aan een rationele grondslag voor beleid. Hij onderzocht bewegingen in en van Zweeds lokaal bestuur en meende die 'gekte' (alleen) te kunnen benoemen en begrijpen in termen van rijke literaire conventies.
- ⁶⁷ Dit kan theoretical sampling worden genoemd. Denscombe 2003, 15-16, 116-119.
- ⁶⁸ Een samengevatte, eerdere versie van beide situatieschetsen is Oosten & Esselbrugge 2004. Eerdere versies van de situatieschets Rotterdam Centraal zijn Oosten, in: De Bruijn e.a. 2004, 63-76, Oosten & Esselbrugge, in: Van Ham & Koppenjan 2002, 337-352 en Oosten 2000b. Eerdere versies van de situatieschets Gent-Terneuzen zijn Oosten, in: Magone 2003, 193-207 en Oosten 2002e.
- ⁶⁹ Klijn 2001a, 452. Vergelijk Duijn e.a. 2001b, 12-13.
- ⁷⁰ Merrifield 1993, 516.

⁷¹ 'Empirisch onderzoek is in interactionistisch perspectief bedoeld om inzicht te krijgen in het feitelijk verloop van processen door deze te reconstrueren uit de constructies van betrokken actoren. Met deze kennis kan de bestuurskundige toekomstige processen beter interpreteren.' Teisman 1998a, 90. In paragraaf 2.3 wordt met Joel Charon gewezen op reconstructie van de realiteit van actoren. Geert Teisman (1998a, 94-97) onderscheidde in de door hem gehanteerde besluitvormingsreconstructiemethode drie stappen: reconstructie van de besluitvorming in rondes en arena's, analyse van het strategische gedrag van actoren en beoordeling in termen van vervlechten, koppelen en arrangeren. Zie ook Teisman, in: 't Hart e.a. 1995, 33-56. Procesanalyse en -reconstructie worden ook behandeld in Peters 1999b, 68-95.

⁷² Vergelijk inzake inbedding van beleidsarena's Fenger 2001, 40-42.

⁷³ Menting 1988.

⁷⁴ Marice de Lange (1995, 54) concludeerde aan het einde van haar promotie-onderzoek dat kwalitatieve methoden (inderdaad) geschikt zijn voor de evaluatie van processen.

⁷⁵ In het kwalitatieve onderzoek wordt het cartesiaans dualisme in de verhouding tussen onderzoeker en onderzocht object verlaten voor een meer kantiaanse dialectiek. Hamilton, in: Denzin & Lincoln 1998b, 111-129.

⁷⁶ Het Projectbureau Rotterdam Centraal nodigde naast omwonenden ook stationsgebruikers die elders wonen uit tot participatie. De onderzoeker nam deel aan het participatietraject in hoedanigheid van stationsgebruiker (forens), maar verzweg daarbij niet zijn onderzoeksobject.

⁷⁷ Gebruikmakend van de lijst met namen en adressen van alle deelnemers, stuurde de onderzoeker een enquêteformulier naar de meedenkers, honderdnegen in totaal. Geen formulier is gezonden naar een deelnemer aan meerdere werkgroepen en geen naar de onderzoeker zelf. Vier enveloppen (3,67 %) werden geretourneerd: één met de toevoeging 'verhuisd', één met de toevoeging door PTT Post 'onbekend', één met de toevoeging door PTT Post 'vertrokken' en één zonder toelichting. Eén aangeschrevene (0,92 %) antwoordde wel op de lijst vermeld te zijn, maar niet aan het traject te hebben deelgenomen en beantwoordde de vragen daarom niet inhoudelijk. Zesenvestig respondenten (42,20 %) antwoordden inhoudelijk op de vragen. Het merendeel van de respondenten bleek hoogopgeleid te zijn.

3 Representatieve democratie

Dit hoofdstuk biedt een antwoord op de vraag wat de historische en filosofische achtergrond is van representatieve democratie en op de vraag welke kenmerken representatieve democratie heeft. Het ideaaltypische model van representatieve democratie wordt gevormd door de procedurele idee van een democratische rechtsstaat ingevuld met gegarandeerd en passief burgerschap. De democratische rechtsstaat wordt besproken in paragraaf 3.1 en het burgerschap in paragraaf 3.2. De democratische rechtsstaat garandeert burgers hun particuliere vrijheid. Het burgerschap is passief met betrekking tot de beleidsvorming door dominantie van politiek ambtsdragers, ambtenaren en verdere deskundigen. De posities en rollen van ambtsdragers, ambtenaren en deskundigen worden verder besproken in het vijfde hoofdstuk.

3.1 Democratische rechtsstaat

Subparagraaf 3.1.1 biedt een hedendaagse, sociaal-wetenschappelijke omschrijving van het model van representatieve democratie. In subparagraaf 3.1.2 wordt behandeld in welk domein, de staat, dat democratiemodel zich ontwikkelde. In subparagraaf 3.1.3 wordt de aandacht gevestigd op representatie als centraal kenmerk van het model. Tot slot worden in subparagraaf 3.1.4 de kenmerken en de ontwikkeling van de democratische rechtsstaat samengevat.

3.1.1 Voorwaarden voor democratie

Het model van de representatieve democratie ontstond dankzij de burgerlijke revoluties van de achttiende en de negentiende eeuw. Veelal waren contingenties de aanleiding van een revolutie, maar in historisch perspectief is te zien dat revoluties een uitweg boden aan veranderde denkbeelden. In dat opzicht zijn revoluties verwerkelijking van politieke theorie. In de twintigste eeuw hebben politicologen gewerkt aan de aanscherping van het democratiebegrip. Daarmee werd democratie behalve een historische gebeurtenis en een filosofisch denkbeeld ook een sociaal-wetenschappelijke categorie. Enkele gedenkwaardige bijdragen worden hier kort genoemd.

Robert Dahl kwam tot acht institutionele voorwaarden voor democratie en hij onderscheidde een tweetal dimensies: de mate waarin verschillende groeperingen kunnen strijden om de gunst van het electoraat (public contestation) en de omvang van het bevolkingsdeel dat politiek kan participeren (inclusiveness). Politieke systemen waar de politieke competitie vrij is en een groot deel van de bevolking het recht heeft om in het politieke systeem te participeren, noemde Dahl polyarchieën.¹ Door politieke regimes te differentiëren en door voor het democratiebegrip een nieuwe term te gebruiken, trachtte Dahl het onderzoek en debat te verhelderen. Anders gezegd: hij streefde naar wetenschappelijke zuiverheid. Het werk van Arend Lijphart sloot aan op dat van Dahl en Lijphart typeerde een politiek systeem als democratie indien

de regering responsief is.² De idee van responsiviteit was dan al nadrukkelijk verwoord door David Easton, in wiens schets van het politiek systeem de stroom van feedback de maatregelen van output koppelt aan de gegevens van input.³

Van de verscheidene institutionele voorwaarden voor democratie wordt hier het overzicht weergegeven uit het leerboek *Beginselen van de democratische rechtsstaat*.

- 1 In beginsel heeft eenieder gelijkelijk het recht om middels vrije en geheime verkiezingen invloed uit te oefenen op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging die bij de besluitvorming is betrokken (actief stemrecht).
- 2 In beginsel heeft eenieder het recht te worden verkozen in dezelfde volksvertegenwoordiging (passief stemrecht).
- 3 Eenieder heeft het recht om naar politieke machtsverwerving te streven.
- 4 Eenieder heeft politieke grondrechten, met name uitingsvrijheid en vrijheid van vereniging.
- 5 Een volksvertegenwoordiging heeft invloed op de besluitvorming door middel van (mede)beslissingsrecht vooraf en/of door de bevoegdheid om achteraf controle uit te oefenen.
- 6 Besluitvorming en besluiten zijn openbaar.
- 7 In (politieke) besluitvorming wordt de meerderheidsregel gehanteerd.
- 8 De rechten van minderheden worden gerespecteerd.⁴

Het onderscheiden van voorwaarden voor democratie dient niet alleen onderzoek en debat, het heeft vaak ook beoordeling en interventie tot doel. Bijvoorbeeld Leendert Euser hanteerde democratie als evaluatiecriterium.⁵ Aan het ontstaan van democratie als regime en als maatschappelijke interventie ging vooraf dat er een domein werd afgebakend waarin democratie een plaats kon krijgen. Met de begrippen van staat en rechtsstaat wordt dat domein behandeld in de volgende subparagraaf.

3.1.2 Staat en rechtsstaat

Over de staat in de geschiedenis zei Immanuel Wallerstein het volgende: ‘Stateness [...] is not a generic category of political life (whose varied forms are to be traced within and across civilizations), but a historically specific category, one distinctive to the relationally formed jurisdictions (the sovereignties and partial sovereignties) of the initially European-centered interstate system. It is a category conceptually given by, because factually imposed by, the developmental processes of the capitalist world-economy.’⁶ In de Italiaanse, vroege, Renaissance werd opnieuw het begrip van de publieke sfeer erkend en van dan af aan ontwikkelde zich de moderne staat.⁷ In die woelige wereld waren dynastie en staat nauwelijks standvastiger dan het fortuin van een individuele condottiere. Het werk van Niccolò Machiavelli is een uitdrukking van die wereld.⁸ In Wallersteins wereldsysteemanalyse geldt het Romeinse rijk niet als staat omdat de

wereldeconomie pas in de zestiende eeuw ontstond, het geldt als een wereldrijk van de Middellandse Zee. In vergelijking met de hellenistische en Romeinse beschavingen is het leven van de Helleense polis zelfs dorps te noemen. De moderne staat is derhalve historisch uniek. 'De Staat wordt vrij algemeen bepaald als de bestendige organisatie van mensen die op een bepaald grondgebied aan een bepaald gezag gehoorzamen. Het staatsbegrip vertoont dus essentieel mede een geografischen inhoud. Het ligt trouwens in het wezen van den Staat op een bepaald grondgebied, dus in een bepaald geografisch landschap, gevestigd te zijn.'⁹ Zulk een formele definiëring van het staatsbegrip maakt duidelijk waar de essentie van de staat gezocht moet worden; dat is beslist niet in groepskenmerken van de bevolking, anders dan hun globale overeenstemming over de wettelijke orde van hun staat. Tussen staat en natie is er een grote spanning.¹⁰

Voordat er van naties sprake was, behoorden staten toe aan hun vorsten. Eén van de eerste doctrines van het Westerse recht is dat God de keizer alle oorspronkelijke macht in handen geeft en dat de keizer slechts beperkt wordt door het goddelijke of natuurrecht. Gedurende de Middeleeuwen gingen tradities en locale rechten in toenemende mate het natuurrechtsbegrip invullen. Het gewoonterecht, beschouwd als uitwerking van het natuurrecht, veranderde in een kluwen van onaantastbare posities van edelen, beroepsgroepen en bestuursorganen. Absolutistische vorsten en hun juristen grepen in de zestiende en de zeventiende eeuw terug op de voornoemde doctrine, maar zij slaagden slechts den dele. Het rechtsstaatsbegrip bouwt voort op de middeleeuwse intermediaire structuren die, in weerwil van absolutistische pretenties, in de laatste jaren van het ancien régime nog bestonden. De kleine vorsten, de standenvergaderingen en de stadsbesturen beschikten ten overstaan van de vorst over bepaalde rechten. Conservatieve denkers prijzen dit oude constitutionalisme in plaats van de revolutionaire verworvenheden sinds het einde van de achttiende eeuw.

De Franse revolutionairen traden inderdaad meedogenloos op en tastten niet alleen de oude posities aan, maar ook de individuele vrijheden die zijzelf aanvankelijk benadrukten.¹¹ De revolutie werd door Napoléon Bonaparte beëindigd. Desondanks werden de verlichtingsidealen die de revolutionairen in hun hart koesterden door Bonaparte en in de restauratie geconsolideerd. Vanaf de negentiende eeuw, nadat Frankrijk en de rest van Europa tot rust kwamen, groeide de rechtsstaat uit. De opkomst van de rechtsstaat kan geïllustreerd worden met vorsten die al in de achttiende eeuw regeerden als verlichte heersers, zoals de Pruisische koning Frederik II, die met Voltaire contact onderhield, en zoals tsarina Catharina II. Zij kenden hun onderdanen burgerrechten toe. Deze vorsten stelden hun regering open voor kritiek op hun bestuurlijke apparaat, mits de loyaliteit aan de vorst zelf niet in het geding kwam. De zelfstandigheid en kwaliteit van het bestuurlijke apparaat hadden veel te danken aan de professionalisering van functionarissen.

De uitgroei van de rechtsstaat dankzij de impuls van Verlichting kende ondermeer een nadere systematisering en optekening van het recht, de codificatiebeweging.¹² Anders dan het oude constitutionalisme met zijn veelvormige lokale rechten, kent de rechtsstaat uniformering en objectivering. Dat doet het moderne openbaar bestuur neigen naar zelfreferentieel handelen. Wellicht zelfs in die mate dat responsief handelen de betekenis krijgt van impulsief en onhoudbaar. De belangen en wensen van burgers zijn geabstraheerd, gerepresenteerd in de bepalingen die de staat aan zijn eigen handelen meegeeft. De rechtvaardiging van beleid bestaat uit ander, eerder beleid.

Bureaucratie en rechtsstaat hangen nauw samen. Voor ambtenaren is het recht hun eerste instrumentarium naar de samenleving, de uitbreiding en kracht hiervan komt hun werk dus ten goede. Daarbij beschermt zelfbinding van de staat, in het ambtenarenrecht, de ambtenaren tegen hun vorst of politici. Rechtsstaat en bureaucratie dienen primair de burgers: 'Bureaucracy has become something of a pejorative term, but modern bureaucracy has its origins in the perfectly laudable intention of the state to treat everybody the same.'¹³ De terughoudendheid van de rechtsstaat laat ruimte voor het handelen van vrije burgers. 'Certainly, at any given time a settled legal order is necessary for freedom and politics.'¹⁴ De moderne leer wil dat de ambtenarij in het proces van beleidsvorming informatie verzamelt, beleidsopties vergelijkt en dan in conceptvorm een definitief besluit voorlegt aan politiek ambtsdragers.

De zelfbinding van de staat maakt deze niet machteloos want ze kan al dan niet tijdelijk ongedaan worden gemaakt. Voor het terzijde schuiven van de rechtsstaat kenden de Romeinen het principe *salus populi suprema lex* (het welzijn van het volk is de hoogste wet), een principe dat bij calamiteiten extreem handelen van de staat rechtvaardigt. Het ziet op handelen van de staat dat nodig is om de staat te handhaven. Na de Romeinse Oudheid is de christelijke interpretatie van *salus populi suprema lex* iets anders, minder toegeeflijk. De extremiteit van het handelen omwille van de staat is wel aanvaardbaar, maar of het onder Gods wil nog gerechtvaardigd is moet de vorst in kwestie maar afwachten. De heerser neemt het op zich om zich in het hiernamaals te moeten verantwoorden. De christelijke interpretatie van het principe is uit de vroeg-moderne traditie bekend als de *raison d'état*.¹⁵

3.1.3 Representatie

De staat wordt bestuurd door representanten. Rechtsstatelijkheid betreft de wijze van bestuur door representanten maar niet de positie van representanten als zodanig. Representatie kan inhouden dat regeerders door geregeerden worden gekozen, maar het gangbare model is dat regeerders door representanten van geregeerden worden gekozen. 'Le peuple ne peut parler, ne peut agir, que par ses représentants.'¹⁶ Zo zijn niet de relaties tussen burgers en politici het meest centrale aspect van representatieve democratie, maar de relaties tussen instituties onderling. Charles de Montesquieu

geldt als de geestelijke vader van de scheiding der machten en voor Montesquieu zelf was de Britse politieke geschiedenis een bron van inspiratie. Aan machtscheiding is op verschillende wijzen invulling te geven. Bij het onafhankelijk worden van dertien Britse koloniën in Amerika, in het laatste kwart van de achttiende eeuw, oriënteerden de Founding Fathers zich op de mogelijkheden voor hun nieuwe staat. Alexander Hamilton meende dat in een samenspel van organen het regeren gefaciliteerd moet worden (mixed government), waardoor er een sterk bestuur is. Thomas Jefferson meende daarentegen dat met machtscheiding regeren geremd moet worden (checks and balances), waardoor er minimaal bestuur is.

Toen Thomas Hobbes in de zeventiende eeuw zijn pleidooi voor een machtige soeverein schreef, had hij waarschijnlijk de Duitse staatkundige en godsdienstige fragmentatie in gedachten: hij wilde een volgende Dertigjarige Oorlog voorkomen. De Franse koningen verkregen een positie die aan het beeld van Hobbes tegemoet kwam, al was de kracht van hun centraal bestuur niet groot in vergelijking met de regimes vanaf de negentiende eeuw. Lange tijd dachten velen dat absolutisme de enige mogelijkheid is om in een grote staat de nationale orde te handhaven. Representatieve instituties werden een alternatief voor dat absolutisme. Montesquieu en Jean-Jacques Rousseau meenden dat het met federalisme mogelijk is om op een grotere geografische schaal een democratie te realiseren en Alexis de Tocqueville ging daar verder op in.¹⁷ Toch werden de Verenigde Staten van Amerika aanvankelijk met scepsis begroet omdat er voor een zo uitgestrekte republiek geen precedent was. Zwitserland en de Nederlanden leden weinig onder het ontbreken van een vorst, maar dat waren veel kleinere landen.

De moderne staat kent in enigerlei vorm een parlement of volksvertegenwoordiging.¹⁸ In zijn dissertatie onderzocht Gerhard Hoogers de verschillende begrippen ‘politieke representatie’ en ‘vertegenwoordiging’. Daarbij werd duidelijk dat de term ‘volksvertegenwoordiging’ niet de meest gelukkige is: in de liberaal-democratische rechtsstaat wordt het parlement verondersteld het gehele volk te representeren en de volkswil tot uitdrukking te brengen.¹⁹ ‘Vertegenwoordiging’ omvat daarentegen de behartiging van de belangen van identificeerbare individuen of collectieven binnen het geheel van de bevolking en het is een begrip uit het privaatrechtelijk verkeer. Met Carl Schmitt stelde Hoogers dat representatie alleen in de openbaarheid kan plaatshebben, in de publieke en niet in de private sfeer.²⁰

Al veronderstelt het ideaaltipe representatie en niet vertegenwoordiging, toch is er in zekere mate sprake van vertegenwoordiging. Parlementsleden vertegenwoordigen namelijk hun partij. In de Nederlandse Grondwet is van politieke partijen evenwel geen sprake. Bovendien lijkt de constitutionele norm dat parlementariërs werken zonder last of ruggespraak in tegenspraak met de praktijk van partijvertegenwoordiging en fractiediscipline. Zulks temeer nu de Nederlandse partijen geen brede organisaties (meer) zijn en burgers weinig vertrouwen in ze lijken te stellen. Indien gesteld wordt dat politieke partijen hun functioneren als organisatie in de electorale cyclus

voorop stellen (stemmen behalen) en dit ten koste van de aandacht voor hun idealen of programmatische doelstelling (waarden realiseren),²¹ dan is temeer begrijpelijk waarom professionele politici met burgerparticipatie moeite zouden hebben: als representatie een doel is geworden dan is participatie zeer bedreigend.

3.1.4 Profiel van de democratische rechtsstaat

Bij wijze van afsluiting van deze paragraaf wordt een profiel van de democratische rechtsstaat geschetst. De democratie wortelt in het Klassieke Griekenland en de rechtsstaat wortelt in het Klassieke Rome. Het ideaaltypische model van de representatieve democratie kwam tot wasdom in de negentiende en de twintigste eeuw. De burgerlijke omwentelingen in Europa aan het einde van de achttiende en het begin van de negentiende eeuw, waarvan de Franse Revolutie van 1789 de meest bekende is, bevestigden het einde van het ancien régime. Enkele kenmerken van het ancien régime waren een absolute vorstelijke macht en een daarmee deels strijdige feodale hiërarchie, alsook een maatschappelijke waarborging van religie door de staat. De burgerlijke omwentelingen (be)vestigden in de staatsinrichting de parlementaire democratie, soms in een presidentiële variant en vaak nog met een constitutioneel monarch. De ontstane representatieve democratie werd het Westerse en later mondiale ideaaltype voor de staatsinrichting.

Het publiekrecht karakteriseert Nederland als democratische rechtsstaat. In het leerboek *Beginselen van de democratische rechtsstaat* zijn vier uitgangspunten genoemd: het legaliteitsbeginsel, machtsverdeling, grondrechten en rechterlijke controle. Het vierde garandeert in zekere zin de drie andere uitgangspunten.²² De rechtsstaat gaat uit van en richt zich op de soevereiniteit.²³ Rechtsstatelijkheid omvat rechten, hangt in historisch opzicht samen met eigendom of bezit en is geïncorporeerd in de representatieve democratie. Een representatieve democratie heeft de volgende kenmerken: rechtsstatelijk bestuur met een zelfstandige rechterlijke macht, controle door een volksvertegenwoordiging van de regering, wetgeving door een volksvertegenwoordiging, periodieke verkiezing van volksvertegenwoordigers door een breed electoraat en verticale toezichtsrelaties. Voor de democratische en sociale rechtsstaten die de Westerse wereld nu kent, zijn dat slechts minimale criteria. De genoemde uitgangspunten en kenmerken hebben voornamelijk betrekking op de relaties tussen instituties onderling.

3.2 Gegarandeerd en passief burgerschap

In deze paragraaf komt aan bod wat in de vorige paragraaf nog nauwelijks is besproken: het burgerschap. Het volk is soeverein, maar daarbij wordt in de representatieve democratie aangegeven dat burgers de uitoefening van staatsmacht opdragen aan representanten.

Subparagraaf 3.2.1 biedt een inleiding op het burgerschap. Vervolgens wordt in subparagraaf 3.2.2 de soevereiniteit en in 3.2.3 het sociaal contract behandeld.

3.2.1 Passief burgerschap

De staat is de hoofdrolspeler op het politieke toneel geworden. In de democratische rechtsstaat krijgt legitimiteit ideaaltypisch de invulling dat burgers vertrouwen stellen in geformaliseerde statelijke instituties. De leer wil dat krachtens een sociaal contract de soevereiniteit aan de staat is over- danwel opgedragen. De instituties dragen in toenemende mate politieke en zelfs meer algemeen-maatschappelijke verantwoordelijkheid waardoor burgers niet meer zijn dan stemgerechtigden bij periodieke parlementsverkiezingen en consumenten van de verzorgingsstaat.²⁴ In samenlevingen met een corporatistisch of verzuild karakter is het passieve burgerschap niet alleen een keerzijde van verstatelijking maar ook van reïficering van ideële en belangenorganisaties.²⁵

Een vroege analyse van dit burgerschap bood Alexis de Tocqueville. Hij meende dat mensen in de moderniteit verlangen naar vrijheid en dat zij die vrijheid, eenmaal gerealiseerd, benutten om gelijkheid na te streven. Het streven richt zich aanvankelijk op materiële gelijkheid, waarbij mensen ook van de staat vragen dat deze hun welzijn ter harte neemt. Het actorschap komt toe aan de staat en, omdat niet slechts enkele maar alle burgers en dus uiteindelijk geen enkele burger heerschappij toekomt, alleen aan de staat. Het streven naar gelijkheid is uiteindelijk ook gericht op gelijkheid in geestelijke zin, op uniformiteit. Tocqueville onderschreef het verlangen naar vrijheid, hij had grote aarzelingen bij het streven naar gelijkheid en hij wees welzijnspolitiek af.²⁶ Hij waardeerde het functioneren van het overheidsapparaat en met name van juristen ter correctie van mogelijke dwalingen in de politiek van de massa.²⁷ Nog tot medio twintigste eeuw kende de elite grote aarzelingen bij een brede politieke betrokkenheid van de bevolking omdat zij de massa beschouwde als onkundig en gevaarlijk.²⁸

3.2.2 Soevereiniteit

De historische ontwikkeling van de representatieve democratie hield in dat eerst de staat werd losgemaakt van de soevereine vorst en dat vervolgens beargumenteerd werd dat de statelijke soevereiniteit de burgers toebehoort. Het soevereiniteitsbegrip werd als ‘majestas’ door Jean Bodin geïntroduceerd in zijn *Six Livres de la République*. Volgens hem beschikt alleen de vorst over soevereiniteit. Johannes Althusius droeg in zijn *Politica methodice digesta* een andere zienswijze uit dan Bodin: de soevereiniteit behoort toe aan de samenleving en wordt door representanten van lichamen in die samenleving opgedragen aan een autoriteit, waarbij allen nog ondergeschikt blijven aan God.²⁹ Althusius’ invulling van politiek is corporatistisch, met de kanttekening dat diens corporatisme uitgaat van het maatschappelijke leven en dat het niet

etatistisch is zoals het fascistische corporatisme. Opvattingen die voorbij gaan aan de vorstelijke positie werden in de zestiende eeuw naar voren gebracht bij de Opstand in de Nederlanden: de Staten van de provinciën, samengesteld uit stadsbestuurders en landadel, verklaarden zich soeverein en verenigden zich tot een confederatie. Het vroege protestantisme kende in het algemeen een opzet naar de idee van volkssoevereiniteit door aan te geven dat vorsten de dienaren van hun volk zijn. Dat was een constructie om verzet tegen of afzetting van een rooms-katholieke vorst door zijn protestantse onderdanen te rechtvaardigen.³⁰

Wat omhelst nu de soevereiniteit waar vorsten en representatieve lichamen zo veel om streden? Volgens Carl Schmitt is de soeverein degene die de orde van de wet instelt en opheft. Opheffing van de orde van de wet wordt in sommige constituties mogelijk gemaakt door een bepaling van staatsnoodrecht. 'Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.'³¹ Deze soevereiniteit berust bij één of meerdere staatsorganen, soms bij alleen de president. De soevereiniteit is overgegaan van de vorst op de staat. In principe bevindt een staat zich niet onder het gezag van een andere macht maar bedekken staten het aardoppervlak als elkaars gelijken binnen de internationale rechtsorde. Het staatsbegrip omvat het gewelds- en belasting-monopolie. Soevereiniteit als uiterste macht kleeft aan de staat, maar is in een democratisch-rechtsstatelijk stelsel niet op een enkel punt geconcentreerd. Zo bezien is het niet aanvaardbaar dat een president wanneer het hem goedgevindt de werking van het democratische recht voor onbepaalde tijd kan opschorten. Het democratisch-rechtsstatelijke soevereiniteitsbegrip laat zich vergelijken met het Romeins 'imperium' dat inhield dat in de Romeinse republiek verscheidene ambtsdragers de staatsmacht deelden. Het staatsnoodrecht hield in dat hierop slechts voor bepaalde tijd een uitzondering mogelijk was. De dan benoemde dictator moest zijn militaire campagne in zes maanden afronden, na die periode eindigde zijn almacht. Jean-Jacques Rousseau was een andere opvatting toegedaan dan de eerdere republikeinse Romeinen en de latere modernen die lering hebben getrokken uit de totalitaire ervaring: volgens Rousseau is de soevereiniteit per definitie onvervreemdbaar en ondeelbaar.³² Ook Bodin en Althusius meenden dat soevereiniteit ondeelbaar is. Overigens liet Rousseau soevereiniteit samenvallen met wetgeving en ging hij ervan uit dat de uitvoerende macht doet wat haar benaming impliceert: de wetten ten uitvoer brengen.³³ In gelijkaardige zin werd tot in de twintigste eeuw van de rechterlijke macht verondersteld dat deze niets meer doet dan oordelen over de naleving van wetten (zie subparagraaf 5.1.6, noot 21).

Volgens de klassieke notie is de nationale staat soeverein en autonoom. De (interne) soevereiniteit houdt in dat de staat een monopolie heeft om eenzijdig rechtsverplichtingen op te leggen binnen het betreffende territoir en om de naleving daarvan zonodig met geweld af te dwingen. De autonomie, ook wel externe of volkenrechtelijke soevereiniteit genoemd, houdt in dat er geen andere staten binnen het nationale territoir bevoegd zijn. Het staatsbegrip veronderstelt wel dat er meerdere staten zijn; het hernieuwd gebruik van het begrip in de vroege Renaissance

hing er dan ook mee samen dat de Noorditaliaanse steden zich ontwikkelden tot autonome entiteiten en hun onderlinge politieke betrekkingen uitbouwden. Aan de exclusieve bevoegdheid binnen een nationaal territoir kwam een einde met de instelling van supranationale organen als de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en de Raad van Ministers van de Europese Unie. Het staatsbegrip volgt de ontwikkeling van mondialisering en supranationale sturing nog nauwelijks. De soevereiniteit is ook in die zin beperkt dat de staat zichzelf beperkingen oplegt: de soevereine staat is tevens rechtsstaat.

3.2.3 Sociaal contract

Soevereiniteit wordt gezocht bij de vorst, in de staat of bij het volk. Mensen zijn burgers doordat zij zich bevinden in een samenleving en daar lid van zijn; hun handelen draagt de staat. In het denken over de grondslag van bestuur wordt het begrip ‘sociaal contract’ gebruikt. Een gedachtenexperiment, niet op te vatten als een historische reconstructie, laat toe te veronderstellen dat aan politieke instituties een denkbeeldige overeenkomst tussen mensen ten grondslag ligt. De idee van een sociaal contract is naar voren gebracht door onder anderen Thomas Hobbes, John Locke en Rousseau. Er kan gesteld worden dat middels een pactum unionis mensen ertoe overgaan een collectief te stichten, waarbij zij burger worden. Middels een pactum subjectionis roept deze civil society een gezag in het leven, waardoor de burgers tevens onderdanen worden. Het debat richt zich in de politieke filosofie op de vraag in hoeverre mensen voorafgaand aan hun collectievorming vrij zijn en op de vraag in hoeverre burgers aan het gezag hun macht afstaan. Hobbes en Locke vatten het sociale contract of maatschappelijke verdrag op als ter aanstelling van een overheid als gezagdragende agent, maar Rousseau en Emmanuel Sieyès vatten het slechts op als ter oprichting van een staat.³⁴

Eigentijs burgerschap kent rechten, verantwoordelijkheden en participatie als bouwstenen, zo gaf Keith Faulks aan.³⁵ Omdat rechten worden verleend door en uitgeoefend in een samenleving bevinden die zich niet in een vacuüm, maar zijn ze deel van een structuur die onderhoud behoeft. Participatie van burgers geeft invulling aan dat onderhoud. Dit verband maakt dat een door veel conservatieve liberalen veronderstelde tegenstelling tussen rechten en verantwoordelijkheden een schijntegenstelling is. Faulks gebruikte de kritiek van socialistische, feministische en groene zijde om liberalisme in dat opzicht te corrigeren. Politiek op participatieve grondslag, ook als beleidsvorming inzake ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer, veronderstelt een zeker soort burgerschap. Een ‘burger’ is iemand die zowel geregeerde is als iemand die zelf regeert, aldus Herman van Gunsteren.³⁶ Er is een uitgebreide collectie literatuur die het onderscheid maakt tussen enerzijds onderdanen, individuen, volk (people) of massa en anderzijds burgers, citoyens of citizenry. Het denkbeeld van een sociaal contract markeert de scheiding daartussen.

3.3 Besluit

Het ideaaltypische model van representatieve democratie wordt gevormd door de procedurele idee van een democratische rechtsstaat ingevuld met gegarandeerd en passief burgerschap. Het model is als Westers antwoord op de vraag naar legitieme machtsaanwending eigen aan de moderniteit. Kenmerken van representatieve democratie zijn een abstracte staat, centraliteit en hiërarchie, representatie door politiek ambtsdragers, invloedrijke politieke partijen, een invloedrijke bureaucratie en gebruik van wetgeving. Daarmee krijgen verantwoordelijkheid en vertrouwen invulling door scheiding. Termen als ‘positie’, ‘jurisdictie’, ‘bevoegdheid’ en ‘deskundigheid’ wijzen op checks and balances en op doelmatige arbeidsdeling. Zo zijn er scheidingen tussen het bestuur en de burgers, tussen de vorst of regering en het bestuurlijke apparaat en tussen de ambtelijke professies. Vooral het laatste trad op de voorgrond in de tweede helft van de twintigste eeuw. In het vijfde hoofdstuk worden de kenmerken van beide democratiemodellen verder behandeld met het oog op ruimtelijk-beleidsvorming. In tabel 2 worden de kenmerken samengenomen.

Tabel 2. Overzicht representatieve democratie

	<i>Representatieve democratie</i>
<i>Omschrijving</i>	Procedurele idee van een democratische rechtsstaat ingevuld met gegarandeerd en passief burgerschap
<i>Analyse</i>	Verantwoordelijkheid en vertrouwen krijgen invulling door scheiding
<i>Kenmerken</i>	Abstracte staat
	Centraliteit en hiërarchie
	Representatie door politiek ambtsdragers
	Invloedrijke politieke partijen
	Invloedrijke bureaucratie
	Gebruik van wetgeving

Noten

¹ Dahl 1979. Zie ook Tromp 1995, 357-368; Van der Meer 2003, 27-28.

² Lijphart 1984, 1-3, 37-38.

³ Oosten 2002a.

⁴ Burkens e.a. 1997, 185.

⁵ Euser (1984, 42-54) bestudeerde beleid inzake bibliotheken op het democratische gehalte ervan en formuleert daartoe een vijftal democratiemodellen.

⁶ Uit: Terlouw 1985, 24.

⁷ Zie het gevierde werk uit oorspronkelijk 1860 Burckhardt, J. (1960) *De cultuur der Renaissance in Italië, Deel I*, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.

⁸ Machiavelli (1995) waarschuwde vorsten ook tegen condottieri en hun huurtroepen.

⁹ Van Houtte 1945, 7.

¹⁰ Hannah Arendt (1976) gaf in *The Origins of Totalitarianism* aan hoe de staat aan de natie ten onder kan gaan. Beiner, in: Villa 2000, 44-62. Zie ook WRR 2002.

¹¹ In de term ‘liberale democratie’ duidt het bijvoeglijke naamwoord erop dat de autonomie van het collectief (de volkssoevereiniteit) stopt bij de autonomie van het individu. Zonder die autonomie van het individu heerst er terreur. Dit is een tweede reden voor het onderscheid tussen de publieke en de private sfeer. Todorov 2002, 23-26. (Het in subparagraaf 3.1.2 behandelde onderscheid tussen representatie en vertegenwoordiging bood een eerste reden.)

¹² Van der Pot e.a. 1995, 134. Vergelijk Lokin & Zwalve 1992, 32-38.

¹³ McClelland 1999, 254.

¹⁴ Crick 1982, 148.

¹⁵ McClelland 1999, 144-145. Vergelijk Hoogers 1999, 194. Hannah Arendt (in: Bernauer 1987, 48) duidde in dit verband op een dubbele moraliteit. Henry Kissinger (1995, 56 e.v.) wees op de pioniersrol van de Franse eerste minister Armand du Plessis, de kardinaal van Richelieu, in het voeren van buitenlands beleid onder verwijzing naar staatsbelang in plaats van moraliteit.

¹⁶ Aldus Siéyes (sic), overgenomen uit Franken 1995, 317. De onderzoeker vermoedt dat is bedoeld Emmanuel Joseph Sieyès.

¹⁷ Ryan, in: Tocqueville 1994, xix.

¹⁸ John Locke zag representatieve instituties en machtscheiding in samenhang met economische ontwikkeling of modernisering: geldeconomie, welvaartsstijging, bevolkingsgroei en welvaartsverschillen. Locke 1994; Den Hartogh, in: Locke 1994, 51-52.

¹⁹ Dat representanten het volk leiden, is overigens niet een uitgangspunt van alleen ‘gevestigde’ ideologieën als liberalisme, conservatisme en socialisme, ook sommige groenen richten zich op iets als een autoritair ecologisme. Zie Dobson, in: Mertens 2001, 61-74; Huitema 2002a, 9, 11-15.

²⁰ Hoogers 1999, 221.

²¹ Vergelijk Tromp 1995, 185-190.

²² Burkens e.a. 1997, 14, 21. Zie ook WRR 2002, 43-48; Bax, in: Holterman e.a. 1991, 270.

²³ Vergelijk WRR 2002, 18-19.

²⁴ De verhouding tussen welzijnsarrangementen en burgerschap wordt bijvoorbeeld besproken in Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2000) *De rollen verdeeld*, Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg; Struijs, A.J. (2000) Burgerschap en eigen verantwoordelijkheid, in: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *De rollen verdeeld: achtergrondstudies*, Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, pp. 7-50; Andriessen & Oosten, 2002.

²⁵ Vergelijk Daalder 1995; Lijphart 1992; Kickert 2003.

²⁶ Todorov 2001, 31-35.

²⁷ De Tocqueville 1994, 272-280.

²⁸ Hooghe 2002, 15-16.

²⁹ Woldring 1996, 116-120.

³⁰ De bestuurders in de Lage Landen waren allicht meer bekommerd om de aantasting van hun autonomie door de centralisatie-eigening van de vorst dan om diens rooms-katholieke geloofijver als bedreiging van hun gewetensvrijheid.

³¹ Schmitt, uit: Hoogers 1999, 208. Zie ook Schmitt 1985, 5. Voorafgaand aan de vestiging van de moderne soevereiniteit, heeft een vorst slechts tot taak het gewoonterecht te handhaven. Zodra een vorst soeverein is, kan hij recht creëren.

³² Dat Rousseau de soevereiniteit onvervreemdbaar achtte, maakt hem meer een denker van participatieve democratie dan van representatieve democratie. Zijn scherpe politiek-filosofische principes niettegenstaande had Rousseau wel realistische opvattingen over praktische politiek. Zie bijvoorbeeld Todorov 2001, 255. Benjamin Constant, werkelijk een pragmaticus, zag er dan ook geen bezwaar in om de ideeën van Montesquieu en Rousseau samen te brengen opdat in de moderne staat liberale en republikeinse principes met elkaar in evenwicht zijn. Todorov 2001, 108-119.

³³ Hoogers 1999, 25-55.

³⁴ De opvattingen van Hobbes en Rousseau staan in contrast met Hannah Arendts 'handelen' en Bernard Cricks 'politiek': Hobbes omdat hij een absolute soeverein voorstelde en Rousseau omdat hij de pluraliteit tegenging. Zij zijn in die zin anti-politiek te noemen. Toch erkende Arendt het nut van de contracttheorie: de weergave van een gewelddadige natuurstaat voorafgaande aan het contract illustreert dat geweld vooraf gaat aan politiek of zelfs dat dat geweld constituerend is voor politiek. Zo ging ook het geweld tussen Kaïn en Abel en dat tussen Romulus en Remus vooraf aan de instelling van een gemeenschap. Arendt 1990, 19-20, 87-88. Vergelijk: 'Those who refuse to take the risk because they do not wish to suffer, no longer wish to feel joy. Who has desired it to the full, apart from the philosophers, the founders of religion, certain mystics, certain revolutionaries?' Lefebvre 2003, 54. Voor haar bespreking van de twee soorten contract zie Arendt 1990, 169-174. Na een constitutief moment sluit Arendts (1970) specifieke politiekbegrip geweld evenwel buiten. Shanks 1991, 172-175. Niet alleen zijn volgens Arendt macht en geweld twee verschillende verschijnselen, zij scheidde ook autoriteit van zowel geweld als overreding. Autoriteit rekende zij dan met traditie en religie tot het in wezen premoderne. Arendt 1961, 93.

³⁵ Faulks 2000.

³⁶ Van Gunsteren 1992. Herman Tjeenk Willink, vice-president van de Raad van State, benadrukte in een toespraak het belang van politiek burgerschap voor het goede functioneren van de democratische rechtsstaat en hij waarschuwt daarbij tegen het eenzijdig opvatten van de overheid als bedrijf (door burgers als ongeduldige 'consumenten'). *Inleiding bij de presentatie van het Jaarverslag 2001 van de Raad van State* (2002) www.raadvanstate.nl.

4 Participatieve democratie

Dit hoofdstuk biedt een antwoord op de vraag wat de historische en filosofische achtergrond is van participatieve democratie en op de vraag welke kenmerken participatieve democratie heeft. Het ideaaltypische model van participatieve democratie wordt gevormd door de substantiële idee van een republiek ingevuld met noodzakelijk actief burgerschap. De republiek wordt besproken in paragraaf 4.1 en het burgerschap in paragraaf 4.2. In bijlage A over politiek handelen is een aanvulling op die paragrafen opgenomen. De republiek veronderstelt actieve deelname van burgers aan de beleidsvorming en de republiek veronderstelt dat burgers in dat politiek handelen hun vrijheid ervaren. De positie en de rol van politiek ambtsdragers, ambtenaren en verdere deskundigen is minder dominant dan in de representatieve democratie doordat het politieke handelen van burgers de civil society belangrijker maakt. In het vijfde hoofdstuk worden de positie en de rol besproken van alternatieven voor gecentraliseerde beleidsvorming, met name interbestuurlijke samenwerking en publiek-private samenwerking, inspraak en participatie.

4.1 Republiek

In de representatieve democratie wordt het bestuur gevormd door representanten van het volk. Daar is het openbaar bestuur een afzonderlijk deel van de samenleving. In de participatieve democratie speelt zelfbestuur een grote rol. Daar is openbaar bestuur een hoedanigheid van elk van de leden van de samenleving. De idee van zelfbestuur is vervat in het begrip van de republiek. Met ‘republiek’ wordt hier niet bedoeld een staat met aan het hoofd een president (geen monarch). De historische en eigentijdse invulling van de republiek worden behandeld in subparagraaf 4.1.1 respectievelijk 4.1.2. De volgende paragraaf gaat verder in op het burgerschap.

4.1.1 Historische republiek

Het ideaaltypische model van participatieve democratie komt tot ontwikkeling in de tweede helft van de twintigste eeuw. Dit model kent evenwel een lange geschiedenis, met de Atheense polis in de Klassieke Oudheid als archetype en met Jean-Jacques Rousseau als latere voorvechter. Aan het denken over democratie heeft in of omstreeks de achttiende eeuw een aantal Fransen en Amerikanen belangrijk bijgedragen: Charles de Montesquieu, genoemde Rousseau, Alexander Hamilton, Thomas Jefferson en James Madison.

Aristoteles ontvouwde de eerste gezaghebbende typologie van regimes, maar in de moderne tijd is Rousseau bekend als de democratietheoreticus bij uitstek. In navolging van de vrije burgers die de Klassieke polis vormden, erkende Rousseau de volkssoevereiniteit; daarbij meende hij dat de volkswil één en ondeelbaar is en dat die niet gerepresenteerd kan worden (zie ook subparagraaf 3.2.1). Bij democratie is vaak gevreesd voor factievorming en onderlinge strijd

waar verzwakking van de natie en wellicht burgeroorlog het gevolg van zijn.¹ Rousseau onderscheidde daarom de algemene wil van de wil van allen. In subparagraaf 4.2.3 wordt maatschappelijke eenheid of verscheidenheid nader besproken.

De moderne ideeën over democratie werden beproefd door dertien Britse kolonies in Amerika. In Amerika volgde Madison deels de ideeën van Rousseau, Madison vatte ‘democratie’ op als ‘[...] a society consisting of a small number of citizens, who assemble and administer the government in person [...]’.² De uitdaging van de moderniteit is evenwel dat de democratische staten groter zijn dan een Helleense polis of een Noorditaliaanse stad in de Renaissance. Er is daarom een robuuster democratiemodel ontwikkeld: de republiek. Madison definieerde die als volgt: ‘If we resort for a criterion on which different forms of government are established, we may define a republic to be, or at least may bestow that name on, a government which derives all its powers directly or indirectly from the great body of the people and is administered by persons holding their office during pleasure, for a limited period or during good behavior.’³ Gerhard Hoogers zei daarbij: ‘Noodzakelijk is het volgens Madison dat in een republiek het gehele volk bij de staat betrokken is; afdoende is het dat degenen die met de bevoegdheden zijn bekleed direct of indirect aangewezen worden door het volk.’⁴

In de geschiedenis is democratie, hoe onvolkomen ook, een stedelijk verschijnsel, of het nu gaat om Hellas, Klassiek Rome, renaissance-Italië of middeleeuws Noordwest-Europa. Wellicht biedt daarom de verdere of zelfs totale verstedelijking van de laatmoderniteit een goede voedingsbodem voor democratie (zie subparagraaf 4.2.3). De wisselwerking tussen stedelijkheid en democratie staat centraal in het zesde hoofdstuk.

4.1.2 Contemporaine republiek

Het participatief-democratische model omvat meer interne en externe samenwerking dan het representatief-democratische. De interne relaties van het openbaar bestuur zijn vervat in decentralisatie en interbestuurlijke samenwerking. De interne scheidslijnen worden ook minder strak met de aanvaarding van de idee dat de rechter zich enigszins creatief verhoudt tot de wetgeving.⁵ De externe relaties houden in dat vanuit inspraak, vanuit bedrijfseconomisch en juridisch vormgegeven publiek-private samenwerking organisaties buiten het openbaar bestuur en vooral individuele burgers direct zeggenschap krijgen over beleidsvorming. Zeker met publiek-private samenwerking onderscheidt contemporaine participatie zich van historische voorbeelden. Ten behoeve van externe relaties wordt een combinatie van instrumenten voor interactieve beleidsvorming gehanteerd.

- Voorlichting aan en mobilisatie van het publiek door het bestuur. Kende rationeel besturen het afkondigen van besluiten, samenwerkend sturen kent meer en meer het overtuigen en het motiveren.

- Inspraak- of discussiebijeenkomsten met ambtenaren en politici. Openbaarheid en transparantie van beleidsvorming blijven niet beperkt tot de periodieke verkiezingen.
- Door deskundigen, al dan niet van buiten het openbaar bestuur afkomstig, ondersteunde bijeenkomsten voor de vorming en uiting van opvattingen. Bijvoorbeeld met een group-decision instrument of in een ontwerpatelier.

Al met al worden in de beleidsvorming het monopolie van het nationale centrum en dat van partijpolitici en deskundige ambtenaren verbroken.⁶ Het ideaal is een open beleidsvorming met vrije discussie waarin de sterkste argumentatie met de breedste aanhang op de voorgrond treedt.⁷ Gaandeweg de beleidsvorming komen de deelnemers aan de discussie tot wederzijds begrip.⁸

Inspraak is een ‘[...] georganiseerd proces waarbij in een vroegtijdig stadium aan een zo representatief mogelijk deel van de direct betrokkenen de mogelijkheid wordt verleend om in samenspraak met het bestuur te discussiëren over aspecten van het ruimtelijk beleid, waarbij, binnen redelijke grenzen, het te berde gebrachte van invloed zou kunnen zijn op de uiteindelijk door de daartoe geëigende organen te nemen beslissing.’⁹ Inspraak onderscheidt zich van rechtsbescherming, in de eerste plaats door de fasering: bij rechtsbescherming is namelijk het besluit gekend. In de tweede plaats berust het onderscheid op de actoren binnen het openbaar bestuur die een rol spelen: inspraakprocessen worden gevoerd door en met ambtenaren en politici met een uitvoerende rol, zoals wethouders, maar rechtsbeschermingsprocessen worden gevoerd door en tot politici met een controlerende rol, zoals hiërarchisch meerderen of volksvertegenwoordigers, en ten overstaan van rechters. Inspraak wordt echter wel ‘preventieve rechtsbescherming’ genoemd: wie bij de totstandkoming van een besluit zijn stem heeft kunnen laten horen, zou minder geneigd zijn om zich tegen dat besluit te verzetten. Vanuit een verlangen naar intensievere participatie wordt soms neerbuigend gesproken over inspraak, maar in bestuur of sturing kan inspraak een volwaardige praktijk zijn.¹⁰ Wel heeft inspraak een beperkter doel dan participatie, denk aan het verschil tussen aanpassing en hervorming.

Dat juridische procedures een participatief-democratisch karakter hebben geldt niet alleen voor geformaliseerde inspraak en voor rechtsbescherming, al zijn legaliteit en rechterlijke controle in paragraaf 3.1 genoemd als representatief-democratische beginselen.¹¹ In rechtszaken, zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke, roept meestal een individueel rechtssubject de politieke orde aan en zet die in werking: een verhuurder beroept zich op het BW, een verdachte beroept zich op het WSV, etc. Daarmee is rechtspraak niet alleen controlerend maar ook emanciperend. Omdat burgers het initiatief tot rechtspraak kunnen nemen,¹² kan dat een instrument van ‘zelfregulering’ zijn.

4.2 Noodzakelijk actief burgerschap

In subparagraaf 4.2.1 wordt het handelen van burgers ingeleid. In subparagraaf 4.2.2 wordt de vrijheid van burgers besproken en daarbij komen twee begrippen uit het derde hoofdstuk opnieuw ter sprake, namelijk soevereiniteit en sociaal contract. In de twee volgende subparagrafen worden verscheidenheid en eenheid behandeld. Enerzijds biedt het politieke handelen van burgers ruimte aan de verscheidenheid die bloeit in vrijheid, anderzijds is dat handelen niet denkbaar zonder diversiteit. Hoe verschillend mensen ook zijn, niemand staat alleen. Met het gemeenschapsbegrip komt de verhouding tussen collectief en individu aan de orde, een klassiek thema.

4.2.1 Actief burgerschap

Democratie is niet de hoeksteen van de democratische rechtsstaat. Hannah Arendt, Bernard Crick, Herman van Gunsteren en Rudy Andeweg wezen erop dat aan democratisch-rechtsstatelijk bestuur voorafgaat dat er politiek wordt bedreven.¹³ Voor Arendt was ‘handelen’ waar het eigenlijk om gaat. Zij prees politiek handelen vanuit het burgerschap zoals dat zich uitte in de Amerikaanse Revolutie en Franse Revolutie. Daar deden burgers met hun politieke handelen iets herleven van de glorie van de Klassieke polis. Het revolutionaire optreden van burgers consolideert echter. Directe actie wordt al dan niet geheel vervangen door representatie. Arendt meende dat de Verenigde Staten van Amerika, hoewel dat een representatief bestel kent, aanvankelijk met de kleinschalige democratie van de verscheidene staten het ideaal van participatief-democratische politiek dichter naderde dan dat tegenwoordig het geval is met intensief federaal beleid op allerlei terreinen. Hoe meer federaal beleid, hoe minder federalisme.

4.2.2 Vrijheid en soevereiniteit

De representatieve democratie is een liberale democratie en liberalisme richt zich op vrijheid. Het bedrijven van politiek gaat evenwel vooraf aan en is volgens sommigen belangrijker dan vrijheid. Het politieke handelen heeft tot gevolg dat de actor terechtkomt in een web van relaties met anderen. De verwachtingen en verplichtingen die samengaan met dit web van relaties perken de vrijheid in en zo blijkt vrijheid een paradox te zijn. De enige vrijheid waarin een ongebondenheid staande blijft, is die van het afstand nemen van de samenleving (*vita contemplativa*). Volgens Hannah Arendt was het een in Westers denken veelgemaakte fout om vrijheid en soevereiniteit gelijk te stellen. Individuele soevereiniteit gaat niet samen met de pluraliteit van het menselijke samenleven. De vrijheid die in de publieke sfeer kan bestaan is de vrijheid om iets nieuws te beginnen; dat wat in gang gezet wordt, zal altijd een bij aanvang onbekend verloop hebben.

Contracttheoretici stellen dat het ongebonden collectief van individuen een samenleving vormt en een staat sticht waarbinnen de macht over de samenleving wordt uitgeoefend (zie subparagraaf 3.2.2). Het volk kan, met het oog op de democratische rechtsstaat, soevereiniteit niet

in eigen handen houden daar dit een eenheid impliceert en geen pluraliteit. Op de eenheid van een soeverein volk dat bestuurd wordt door de algemene wil (*volonté générale*) kan een demagoog vat krijgen om een tirannie te vestigen. Alexis de Tocqueville wees na zijn studiereis door de Verenigde Staten van Amerika op de nare consequenties van een almachtige publieke opinie en van conformisme. De Founding Fathers van de Verenigde Staten begrepen dat al en richtten zich op pluraliteit. Politiek handelen kan niet samenvallen met de soevereiniteit die aan de staat kleeft. In de democratische rechtsstaat wordt de almacht dan ook opgedeeld in de posities van verschillende organen en slapende gehouden. Het bestaan van ruimte om te handelen vergt dus een diffuus soevereiniteitsbegrip. De noties van volkssoevereiniteit en sociaal contract kunnen die invulling schragen.

4.2.3 Pluraliteit en politiek handelen

Hannah Arendt maakte onderscheid tussen ‘labor’, ‘work’ en ‘action’: respectievelijk het arbeiden als van een landarbeider of slaaf, het maken als van een ambachtsman en het handelen als van een burger in politieke zin. De gebruikelijke benadering van politiek bedrijven als ‘maken’ miskent volgens haar dat mensen geen grondstof zijn in een productieproces, maar unieke en creatieve individuen. Aan de pluraliteit van het menselijke samenleven, die wordt erkend in de benadering van politiek bedrijven als ‘handelen’, is een onvoorspelbaarheid en onzekerheid eigen. Het is verleidelijk om uit politiek de onvoorspelbaarheid en onzekerheid weg te nemen, maar volgens Arendt wordt politiek bedrijven dan gereduceerd tot ‘maken’. Politiek is juist het omgaan met verschillen. Pluraliteit is een basisconditie voor politiek handelen; ze kent gelijkheid en onderscheid. Dankzij de gelijkheid kunnen burgers zich in de publieke sfeer tot elkaar richten. Pluraliteit kent ook onderscheid tussen individuen en opvattingen, waardoor communicatie en begripsvorming kunnen plaatshebben. Crick volgde Arendt in het onderscheid tussen ‘handelen en ‘maken’. Hij verdedigde de democratische politiek tegen ondermeer wetenschap, technologie en bureaucratie, die alle streven naar onzekerheidsreductie.

Het politieke burgerschap kende bij de Oude Grieken al wel een diversiteit van opinie, maar de huidige pluraliteit is een kenmerk van een veel meer heterogene samenleving. Denk maar aan de gevolgen van mondiale migratiestromen. Binnen het menselijk gegeven van pluraliteit is toch een minimale basis van overeenstemming nodig zonder welke de ene mens niet bereid is met de andere samen te handelen. De samenleving is een morele gemeenschap: er bestaat een minimale consensus over de aard van de samenleving die misschien beter wordt opgevat als verenigbaarheid dan als gemeenschappelijkheid. Arendt gaf aan dat zij die in de loop van de geschiedenis intimiteit of gevoelsgemeenschap benadrukken dat doen omwille van hun uitsluiting van de samenleving. Buiten de ene gemeenschap benadrukken zij het belang van de andere gemeenschap. Haar analyse betreft vooral joden, maar blijft niet tot hen beperkt: christelijke

geestelijken sluiten zichzelf af van de wereld omwille van hun liefde tot God, een liefde die geen plaats heeft in de publieke sfeer.

Arendt noemde het private, het publieke en het sociale als afzonderlijke sferen. De private sfeer omvat individuen en huishoudens en kan vereenzelvigd worden met de Klassieke oïkos. In de publieke sfeer excelleert de mens, als vrij burger, de Griekse Oudheid biedt hier de polis. De sociale sfeer relateerde Arendt aan de moderne grootschalige economie en aan de natiestaat. De publieke sfeer van de polis overleefde de Oudheid niet. Het feodalisme van de Middeleeuwen was een uitbreiding van wat in de Oudheid de private sfeer was. Arendt stelde dat in de Middeleeuwen alleen met het sacrale van de Rooms-Katholieke Kerk nog een sfeer bestond anders dan die van het huishouden. Het politieke burgerschap was de Middeleeuwen vreemd; de steden kenden wel een bestuur op bredere basis dan het omliggende land, de grondslag was echter niet het individu maar de stand of beroepsgroep. Een herstel van de publieke sfeer vond niet plaats, in plaats daarvan werd de huishouding met de waardigheid van het publieke bekleed waardoor de sociale sfeer ontstond. En met de sociale sfeer vestigde zich, als keerzijde, de intimiteit of privacy.

Herman van Gunsteren en Rudy Andeweg belichtten het eigen karakter van politiek wanneer zij op zoek gingen naar de kloof tussen burgers en politiek. Zij beschreven een onttovering van de politiek als één van de oorzaken van een gepercipieerde kloof: politiek staat te dicht op het dagelijks leven. Van Gunsteren en Andeweg formuleerden ten eerste kernfuncties van politieke democratie, ten tweede essentiële bijproducten zonder welke politieke democratie niet kan functioneren maar die niet gerealiseerd worden door ze als doel na te streven, en ten derde nevenfuncties. Kernfuncties zijn '[...] het vermijden van dictatuur en slavernij, alsmede het transformeren van een lotsverbondenheid van mensen tot een door allen aanvaarde politieke gemeenschap, een republiek.' De essentiële bijproducten zijn volgens de auteurs '[...] macht die uit gezamenlijk optreden voortkomt, legitimiteit en plezier in toewijding aan de publieke zaak.' Als nevenfuncties noemden zij '[...] maatschappelijke vormgeving en systeemzorg (bijvoorbeeld voor onderwijs, internationale handel, gezondheidszorg).'¹⁴ Waar zij in hun analyse sociaal-economische aspecten losmaakten van politieke democratie en deze benoemen als nevenfuncties, verwezen zij naar Arendt. Zij voeren aan dat ontevredenheid over opgerichte stelsels als van sociale zekerheid, gezondheidszorg en studiefinanciering, leidt tot voorstellen tot wijziging van de politieke democratie die ook hun weerslag hebben op de vervulling van kernfuncties. In termen van Arendt: de private sfeer neemt de plaats van de publieke sfeer in.

4.2.4 Politiek en gemeenschappen

Sociale condities, culturele en/of etnische relaties maken dat niet iedereen op voet van gelijkheid kan en/of wil handelen in de publieke sfeer. De verscheidene gemeenschappen behoeven

onderkenning en erkenning, wil niet vrijheid door discriminatie worden beperkt. Het bestaan van gemeenschappen is ook essentieel in de pluraliteit die mensen een keuze van levenswijze biedt. Hannah Arendt wilde gemeenschappen in geen geval op de voorgrond plaatsen, omdat hun interne samenhang de leden mogelijk belemmert de publieke sfeer te betreden. De Nederlandse en Belgische verzuiling kende inderdaad passief burgerschap. Paradoxaal genoeg heeft de politieke orde die iedereen ruimte biedt tegelijkertijd een wat afstandelijk karakter.

Sjaak Koenis noemde het een hardnekkig misverstand dat politiek gaat over het scheppen van gemeenschap. Politiek is er juist voor die situaties waarin er geen gemeenschap is, politiek gaat over het organiseren van pluraliteit. Koenis reageerde op het Nederlandse discours over waarden en normen, over sociale cohesie. Hij onderscheidde daarbij exclusieve en inclusieve waarden en normen. Exclusieve waarden en normen geven invulling aan het goede leven. Langs de lijnen hiervan vormen zich gemeenschappen in de samenleving. Inclusieve waarden en normen betreffen niet het goede leven maar het goed leefbare en deze passen de pluraliteit. Tolerantie, billijkheid en burgerschap noemde deze filosoof inclusief. Langs de lijnen van inclusieve waarden en normen is de democratische rechtsstaat vormgegeven. Keith Faulks deelde in dit opzicht de opvatting van Koenis, hij wilde burgerschap losmaken van de nationale gemeenschap. 'The advantage citizenship has over other social identities is that it has an inclusive quality that other identities such as class, religion or ethnicity lack.'¹⁵ Richard Sennett onderstreepte evenals Koenis en Faulks de gevaren van gemeenschap. Hij gaf daarbij aan dat pluraliteit, opgevat als de ontmoeting en interactie tussen vreemden, bij uitstek het milieu van de stad past. Dat stedelijk milieu is idealiter de publieke sfeer (zie zesde hoofdstuk). Arendt bepleitte expliciet een staatsburgerschap van de samenleving in plaats van een burgerschap op grond van raciale of religieuze kenmerken. Hier is van belang het onderscheid tussen een ideaaltypisch (Frans) civiel of territoriaal burgerschap en een ideaaltypisch (Duits) nationaal of bloedburgerschap. Dit onderscheid onderstreept het territoriale karakter van Arendts denken. Het burger-zijn door het delen van dezelfde publieke ruimte nuanceert of bestrijdt ook de notie van een samenleving (alleen) door morele overeenstemming.

Koenis stemde ermee in dat Van Gunsteren en Andeweg kernfuncties van politieke democratie onderscheidden, hoewel hij voor een politieke republiek niet de term 'gemeenschap' zou gekozen hebben. 'Bovendien kleeft aan hun omschrijving van de politiek als het bevorderen van zelforganisatie in de "civil society" eenzelfde bezwaar als aan die van Arendt. Zij kunnen niet duidelijk maken waarom burgers in Nederland politiek actief (zijn ge)worden, en hoe de inhoudelijke kwesties die burgers vanuit hun gemeenschappen naar voren brengen de politiek vormgeven.'¹⁶ Hij gaf aan dat burgers zich weinig kunnen voorstellen bij politiek beschreven als 'lotsgemeenschap' en 'republiek der burgers', en dat zij in plaats daarvan vastzitten aan het perspectief van hun gemeenschap. 'Terwijl de eerder bekritiseerde aanhangers van de

gemeenschappelijkheidstheze samenleving tot gemeenschap reduceren, en daarom ook gedeelde normen en waarden naar het centrum van de politiek trekken waar deze niet thuis horen, slaan Van Gunsteren en Andeweg hun kamp op aan de andere kant van de grote kloof tussen gemeenschap en samenleving. Zij zien de samenleving als een lotsverbondenheid van burgers, maar verliezen uit het oog dat die burgers zichzelf vaak niet zien als individuele ambtsdragers van de politiek, maar als representanten van gemeenschappen.¹⁷

4.3 Besluit

Het ideaaltypische model van participatieve democratie wordt gevormd door de substantiële idee van een republiek ingevuld met noodzakelijk actief burgerschap. Het model is als Westers antwoord op de vraag naar legitieme machtsaanwending te situeren in de Oudheid en in de laatmoderniteit. Kenmerken van participatieve democratie zijn een vitale politieke gemeenschap, subsidiariteit en horizontaliteit, politieke participatie door burgers en private organisaties, invloedrijke niet-geaggregeerde ideële en belangenorganisaties (pressiegroepen), een vitale civil society en gebruik van non-autoritaire beleidsinstrumenten. Daarmee krijgen verantwoordelijkheid en vertrouwen invulling door verbinding. In het vijfde hoofdstuk worden de kenmerken verder behandeld met het oog op ruimtelijk-beleidsvorming. In tabel 3 wordt één en ander samengenomen.

Tabel 3. Overzicht representatieve democratie en participatieve democratie

	<i>Representatieve democratie</i>	<i>Participatieve democratie</i>
<i>Omschrijving</i>	Procedurele idee van een democratische rechtsstaat ingevuld met gegarandeerd en passief burgerschap	Substantiële idee van een republiek ingevuld met noodzakelijk actief burgerschap
<i>Analyse</i>	Verantwoordelijkheid en vertrouwen krijgen invulling door scheiding	Verantwoordelijkheid en vertrouwen krijgen invulling door verbinding
<i>Kenmerken</i>	Abstracte staat	Vitale politieke gemeenschap
	Centraliteit en hiërarchie	Subsidiariteit en horizontaliteit
	Representatie door politiek ambtsdragers	Politieke participatie door particulieren
	Invloedrijke politieke partijen	Invloedrijke pressiegroepen
	Invloedrijke bureaucratie	Vitale civil society
	Gebruik van wetgeving	Gebruik van non-autoritaire instrumenten

De cellen met de kenmerken van de modellen zijn als volgt genummerd: de rijen a tot en met f en de kolommen 1 tot en met 2.

Noten

¹ Het werk van Thomas Hobbes, die ondermeer lering trok uit de Dertigjarige Oorlog, droeg in niet geringe mate bij tot deze vrees. Peters 1956.

² Uit *No. 10*. Hamilton e.a. 1961, 81. Zie ook Hoogers 1999, 90.

³ Uit *No. 39*. Hamilton e.a. 1961, 241.

⁴ Hoogers 1999, 87. Zie ook Hoogers 1999, 97 e.v.

⁵ Zie Wiggers-Rust 1999, 3-4; Franken 1995, 134-135.

⁶ Het participatief-democratisch model is als ideaaltype te hoog gegrepen voor de beleidspraktijk; het (nationaal) centrum, de partijpolitici en de deskundige ambtenaren blijven domineren. Het lijkt er ook niet op dat zij hun overwicht willen opgeven. Dave Huitema (2002a, 136-158, 313) constateerde in zijn onderzoek naar milieubesluitvorming in het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Canada dat participatieve elementen in de besluitvormingsinstituten, anders dan hij had verwacht, binnen of vanuit het openbaar bestuur niet waren gemotiveerd met argumenten uit het door hem onderscheiden communitarian discourse, maar met argumenten uit de door hem onderscheiden managerial and pluralist discourses. Zie ook De Graaf 2002.

⁷ Vergelijk Jürgen Habermas' begrip 'machtsvrije communicatie'.

⁸ Bijeenkomsten van participatie zijn echter niet altijd zo mooi: laagopgeleiden kunnen bij een sessie de bevestiging ervaren dat ze 'er niet bij horen', bij face-to-face contacten kunnen meningsverschillen worden onderdrukt in plaats van open en grondig te worden besproken, er is een tussenkomst van emoties en er zijn blijvende verschillen in optreden en invloed van mensen op grond van sociaal-cognitieve, sociaal-culturele en sociaal-economische posities. Van Stokkom 2003. De inrichting en begeleiding van interacties vanuit emancipatoire en educatieve invalshoek bestrijdt deze tekortkomingen. Soortgelijke aandacht is te geven aan de participatie van corporatieve actoren. Gijs Jurgens en Alex Miggelenbrink wezen erop dat het openbaar bestuur bij afweging van publiek-private samenwerking ten onrechte vrijwel uitsluitend naar financieel-economische aspecten kijkt, zij herinnerden aan het belang van persoonlijke relaties en organisatieculturen voor het uitbouwen van samenwerking tussen actoren. Jurgens, G. & A. Miggelenbrink (2003) *Bij PPS ontbreken helaas mens en organisatie*, www.cobouw.nl.

⁹ *De Nederlandse Gemeente* (1972), jg. 26, nr. 43, p. 514, overgenomen uit Van der Boor 1991, 185. Vergelijk Burkens 1997, 238-241.

¹⁰ Beukenholdt-ter Mors e.a. 2002.

¹¹ Zie Zemans 1983.

¹² Zij het direct in het privaatrecht en bestuursrecht of indirect, met aangifte en getuigenis, in het strafrecht.

¹³ In hun studie naar de verhouding tussen representatieve democratie ('politiek') en participatieve democratie ('interactief bestuur') verwezen Frank Hendriks en Pieter Tops (2001, 34) eveneens naar de idee van republiek.

¹⁴ Van Gunsteren & Andeweg 1994, 97.

¹⁵ Faulks 2000, 107.

¹⁶ Koenis 1997, 48-49.

¹⁷ Koenis 1997, 49.

5 Democratiemodellen in ruimtelijk-beleidsvorming

Dit hoofdstuk biedt een antwoord op de vraag hoe representatieve democratie en participatieve democratie te onderscheiden zijn in het stelsel van ruimtelijk-beleidsvorming en hoe zij zich daarin tot elkaar verhouden. Hierbij zijn de kenmerken van de democratiemodellen leidend, niet het stelsel van ruimtelijk-beleidsvorming als geheel. De analyse wordt verdeeld over drie paragrafen: over representatief-democratische beleidsvorming, over participatief-democratische beleidsvorming en over de verhouding tussen beide modaliteiten. Het analysekader van democratiemodellen wordt met dit hoofdstuk over ruimtelijk-beleidsvorming aangescherpt. De analyse van empirische situaties van ruimtelijk-beleidsvorming in het zevende en het achtste hoofdstuk is een vervolg op dit (en op het volgende) hoofdstuk. In slotparagraaf 5.4 worden op basis van de 'theoretische bevindingen' in de vorm van vragen enkele verwachtingen ten aanzien van de empirische situaties geformuleerd.

5.1 Representatieve democratie

In deze paragraaf wordt ruimtelijk-beleidsvorming besproken in termen van representatieve democratie. Dat vormt een invulling van kolom 1 in tabel 2. Zoals in het derde hoofdstuk is aangegeven, wordt het ideaaltypische model van representatieve democratie gevormd door de procedurele idee van een democratische rechtsstaat ingevuld met gegarandeerd en passief burgerschap. Het model is als Westers antwoord op de vraag naar legitieme machtsaanwending eigen aan de moderniteit. Kenmerken van representatieve democratie zijn een abstracte staat, centraliteit en hiërarchie, representatie door politiek ambtsdragers, invloedrijke politieke partijen, een invloedrijke bureaucratie en gebruik van wetgeving. Daarmee krijgen verantwoordelijkheid en vertrouwen invulling door scheiding. In de volgende zes subparagrafen worden de achtereenvolgende kenmerken behandeld.

5.1.1 Abstracte staat (cel 1a)

Dit eerste van zes kenmerken is het meest theoretische. Uit het rationalisme en de Verlichting stamt de idee van goed bestuur als neutraal, objectief, georiënteerd op de wetenschap en gedisciplineerd. Aan staat, bestuur en beleid wordt een abstracte of formalistische invulling gegeven, er wordt een archimedisch punt geconcipieerd. Denkers en staatslieden hadden zich afgewend van de voorheen geldende organische conceptie uit vrees dat wanneer het bestuur niet is losgemaakt uit de samenleving, het overspoeld wordt door de troebelen die in die samenleving leven... Verschijnselen als factiestrijd en corruptie nemen dan het politieke toneel over.¹

De losmaking van het bestuur uit de samenleving verliep ondermeer middels uitbreiding van gecodificeerd recht ten koste van gewoonterecht of traditionele rechtsnormen. De idee van

een sociaal contract dat de staat onderscheidt van de gemeenschap impliceert reeds de latere juridisering van het bestuur. De formalisering van het bestuur op basis van gecumuleerde inzichten vond plaats in met name de negentiende eeuw, niet in het minst dankzij Napoléon Bonaparte. Een vroeg voorbeeld is dat de rechten op grond werden vastgelegd in het kadaster. In hun vergelijkende studie van stedelijke planning rekenden Peter Newman en Andy Thornley Nederland tot de napoleontische rechtsfamilie.² Die kent principes '[...] founded on the creed of the Enlightenment and the law of reason that social life can be put into a rational order if only the rules of law are restructured according to a comprehensive plan.'³

De abstracte staat voert dienovereenkomstig ruimtelijk beleid. In Nederland stelde oorspronkelijk de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur, de commissie-De Wolff, voor om in de planning door de rijksoverheid een onderscheid te maken tussen sector-, facet- en integrale planning. Kort gezegd, ziet sectorplanning op de planning ten aanzien van het terrein van één departement en facetplanning op de afweging tussen sectoren. Als instituties voor de facetplanning waren oorspronkelijk bedoeld de Rijksplanologische Dienst, het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau. De integrale planning zou door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid verricht worden.⁴ In het ruimtelijk beleid wordt het facet van de ruimtelijke ordening, waarin het zogenoemde algemeen belang centraal staat, geacht het primaat te hebben ten overstaan van de verschillende sectoren. De ruimtelijke ordening kent de traditie om de sectorale ontwikkelingen die in de beleidsvoorbereiding zijn geobjectiveerd en afgewogen, al dan niet bestemmingen te bieden. Daarmee staat de staat, op afstand, boven de concrete ontwikkelingen. Dat in het Nederlandse ruimtelijk beleid de planning en niet de maatschappelijke ontwikkelingen zelf leidend zijn bij de inrichting van de samenleving, laat zich contrasteren met het Engelse stelsel. In Engeland is het raamwerk van ruimtelijk beleid erop gericht om ontwikkelingen vanuit de samenleving zoveel mogelijk ruimte te bieden.⁵ Engeland behoort dan ook niet tot de familie van de uniforme, rationele normstelling: de common law is juist een voortzetting van het gewoonterecht.⁶ Hier volgt en begeleidt het recht de maatschappelijke ontwikkelingen in plaats van ze in een 'keurslijf' te dwingen.

5.1.2 Centraliteit en hiërarchie (cel 1b)

De (abstracte) staat is niet in die zin losgemaakt van de samenleving dat bestuur of beleid niet op de samenleving gericht zou zijn. Anders dan de middeleeuwse of de absolute monarchie beperkt de representatieve democratie zich niet tot oorlog, vrede en religie. De staat voert binnenlands beleid, wordt verzorgingsstaat en laat zich daarbij gelden als autoriteit, als 'vadertje staat'.⁷ In de vorige subparagraaf is aangegeven waarom het centrale bestuur zich als autoriteit mag opwerpen: het heeft als het ware de waarheid in pacht.⁸ Al met al zijn centraliteit en hiërarchie kenmerken van het model.

In het stelsel van ruimtelijk-beleidsvorming, zoals in het bestuursrecht in het algemeen, is vervat dat het beleid van een overheid dient te passen binnen of zich dient te schikken naar het beleid van hogere overheden. Hiermee blijkt dat Nederland een eenheidsstaat is en dat het nationale bestuur op zijn beurt is ingebed in de Europese Unie. Hiërarchie blijkt uit de neiging om ten behoeve van samenhang in het beleid eerder een coördinatieregeling in het leven te roepen dan over te gaan tot afstemming of integratie.⁹ Er bestaat in en over ruimtelijk beleid allerlei (bestuurlijk) toezicht, bijvoorbeeld het voorschrift om goedkeuring te verkrijgen van het naasthogere bestuursorgaan en de bevoegdheid om een lager bestuursorgaan een aanwijzing te geven (zie ook subparagraaf 5.3.6). In subparagraaf 5.2.2 komt aan bod dat Nederland als eenheidsstaat ook gedecentraliseerd is.

Naast de bepalingen van toezicht en goedkeuring is er de laatste jaren een toegenomen aandacht voor handhaving. Sterke reacties op de vliegtuigramp in de Bijlmermeer, de vuurwerkexplosie in Enschede en de cafébrand in Volendam drukten begin eenentwintigste eeuw hun stempel op de Nederlandse politieke cultuur.¹⁰ Aan het toezicht door ambtelijke diensten werd wat meer het karakter van ‘politie-agent’ gegeven en wat minder het karakter van ‘coach’;¹¹ de vijfde nota over de ruimtelijke ordening noemde handhaving een prioriteit.

Achter handhaving en toezicht gaat een waarde schuil, leiderschap, die in Nederland zelden scherp in beeld komt. Veel Nederlanders zien orthodoxie en retoriek in streng en ferm optreden. Leiderschap, initiatief en daadkracht kunnen uitgaan van het vermogen tot mobiliseren, overtuigen en samenwerken.¹² Dat uitgangspunt leidt tot horizontaal bestuur (zie subparagraaf 5.2.2). Representatief-democratisch leiderschap gaat uit van de idee dat handelen aan strakke lijnen gebonden moet zijn omdat dat handelen anders niet tot het goede resultaat leidt. In subparagraaf 5.1.1 is toegelicht dat het bestuur het goede en juiste beeld kan bepalen en aan de samenleving mag opleggen. Het soms negatieve mensbeeld in het representatief-democratische denken houdt het voor waarschijnlijk dat burgers van de gewezen weg dwalen, leiderschap gaat dat tegen. Van succesvol sterk leiderschap bij ruimtelijk investeren zijn inderdaad praktijkvoorbeelden te geven.¹³

Afgezien van wat leidinggeven praktisch inhoudt, kan de uiterlijke schijn van belang zijn. Een studie ten behoeve van interactieve planvormingsprocessen inzake waterbeheer wees behalve op elementen gericht op samenwerking ook op de soms bij actoren bestaande behoefte om in het proces als slagvaardig, daadkrachtig en als leider gepercipieerd te worden. Het gaat dan met name om de beeldvorming bij buitenstaanders of achterban.¹⁴

5.1.3 Representatie door politiek ambtsdragers (cel 1c)

Zoals de term zelf aangeeft, is representatie door politiek ambtsdragers een kenmerk van het representatief-democratische model. Het onderscheid tussen de ambtsdragers en hun electoraat

belichaamt de losmaking van het bestuur uit de samenleving. De executieve politiek ambtsdragers en de volksvertegenwoordigers stellen de wetgeving vast waarmee of op grond waarvan ruimtelijk beleid wordt gevoerd. Het politieke primaat veronderstelt dat wetgeving in het beleidsinstrumentarium centraal staat. De volksvertegenwoordigers verwoorden de volkswil bij het wetgeven en bij het controleren van de regering. Die volkswil krijgt vertaling in (steun voor) politieke programma's. De executieve politiek ambtsdragers leiden de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering en in hun verlengde functioneert het ambtelijke apparaat. De executieve politiek ambtsdragers leggen verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging. De executieve en de volksvertegenwoordiging zijn respectievelijk handen en hoofd van het staatslichaam.

In de tweede helft van de twintigste eeuw is er met de in belang toegenomen massamedia een complex ontstaan van politiek en media. Op nationaal schaalniveau wordt dat complex wel de Haagse kaasstolp genoemd; het is daar sterker dan op decentrale schaal. De mediatisering van het bestuur houdt in dat de wisselwerking tussen ambtsdragers en electoraat een breder en continu karakter krijgt. Niet alleen bij de periodieke verkiezingen worden politieke boodschappen het land ingezonden en niet alleen bij de opstelling van politieke programma's wordt de publieke opinie in acht genomen.¹⁵ De mediatisering houdt ook in dat de cirkel van politieke actie en reactie sterk is ingekort: het Haagse complex wordt meer een zelfreferentieel systeem, minder gestuurd door maatschappelijke feedback.

Een consequentie van dit laatste is dat het initiëren van beleid meer aandacht krijgt dan de implementatie ervan, totdat verwaarlozing leidt tot een incident dat door de media wordt 'opgepakt'. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in het milieubeleid ten aanzien van bedrijven, waar vergunningverlening als het ware achter productieprocessen aan liep en waar handhaving, indien dan voorwaarden waren gesteld waarbinnen een productieproces niet had mogen plaatsvinden, op praktische bezwaren stuitte. Een ander voorbeeld is wellicht dat de vliegtuigramp in de Bijlmermeer duidelijk maakte dat de Nederlandse zogenoemde mainports niet onbelangrijk zijn in het internationale wapenvervoer.

5.1.4 Invloedrijke politieke partijen (cel 1d)

De politiek ambtsdragers zijn alle lid van een politieke partij en veel (hogere) ambtenaren zijn dat ook. Politieke partijen oefenen invloed uit middels politiek ambtsdragers zoals een fractiewoordvoerder inzake ruimtelijk beleid. Partijen oefenen meer indirect invloed uit met hun eigen organisatie, denk aan partijperiodieken, projectgroepen en studiebureaus als de Wiardi Beckman Stichting. Zo hebben partijgremia zich de laatste jaren publiekelijk uitgelaten over ondermeer het nationaal verkeers- en vervoersplan, de vijfde nota over de ruimtelijke ordening, het vierde nationaal milieubeleidsplan en de herziening van de WRO. De bescherming van natuur en milieu en de automobilititeit zijn (partij)politiek gevoelige onderwerpen, zo tonen recente

discussies over gasboringen in de Waddenzee en over rekeningrijden aan. Overigens is er overlapping tussen het (voorbereidende) werk aan beleid dat wordt verricht in het ambtelijke apparaat, in de wetenschap en in de politieke partijen.

De politieke partijen onderscheiden zich ondermeer naar affiniteit met beleidssectoren. Zo is een groene partij als GroenLinks of Groen! (voorheen Agalev) sterk gericht op natuur- en milieubeleid, althans duurzame ontwikkeling. Er zijn departementen waarvan de oriëntatie historisch verwant is aan de ideeën van een bepaalde partij. Zo was het belang van volkshuisvesting sterk verankerd in de PvdA. De oriëntatie van de departementen van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken is verwant aan ideeën van de VVD. De focus van het departement van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij was verwant aan de positie van het CDA.¹⁶ Zo gedacht worden met een coalitievorming ook ruimtelijke sectoren geprioriteerd. Met bijvoorbeeld de overgang van het kabinet-Balkenende I naar het kabinet-Balkenende II schoof D66 aan en die partij drong daarbij ondermeer aan op minder investeren in de wegeaanleg/-verbreding en meer investeren in de Ecologische Hoofdstructuur.

5.1.5 Invloedrijke bureaucratie (cel 1e)

De representatieve democratie kent de bureaucratie een belangrijke rol toe, het rationele bestuur is in vergaande mate ambtelijk bestuur. Voor een deel is ambtelijke activiteit een consequentie van het in de negentiende en vooral in de twintigste eeuw toegenomen overheidsoptreden: zonder omvangrijk apparaat lukt het een gering aantal politiek ambtsdragers niet om vergaand in te grijpen in de samenleving. Daar komt bij dat tal van grote bedrijven rondom massaproductie een vergelijkbare, bureaucratische organisatie hanteren.¹⁷ Nog zeker twee aspecten verdienen hier aandacht, namelijk kennis en professionalisering.

In de abstracte staat beoogt het openbaar bestuur te handelen op basis van wetenschappelijke kennis. Die kennis wordt opgenomen in het ambtelijke apparaat.¹⁸ De geschiedenis van Rijkswaterstaat leert dat expertise en prestige cruciaal zijn voor het verkrijgen van een vooraanstaande positie.¹⁹ Het ontbreekt niet aan indicaties dat experts en vooral ambtelijke deskundigen in de ruimtelijk-beleidsvorming invloedrijker zijn dan in andere beleidsdomeinen.²⁰ De prominente rol van expertise maakt ruimtelijk-beleidsvorming bij uitstek modern of zelfs modernistisch.²¹

Hedendaagse ambtenaren zijn dusdanig geprofessionaliseerd dat zij zich niet alleen oriënteren op hun leidinggevende politiek ambtsdragers maar ook op wetenschappers, adviseurs en private practitioners binnen hun professie. Het bestuursrecht en de planologie zijn voorbeelden van professionele disciplines.²² Hier is naast de politieke wilsvorming het professionele discours van belang voor de richting en de praktische uitwerking van het beleid. Invloed van buiten op het handelen van het openbaar bestuur, anders dan democratische uitingen van de volkswil, is niet

alleen een consequentie van de ambtelijke professionaliteit, maar ook het gevolg van de ontwikkeling waarbij overheidsorganisaties worden ingekrompen en (dus) worden versterkt met externe medewerkers. Over de schare aan particuliere adviseurs, onderzoekers en interim-managers wordt veelvuldig geklaagd, maar zij is tot op heden niet verdreven. Niet zelden beleeft een voormalig ambtenaar een tweede carrière als particulier adviseur of interim-manager.

Een bijzondere invulling van het kenmerk van een invloedrijke bureaucratie vormde het corporatistische karakter van de beleidsvorming met betrekking tot de agrarische sector: de sectorleiders, dat waren of zijn representanten van op levensbeschouwelijke grondslag georganiseerde boeren, vormden met de verantwoordelijke politiek ambtsdragers en ambtenaren een gesloten actorencluster.²³

5.1.6 Gebruik van wetgeving (cel 1f)

Het gebruik van wetgeving is een kenmerk van het model. De rechtsstatelijkheid van het representatieve-democratiemodel houdt in dat het openbaar bestuur zich niet willekeurig mag mengen in het leven van burgers. De niet-willekeurigheid kent verscheidene componenten.

- Een instrument voor overheidsoptreden komt geleidelijk tot stand, in de achtereenvolgende stappen van verkiezing van volksvertegenwoordigers, eventueel vorming van een kabinet en in elk geval de stappen van het wetgevingsproces. Daarmee is de totstandbrenging van een instrument geen ondoordachte daad: ze is openbaar en bediscussieerd. Behoedzaam overheidsoptreden houdt ook in dat er geen rechtsnormen worden gesteld met terugwerkende kracht.²⁴
- Het instrumentarium voor overheidsoptreden dient objectief te zijn, het is gericht op het algemene belang. Het parlement dient niet te oordelen over individuele gevallen, dat is voorbehouden aan de rechter.²⁵
- Het aldus tot stand gekomen instrumentarium is exclusief: de executieve handelt uitsluitend naar en met de wetgeving en de rechter wordt niet geacht eigen recht te creëren.²⁶ De executieve voert de wet uit en de rechter beoordeelt of de wet correct is uitgevoerd of nageleefd.²⁷

De niet-willekeurigheid vergt wetgeving in formele zin. De voornaamste instrumenten van ruimtelijk beleid zijn of worden dan ook geboden door wetten in formele zin: WRO, Woningwet, Pvv, Wpv, Spoorwegwet, Wm, Wet op de waterhuishouding, onteigeningswet, Wvg en Awb. Het openbaar bestuur toont als wetgever een sterke functionele differentiatie: de wetten en zeker de uitvoeringsregelingen zijn veelal gericht op een specifieke sector of activiteit.²⁸ De procedures voor vaststelling van de planfiguren PKB en nationaal milieubeleidsplan zijn vergelijkbaar met de wetgevingsprocedure. De PKB doorloopt hoe dan ook parlementaire behandeling en daarbij bestaat er voor wat betreft de Tweede Kamer het staatsrechtelijk uitzonderlijke verschijnsel van

‘amenderende moties’. Het nationaal milieubeleidsplan kent een facultatieve parlementaire beraadslaging; gaat een Kamer over tot beraadslaging dan wordt de inwerkingtreding opgeschort en ingeval van parlementaire behandeling zijn de gevolgtrekkingen van invloed op de werking van het plan.²⁹

Rechtsnormen zijn ook op decentraal niveau van groot belang en vaak bepalend voor het ruimtelijk beleid. Het stelsel kent het bestemmingsplan een centrale plaats toe en bij de vaststelling daarvan is de gemeenteraad betrokken. Dat in principe op lokaal niveau over de ruimtelijke inrichting wordt besloten, bevordert de kenbaarheid van en het draagvlak voor de regels. Het lokale bestuur wordt immers geacht dicht bij de burgers te staan.³⁰ Zie verder subparagraaf 5.3.6.

5.1.7 Representatief-democratische ruimtelijk-beleidsvorming

In het stelsel van ruimtelijk-beleidsvorming zijn, kort gezegd, de volgende kenmerken van representatieve democratie te onderscheiden.

- 1 Het bestuur handelt neutraal, objectief, op wetenschappelijke gronden en gedisciplineerd. Wettelijk verankerde planning is daartoe de geëigende weg.
- 2 Het rijk heeft het hoogste gezag. Omwille van eenheid, rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid oefent het rijk toezicht uit over lagere besturen en handhaaft het de rechtsnormen.
- 3 Het primaat in de beleidsvorming berust bij executieve en volksvertegenwoordiging. Executieve politiek ambtsdragers leiden de beleidsuitvoering door het ambtelijke apparaat en leggen hierover verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging.
- 4 De politieke wilsvorming wordt geïnitieerd door politieke partijen. Alle politiek ambtsdragers zijn partijgebonden.
- 5 De expertise die nodig is voor het beleid berust bij het openbaar bestuur, met name bij het ambtelijke apparaat en de instituties in het verlengde daarvan.
- 6 Omwille van de rechtsstatelijkheid houdt besturen in dat beleid met wetgeving wordt geïmplementeerd. De rechter oordeelt over de juistheid van die implementatie.

De rechtsstatelijkheid van ruimtelijk-beleidsvorming blijkt uit het belang van wetgeving en uit de rechtsbescherming die de wetgeving biedt. Rechters, volksvertegenwoordigers, executieve politiek ambtsdragers, ambtenaren en burgers hebben vaste en verschillende, dus gescheiden, posities. Tussen die posities spelen hiërarchie, verticale verantwoording en positiegebonden of passief vertrouwen. Dit laatste wil zeggen dat vertrouwen tussen actoren vanzelfsprekend is, het is immers geïnstitutionaliseerd. Het democratische karakter van de ruimtelijk-beleidsvorming blijkt uit de posities van (verkozen) politiek ambtsdragers en politieke partijen. Kiesrecht, rechtsbescherming en inspraak vormen garanties voor de burger. De in paragraaf 3.1 genoemde

rechterlijke macht is het sluitstuk van deze garanties. Verschillende bestuursrechters doen uitspraken over en daarmee in ruimtelijk beleid. Zeker de Raad van State is met zijn Afdeling bestuursrechtspraak regelmatig ‘in het nieuws’ met een uitspraak over een besluit inzake ruimtelijke ontwikkeling of milieubeheer.³¹

5.2 Participatieve democratie

In deze paragraaf wordt ruimtelijk-beleidsvorming besproken in termen van participatieve democratie en dat vormt een invulling van kolom 2 in tabel 3. Zoals in het vierde hoofdstuk is aangegeven, wordt het ideaaltypische model van participatieve democratie gevormd door de substantiële idee van een republiek ingevuld met noodzakelijk actief burgerschap. Het model is als Westers antwoord op de vraag naar legitieme machtsaanwending te situeren in de Oudheid en in de laatmoderniteit. Kenmerken van participatieve democratie zijn een vitale politieke gemeenschap, subsidiariteit en horizontaliteit, politieke participatie door burgers en private organisaties, invloedrijke niet-geaggregeerde ideële en belangenorganisaties (pressiegroepen), een vitale civil society en gebruik van non-autoritaire beleidsinstrumenten. Daarmee krijgen verantwoordelijkheid en vertrouwen invulling door verbinding. In de volgende zes subparagrafen worden de achtereenvolgende kenmerken behandeld.

5.2.1 Vitale politieke gemeenschap (cel 2a)

In contrast met de abstracte staat van het representatief-democratische model is een vitale politieke gemeenschap een kenmerk van het participatief-democratische model. De Helleense polis biedt hiervan het duidelijkste beeld. Daar beraadslaagde een overzichtelijke groep van stadsburgers over hun onderlinge en hun externe betrekkingen: aangelegenheden van recht, oorlog en vrede. Hun richtsnoer daarbij was persoonlijk of toch specifiek voor hun stad: de idee van de goede mens, hun eer en de eer van het locale godendom.

De vitaliteit van een politieke gemeenschap lijkt vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw zo niet groter dan toch belangrijker te zijn geworden. Dat is toe te lichten voor de vier domeinen van politiek en bestuur, natuur en milieu, retail en volkshuisvesting of wonen.

- De democratisering van staat en samenleving heeft diverse participatief-democratische elementen gerealiseerd. Het gaat ondermeer om toegenomen actiebereidheid van burgers,³² openbaarheid van bestuur, medezeggenschap van werknemers en ambtenaren in arbeidsorganisaties, medezeggenschap van ouders en leerlingen op scholen en directe democratie binnen politieke partijen.
- Buiten de klassieke verbanden van stand, levensbeschouwing en klasse hebben mensen zich georganiseerd ten behoeve van natuur, milieu en vrede. Hun leefomgeving en zelfs de

planeet stonden en staan immers onder druk van industriële productie, gebruik van fossiele brandstoffen en ontstaan van nucleair afval. Oprichters, leden en donateurs van de nieuwe organisaties namen hun verantwoordelijkheid voor deze kwesties op en spraken overheden, bedrijven en medeburgers aan op hun verantwoordelijkheid.³³ Overheden en bedrijven hebben hun verantwoordelijkheid erkend.

- Met de welvaartsgroei na de Tweede Wereldoorlog verschuift in het economisch verkeer de nadruk van aanbod naar vraag.³⁴ Met de Europese integratie gaat er van het economische beleid nog een stimulans uit, in de zin dat consumenten de mogelijkheid dienen te hebben om te kiezen. Productveiligheid, informatievoorziening en vrije concurrentie worden als eis gesteld. Voor bedrijven wordt imago belangrijk, zij krijgen net als overheden van doen met de publieke opinie. Hun consumenten stemmen ‘met de voeten’, als zij al niet krachtiger actie voeren.
- Overheidsprogramma’s van krotopruiming en stadsvernieuwing kregen de kritiek dat afbraak, nieuwbouw en vooral gedwongen verhuizing van bewoners het buurtleven kapot maakt. Het socialistische antwoord hierop was ‘bouwen voor de buurt’, een adagium dat ook goed aansluit bij de confessionele politiek. Eind twintigste, begin eenentwintigste eeuw werden de liberale concepten van woonconsument en particulier opdrachtgever uitgedragen (zie subparagraaf 5.2.5).

Met dit alles werd niet alleen de invulling door ‘het establishment’ van het zogenoemd algemeen belang aangevochten, de mogelijkheid om het algemene belang te formuleren werd zelfs betwist of praktisch ondergraven.³⁵ Erg kritisch gesteld, zou elke objectivering of norm ingaan tegen de pluriformiteit en de spontaniteit van het leven en een vorm van onderdrukking zijn.

In ruimtelijk beleid is het facet van ruimtelijke afweging en ordening vaak voorbijgestreefd door krachtige sectoren. In het licht van de vitaliteit van een politieke gemeenschap is dat niet te betreuren. De overheidstaak wordt in ontwikkelingsplanologie geformuleerd niet als objectiveren, afwegen en bestemmen, maar als stimuleren, begeleiden en faciliteren (zie subparagraaf 5.3.1). Conflicten tussen sectoren, bestemmingen en actoren zullen in het debat wel tot een oplossing komen, zo menen ontwikkelingsplanologen.³⁶ In politiek-economische termen wordt allocatie door een overheid minder nodig geacht omdat de voortschrijdende monetarisering of economische modernisering gepaard kan gaan met een veelvuldiger toepassing van compensatie.

5.2.2 Subsidiariteit en horizontaliteit (cel 2b)

Subsidiariteit en horizontaliteit zijn kenmerken van het participatief-democratische model. Subsidiariteit staat hier voor de idee van subsidiariteit in het beleidsdiscours van de Europese Unie,³⁷ voor decentralisatie in het binnenlands bestuur en voor interbestuurlijke samenwerking.

Zoals zal worden aangegeven is ook integraliteit hier relevant. Horizontaliteit heeft vooral betrekking op verantwoordingsrelaties.

De subsidiariteit blijkt ten eerste uit de autonomie van decentrale besturen. Het ruimtelijk beleid heeft, anders dan defensie, internationale betrekkingen, fiscaliteit en sociale zekerheid die nadrukkelijk nationale beleidsterreinen zijn, een decentraal karakter. Hoewel decentraal beleid dient te passen binnen de beleidskaders van hogere overheden en er (bestuurlijk) toezicht wordt uitgeoefend, laat het stelsel van ruimtelijke ordening gemeenten van oudsher de hoofdrol, de gemeente stelt immers het bestemmingsplan vast.³⁸ Inzake waterbeheer is het eveneens de onderste bestuurslaag, die van de waterschappen, die van oudsher voorop staat. Nederland is dan ook een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Bij het herontwerp van de Nederlandse staat in de negentiende eeuw zijn de gemeenten, provincies en waterschappen niet gecreëerd, die pretentie was er ook niet, maar is hun bestaan erkend.

De subsidiariteit blijkt ten tweede uit de rol die decentrale besturen in het beleid van hogere overheden krijgen toebedeeld. Gemeenten, regio's en provincies zijn vaak onmisbaar bij de uitvoering van nationaal en Europees beleid. Gemeenten, provincies of regio's staan centraal bij de uitvoering van bijvoorbeeld stadsvernieuwing, ROM-projecten, VINEX-woningbouwlocaties,³⁹ (nieuwe) sleutelprojecten en GSB/ISV-beleid, dat geeft het rijk althans aan. Aan de betreffende projecten werkt vrijwel altijd meer dan één overheid. In de sector van verkeer en vervoer zijn diverse bevoegdheden bij decentrale besturen gelegd, voorheen bij vervoerregio's en nu met de Pvv en de Wpv bij provincies of (algemene) regio's. Overigens had het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met de regionale directies van Rijkswaterstaat al een lange traditie van deconcentratie.

Was decentrale beleidsvorming en zeker decentrale beleidsuitvoering altijd al een kenmerk van het Nederlandse openbaar bestuur, de wederopbouwperiode mogelijk uitgezonderd,⁴⁰ de Europese integratie bevestigt de subsidiariteit nog. Met het Comité van de Regio's en vooral middels structuurfondsen wordt regiovorming gestimuleerd: decentrale overheden profileren en verenigen zich om cofinanciering voor ruimtelijke en sociale investeringen aan te trekken.⁴¹ Verder krijgt samenwerkende sturing op regionaal niveau een sterke stimulans door de Kaderrichtlijn waterbeleid: het waterbeheer dient op grondslag van de fysiek-geografische structuur te worden geïntensiveerd, dat gaat goeddeels voorbij aan territoria van binnenlands bestuur en aan nationale soevereiniteit.

Een aanzienlijk deel van het autonome en gedecentraliseerde beleid vergt samenwerking van meerdere decentrale overheden. Voorzieningen als bedrijventerreinen, transportinfrastructuur en afvalverwerking hebben zelden een louter locale functie. Zowel functionele afstemming als investeringskracht nopen tot samenwerking. Deze verklaring van interbestuurlijke samenwerking is te verbeelden als een piramide: beleidsvorming onderaan het

gebouw vergt veel meer stenen dan beleidsvorming bovenaan. Een aanvullende verklaring schuilt in integraal beleid. Dat laatste niet in technisch-rationele zin, blauwdrukplanning, maar als maatwerk. Enkele provincies integreren de planfiguren streekplan, milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan tot een enkel omgevingsplan. De andere, klassieke wijze om de plannen op elkaar af te stemmen is het haasje-overspringen.⁴² Gebiedsgericht beleid als in de ROM-projecten biedt eveneens gelegenheid tot afstemming op decentraal niveau.⁴³

Met subsidiariteit, met politieke participatie van burgers en private organisaties en met gebruik van non-autoritaire instrumenten wordt erkend dat er tussen actoren wederzijdse afhankelijkheden bestaan. Een vitale civil society kent ook een groot potentieel tot zelfregulering.⁴⁴ Aan interdependentie en zelfregulering komen horizontale toezichtsarrangementen tegemoet. Dat kan variëren van een consumentenpanel tot een protocol ten behoeve van ISO-certificering. Een voorbeeld van horizontaal toezicht in de sector van het wonen is de verhouding tussen een cliëntenraad en het bestuur van een woningcorporatie. Tot slot is hier te wijzen op het beleidsdoel om ten behoeve van met name bedrijven de administratieve lasten te verminderen, een element dat samenhangt met subsidiariteit en zelfregulering. Zowel de kabinetten-Kok als de kabinetten-Balkenende hechtten aan deregulering en wetgevingskwaliteit. Het Ministerie van VROM heeft ambitieus aangekondigd zijn honderden regels kritisch te bezien.⁴⁵

5.2.3 Politieke participatie door particulieren (cel 2c)

Zoals de term al aangeeft, is politieke participatie door burgers en private organisaties een kenmerk van het participatief-democratisch model. Burgerparticipatie, publiek-private samenwerking en activisme van ideële organisaties richten zich bij uitstek op de fysieke omgeving. De participatie van de verschillende categorieën wordt hieronder toegelicht.

- Het zijn vooral vraagstukken van buurtbeheer, locale effecten van verkeer en vervoer en inpassing van ontwikkelingsprojecten waarbij burgers en locale actiegroepen gemobiliseerd raken.⁴⁶ Dat geldt in elk geval voor Nederland, in andere landen is de sociaal-economische actiebereidheid vaak groter dan hier. Met de fysieke omgeving en meest met de directe omgeving zijn mensen erg begaan omdat ingrijpen daarin hun directe belangen raakt en omdat zij zich niet zelden met hun directe omgeving identificeren. In subparagraaf 6.3.2 over territorialiteit wordt hier nog aandacht aan besteed.
- Publiek-private samenwerking doet zich vooral voor bij ruimtelijke ontwikkeling.⁴⁷ Verklaringen daarvoor kunnen worden gezocht in de grote woningbehoefte, de snelle verstedelijking en de oplopende bebouwingsgraad, afgezet tegen de schaarste aan bouwgrond.⁴⁸ Een grote vraag en een beperkt aanbod vormen een aantrekkelijke marktsituatie. Bij de grote rol van het bedrijfsleven in het ruimtelijk beleid is nog aan te

tekenen dat projectontwikkelaars en bouwers in Nederland grotere bedrijven hebben gevormd dan in bijvoorbeeld België, in Nederland zijn het krachtige partijen. Het belang van pensioenfondsen mag ook niet worden onderschat, Nederland kent immers een stelsel van grotendeels kapitaaldekking en geen zuiver omslagstelsel.⁴⁹ Van het ABP wordt wel gezegd dat Nederland te weinig mogelijkheden biedt om al het ingelegde geld te kunnen investeren. Er is dus kapitaal beschikbaar om in de ruimte te investeren.

- In het algemeen-maatschappelijk verkeer zijn naast de humanitaire organisaties de organisaties voor natuur en milieu het meest opvallend. Het gaat dan om reclame-campagnes, om bereidheid van mensen om te doneren, om lid of vrijwilliger te worden en om publieke discussies. In vergelijking hiermee bevinden de culturele organisaties zich wat op de achtergrond.⁵⁰ De meeste religieuze organisaties treden evenmin erg naar voren.

De ruimtelijk-beleidsvorming staat al met al bloot aan een aanzienlijke ‘druk van onderop’ die leidt tot participatie van burgers en private organisaties. Er is ook een zekere ‘aanzuiging van bovenaf’, zo is op te maken uit de volgende subparagraaf.

5.2.4 Invloedrijke pressiegroepen (cel 2d)

Vanuit de idee van rechtsbescherming en vooral vanuit de idee dat participatie van burgers en private organisatie voordelen heeft voor het openbaar bestuur, creëren of incorporeren besturen uiteenlopende arrangementen van inspraak, burgerparticipatie, polderoverleg en publiek-private samenwerking. Het openbaar bestuur biedt pressiegroepen de ruimte. Daarvoor hebben politiek ambtsdragers en ambtenaren verscheidene motieven.

- Het besef dat interdependentie in vervlochten en complexe situaties betekent dat beleidsvorming onmogelijk is zonder interactie, samenwerking zelfs, met de omgeving. Anderen dan de overheid met een beleidsinitiatief beschikken over kennis, geld en kunnen steun verlenen (draagvlak).⁵¹ Zonder aandacht voor, zelfs medewerking van die anderen boet het beleid in aan doeltreffendheid, doelmatigheid en legitimiteit.
- In een vitale politieke gemeenschap zijn goede politici die politici die de gemeenschap respecteren. Door participatie te faciliteren werken politici aan een positief imago.

De besluitvorming over de ruimte staat open voor belanghebbenden en idealisten, in het wettelijk stelsel kennen de WRO en de Wm de actio popularis: rechtsmiddelen staan open ook voor actoren die in de zin van de Awb niet als direct belanghebbende kunnen beschouwd worden.⁵² Het stelsel schrijft ook voor dat bij de opstelling van een plan (bestuurlijk) overleg plaatsheeft. In de praktijk worden naast de wettelijke voorzieningen nog meer participatieve elementen gecreëerd. De benadering van communicatieve planning (zie tweede hoofdstuk, noot 13) houdt voor dat burgers-bewoners en ideële organisaties (maximaal) worden betrokken bij beleidsvorming omwille van de ruimtelijke en de maatschappelijke kwaliteit van beheer en investeringen. Veel professionals in

bestuur of ruimtelijke planning volgen die lijn. Zo functioneren er tal van interactieve projectgroepen, buurtoverleggen, klankbordgroepen, bewonerscommissies enzovoorts die zijn opgericht en/of worden gesteund of die tenminste worden erkend door een (locaal) bestuur. Het corporatisme dat in het Nederlands stelsel van sociaal-economisch beleid herkenbaar was en wellicht nog is, is uitgebreid tot een zogenoemde groene polder.⁵³ Zo hebben natuur- en milieuorganisaties toegang gekregen tot de Sociaal-Economische Raad (zie ook noot 42).

5.2.5 Vitale civil society (cel 2e)

Een vitale politieke gemeenschap is om te beginnen een vitale civil society van waaruit burgers en private organisaties kunnen en willen deelnemen aan politiek en bestuur. In subparagraaf 5.2.2 is reeds opgemerkt dat een vitale civil society een groot potentieel tot zelfregulering kent. Een voorbeeld van particuliere actoren die zelf verantwoordelijkheid opnemen, vormt het maatschappelijk verantwoord ondernemen van grote bedrijven als iets dat bijdraagt aan duurzame ontwikkeling. Hetzelfde kan worden gezegd van afvalscheiding, energie- en waterbesparing door huishoudens. Een voorbeeld van gezamenlijk handelen is het gebruik van een deelauto, of het nu gaat om enkele bureaus die samen een auto kopen of om een bedrijfsmatig product waar mensen een abonnement op nemen. De leden van de samenleving richten zich niet alleen op het collectieve, zij nemen uiteraard ook de behartiging van hun meer alledaagse belangen ter hand. Bij de deelauto gaat meer milieuvriendelijk autogebruik samen met een kostenbesparing.

Een samenleving waarin 'zelf doen' een voorname plaats inneemt, veronderstelt een zeker welvaartspeil en educatieniveau van de bevolking, ook een zekere moraliteit en cohesie. Een voorbeeld is dat burgers de competenties hebben om hun eigen huis te bouwen, casu quo om de nodige vergunningen te verkrijgen en om een architect en bouwbedrijf aan te sturen. Dan is het niet meer dan passend dat staatssecretaris Johan Remkes krachtig de wens uitte dat bij woningbouw meer particulier opdrachtgeverschap zou plaatshebben.⁵⁴ Daar waar mensen individueel of als private organisatie tekortschieten in competentie of gewoonweg onvoldoende tijd tot hun beschikking hebben (ter beschikking stellen) om iets zelf te doen, is een overheidstaak nog geen vanzelfsprekendheid. Er kan immers zonder tussenkomst van het openbaar bestuur hulp of ondersteuning worden geboden. In het geval van een 'zelfbouwer' kan een commercieel intermediair de realisatie van de woning ter hand nemen.

Wanneer mensen bij de inrichting van de samenleving zelfstandig handelen dankzij hun competenties en de ruimte die zij behouden of krijgen, heeft dat pluriformiteit als consequentie. Mensen kiezen bijvoorbeeld niet dezelfde elementen ter versiering van hun straatbeeld, dezelfde kleur verf voor hun huis. Mensen die erg hechten aan hun individualiteit is het ook een gruwel dat anderen, functionarissen of instanties, vormen aan hen opleggen. In een participatieve democratie

neemt het openbaar bestuur burgers niets onnodig uit handen. In de volgende subparagraaf komt aan bod dat waar er voor het openbaar bestuur wel een taak ligt, het toch terughoudend optreedt.

5.2.6 Gebruik van non-autoritaire instrumenten (cel 2f)

In het model van de participatieve democratie wordt aan juridische beleidsinstrumenten, met name wetgeving, niet de voorkeur gegeven omdat ‘zware’ instrumenten niet nodig zijn voor een wenselijke inrichting van de samenleving en mogelijk zelfs contra-productief zijn. Voor ruimtelijk-beleidsvorming zijn zeker drie soorten ‘non-autoritaire’ beleidsinstrumenten van belang: convenanten, informele plannen en alternatieve geschillenbeslechting.

- De term ‘convenant’ duidt op een overeenkomst waarbij tenminste één overheid partij is, maar de term wordt ook wel gebruikt voor een niet-bindende verklaring van goede wil. Een convenant kan betrekking hebben op zowel inhoud als vorm van beleid, het kan worden gebruikt bij interbestuurlijke samenwerking en publiek-private samenwerking en het kan een informeel ruimtelijk ontwikkelingsplan zijn. Een voordeel van sturing middels convenanten is dat afspraken, in vergelijking met wetgeving, in korte tijd zijn vast te leggen en dat die afspraken ook flexibel zijn. Daarnaast veronderstelt een convenant dat de betrokken partijen handelen vanuit een zekere overtuiging, dat zij (intrinsiek) gemotiveerd zijn om de afspraken na te leven.
- Informele plannen zijn ruimtelijk-beleidsdocumenten die niet op grond van het wettelijk stelsel een planfiguur zijn. Zij kennen eveneens als voordeel dat zij in korte tijd zijn op te stellen en flexibel zijn, eenvoudiger in het gebruik dan de in subparagraaf 5.1.6 genoemde instrumenten.
- Zoals in paragraaf 5.1 is opgemerkt, is de rechterlijke macht het sluitstuk van de garanties aan de burger. Voor een aantal delen van het maatschappelijke verkeer is evenwel niet de rechter maar een alternatieve institutie op de voorgrond geplaatst. De Nederlandse traditie van corporatisme kende diverse professies expliciet ruimte toe voor tuchtrechtspraak en zo ook zijn er in diverse branches geschillencommissies opgericht.⁵⁵ Zo is er de Raad van Arbitrage voor de Bouw. Meer in het algemeen wordt sinds het einde van de twintigste eeuw bij wijze van alternatieve geschillenbeslechting gezocht naar mogelijkheden om de rechter te ontlasten en om de rechtspleging doelmatiger te maken.⁵⁶

Convenanten, informele plannen en alternatieve geschillenbeslechting komen in subparagraaf 5.3.6 verder aan bod.

5.2.7 Participatief-democratische ruimtelijk-beleidsvorming

In het stelsel van ruimtelijk-beleidsvorming zijn, kort gezegd, de volgende kenmerken van participatieve democratie te onderscheiden.

- 1 Het bestuur gaat uit van wat leden van de samenleving zelf willen en kunnen en het kent daarbuiten geen maatstaven.
- 2 Het bestuur situeert zich zo dicht mogelijk bij de beleidsobjecten zelf. Het bestuur is breed doordat het zich niet ontvouwt vanuit een centrum.
- 3 Individuele burgers, bedrijven en ideële organisaties voelen zich betrokken bij het beleid en nemen deel aan de beleidsvorming.
- 4 Het bestuur biedt pressiegroepen de ruimte omdat hun medewerking essentieel is voor het welslagen van beleid.
- 5 De kwaliteiten die nodig zijn voor het beleid berusten bij leden van de samenleving zelf. De leden van de samenleving nemen zelfstandig of gezamenlijk hun verantwoordelijkheden op.
- 6 Het bestuur respecteert de zelfstandigheid van leden van de samenleving. De maatschappelijke interacties worden door het bestuur gefaciliteerd en, zonodig, bijgestuurd.

De idee van een republiek blijkt in ruimtelijk-beleidsvorming uit de betekenis van een vitale politieke gemeenschap. Daarbij is een vitale civil society de basis voor participatie: leden van de samenleving willen en kunnen deelnemen aan beleidsvorming. Die participatie, het samen handelen, is ook essentieel voor het welslagen van beleid omdat het vermogen tot handelen niet alleen berust bij het openbaar bestuur, laat staan bij alleen het centrale bestuur.⁵⁷ Het openbaar bestuur stelt zich daarom open voor zijn omgeving. Het besef van eigen verantwoordelijkheid bij burgers en private organisaties en de samenwerking en de horizontale verantwoordingsrelaties in de beleidsvorming tonen persoonlijk of actief vertrouwen.

5.3 Verhouding tussen de modellen

Nadat in paragraaf 5.1 representatieve democratie en in paragraaf 5.2 participatieve democratie zijn onderscheiden in het stelsel van ruimtelijk-beleidsvorming, komt in deze paragraaf de onderlinge verhouding van de twee democratiemodellen aan bod. Dat biedt stof voor de invulling van kolom 3 in tabel 4 (zie paragraaf 5.4).

5.3.1 Staat en gemeenschap (cel 3a)

In de verhouding tussen enerzijds een abstracte staat en anderzijds een vitale politieke gemeenschap is aan de orde hoe en vooral met welke rechtvaardiging overheidsoptreden ingrijpt in het leven van mensen. Een rechtvaardigingsvraag kan worden gesteld bij grote projecten van fysieke infrastructuur waartegen ‘parochiale’ protesten worden geuit, de Betuwelijn bijvoorbeeld. Wie heeft er in een dergelijke situatie recht van spreken? Ook al wordt de goederenspoorlijn grotendeels aangelegd in voormalig grasland langs een snelweg, toch speelt de vraag of omwille van een Rotterdamse ambitie enkele van de meest idyllische plekken van Nederland mogen

worden getransformeerd (vernietigd) en die vraag leeft niet alleen bij de belanghebbenden op het tracé. De verschillende achterliggende oriëntaties blijken ook met het verschil tussen wederopbouw en stadsvernieuwing. Na de Tweede Wereldoorlog was het herstel van Nederland een opgave van nationaal belang waar veel afzonderlijke kwesties of individuele belangen aan ondergeschikt werden gemaakt,⁵⁸ waarmee staat en gemeenschap met elkaar in confrontatie kwamen. In de stadsvernieuwing is evenwel het credo ‘bouwen voor de buurt’ naar voren gekomen en werd de (nationale) energie gericht op het behouden en versterken van lokale karakteristieken. Zo kunnen staat en gemeenschap elkaar versterken.

De verhouding tussen staat en gemeenschap is voor wat betreft het ‘hoe’ van overheidsoptreden als de verhouding tussen vorm en inhoud. Dat laatste onderscheid is het discours van ruimtelijk beleid niet vreemd. Vanuit de ruimtelijke disciplines en het bedrijfsleven is veelvuldig een pleidooi gehouden voor een ombuiging van ordenen en beheren naar ontwikkelen.⁵⁹ Met de fundamentele herziening van de WRO nam de regering dat over. Tegelijkertijd is de in subparagraaf 1.1.3 genoemde bestuurskundigen (de ‘samenwerkers’) wel het verwijt gemaakt dat hun aandacht voor sociale interacties in het proces van beleidsvorming ten koste gaat van de eigenlijke (de economische, de technische) inhoud van het beleid,⁶⁰ net zoals juristen en niet in de laatste plaats ‘strengere’ bestuursrechters wel het verwijt wordt gemaakt dat hun aandacht voor procedures ten koste gaat van het eigenlijke plan of project. Wanneer in een project of een proces de vorm en de inhoud van het beleid (zoals procesrecht en planinhoud) evenzeer aandacht krijgen, tegelijk of elk op het daartoe geëigende moment, dan wordt de afstand tussen beide modellen overbrugd.

5.3.2 Top en basis (cel 3b)

Met de subparagrafen 5.1.1 en 5.1.2 is duidelijk geworden dat in het stelsel naar representatief-democratisch model functionele differentiatie en centrale besluitvorming een plaats hebben gekregen.⁶¹ In het stelsel zijn evenwel ook decentrale beleidsprocessen te onderscheiden en daarbij gaat er aandacht uit naar de verschijnselen van interbestuurlijke samenwerking en integraal beleid.⁶² Wanneer de samenhang in het beleid niet van bovenaf is gegeven, wordt die op een lager schaalniveau gezocht. Beleidssectoren en bestuurslagen komen aan de orde in de volgende drie alinea’s en daarna gaat de aandacht uit naar de Europese context van ruimtelijk-beleidsvorming en naar de notie van gelijkheid in relatie tot toezicht.

Met betrekking tot beleidssectoren is te wijzen op het volgende. In het model van representatieve democratie is het inherent aan de zo duidelijk mogelijke formulering en zeker afbakening van bevoegdheden die worden gevorderd door rechtsstatelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid, dat er in het optreden van het openbaar bestuur een vergaande functionele differentiatie plaatsheeft. In ruimtelijk beleid komt dat tot uiting in het naast elkaar bestaan van

sectorale deelstelsels. Zo is de sector van verkeer en vervoer met de Tracéwet en de Pvv nauwelijks nog gebonden aan het stelsel van ruimtelijke ordening dat toch ooit als overkoepelend was bedoeld.⁶³ Voor de realisatie van wegen en kunstwerken is niet een facetplan van belang, maar een trajectnota, een tracébesluit en de prioriteit van het project binnen het MIT. Voor het waterbeheer, het milieubeheer, het natuurbeheer en de agrarische sector geldt ongeveer hetzelfde. Door de sterk sectorale trajecten van besluitvorming richten de verschillende departementen zich elk primair op hun eigen beleidsvorming. Het rijk wordt regelmatig verkokering of bureaupolitiek verweten en de effectiviteit en/of de efficiëntie van het overheidsoptreden zou daar onder lijden. Maatregelen gericht op een meer geïntegreerd ruimtelijk beleid houden in dat ministeries, en dat is voor decentraal bestuur niet anders, optreden vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Vanuit het perspectief van een klassieke bureaucratie gaat dat in tegen de 'eenheid van bevel' en bemoeilijkt dat de verantwoording door (afzonderlijke) bestuurders. Het rationele bestuur vergt scheiding, zo lijkt het.

In algemene termen is nationaal gedifferentieerd beleid van (facet en) sectoren representatief-democratisch en is lokaal integraal beleid participatief-democratisch. Daarbij is aangetekend dat bij integraal beleid verkeer en vervoer vaak niet zijn inbegrepen (zie noot 41). In beleid kan de samenhang van bovenaf gegeven zijn en dit geldt wellicht voor de realisatie van VINEX-uitbreidingslocaties. Samenhang doordat een provincie een integraal omgevingsplan opstelt is in die zin nog niet participatief-democratisch dat ambtenarij en politiek ambtsdragers de beleidsvorming blijven domineren. Indien het betreffende nationaal (of provinciaal) beleidsprogramma veel lokale autonomie biedt en een bottom-up karakter heeft, zijn gebiedsgerichte projecten als volwaardiger participatief-democratisch te beschouwen. Dat geldt wellicht voor ROM-projecten, stedelijke vernieuwing en projecten in het beleidsprogramma Stad en Milieu.⁶⁴ Integraal beleid middels een groen poldermodel zou eveneens participatief-democratisch zijn (zie noot 42).

Met betrekking tot bestuurslagen is erop te wijzen dat bestuurders en anderen hebben ervaren en aangegeven dat voor veel vraagstukken het gemeentelijke schaalniveau niet volstaat om doeltreffend beleid te voeren en dat het provinciale schaalniveau dat onvoldoende kan ondervangen. Een fundamentele herziening van de structuur van het binnenlands bestuur, hoewel politici daar regelmatig over nadachten en er zelfs nu en dan toe besloten, bleef evenwel uit.⁶⁵ De bestaande structuur werd aangevuld of gepasseerd middels de Wgr en meer nog middels de Kaderwet bestuur in verandering. Naast de 'geïmproviseerde' maar wettelijk geregelde arrangementen op regionale schaal zijn er tal van informele arrangementen gevormd, sommige als privaatrechtelijke rechtspersoon en andere volstrekt informeel. De diverse regionale arrangementen doen afbreuk aan de transparantie van het binnenlands bestuur en daarmee aan het

democratisch gehalte van de beleidsvorming.⁶⁶ Legitiem regionaal bestuur, dat (dus) ook effectief en efficiënt is, verbindt beide democratiemodellen.

In subparagraaf 5.2.2 is aangegeven dat de Europese integratie het kenmerk van subsidiariteit bevestigt en daarbij zijn ondermeer de structuurfondsen genoemd. Inderdaad profileren decentrale overheden zich en verenigen zij zich om cofinanciering voor ruimtelijke en sociale investeringen aan te trekken. Toch heeft de beschikbaarheid van EU-fondsen waar decentrale besturen aanspraak op kunnen maken niet zondermeer als consequentie een grotere autonomie voor die besturen en een minder centrale rol van het nationale bestuur. Bij de aanvraag en zeker bij het toezicht op correcte besteding neemt het nationale bestuur een cruciale positie in.⁶⁷ Sinds mei 2002 is in Nederland de Wet toezicht Europese subsidies van kracht die het nationale bestuur expliciet de middelen in handen geeft om zijn gezag te doen gelden. Overigens is meer in het algemeen, dus los van de aanwending van structuurfondsen, de betreffende lidstaat aansprakelijk indien een decentraal bestuur handelt in strijd met Europees recht, indien bijvoorbeeld een decentraal bestuur een lokaal bouwbedrijf bevoordeelt en een werk niet correct aanbesteedt.

Een laatste aandachtspunt hier is gelijkheid (gelijkwaardigheid) in de verhouding tussen de kenmerken die zijn benoemd als hiërarchie en horizontaliteit. Niet elke gebruiker is, ongeacht zijn of haar persoonlijke keuze daartoe, voldoende mondig of machtig om een organisatie aan te spreken op de kwaliteit van het geleverde goed. Een voorbeeld is het aanbod van nutsvoorzieningen als collectief vervoer en hoogwaardige ICT-voorzieningen: staatsbedrijven van openbaar vervoer en van post, telefonie en telegrafie ontsloten ook perifere, rurale gebieden maar commerciële bedrijven zijn daar minder toe geneigd.⁶⁸ Dit voorbeeld raakt aan het substantiële, economische onderscheid tussen publieke en private goederen, maar in veel andere situaties zou een horizontale werking van algemene beginselen van behoorlijk bestuur een formele (en relatief goedkope) voorzorg kunnen zijn wanneer een voorziening overgaat van de publieke naar de private sector, denk aan bijvoorbeeld verplichte informatieverschaffing en klachtenprocedures. Verder is gelijkheid, in de zin van gebrek aan onderscheid, relevant bij samenwerking tussen mensen met een leiderschapsrol (zie subparagraaf 5.1.2): hoezeer gelden zij nog als leider (van een protestbeweging) wanneer zij samenwerken met een ander (een overheid)?⁶⁹

5.3.3 Ambtsdragers en activisme (cel 3c)

Of politiek ambtsdragers, als representanten van het volk, danwel burgers en private organisaties, als ervaringsdeskundigen en investeerders, de voornaamste actoren zijn in het beleidsproces is te beschouwen als het hoofdkenmerk van het model van democratie of beleidsvorming. In het derde hoofdstuk is aangegeven dat de representatieve democratie historisch is ontstaan als alternatief voor grote macht van vorst en aristocratie. In die representatieve democratie kreeg het parlement

op grond van de idee van volkssoevereiniteit een cruciale rol in de besluitvorming. Dat burgers, zelfs met een zeer beperkte afbakening van burgerschap, zelf aan besluitvorming zouden deelnemen was eeuwen lang zo goed als ondenkbaar. Toen zelfbestuur denkbaar werd, leek het (of bleek, denk aan het bloedvergieten van de Franse Revolutie) dat dit uiterst gevaarlijk zou zijn. In het vooral negentiende-eeuwse discours over kiesrecht stonden het materiële en het cognitieve (on)vermogen van de massa centraal. In het twintigste-eeuwse discours verschoof het zwaartepunt naar de vraag of burgers wel tijd en belangstelling hadden voor politieke participatie. En wanneer dan participatie aan de orde was, is participanten wel tegengeworpen of van ze verondersteld dat zij beleidsopties afwijzen maar zelf nauwelijks of geen alternatieven aandragen. In subparagraaf 1.2.1 is reeds een andere kanttekening geplaatst, namelijk de vraag of de burgers die inspraakavonden bezoeken wel representatief zijn voor de bevolking. Deze vraag dient negatief beantwoord te worden. Maar doet dat terzake? Inspraak en burgerparticipatie hebben juist tot doel om inzichten van gebruikers aan te spreken en om draagvlak bij getroffen en te verkrijgen en dat zijn redenen om met specifieke burgers en niet met ‘de gemiddelde burger’ te interacteren.⁷⁰

In subparagraaf 5.1.3 is aangegeven dat representatie door politiek ambtsdragers in de context van een gemediatiseerde samenleving als consequentie kan hebben dat voornemens en besluiten meer aandacht krijgen dan beleidsuitvoering. Daarbij is gewezen op milieubeleid, waarbij vergunningverlening en handhaving de industrie soms teveel ruimte lieten. Niet zelden waren het milieu-activisten en/of gedreven journalisten die in dergelijke situaties de implementatie van beleid gericht op vermindering van de milieuvervuiling weer terug in de politieke arena brachten. Hier lijken representatie en participatie elkaar aan te vullen.

De combinatie van de twee modaliteiten verloopt allerminst soepel. Het is mogelijk dat ambtenaren en politiek ambtsdragers in de (verdere) loop van het beleidsproces uit de opbrengsten van participatie hun keuze maken. Dan is misschien het bestuur te verwijten dat de gegenereerde variatie aan ideeën voor beleid niet ver genoeg in het proces heeft kunnen doordringen of doorsijpelen, waardoor het beleid aan rijkdom tekortschiet.⁷¹ Het is ook mogelijk dat naast een uitgezet participatief traject het representatief-democratische beleidsvormingsproces parallel maar zonder inhoudelijke koppeling doorloopt. Dan zou het bestuur te verwijten zijn dat het participatie toeliet of zelfs vroeg, maar dat het niet wachtte op het resultaat daarvan. Indien er wel koppelingen zijn tussen de deelname van buitenaf aan de beleidsvorming en het optreden van bestuurders, hebben veel politici de neiging om als het ware hun kruit droog houden.⁷² Zij geven er de voorkeur aan om in de politieke arena ‘hun ei te leggen’. Het is denkbaar dat participanten de representatief-democratische organen hun positie in de besluitvorming niet gunnen, maar hiervoor zijn in de praktijk geen aanwijzingen: politiek ambtsdragers krijgen het laatste woord (de rechter even buiten beschouwing gelaten).⁷³

Een spanning die in subparagraaf 1.2.1 ook al werd genoemd is dat grote bedrijven misschien teveel macht krijgen bij publiek-private samenwerking, iets dat wellicht meer ten koste gaat van de positie van burgers-consumenten dan ten koste van de positie van politici. Samenwerking met bedrijven is onderhevig aan ‘linkse’ kritiek: ‘Governance en de hiermee verbonden ruimtelijke herschalingsprocessen zijn politiek [...] niet neutraal. Er kan worden gesproken van een anti-democratisch centralisme met een sterk gepolitiseerde vorm van private belangenarticulatie.’⁷⁴ Over particuliere initiatieven ten aanzien van publieke voorzieningen merkte Frank le Clerq het volgende op: ‘Het zijn voorbeelden die vragen om overheidshandelen dat is gericht op het leggen en onderhouden van goede relaties in de beleidsnetwerken, en niet om centrale transacties en hiërarchische verhoudingen. Mijn indruk is dat de projectgewijze aanpak die in zwang is nu ook maatschappelijke, bestuurlijke en democratische kaders dient te krijgen. Doelorganisaties voor de uitvoering van publieke en op de collectiviteit gerichte zaken moeten aan de slag kunnen. Ze moeten ook bestuurlijk hun beslag krijgen, en een behoorlijke democratische legitimatie.’⁷⁵

De spanningen komen er in hoofdzaak op neer dat er in het rationele bestuur een machts-evenwicht aanwezig wordt verondersteld en dat dit bij samenwerkende sturing minder vanzelfsprekend is. Bij verschuivende posities kan een nieuw evenwicht worden gezocht. Bijvoorbeeld de veronderstelde aantasting van de posities van volksvertegenwoordigers en van burgers-consumenten bij publiek-private samenwerking kan worden beantwoord door publiek-private samenwerking nadrukkelijk te verankeren in het publiekrecht en door democratisch-rechtsstatelijke waarden en normen te incorporeren in publiek-private arrangementen.⁷⁶ In het eerste geval is te denken aan de nieuwe Wro of een volgende tranche van de Awb, in het tweede geval is te denken aan een expliciete horizontale werking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁷⁷ In het negende hoofdstuk wordt aan oplossingsrichtingen meer aandacht besteed.

5.3.4 Politieke partijen en pressiegroepen (cel 3d)

Van sturing door openbaar bestuur in samenwerking met ideële en belangenorganisaties wordt wel gevreesd of gesteld dat het de beleidsvorming vertraagt. Nadat het electoraat de verhouding tussen partijen en standpunten heeft bepaald, mag het aldus gelegitimeerde openbaar bestuur doorzetten, zo is de idee. De totstandkoming van de eenheidsstaat maakte een eind aan politiek en bestuur op zijn ‘elfendertigst’ dat de confederatieve Nederlanden kenmerkte.⁷⁸ Die winst zou met uitgebreid maatschappelijk overleg verloren gaan. Johan Weggeman zag echter niet dat zogenoemd polderen aan stroperigheid bijdraagt, in tegendeel eigenlijk.⁷⁹ Het doorzetten in de beleidsvorming kan voorbijgaan aan interdependentie waarmee het openbaar bestuur dan op een later moment toch geconfronteerd wordt.

Politieke partijen enerzijds en burgers en private organisaties (pressiegroepen) anderzijds vervullen niet dezelfde functies in de politiek.⁸⁰ Een krachtig optreden van belangenbehartigers, professionele ideële organisaties, actiegroepen en individuele burgers die alle een belang of ideaal articuleren, zou ten koste kunnen gaan van het aanbrengen van samenhang tussen die belangen en idealen. Dit laatste is de aggregatiefunctie van politieke partijen. Het verschil tussen enerzijds politieke partijen en anderzijds burgers en private organisaties (pressiegroepen) wordt echter genuanceerd ten eerste doordat de achterban of zeker het ledenbestand van een partij soms wordt overheerst door een groep burgers met een gezamenlijk en onderscheidend materieel belang (bijvoorbeeld veel eigenaren van waardevolle onroerende zaken of veel onderwijsgevers) en ten tweede doordat pressiegroepen ook oog hebben voor een breder of het algemene belang (bijvoorbeeld maatschappelijk verantwoord ondernemen).⁸¹ Dit laatste maakt dat pressiegroepen zelden werkelijk een single issue voorstaan. Zo is de Vereniging Natuurmonumenten niet onbelangrijk voor de implementatie van het cultuurhistorische beleid dat ressorteert onder het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en wordt de Stichting Natuur en Milieu omwille van natuurcompensatie betrokken bij investeringen in weginfrastructuur.

Overigens is in een kiesstelsel dat fundamenteel verschilt van het Nederlandse, namelijk waar per district alleen de electorale meerderheid één of twee afgevaardigden naar de volksvertegenwoordiging zendt zoals in de Verenigde Staten van Amerika, het behartigen van bijzondere belangen iets waar ook politici zich mee bezighouden. Zij worden immers meer afgerekend op hun betekenis voor hun regio dan op hun betekenis voor de unie.⁸² Afgezien van de vraag hoe breed actoren zich met beleid bezighouden, zijn politieke partijen vooral van alle andere organisaties te onderscheiden doordat alleen zij kandidaten stellen bij verkiezingen; dit is een onderscheid dat representatieve democratie markeert, maar het zegt weinig over de verhouding tussen de twee modellen.

5.3.5 Bureaucratie en civil society (cel 3e)

Voor de verhouding tussen een invloedrijke bureaucratie en een vitale civil society is het begrip 'technocratie' relevant en dat heeft, behalve voor Plato,⁸³ een negatieve connotatie. De positie van deskundigen kan een steen des aanstoets zijn. Natuur en Milieu Overijssel stelde bijvoorbeeld over vergunningverlening door gemeenten: 'Ze varen dan blind op rapporten van specialistische bureaus die zijn gemaakt in opdracht van het bedrijf dat de vergunning aanvraagt.'⁸⁴ De kans is aanwezig dat deskundigen niet ontstaan voor de inbreng van burgers-consumenten die zij beschouwen als leken.⁸⁵ Nog daargelaten dat deskundigen zich en masse kunnen vergissen.⁸⁶ Het opvoeren van deskundigheid in een proces ontnemt niet zelden zicht op verschillen tussen gegevens uit onderzoek, schattende calculaties, voorspellingen en opinies.⁸⁷ Bovendien is gelijk

hebben nog immer iets anders dan gelijk krijgen.⁸⁸ Al met al groeit het besef dat expertise in een beleidsproces alleen tot haar recht kan komen middels interactie tussen planners en hun omgeving (vergelijk tweede hoofdstuk, noot 13). Toch kan worden aangenomen dat ook in open planvorming de creatieve, innovatieve inbreng vaak afkomstig is van deskundigen en dat leken-participanten het niet als bezwaarlijk ervaren om in het proces iets te leren van experts en dat die burgers zich daarom als toehoorder opstellen.⁸⁹ Eén en ander geeft reden om experts geen ongenaakbare positie toe te kennen, maar om daarbij te onderkennen dat het veelal hun collega's en/of concurrenten of tenminste leken met een bijzondere belangstelling voor de betreffende thematiek zullen zijn die de experts kritisch volgen.⁹⁰

Een invloedrijke bureaucratie is overigens te beschouwen niet alleen als een kracht die tegenstrijdig kan zijn aan participatieve democratie, maar ook als een interne tegenstrijdigheid van representatieve democratie: de ambtenarij en zeker de krijgsmacht dient immers de politiek te volgen, zo is de doctrine. Macht van deskundigen, of zij nu een ambtelijke status hebben of niet, staat op gespannen voet met beide dimensies van democratie (polyarchie) die Dahl onderscheidde: public contestation en inclusiveness (zie subparagraaf 3.1.1). Wat de eerste dimensie betreft, het beperken van handelingsopties tot die die in technisch-rationeel opzicht juist zijn, gaat in tegen de maatschappelijke mogelijkheden tot keuze. Wat de tweede dimensie betreft, de beleidsvorming laten domineren door een beperkt aantal experts gaat in tegen een brede deelname aan de politiek.

Dave Huitema constateerde in zijn onderzoek naar milieubesluitvorming dat niet alleen experts maar ook politici, met name executieve ambtsdragers, en in mindere mate actiegroepen geneigd zijn om het debat te richten op technische kwesties.⁹¹ Huitema schreef dat toe aan de wijze waarop instituties het debat structureren: een andere redenering, meer politiek of maatschappelijk, is minder kansrijk. Daar is aan toe te voegen dat indien functionarissen van het openbaar bestuur alsook deskundigen bij grote bedrijven qua denkwijze en taalgebruik meer 'thuis zijn' in de beleidsvorming er tegelijkertijd sprake is van het afschrikken van (kleine) participanten.

5.3.6 Wetgeving en non-autoritaire instrumenten (cel 3f)

Over de verhouding tussen gebruik van wetgeving en gebruik van non-autoritaire instrumenten kan om te beginnen worden opgemerkt dat bij ruimtelijke ordening de wetgeving aangeeft dat planvorming geschiedt in overleg. Toch zijn er eenzijdige overheidsmaatregelen mogelijk, denk aan de realisatie van wegen en aan de aanwijzigingsbevoegdheid in het algemeen. Die aanwijzingsbevoegdheid wordt evenwel weinig gebruikt,⁹² wellicht omdat het bevelen niet past in de op consensus gerichte Nederlandse politieke cultuur en misschien ook omdat de bevoegde politiek ambtsdragers en hun ambtenaren menen dat autoritair optreden niet constructief en op

langere termijn weinig effectief is. Hoe dan ook krijgt op deze wijze een deel van de kenmerken van centraliteit en hiërarchie weinig praktische invulling. Andere aandachtspunten hier zijn convenanten, plannen en alternatieve geschillenbeslechting.

Convenanten zijn in principe non-autoraire beleidsinstrumenten en het gebruik daarvan is een kenmerk van participatieve democratie. Het gebruik van een convenant kan in botsing komen met representatief-democratische rechtsnormen op soortgelijke wijze als er bezwaren worden geuit tegen gebruik van informele plannen (zie hierna). Zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven, zijn er juristen die bedenkingen uiten bij samenwerkende sturing. Met samenwerkende sturing neemt het openbaar bestuur afstand van de voornaamste karakteristiek van bestuursrecht: de eenzijdige regeling van betrekkingen tussen overheden en burgers. Samenwerkende sturing brengt behalve consultatie en overleg namelijk met zich mee dat overheden onderhandelen en toezeggingen doen aan private actoren. Bestuursorganen kunnen middels henzelf bindende regels vastleggen hoe zij beleid zullen voeren. Rechtssubjecten die hun handelen op dergelijke beleidsregels afstemmen, mogen erop vertrouwen dat het betreffende bestuursorgaan handelt zoals het zich had voorgenoemen, met name indien het openbaar gemaakte beleidsregels betreft. Hier geldt het vertrouwensbeginsel. Hoe een bestuursorgaan van bevoegdheden gebruik zal maken, kan behalve in eigen beleidsregels ook in een overeenkomst met een ander vastgelegd worden. Voor bevoegdhedenovereenkomsten tussen overheden onderling zijn er de verschillende mogelijkheden van de Wgr. De twee-wegenleer en het beginsel van het verbod van détournement de procédure willen dat een gemeenschappelijke regeling de voorkeur heeft boven een privaatrechtelijke bevoegdhedenovereenkomst omdat in een gemeenschappelijke regeling democratisch-rechtsstatelijke waarden vervat zijn. Een overheid mag in geen geval een privaatrechtelijke overeenkomst sluiten indien er een publiekrechtelijk alternatief is dat meer (procedurele) waarborgen voor rechtssubjecten kent. Het privaatrecht mag het publiekrecht in die zin niet doorkruisen.

De aanduiding ‘convenant’ wordt voor veel overeenkomsten gebruikt waarbij het openbaar bestuur partij is. De term is weinig specifiek: het kan gaan om een bevoegdhedenovereenkomst met een bestuursorgaan maar evenzeer om een niet-bindende verklaring van goede wil. Overheden kunnen, wel ten behoeve van hun publieke doelen, vanuit hun privaatrechtelijke positie overeenkomsten aangaan. Vanuit de grondeigendom kan een gemeente bijvoorbeeld tal van bepalingen opnemen bij de uitgifte van grond in erfpacht aan particulieren. Deze beleidsovereenkomsten zijn te onderscheiden van de hierboven behandelde bevoegdhedenovereenkomsten. Voor beleidsovereenkomsten geldt ook de twee-wegenleer, in de zin dat de publiekrechtelijke weg gevolgd dient te worden wanneer daarmee hetzelfde bereikt kan worden als met een privaatrechtelijke overeenkomst en indien door het volgen van de privaatrechtelijke weg bepaalde waarborgen voor belanghebbenden niet gelden.

Voorgaande kanttekeningen bij convenanten hebben vooral betrekking op de positie van derden bij de afspraken tussen een bestuur en diens wederpartij(en). In rechtsstatelijke zin is er ook kritiek te plaatsen bij convenanten die op autoritaire wijze door een bestuur worden gebruikt: wordt een actor door het betreffende bestuur niet onder te zware druk gezet om in te stemmen met een convenant? Het is mogelijk dat een overheid opteert voor een convenant om beleid te voeren omdat verder een instrumentarium voor dat beleid ontbreekt. Dit kan zich voordoen bij het ontstaan van een nieuwe overheidstaak en indien een overheid anders wil ingrijpen dan de wetgever of de rechter toelaat of zou toelaten.

Nederlandse sturing middels overleg of onderhandeling, resulterend in een convenant, kan vanuit Brussel als vrijblijvend worden gezien. Bij de implementatie van EU-richtlijnen verwacht de Europese Commissie van de lidstaten zichtbare, concrete maatregelen, dat wil zeggen wetgeving. Bij een keuze voor ‘softe’ implementatie heeft een lidstaat de EU meer uit te leggen.

Veel ruimtelijk beleid wordt niet primair gevoerd middels planfiguren waarbij een vertegenwoordigend lichaam is betrokken en waarbij er voor de burger procedurele waarborgen bestaan. Het stelsel van enerzijds de WRO en het Bro en anderzijds de sectorale wetgeving wordt namelijk wel ervaren als hinderlijk, de besluitvorming als stroperig. De overzichtelijkheid is hoe dan ook niet groot. Provinciaal gebruik van het omgevingsplan beperkt uiteraard het aantal beleidsdocumenten. Ander integraal beleid houdt juist het tegengestelde in: uitbreiding van het aantal beleidsdocumenten,⁹³ niet zijnde planfiguren. Vanuit de perceptie van, kort gezegd, stroperigheid zijn in plaats van planfiguren informele alternatieven gebruikt en zijn ook diverse procedures structureel danwel incidenteel gestroomlijnd. Een discussienota, een masterplan of een structuurschets is geen PKB, bestemmingsplan of structuurplan. Het gebruik van informele plannen brengt voor het openbaar bestuur allicht snelheid, flexibiliteit en lagere kosten met zich mee, maar in het proces van totstandkoming van zulke plannen zijn garanties voor rechtssubjecten geen vast gegeven. In subparagraaf 1.1.2 is summier verwezen naar maatregelen van het rijk waarmee bestaande planfiguren en verdeling van bevoegdheden omwille van de daaraan verbonden nadelen werden aangevuld of gepasseerd: het betreft de Tracéwet, de zogenoemde NIMBY-bepalingen die ingrepen in de WRO, de verzelfstandiging van artikel 19 WRO, de rijksprojectenprocedure in de WRO, de Deltawet grote rivieren, de Vergunningwet Westerschelde, de Wet procedures vijfde baan Schiphol en de Spoedwet wegverbreding.⁹⁴ Tegelijkertijd bereidde het Ministerie van VROM een fundamentele herziening van de WRO voor die de nadelen verbonden aan de planfiguren zou bestrijden.⁹⁵ Dan zou een plan zowel beleidsmatig snel als democratisch-rechtsstatelijk correct zijn. Vooruitlopend op een geheel nieuwe WRO, dan Wro, wilde het kabinet de actio popularis schrappen uit WRO en Wm, dan zou niet langer in beginsel eenieder tegen bestemmingsplan, structuurplan, streekplan, PKB en milieuvergunning in beroep kunnen gaan, maar alleen belanghebbenden in de zin van de Awb.⁹⁶

De aanwezigheid danwel het ontbreken van publiekrechtelijke waarborgen is eveneens van belang voor alternatieve geschillenbeslechting. Ervaringen met gerechtelijke procedures wijzen uit dat die soms en/of voor sommigen te lang duren, teveel kosten en geen bevredigende uitkomst kennen.⁹⁷ Een verklaring voor dat laatste is dat een rechter zich doorgaans uitspreekt over de vorm en niet over de inhoud van sociale interactie. Een bestuursrechter past op besluiten meestal een marginale toetsing toe waarbij de vraag speelt of het bestuursorgaan in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen, niet de vragen of het besluit goed is en of een beter besluit genomen had kunnen en moeten worden. Soortgelijke kanttekeningen worden gemaakt bij klachten- en bezwaarprocedures die het voorportaal van gerechtelijke procedures kunnen zijn.⁹⁸ Overigens heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid erop gewezen dat het gebruik van recht en rechter kan toenemen als gevolg van individualisme en een dus grotere heterogeniteit van de bevolking: orde of disciplineren wordt minder vanzelfsprekend of informeel.⁹⁹ Dat de rechter niet aan alle verwachtingen kan voldoen, maar dat een rechterlijk of toch juridisch oordeel wel vaker nodig is, kan een aanzienlijk probleem vormen. Teleurstellende ervaringen met rechtspraak bieden een motief voor alternatieve geschillenbeslechting waarbij relatief snel, laagdrempelig en met oog voor het betrokken inhoudelijk belang wordt geoordeeld. Anders dan ten overstaan van een rechter zijn partijen bij een oplosser van conflicten welkom om verder met elkaar te onderhandelen. De eigen standpunten en mogelijkheden van partijen spelen bij alternatieve geschillenbeslechting een grotere rol dan de toepassing van objectieve normen.

Toch kleven er nadelen aan het oplossen van een conflict zonder dat een rechter oordeelt over de zaak.¹⁰⁰ Een werkgroep van het Nederlands Mediation Instituut dat zich bezighoudt met een specifieke methode van alternatieve geschillenbeslechting, heeft in kaart gebracht welke juridische kanttekeningen er zijn te plaatsen bij mediation inzake milieubeheer en ruimtelijke ordening.¹⁰¹ Tal van algemene beginselen van behoorlijk bestuur vormen aandachtspunten bij de toepassing van deze sturingswijze. Zo vordert het beginsel van zorgvuldige voorbereiding dat is vervat in artikel 3:2 Awb dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit nagaat welke kennis er nodig is, welke feiten relevant zijn en welke belangen afgewogen moeten worden.¹⁰² Dat beperkt de onderhandelingsvrijheid of scope van een overheid die gebruik maakt van of deelneemt aan mediation: zelfs met wederzijdse instemming kunnen de partijen bij mediation niet zondermeer ergens aan voorbij gaan. Twee andere aandachtspunten zijn dat derden-belanghebbenden die niet deelnemen aan een traject van mediation wel mogen rekenen op een zekere bescherming van hun belangen door het openbaar bestuur en dat er voor veel overheidsoptreden termijnen zijn gesteld waardoor een (definitief) besluit er op zeker moment moet zijn ongeacht of de beslissing door onderhandeling of overleg nog verbeterd kan worden. Dit speelt bijvoorbeeld bij afhandeling van een vergunningaanvraag.

5.4 Besluit

Als aanzet om in twee empirische situaties te analyseren hoe modellen van democratie werkzaam zijn in ruimtelijk-beleidsvorming, is in dit hoofdstuk inzichtelijk gemaakt hoe in het stelsel van ruimtelijk-beleidsvorming de modellen te onderscheiden zijn. Een integrale analyse van het Nederlandse stelsel heeft daarmee overigens niet plaats gevonden. Het naast elkaar plaatsen van de behandelde democratiemodellen maakt het mogelijk om hun verhouding te verwoorden met een aantal vragen. De situatieschetsen van het zevende en het achtste hoofdstuk maken beantwoording van die vragen mogelijk, althans retrospectief en specifiek voor die situaties. Zonder slechts zwart of wit te erkennen,¹⁰³ zijn er enerzijds botsingen denkbaar en kan er een dilemma bestaan, zijn er anderzijds ontmoetingen denkbaar en kan er een symbiose bestaan. In de subparagrafen 5.1.7 respectievelijk 5.2.7 zijn de kenmerken van de modellen al samengevat. In deze paragraaf staat de verhouding tussen de modellen centraal en die wordt hieronder kenmerksgewijs aan de orde gesteld.

- 1 *Wordt het openbaar bestuur gefundeerd door een exogeen en/of een endogeen principe?* Geldt er voorrang voor een weloverwogen en objectief overheidsprogramma of voor spontane maatschappelijke ontwikkeling en de richting daarvan? Dient het openbaar bestuur met het juridische instrumentarium een blauwdruk op te leggen aan maatschappelijke ontwikkeling en is dat wel mogelijk? Wat is in ruimtelijk-beleidsvorming de verhouding tussen facet en sectoren?
- 2 *Verlopen beleidsprocessen van besluit tot beleidsobject als zenden en/of zoeken?* Hoe is macht verdeeld, waar en hoe wordt machtsaanwending gelegitimeerd? Zijn er wederzijdse afhankelijkheden? Worden decentrale actoren gedirigeerd en gecontroleerd om tegen te gaan dat onkunde en eigengereidheid het hogere beleid doorkruisen? Of worden decentrale actoren toegerust om zelf op te treden, omdat zij beschikken over de noodzakelijke situatiegebonden kennis en vaardigheden en omdat zij van goede wil zijn? Kunnen burgers en hun organisaties opkomen voor zichzelf?
- 3 *Wordt beleid gemaakt door elite casting en/of is het volkstoneel?* Wie worden er aangesproken op een maatschappelijk probleem, is er behoefte aan overheidszorg en/of nemen burgers en particuliere organisaties zelf verantwoordelijkheden op? Komen alleen politici, letterlijk, in beeld? Voelen burgers-bewoners zich betrokken bij hun directe leefomgeving? Kunnen en willen bedrijven zodanig investeren dat daarmee een breder maatschappelijk belang is gediend?
- 4 *Worden informatie en macht gegenereerd en geconcentreerd en/of worden ze gemobiliseerd en gedeeld?* Worden in ruimtelijk-beleidsvorming de bronnen van actoren buiten het openbaar bestuur onderkend en bestaat er erkenning voor de motieven van die actoren? Wordt ruimtelijk beleid gevoerd vanuit de overtuigingen en met de intellectuele strijd van

ideologieën? Of wordt ruimtelijk beleid gevoerd als maatwerk, waarbij dus geen of minder programmatische duidelijkheid bestaat?

- 5 *Is het staatsapparaat een wegbereider en/of een bezemwagen van de samenleving? Welke rol is er weggelegd voor overheden en welke voor burgers en particuliere organisaties? Is kennis noodzakelijk voor de oplossing van een maatschappelijk probleem en voor het beleid en wie beschikt over de nodige kennis?*
- 6 *Wijst het openbaar bestuur de samenleving met vaste hand de weg en/of sluit het openbaar bestuur de handen ineen met de samenleving? Welk belang, welke betekenissen hebben risico's en zekerheden? Vergt in een samenspel de bescherming van de zwakkere partij en van derden dat het optreden van de sterkere partij wordt gereguleerd door gegeven, uniforme normen en/of kan hierin maatwerk worden betracht? Gaat wetgeving vooraf aan daarmee geüniformeerd handelen en/of bekrachtigt wetgeving het handelen?¹⁰⁴ Kan het openbaar bestuur aangrijpen op de eigen motivatie van maatschappelijke actoren?*

Tabel 4. Overzicht democratiemodellen

	<i>Representatieve democratie</i>	<i>Participatieve democratie</i>	<i>Verhouding tussen de modellen</i>
<i>Omschrijving</i>	Procedurele idee van een democratische rechtsstaat ingevuld met gegarandeerd en passief burgerschap	Substantiële idee van een republiek ingevuld met noodzakelijk actief burgerschap	Regime met meerduidig burgerschap
<i>Analyse</i>	Verantwoordelijkheid en vertrouwen krijgen invulling door scheiding	Verantwoordelijkheid en vertrouwen krijgen invulling door verbinding	Verantwoordelijkheid en vertrouwen als scheiding en/of verbinding
<i>Kenmerken</i>	Abstracte staat	Vitale politieke gemeenschap	Exogeen en/of endogeen funderend principe
	Centraliteit en hiërarchie	Subsidiariteit en horizontaliteit	Beleidsprocessen als zenden en/of zoeken
	Representatie door politiek ambtsdragers	Politieke participatie door particulieren	Elite casting en/of volkstoneel
	Invloedrijke politieke partijen	Invloedrijke Pressiegroepen	Genereren en concentreren en/of mobiliseren en delen
	Invloedrijke bureaucratie	Vitale civil society	Wegbereider en/of bezemwagen
	Gebruik van wetgeving	Gebruik van non-autoritaire instrumenten	Met vaste hand wijzen en/of de hand reiken

De cellen met de kenmerken van de modellen zijn als volgt genummerd: de rijen a tot en met f en de kolommen 1 tot en met 3.

De vragen die in tabel 4 kolom 3 vullen, geven een aanzet tot de analyse van empirische situaties. Bij die analyse is na te gaan of beide modaliteiten zich voordoen en zo niet, welke zich wel en

welke zich niet voordoet. Wanneer beide modaliteiten zich voordoen is na te gaan of zij elkaar raken en zo ja, of zij dan botsen of elkaar aanvullen en hoe dan. Vooral dit laatste is een vertrekpunt voor aanbevelingen in het negende hoofdstuk. Met strategieën van legitimerend handelen wordt getracht om botsingen te vermijden en om symbiose te laten ontstaan. Voordat de bespreking van het handelen verder loopt, wordt in het volgende hoofdstuk stilgestaan bij de context van het handelen: de ruimte. Het streven is om hiermee het inzicht in het handelen te verdiepen.

Noten

¹ deLeon 1995. Ook bijgeloof kan dan de kop opsteken. George Macaulay Trevelyan (1986, 273-274) wees er bijvoorbeeld op dat in Engeland in de zeventiende en de achttiende eeuw de heersende heren, en dat waren weinig democratisch verkozen of niet-verkozen representanten, niet meer geneigd waren om mensen te vervolgen en straffen omwille van hekserij, terwijl in die tijd het volk nog menige vermeende heks ter dood zou hebben gebracht indien de verlichte en heersende klasse het daarvan niet had weerhouden.

² Newman & Thornley 1996, 32.

³ Zweigert & Kötz 1987, 88.

⁴ Kreukels 1980, 73-74. Zie ook Van de Graaf & Hoppe 1992, 31; Lukassen 1999, 56; Van der Boor 1991, 103-105; Wissink 2000, 133-135. Henk Klaassen (1995) stelde dat, wanneer het falen van planning erkend wordt, beleidsanalytische studies nog een argumentatieve functie hebben.

⁵ Zie Huitema 2002a.

⁶ Lokin & Zwalve 1992, 341-396; Macaulay 1986, 184-185, 260-261.

⁷ Ankersmit 2004.

⁸ Zie ook Eisenstadt 1998.

⁹ VNO-NCW 2003b.

¹⁰ 'Met de Commissie onderzoek vuurwerkramp, de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 en de Ambtelijke Commissie Toezicht wil het kabinet [...] met nadruk aandacht vragen voor een cultuuromslag op het terrein van toezicht en handhaving.' Afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst 2001, 37. Zie ook Van de Bunt 2004; Oosten 2002f.

¹¹ Zie Eijlander e.a. 2002.

¹² Zie Pol 2002, 55-57.

¹³ Roset 2001.

¹⁴ Drogendijk & Duijn 1999, 12. (Zie ook Judd 2000.) Daarbij is toepasselijk verwezen naar Hans Daalder (1995, 99): 'Nu lijkt er eerder sprake te zijn van een technocratische flinkheid die met oude regentenwijsheid weinig van doen heeft.'

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Esselbrugge 1997.

¹⁶ Pans 2004, 33.

¹⁷ Het toenemende belang van andere dan jarenlang voortgebrachte en afgezette massaproducten, vermindert in het bedrijfsleven de betekenis van bureaucratische organisatie. Flexibiliteit, decentralisatie en innovatie worden belangrijker. Vergelijk Oosten 2003b, 25-26.

¹⁸ deLeon 1995. Zo noemde bijvoorbeeld Bart Wissink (2000, 142) deskundigen bij de waterschappen '[...] talloze Delftenaren, Wageningers, chemici, biologen en juristen.' Zie ook Huitema 2002a, 29-30, 160-161, 230-231, 305-306, 385-386, 391.

¹⁹ Van der Ham 1999b; Van der Woud 1987.

²⁰ In haar dissertatie haalde Klaartje Peters het onderscheid aan dat Van den Berg, Elzinga en Vis maakten tussen het sociaal-culturele, het sociaal-economische en het planologische beleidsdomein. In het planologische domein is een deskundigheid vereist waarover leden van de Tweede Kamer niet beschikken en daardoor speelt het parlement in dit domein een minder bepalende rol in de rijksbesluitvorming dan in de andere twee. Diverse onderzoeken onderschrijven deze gedachte. Peters 1999b, 28-29. Zie ook Peters 2000; deLeon 1995, 898; Bouwmans, H. (1999) 'De premier heeft niet alle touwtjes in handen', *Intermediair*, 4 november, p. 45. Bijvoorbeeld in de totstandkoming van het *Structuurschema groene ruimte* is de grootste invloed toe te kennen aan ambtenaren van het Ministerie van LNV, waar de PKB-figuur niet weinig aan bijdroeg. De Tweede Kamer, die zich anders wel liet gelden, werd door de PKB en de consultaties daarin grotendeels buiten spel gezet. Zie ook Hendriks & Tops 2001, 121, 130-132; WRR 1994, 41-42, 47; De Koningh e.a. 1985, 54. In de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw hadden ambtenaren van Rijkswaterstaat veel invloed in de ruimtelijk-beleidsvorming. Vanaf de tweede helft van de jaren zeventig speelden actoren als RPD, Ministerie van Financiën en pressiegroepen voor natuur en milieu een grotere rol dan voorheen, maar Rijkswaterstaat bleef belangrijk in de rijksbesluitvorming. Peters 1999b, 38-39.

²¹ Zie Ryan 1999, 37-39, 41-42; Pröpper & Steenbeek 1999, 81. Zie ook Van der Meer 2003, 172; Lefebvre 2003, 206-207.

²² Vergelijk De Jong & De Vries 2003, 11, 20-21; Huitema 2002a, 92-94, 464.

²³ Zie bijvoorbeeld Tromp 1995, 297.

²⁴ Bijvoorbeeld artikel 1 lid 9 van de Constitutie van de Verenigde Staten van Amerika uit 1787 luidt: '[...] No bill of Attainder or ex post facto Law shall be passed. [...]' Overgenomen uit Wilson 1994, 379. In de *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* van 1789 heette het: 'Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement au délit.' Overgenomen uit Franken 1995, 375. Het betreft hier beslist een ideaal want tegen ex post facto normstelling waar de burger baat bij heeft, kan men redelijkerwijs geen bezwaar hebben (zie dan ook artikel 1 lid 2 Wsr). In Nederland geldt dit legaliteitsbeginsel vooral in het strafrecht, artikel 1 lid 1 WvSr luidt: 'Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.' Zie ook artikel 16 Gw, artikel 4 Wet AB en artikel 1 WvSv. In vergelijking met het strafrecht geniet de burger in het bestuursrecht, zoals ten behoeve van ruimtelijke ordening, doorgaans minder vergaande bescherming.

²⁵ Bijvoorbeeld artikel 1 lid 9 van de Constitutie van de Verenigde Staten van Amerika luidt: '[...] No bill of Attainder or ex post facto Law shall be passed. [...]' Overgenomen uit Wilson 1994, 379. Wel kennen diverse constituties het parlement of één van de kamers in bijzondere zaken de rechterlijke functie toe. In Nederland oordeelt in dergelijke zaken de Hoge Raad der Nederlanden. Artikel 119 Gw. Vervolgen is nog geen veroordelen, maar toch leggen niet alle politici zich even snel neer bij het beginsel: in februari 2004 diende de Tweede-Kamerfractie van GroenLinks een motie in om de minister van Justitie aan te zetten tot het gebruik van zijn aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie had een zaak tegen een ambtenaar die betrokken zou geweest zijn bij bouwfraude geseponneerd en daar wilde de fractie

zich niet bij neerleggen. De minister wees de motie van de hand en de Tweede Kamer verworpt de motie ook. Brinkhorst: bouwsector moet schoon schip maken (2004) *NRC Handelsblad*, 19 februari, p. 2.

²⁶ Zie artikelen 11-12 Wet AB. Verlichte denkers als Charles de Montesquieu en Cesare Beccaria hielden rechters voor dat zij slechts 'spreekbuis der wet' waren. Zie Lokin & Zwolve 1992, 128-129; Oosten 2002h, 39-40; Van den Berg & Ten Napel, in: Van den Berg e.a. 1995, 391-392.

²⁷ Dit laatste kan betekenen dat de rechter niet oordeelt of de wet zelf al dan niet correct is. Zie het toetsingsverbod van artikel 120 Gw en artikel 11 Wet AB.

²⁸ VNO-NCW 2003b. Zie ook Ministerie van VROM 2001.

²⁹ Backes e.a. 2001, 108, 113-114; Van Geest & Hödl 1998, 16-17. Een '[...] weinig elegante regeling [...].'
Backes e.a. 2001, 108. Allicht kan het parlement indirect invloed uitoefenen op nog andere juridische instrumenten dan wetten in formele zin en genoemde look-alike wetten in formele zin.

³⁰ Derksen 1996, 9.

³¹ Zie Weggeman 2003.

³² Toegenomen althans in een vergelijking van de jaren vijftig met de jaren zeventig en tachtig van de twintigste eeuw.

³³ Nieuw waren vooral milieu-organisaties, organisaties voor natuurbehoud en vrede bestonden al veel langer maar ook deze kregen nu in het publieke debat een groter aandeel.

³⁴ Van industrial capitalism naar consumer capitalism. Hier wordt er gemakshalve aan voorbijgegaan dat de aanbieders er meer in investeren en vaardiger in worden om de vraag te sturen. Behoeften zijn constructen.

³⁵ Zie Wissink 2000, 136; Jacobs 1961.

³⁶ Dit werd gesteld in de meer liberale geest die vanaf de jaren tachtig dominant was, de linkse geest van met name de jaren zeventig zag minder snel af van overheidsingrijpen.

³⁷ Rob de Rooij (2003) wees subsidiariteit af als leidend concept in zijn onderzoek naar kansen of belemmeringen die de Europese integratie Nederlandse decentrale overheden biedt, omdat het beginsel van subsidiariteit niet in wetgeving is vastgelegd. Zijn formalistisch-institutionalistische overweging kan bij het onderhavige onderzoek niet worden gevolgd: de idee van subsidiariteit in de Europese Unie kan voor actoren wel degelijk betekenisvol zijn en daarmee van invloed zijn op hun handelen. Overigens is subsidiariteit inmiddels opgenomen in het Europese grondwettelijke verdrag.

³⁸ Verkeers- en vervoersbeleid en milieubeheer hebben een meer gecentraliseerd karakter dan ruimtelijke ordening.

³⁹ Het rijk liet de realisatie van VINEX-woningbouwlocaties niet alleen aan gemeenten maar ook aan de markt, zeker stadsuitleg diende middels publiek-private samenwerking te worden gerealiseerd. Niet in het minst dankzij het rijk verwierven projectontwikkelaars een oligopolie in de grondeigendom en dat stelde gemeenten voor hindernissen bij het realiseren (financieren) van kwaliteitsvolle voorzieningen op en boven wijkniveau. Zie bijvoorbeeld Van Baarse & Kemper 2003; Bemer 1999; Marlet e.a. 1999; Canoy & Van Ewijk 1999.

⁴⁰ Siraa 1989.

⁴¹ Vergelijk Magone 2003.

⁴² Bij het haasje-overspringen komt het voortschrijdende inzicht in ruimtelijke ontwikkelingen en in gewenst beleid tot uitdrukking in de opeenvolging van sectorale plannen die elkaar in hun uitstraling of overlap

verscherpen. De constructie is niet zonder nadelen: het is niet ongebruikelijk om bij beleidsvorming terug te grijpen op het plan dat voor de beleidsvormer de meest gunstige uitgangsbasis vormt in plaats van op het meest recente plan. Langerak e.a. 2000, 48. Zie ook Wissink 2000, 170-171; Van Geest & Hödl 1998, 38-39. De Rob (2001, 38-39) noemde drie modellen voor afstemming van sectoren: het klassieke haasje-over, synchronisatie (waarbij planprocedures en -termijn gelijk geschaald worden) en integratie (in één omgevingsplan). Bart Wissink wees evenwel op de onuitvoerbaarheid van integrale plannen. Hij was daarom voorstander van reflectief optreden in planning, waarbij planningdiscoursen die ontstaan rondom maatschappelijke praktijken in acht worden genomen. Zulke reflectieve planning is meer discursief, communicatief en politiek.

Marius Schwartz en Gert de Roo (2001) bespraken eveneens omgevingsplanning. De toenemende oriëntatie op 'saldodoelen' van ruimtelijke kwaliteit in plaats van op sectorale, kwantitatieve doelstellingen geeft aanleiding tot omgevingsplanning, meenden zij. Die omgevingsplanning wordt gekarakteriseerd door omvattendheid en integratie. Hun omvattendheid is er één op hoofdlijnen, geen alomvattendheid. Ook zij wezen op de gebiedsgerichte aanpak en noemden daarbij het ROM-beleid, het beleid met betrekking tot de waardevolle cultuurlandlandschappen, de EU-fondsen en het GSB/ISV-beleid. Gezien de brede toepassing in diverse beleidsprogramma's zagen Schwartz en De Roo wel toekomst in omgevingsplanning. Een belangrijk obstakel, zo gaven zij aan, is dat het verkeers- en vervoersbeleid nog niet makkelijk wordt meegenomen. Zo neemt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat niet deel aan het ISV. Zie over de verhouding tussen GSB-beleid en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bijvoorbeeld *GSB-blad* (2002) jg. 3, nr. 1, pp. 4, 10. Op de afstand tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer wees bijvoorbeeld ook TNO Inro, met betrekking tot de uitvoering van VINEX-uitbreidingen: door actoren werd een gemis ervaren aan betrokkenheid en vooral afzonderlijke financiële middelen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ginter e.a. 2001. Zie ook De Jong & De Vries 2003, 29. In gelijkaardige zin benadrukten de Rob en de Rfv (2001) in hun advies inzake het GSB de opgave van ontkokering.

⁴³ Maatregelen als een omgevingsplan of een gebiedsgericht project kenden meestal geen integratie van verkeer en vervoer, maar ook 'in eigen huis' was de verbinding niet zonder moeilijkheden. Het Ministerie van VROM kreeg onder minister Margreet de Boer in het kabinet-Kok I geen geïntegreerde nota milieu en ruimte tot stand, hoewel het *Nationaal milieubeleidsplan 3* van februari 1998 melding maakte van het voor-nemen zulk een nota leefomgeving uit te brengen. Een vijfde nota over de ruimtelijke ordening en een daaropvolgend vierde nationaal milieubeleidsplan werden afzonderlijk opgesteld. Wissink 2000, 196-199.

In zijn *Advies over de Sturing van een duurzame samenleving* gaf de VROM-raad aan geen voorstander te zijn van één nota milieu en ruimte, of leefomgeving, maar wel van een volgende nota ruimtelijke ordening. Teneinde dan afstemming of integratie te bekomen bij de verschillende vraagstukken met betrekking tot de leefomgeving, ondersteunde de VROM-raad de idee van een groen poldermodel. VROM-raad 1998a; Weggeman 2003. Van het groen poldermodel kwam weinig terecht. Onder Jan Pronk koerste het Ministerie van VROM, in weerwil van diverse interactieve trajecten, niet aan op een alternatief voor representatieve democratie. Weggeman 2003, 16-19; Huisman, J. (2000) De pretenties van Pronk, *Bouw*, jg. 55, nr. 10, pp. 18-21; Witsen, P.P. (2000) Kroniek van de Vijfde Nota, Aflevering 6 Bedrieglijke rust, *Blauwe Kamer*, nr. 4, pp. 16-17.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld Ministerie van VROM 2001.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld TK 2003-2004, 29383, nr. 1. Zie ook TK 2003-2004, 29362, nr. 1.

⁴⁶ Zie Edelenbos & Monnikhof 2001, 10, 216-217; Huitema 2002a, 309; Korsten 1979, 355; De Graaf 2002, 15; Zijdeveld 1983, 97-98.

⁴⁷ Pollitt 2003, 19; TK 2002-2003, 28753, nr. 1.

⁴⁸ De schaarste aan bouwgrond hangt deels samen met het kleine landoppervlak van Nederland, maar meer nog met de wens tot behoud van 'open' ruimte en de klassieke toelatingsplanologie.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Boogerd, J. (2003) Europese pensioenbom tikt door, *Idee, Tijdschrift van het Kenniscentrum D66*, jg. 24, nr. 3, pp. 23-26.

⁵⁰ Voor een groot deel van de mensen die lid zijn van een omroepvereniging is het abonnement op de bijbehorende programmagids van bepalend belang, niet hun identificatie met de levenbeschouwelijke achtergrond van de omroep.

⁵¹ Teisman 1998a.

⁵² In relatie tot de fundamentele herziening van de WRO gaf de VROM-raad (2000, 13, 54-55) aan het belangrijk te vinden dat, in afwijking van artikel 8:1 eerste lid Awb, de Wro eenieder het recht van bezwaar en dan beroep biedt zoals thans de WRO. Overigens is de betekenis van het verschil tussen eenieder en belanghebbende gering ondermeer doordat jurisprudentie ideële organisaties als belanghebbenden erkent. VROM-raad 2000, 54-55. Zie ook Huitema 2002a, 30, 141-142, 145-146; Backes e.a. 2001, 329-330.

⁵³ Weggeman 2003.

⁵⁴ Ministerie van VROM 2000.

⁵⁵ Het medische tuchtrecht en de geschillenbeslechting tussen vakantiegangers en reisorganisaties zijn bekende voorbeelden.

⁵⁶ De rechterlijke macht werkt hier zelf aan mee, zie bijvoorbeeld Proef met mediation in milieugeschillen (2004) *NRC Handelsblad*, 28 januari, p. 2. Zie ook Raat, F. de (2004) Oorlogsvoering op de werkvloer, Bemiddelaars krijgen steeds belangrijker rol bij conflicten in bedrijven, *NRC Handelsblad*, 22 december, p. 18.

⁵⁷ Bij de inrichting van de samenleving dient te worden geput uit 'diffuse bronnen'.

⁵⁸ Zeker indien, met wijsheid achteraf, wordt overwogen dat een deel van de kracht van de zo zwaar getroffen natie werd aangewend om in Oost-Indië het Nederlandse gezag te herstellen.

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld De Jong & De Vries 2003, 23; Tielrooij e.a. 2001; De Vries 2000b; Raad voor verkeer en waterstaat 1998; Verbart 2004. De ombuiging van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie wordt in het natuurbeleid heel expliciet doordat wordt gesproken van 'natuurontwikkeling' naast of in plaats van 'natuurbeheer'. Zie Cörvers 2001.

⁶⁰ Peter van Rooy (1997, 56-57) gaf in zijn dissertatie de volgende nuancering en waarschuwing: 'Communicatie en interactie tussen actoren zijn benaderd als een zelfstandigheid naast de fysieke of de stoffelijke realiteit. Zodoende is (impliciet) een scheiding aangebracht tussen processen als zodanig en de achterliggende redenen van processen. Het is niet uitgesloten dat een dergelijke scheiding kan aanzetten tot (meer) afstand tussen personen die zich vooral bezighouden met het proces als zodanig en personen die zich vooral met de inhoudelijke aspecten bezighouden.' Naast de dominantie van overleg, onderhandeling en ontwikkeling in het bestuurskundige en organisatiekundige discours vroeg Mark van Twist opnieuw waardering voor het blauwdrukdenken. 'Wat we door het simpelweg afzweren van blauwdrukdenken winnen

aan realisme, moeten we bekopen met een verlies aan ruimte voor fantasie, verbeeldingskracht en vindingrijkheid.' Van Twist, in: Frissen & De Jong 1996, 85. Van Twist gaf wel aan dat een blauwdruk voor hem niet definitief en niet-onderhaalbaar is zoals er in het algemeen naar is verwezen, maar een (gezagdragend) idee dat wordt ingebracht in de interactie. Evenals Van Twist waardeerden Voogd en Woltjer het richting geven in het plannen. Zij onderschreven de greep naar communicatie en interactie in de planning(theorie), maar gaven aan dat alleen deze 'ideologie' niet volstaat om de waarden te beschermen en de doelen te bereiken die tot op heden de interventies in de samenleving rechtvaardigen. Voogd & Woltjer 1999. Zie ook Woltjer 2000; Woltjer 1997. 'The explicit recognition of planning as a normative process embedded in a pluriform multivalued society deserves our unconditional support.' Voogd & Woltjer 1999, 838.

⁶¹ In de verhoudingen tussen bestuurslagen en tussen beleidssectoren heerst er vaak een strijd om zeggenschap waarin een beroep op bevoegdheid, meer dan overtuigende argumentatie, een wapen lijkt te zijn. Soms lijkt de aanwending van financiële middelen van afzonderlijke overheidsorganisaties meer de inzet van de strijd te zijn dan het maatschappelijk effect van beleid: de ruimtelijke kwaliteit.

⁶² Hier heeft de term 'integraal beleid' niet meer precies dezelfde betekenis als in de oudere drieslag van sector-, facet- en integraal beleid die in subparagraaf 5.1.1 is genoemd.

⁶³ Pestman 2001b, 161-163.

⁶⁴ Voor een voorbeeld van lokaal of regionaal, bottom-up, gebiedsgericht of integraal beleid dat door zijn participatief-democratische karakter de politiek ambtsdragers van het representatief-democratische stelsel aanzette tot een bezinning op hun positie en rol zie Hendriks, in: Hertogh e.a. 1998, 56-74.

⁶⁵ De geschiedenis van bestuurlijke overleg en van regionale instituties is omvangrijk. Zie Kromhout 2001, 7-11. Marcel Boogers en Arno Korsten (in: Hendriks & Tops 2000, 163-176) hanteerden hierbij de volgende periodisering: voorgeschiedenis, gewestvorming (1946-1974), provincie-nieuwe-stijl (1975-1983), intergemeentelijke samenwerking (1983-1990), besturen op niveau (1990-1995), van stadsprovincie naar gemeentelijke herindelingen (1994-2000). In 1947 werden door de commissie-Koelma districten voorgesteld, maar de Wgr van 1950 gaf aan dat samenwerking tussen gemeenten de verlangde vorm is van regionaal bestuur in Nederland. Over de schaal van bestuur bleef echter gediscussieerd worden en de Wgr bleef dan ook niet ongewijzigd. De discussie golfde heen en weer tussen een accent op bestuurlijke vorm of op beleidsinhoud en tussen een accent op uniformiteit of differentiatie in de regeling. Derksen 1996, 198-200. Afhankelijk van de probleemperceptie werden andere oplossingen voorgesteld. Wim Derksen (1996, 197-198) onderscheidde zes mogelijke probleemdefinities: een zwakke internationale concurrentiepositie van de Randstad, de geringe beleidsruimte van grote steden om sociaal-economische problemen tegen te gaan, het smalle draagvlak van grote steden, de gebrekkige regionale sturing, de wildgroei aan functionele regio's en het gebrek aan democratische legitimatie van die regio's en tot slot de ontoereikende kracht van de huidige provincies. De commissie-Montijn adviseerde in 1989 versterking van de vier grootste steden omwille van hun internationale concurrentiepositie. Het kabinet-Lubbers III stelde vervolgens de BoN-regio's in: bestuur op niveau. De Kaderwet biedt Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Enschede-Hengelo, Arnhem-Nijmegen en Eindhoven-Helmond elk een zogenaamd regionaal openbaar lichaam met een gesloten huishouding. De Kaderwet is evenwel tijdelijk en haar opvolging krijgt gestalte middels een versterking van de Wgr.

⁶⁶ Rob 2000; SGB0 1999; SGB0 1997.

⁶⁷ Dit geldt vooral voor ‘normale’ programma’s van de structuurfondsen, minder voor Interreg en andere zogenoemde communautaire initiatieven. De Rooij 2003, 48-50, 54-55, 182-183.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld Koper 2003.

⁶⁹ Zie ook Hoekema & Van Manen, in: Hertogh e.a. 1998, 47-49.

⁷⁰ Ter vergelijking: Arno Korsten (1979) hield in zijn dissertatie wel vast aan representativiteit voor participanten. De onderzoeker meent dat representativiteit wel van belang is bij de verkiezing van volksvertegenwoordigers en, wellicht in mindere mate, bij de aanwijzing van executieve politiek ambtsdragers. Overigens is representativiteit ten aanzien van politiek ambtsdragers niet het enige punt van belang: de electorale stelsels van bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika kennen naast representativiteit ook de snelle vorming van een krachtige regering veel belang toe.

⁷¹ De Jong & Weggeman 1999, 28-29.

⁷² Snellen, in: Van Doorn & Schippers 2003, 20; Edelenbos 2000, 325-326, 331; De Graaf 2002, 52.

⁷³ Weggeman 2003, 345-346. Zie ook Edelenbos 2000.

⁷⁴ Denayer & Saey 2001.

⁷⁵ De Vries 2000b, 11. Peter Newman en Andy Thornley (1996, 7) stelden, ook over particulier initiatief: ‘Throughout Europe there has been a move by city governments to take a more entrepreneurial approach and compete to attract inward investment. This has led to the formation of particular coalitions of interest which have dominated urban decision-making and there has been a tendency for urban planning to support these interests. This has commonly been associated with the establishment of special, often undemocratic, agencies within which urban planning operates.’ Zij noemden ondermeer Barcelona, waar parallel aan de op sociale thema’s en werkloosheid gerichte ontwikkeling met inbegrip van vorming en bewonersparticipatie, zich in het kader van de Olympische Spelen een ontwikkeling voordeed die was gericht op het bedrijfsleven en eigenlijk buiten het democratische proces bleef. Newman & Thornley 1996, 91-95. Ook in steden in de Verenigde Staten van Amerika stonden Olympische Spelen in het teken van privaat initiatief en kreeg de bevolking weinig zeggenschap over de nodige ruimtelijke investeringen. Burbank e.a. 2002. Zie ook Short e.a. 1993, 208-209; Pollitt 2003, 62. Newman en Thornley bespraken interactieve beleidsvorming als mogelijk antwoord op planning die als ondemocratisch kan worden gezien. ‘Thus, planning can be used to identify sites for development, to produce growth strategies and to coordinate infrastructure. These activities can be used to support international competition. Such approaches are likely to be coordinated through special agencies outside “normal politics”. The alternative pursuit of social or environmental objectives may involve wider groups of interests and open decision-making.’ Newman & Thornley 1996, 106.

⁷⁶ Van der Heijden e.a. 2000.

⁷⁷ Overigens gaat publiek-private samenwerking vaak samen met informele plannen en convenanten (zie subparagraaf 5.3.6).

⁷⁸ De leden van de Staten-Generaal van de Republiek der Verenigde Nederlanden stemden met last en ruggespraak. De besluitvorming in ’s-Gravenhage werd danig opgehouden indien de heren voor overleg terug naar hun provinciën moesten. De Friese representanten maakten dan een ronde langs de elf steden en dertig grietenijen van de provincie.

⁷⁹ Weggeman 2003, 246, 378. Zie ook Schoof 2003.

⁸⁰ Tromp 1995, 296-299; Oosten 2003b, 46-47.

⁸¹ Verder is het mogelijk dat politici, met name volksvertegenwoordigers, zich voor het karretje van een pressiegroep laten spannen. Zie bijvoorbeeld Pans, R. (2004) Informatie aan de Kamer, *Pluche: Essays en verhalen over openbaar bestuur*, nr. 5, p. 101.

⁸² Hoewel ook in het Verenigd Koninkrijk per district alleen de electorale meerderheid één afgevaardigde naar het House of Commons zendt, is de behartiging van bijzondere belangen door politici daar minder dan in de Verenigde Staten. In het Verenigd Koninkrijk is meer nog dan het belang van het regionaal electoraat de betreffende partijleider beslissend voor het optreden van een volksvertegenwoordiger.

⁸³ Plato 1987.

⁸⁴ 'Burgers hebben te weinig invloed op vergunningprocedure' (2000) *Metro*, 31 mei, p. 11.

⁸⁵ Het ruimtelijke ontwerp kan zo op gespannen voet staan met de (participatieve) democratie. 'Al tien jaar lang lanceert de stad openbare aanbestedingen voor projecten en ideeën op het gebied van architectuur en stedenbouw. Veel architecten werden geraadpleegd, veel exposities werden er georganiseerd, daarna werd er geluisterd naar de meningen en opmerkingen van het publiek. Deze aanpak is inderdaad democratisch, maar er ligt geen enkele analytische methode aan ten grondslag.' Lories, M.C. (2002) Het museum en de wijk, Herontwikkeling van de Renault-terreinen in Parijs, *Archis*, nr. 2, pp. 105.

⁸⁶ Rossum, N. van (2000) Groene gekte, *Elsevier*, 24 juni, p. 79.

⁸⁷ OECD 2000, 83-84; Huitema 2002a, 55-57, 238.

⁸⁸ Zie bijvoorbeeld Kousbroek, R. (2001) Bijgeloof als actiewapen, *Shell Venster*, nr. 4, pp. 20-21; Lagendaal, H. (2001) 'De wereld blijft bestaan uit emoties', *Shell Venster*, nr. 4, pp. 22-23.

⁸⁹ Van Stokkom 2003; Warren 1996, 46, 53.

⁹⁰ Zie Huitema 2002a, 238; Warren 1996, 55-56.

⁹¹ Huitema 2002a, 300-303, 308-309. Zie ook Todorov 2002, 51.

⁹² Zie Fleurke & Hulst 2003, 52; De Lange 1995.

⁹³ Bijvoorbeeld het GSB/ISV-beleid is met zijn aandacht voor sociale, economische en fysiek-ruimtelijke aspecten een integraal programma. Bovendien verwachtte het rijk van de deelnemende of uitvoerende gemeenten dat zij de civil society, met name bewoners- en welzijnsorganisaties, bij de stedelijke vernieuwing betrekken. Tot zover is dit beleid evenals het omgevingsplan op te vatten als participatief-democratisch. De Wet stedelijke vernieuwing verlangt evenwel dat gemeenten een ontwikkelingsprogramma opstellen en dat sluit aan bij het rationele bestuur dat middels plannen ruimtelijk beleid voert. Daarmee is het GSB/ISV-beleid tegelijkertijd representatief-democratisch.

⁹⁴ Zie Peters 1999a, 211-264; Van Almelo 1999; Van Geest & Hödl 1998, 128-161.

⁹⁵ RPD 2001a; RPD 2000a, b; RPD 2000b; VROM-raad 2001; VROM-raad 2000.

⁹⁶ Zie ondermeer TK 2003-2004, 29200 XI, nr. 7, p. 13; TK 2002-2003, 28916, nr. 3, pp. 32-33.

⁹⁷ Zie Huitema 2002a, 67-68.

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld Overijssel scoort met 'mediator' (2004) *NRC Handelsblad*, 20 maart, p. 3.

⁹⁹ WRR 2002, 31.

¹⁰⁰ Zie bijvoorbeeld Weijers, I. (2004) In strafzaken moet niet bemiddeld worden, *NRC Handelsblad*, 27 april, pagina 7.

¹⁰¹ Wiggers-Rust 1999, 37-64. Zie ook Hoekema & Van Manen, in: Hertogh e.a. 1998, 44-47.

¹⁰² Wiggers-Rust 1999, 38-39.

¹⁰³ De modellen zijn immers ideaaltypen en de empirie onttrekt zich aan een dergelijke ordening.

¹⁰⁴ Een voorbeeld van dit laatste is de algemeen-verbindend-verklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst.

‘En ik zag een nieuwen hemel en een nieuwe aarde, want de eerste hemel en de eerste aard waren voorbijgegaan, en de zee was niet meer. En ik zag de heilige stad, een nieuw Jeruzalem, nederdalende uit den hemel, van God, getooid als een bruid, die voor haar man versierd is. [...] En hij voerde mij weg in den geest op een groten en hogen berg en toonde mij de heilige stad, Jeruzalem, nederdalende uit den hemel, van God; en zij had de heerlijkheid Gods, en haar glans geleek op een zeer kostbaar gesteente, als den kristalhelderen diamant.’ Openb. 21: 1-2, 9-11.

‘Jeruzalem, van ver aanschouwd,
wel saamgevoegd en welgebouwd,
o schone stede, die wij groeten.’
Loys Bourgeois, uit psalm 122: 1.¹

6 Ruimtelijke kwaliteit

Dit hoofdstuk biedt een antwoord op de vraag welke voor democratie relevante betekenissen ruimtelijke kwaliteit heeft. Dat is de eerste van drie subdeelvragen naar de betekenissen van de ruimtelijke context van beleidsvorming. De andere subdeelvragen worden beantwoord in het zevende en het achtste hoofdstuk. Dit hoofdstuk vormt een theoretische aanzet, in de twee volgende hoofdstukken worden empirische situaties geanalyseerd (zie voor wat ruimte betreft de paragrafen 7.5 en 8.5).

In dit hoofdstuk staan in paragraaf 6.1 de betekenissen centraal die voor democratie relevant zijn: eerst stedelijkheid en pluraliteit en dan openbaarheid. In paragraaf 6.2 worden drie triades van kwaliteitsbegrippen behandeld. De genoemde drie betekenissen en de drie triades verhouden zich tot elkaar als inhoud en vorm. Die verhouding wordt uitgedrukt in figuur 3. De taxonomie van triades vormt een nonet dat het democratietheoretische analysekader van de voorgaande drie hoofdstukken versterkt.

Paragraaf 6.2 over ruimtelijke kwaliteit wordt aangevuld met paragraaf 6.3 over ruimtelijke ontwikkeling. Ruimte als construct kent vergankelijkheid en nodigt uit tot (selectief) beheer en ontwikkeling. Omdat innovatie een concept is dat betrekking heeft op de ontwikkeling van kwaliteit komt dat in subparagraaf 6.3.1 aan bod. Met innovatie is een subparagraaf gewijd aan discontinuïteit. De volgende subparagraaf staat in het teken van continuïteit, namelijk territorialiteit. Vervolgens wordt in subparagraaf 6.3.3 meervoudig ruimtegebruik behandeld. Meervoudig ruimtegebruik is een voorbeeld van de toepassing van innovatie en een voorbeeld van een invulling van verbindingen tussen netwerken. Met paragraaf 6.3 is de behandelde theorie wat dichter bij praktijken van ruimtelijk investeren gebracht. Tot slot worden in paragraaf 6.4 enkele verwachtingen ten aanzien van de empirische situaties geformuleerd.

6.1 Ruimtelijke betekenissen

Deze paragraaf over ruimtelijke betekenissen biedt de kern van het antwoord op de gestelde subdeelvraag. Na een inleiding volgen twee subparagrafen. Subparagraaf 6.1.2 gaat over de samenhangende betekenissen van stedelijkheid en pluraliteit, dat zijn nog algemeen-maatschappelijke betekenissen. Subparagraaf 6.1.3 gaat over de betekenis van openbaarheid, die betekenis is het meest politiek relevant. De betekenissen hebben niet de vorm van scherpe definities. De betekenissen vormen een context van het handelen van actoren. ‘Ruimtelijke kwaliteit’ is te beschouwen als een noemer waaronder discussie en handelen plaatshebben.² Zoals in het tweede hoofdstuk is aangegeven, bestaat er een wisselwerking tussen ruimte en mensen. De veelzijdige, openbare stad maakt en wordt gemaakt door het politieke handelen van actoren. Welke consequenties actuele verschijnselen of ideeën kunnen hebben voor de kwaliteit van de

samenhang tussen ruimte en actoren wordt al behandeld in de subparagrafen 6.1.2 en 6.1.3 en dat krijgt een vervolg in paragraaf 6.3.

6.1.1 Inleiding

Ruimtelijk-beleidsvorming grijpt aan op een ervaren discrepantie tussen gewenste en aanwezige ruimtelijke kwaliteit. Hierbij beoogt het openbaar bestuur om publieke belangen in ruimtelijke inrichting te behartigen. Hoe actoren zich in een proces van ruimtelijk-beleidsvorming bewegen, wordt mede ingegeven door de beelden die zij voor ogen hebben. Bij zowel de agendering van een beleidsprobleem als de verdere beleidsdiscussies komt naar voren dat actoren verschillende ideeën over ruimte hebben en verschillende wensen ten aanzien van ruimtelijke inrichting. Er is dus een strijd over de ruimte.

Vanuit een constructivistisch perspectief is ruimtelijke kwaliteit niet eenduidig te definiëren. Daarom wordt in dit hoofdstuk een analysekader opgebouwd waarmee de ruimtelijke oriëntaties van actoren, als mede bepalend voor ruimtelijk-beleidsvorming, in beeld zijn te brengen. Om te beginnen onderscheidt deze studie drie betekenissen van ruimtelijke kwaliteit, die directe relevantie hebben voor democratie: stedelijkheid, pluraliteit en openbaarheid.³

De laatmoderne samenleving is stedelijk en dat houdt ondermeer in dat de samenleving een diversiteit kent aan actoren, activiteiten en ideeën. De modernisering omvatte arbeidsdeling, technologische ontwikkeling, economische en demografische transitie, waardenverschuivingen en migratiebewegingen waarmee het functioneren en het aanzicht van de samenleving zijn veranderd. Modernisering hield daarbij opschaling en intensivering in van (wederzijdse) afhankelijkheidsrelaties, zodat actoren als het ware tot elkaar veroordeeld zijn. De maatschappelijke diversiteit wordt uitgedrukt en verwerkt (bemiddeld, geordend, verzoend) in de openbaarheid.⁴ De pluraliteit zet aan tot een politiek handelen waarbij het samenleven wordt besproken en ingericht omdat door het verlaten van de traditie de maatschappelijke ordening geen vanzelfsprekendheid meer is. Openbaar bestuur werd een daad en was niet langer een gegeven. Zonder openbare ruimte is de stad (de wereld) een onherbergzaam landschap waarin het voor actoren moeilijk is om samen te handelen, waarin actoren geïsoleerd en/of bedreigd raken en waarin zeker de meerwaarde van het samen handelen (de verworvenheden van de moderniteit) moeilijk wordt gerealiseerd.

Het besturen krijgt vorm en inhoud in de geïnstitutionaliseerde politiek, maar de besluitvorming in bijvoorbeeld parlements- of rechtszaal kan niet 'uit het niets' plaatshebben. De instituties kunnen (op langere termijn) niet functioneren zonder het stellen van vertrouwen en de verdeling van verantwoordelijkheden, zonder het zoeken van draagvlak en het afleggen van verantwoording: processen die zich niet beperken tot de bestuurders zelf, maar waarbij de samenleving op enigerlei wijze geïnvolveerd is. Deze maatschappelijke processen omvatten het

uiten, bespreken en bijstellen van opinies tot gerijpte, gedeelde ideeën waarop besluitvorming gebaseerd kan worden. De meningsvorming vergt gelegenheid om te leren van anderen, van elders, van voorheen en voor later. Dat maakt dat toegankelijkheid voor en aanwezigheid van verschillende mensen, universaliteit, geheugen en visie van belang zijn voor openbaarheid.

6.1.2 Stedelijkheid en pluraliteit

De typische moderne ruimte en zeker de laatmoderne ruimte is stedelijk. De vorm van de stad is in toenemende mate aan verandering onderhevig en dat heeft consequenties voor wat de stad biedt: ruimte voor pluraliteit en voor openbaarheid. De postindustriële stad komt in deze subparagraaf al aan bod en dit type wordt verder behandeld in paragraaf 6.2.3 over netwerken.

In de negentiende en de twintigste eeuw zijn steden uitgegroeid tot centra van natiestaten en hebben Westerse natiestaten zich opgeworpen als mondiale centra. De modernisering gaat gepaard met wereldwijde verstedelijking, in de zin dat plaatsen worden opgenomen in netwerken waarvan de Westerse metropolen de voornaamste knopen zijn.⁵ De rurale gebieden die nog niet eerder door modernisering en verstedelijking waren meegezogen, met bijvoorbeeld een overstap naar handelsgewassen,⁶ werden in deze eeuwen ontsloten. Een treffende illustratie is dat Franse gendarmes in Nederland de versperringen van plattelandswegen verwijderden, versperringen die de lokale bewoners gebruikten om tol te heffen: de moderne, stedelijke samenleving kon niet dulden dat haar verkeer werd gehinderd door achtergebleven boeren.⁷ De stedelijkheid van de Lage Landen betreft niet alleen de ruimtelijke configuratie, maar ook en vooral de mentaliteit van de bevolking. De culturele oriëntatie van plattelandsbewoners verschilt niet veel meer van die van stedelingen. Er zijn in stad en land dezelfde kranten, uniforme curricula in de scholen en al eendere televisiezenders.⁸ Het platteland dat Auke van der Woud heeft geschetst bestaat niet meer.⁹ Het gehele landschap is nu op de stad betrokken.¹⁰

Van oudsher was de stad de tegenpool van het platteland en kon de ruimtelijke kwaliteit van zowel de ene als de andere sfeer worden geduid ten opzichte van de ander. Dat deze polariteit wegvalt, heeft als consequentie dat de stedelijke samenleving ruimtelijke kwaliteit in de stedelijkheid zelf dient te zoeken. Zoals in dit hoofdstuk wordt aangegeven, omvat die stedelijke kwaliteit pluraliteit en openbaarheid. De overweging dat steden functioneren als bron van creativiteit en als milieu voor innovatie is een reden voor positieve waardering van stedelijkheid.¹¹ De tegenstelling tussen zogenoemde rode en groene bestemmingen draagt weinig bij tot beleid dat effectief ruimtelijke kwaliteit behoudt of ontwikkelt.¹² Het toenmalige Nederlandse kabinet heeft dan ook veel kritiek gekregen op de rode contouren die het voorstelde in de vijfde nota over de ruimtelijke ordening. Toch is stedelijkheid niet vanzelfsprekend en is dus enig beleid wenselijk.¹³ Indachtig subparagraaf 2.2.2 is wellicht veeleer de betekenisloze ruimte of de non-ruimte van de laatmoderne periferie of suburb op te vatten als het tegendeel van stedelijkheid.¹⁴ Wanneer

betekenisloze ruimte tegengegaan dient te worden, laten zich de vragen stellen waaraan stedelijkheid dan betekenis ontleent en waar betekenissen zich concentreren.

Betekenenissen ontstaan uit sociale interactie. De stedelijkheid die de Lage Landen geheel bekleedt, is geen homogene waas want fysiek-infrastructurele knopen, patronen van menselijk gedrag en verdichtingen van betekenisverlening verklonteren de stedelijke waas.¹⁵ Voorbeelden van tijdelijke kernen zijn hedendaagse grand cafés die zich laten vergelijken met achttiende- en negentiende-eeuwse salons. Permanente kernen zijn bijvoorbeeld de Grote Markt in Brussel, het Binnenhof in Den Haag, het Museumplein in Amsterdam en het Central Park in New York, kernen van respectievelijk handel/toerisme, politiek, cultuur en recreatie. Lange tijd zijn bepaalde politieke, economische en anderszins sociale structuren naar representatief-democratisch model in ruimtelijke inrichting tot uitdrukking gebracht. Met name de soevereine natiestaat en de handel waren op betekenisvolle plaatsen dominant. De regeringspaleizen, het parlamentsgebouw, de beurs en dergelijke gaven dichtheid aan de (hoofd)stad.¹⁶ Die nationale stad is een beeld van het verleden geworden. Haar markante gebouwen hebben nu als monumenten en sfeermakers een vooral cultureel-toeristische betekenis. De laatmoderne stad heeft een nieuw karakter. De ontwikkeling van verdichtingen in het stedelijke weefsel is cruciaal voor de ruimtelijke kwaliteit en voor de kwaliteit van de samenleving. Het (kritische) ruimtelijke discours waarschuwt immers tegen de laatmoderne stad naar Amerikaans beeld, in het bijzonder Los Angeles. Dan of daar gaat spreiding van moderne stedelijkheid over in fragmentatie, een oneindige stedelijkheid die geen vaste kernen meer kent. De reden waarom Amerikaanse highways, shopping malls, suburbs, theme parks, ghetto's en gated communities in het (kritische) ruimtelijke discours gelden als een schrikbeeld, is dat die ruimtelijke inrichting gepaard gaat met etnische segregatie, met haves die zich veilig wanen in hun auto en in hun beveiligde toevluchtsoorden, met have-nots die zich niet uit hun situatie kunnen losmaken en met down-town verloedering.¹⁷ Dit discours gelooft niet dat Hollywood en internet een volwaardig substituut vormen voor de fysieke ruimte die mensen delen.¹⁸ Gezien de spreiding van stedelijkheid over de moderne wereld is een laatmoderne hang naar non-stedelijkheid een escapisme, dat houdt in dat veronachtzaming van urbaniteit irreëel of niet duurzaam is.¹⁹ Anders dan de bewoners van Celebration in Florida of van om het even welke gated community, zijn er veel mensen die diversiteit en levendigheid, dus de stedelijkheid van klassieke centra, blijven waarderen. Naar verluidt kampen (her)ontwikkelingsprojecten van subcentra in diverse metropolen met de tegenslag dat hoogwaardige voorzieningen als luxe restaurants en modewinkels zich er niet of niet succesvol vestigen. Bijvoorbeeld La Défense in Parijs is geen bruisende plaats geworden.²⁰

‘Hoe meer een samenleving moderniseert, hoe meer een straat tot doorgangsruimte voor het verkeer wordt en het karakter van leef- en speelruimte verliest. Kinderen, zo die nog aanwezig zijn, spelen er niet of zelden meer, volwassenen praten en roddelen er niet meer, het jaarlijkse buurtfeest op koninginnedag wordt er niet meer gevierd.’²¹

6.1.3 Openbaarheid

De Europese stad ontleent veel van haar waarde aan de verwevenheid van stedelijkheid en openbaarheid.²² Uit het stedelijke, veelzijdige en openbare leven dat ontstond in de moderniteit ontwikkelde zich onze eigentijdse democratie.²³ De historische situaties van verlichte, semi-openbare salons waar ook het politieke leven werd besproken en van een speaker’s corner waar zich een publiek verzamelde om de uiting van meningen mee te maken, illustreren deze verhouding.²⁴

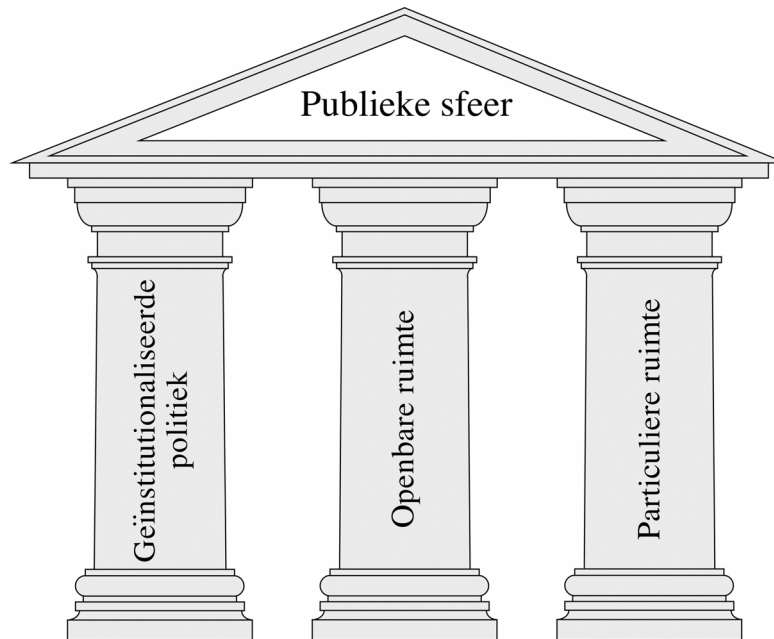
Onder leiding van Georges-Eugène Haussmann werd Parijs in de jaren vijftig en zestig van de negentiende eeuw getransformeerd; de openbare ruimte van de stad kreeg (een nieuwe) vorm. De moderne stad, zowel Parijs als andere steden, heeft ongeveer een eeuw lang gefunctioneerd, is ongeveer een eeuw lang als zodanig ervaren. In de ruimtelijke investeringen van de tweede helft van de twintigste eeuw kan een volgende golf van herontwikkeling worden gezien. De stad van Haussmann werd op haar beurt getransformeerd. Dan laat zich de vraag stellen of er nog ruimte is voor Walter Benjamins flâneur (zie noot 5). Van welk leven is de ruimtelijke inrichting de uitdrukking en welk leven staat de ruimtelijke inrichting toe? In de moderniteit is de neiging ontstaan en toegenomen om de openbare ruimte op te vatten als afgeleide van beweging.²⁵ De openbare ruimte dient het verkeer en is niets dan restruimte tussen enerzijds een openbaar-vervoershalte of parkeerplaats en anderzijds de woning of het kantoorgebouw. ‘Through the reshaping of landscapes, flâneur-ing in the open air, which is one of the attractions of any town, becomes nearly impossible, with the growing number of cars and highways.’²⁶ Het gemobiliseerde leven verplaatst zich gehaast danwel onthecht, per personenauto, door de collectieve (stedelijke) ruimte. Ook daar waar een plaats niet aan een stroom is ten onder gegaan heeft die plaats nog zelden een generatief vermogen. Ruimte die hoofdzakelijk aan vermaak ten dienste staat biedt meer een afleiding, roes of verdoving dan dat ze de gebruiker activeert.²⁷ Mona Abaza constateerde dat de overdekte winkelcentra van Caïro desalniettemin sociale en in potentie publieke functies vervullen en betekenissen hebben, al zijn die centra streng beveiligd tegen armen en dieven.²⁸ De openbare ruimte verdient behalve technisch beheer gericht op het goed functioneren als tussenruimte ook een zekere liefde: de openbare ruimte heeft namelijk een waarde die intrinsiek is of die het dagelijks gebruik overstijgt.²⁹ Het is in de openbare ruimte dat mensen die vreemden voor elkaar zijn elkaar ontmoeten en onderling een passend gedragspatroon ontwikkelen. Gedachtenuitwisseling tussen vreemden is een

noodzakelijke voorwaarde voor democratie en ‘beschaafd’ gedrag ten aanzien van vreemden is een opstap naar de rechtsstaat.

Openbare ruimte is een noodzakelijk deel van de publieke sfeer, maar het publieke is ook daarbuiten te vinden: bijvoorbeeld thuis, met een politieke discussie aan de eettafel. Het begrip ‘openbare ruimte’ duidt op een meestal fysieke ruimte die een gebruik kent van verschillende (groepen) mensen, een collectieve ruimte. Tussen die verschillende mensen, vreemden van elkaar, heeft er een confrontatie of ontmoeting plaats. Openbare ruimte is zo veilig dat er ontmoeting en dialoog kunnen plaatshebben, maar niet zo steriel dat een confrontatie met niet-dominante opinies, met sociaal-economische marginaliteit en zelfs met deviant of crimineel gedrag er uitgesloten zijn. De pluraliteit die eigen is aan openbare ruimte kan gestimuleerd worden door de vestiging van verschillende voorzieningen op één locatie en door meervoudig gebruik van gebouwen of terreinen zoals Habiforum dat voorstelt (zie subparagraaf 6.3.3).³⁰ Wanneer de betekenis van openbaarheid aan een plaats is gegeven, zal die plaats doorgaans een divers publiek blijven aantrekken. Hoewel openbare ruimte voor eenieder toegankelijk is en dient te zijn, kan een openbare plaats bij uitstek het sociaal-culturele territorium zijn van één of enkele groepen, bijvoorbeeld van een leeftijdsgroep als peuters of een subcultuur als van skaters.

Voor hetzelfde begrip ‘openbare ruimte’ hanteerden Maarten Hajer en Arnold Reijndorp de term ‘publiek domein’ omdat zij meenden dat de term ‘openbare ruimte’ het particulier eigendom van publieke plaatsen uitsluit.³¹ Bij het hier gebruikte begrip is openbare ruimte idealiter publiek eigendom, maar openbare plaatsen kunnen ook in semi-publieke of private handen zijn. In het laatste geval dient de wijze van beheer kritisch te worden bezien.³² Behalve voor de vraag wie de kosten draagt van schoonmaak, herstel, beveiliging en dergelijke, is het juridische raakvlak van publiek en privaat van belang inzake de vrijheid van meningsuiting. Het Hooggerechtshof van de Verenigde Staten van Amerika heeft bijvoorbeeld in 1980 in het arrest *PruneYard Shopping Center versus Robins* bepaald dat vrije meningsuiting (free speech) een inbreuk mag zijn op eigendomsrecht.³³ De mate van toegankelijkheid die in de Verenigde Staten wordt verlangd van winkelcentra is evenwel een aangelegenheid voor de deelstaten zodat er aan de constitutionele mogelijkheden op uiteenlopende wijzen invulling wordt gegeven.³⁴

Figuur 2. Openbaarheid



In subparagraaf 6.1.1 is aangegeven dat het besturen niet louter in en vanuit de geïstitutionaliseerde politiek kan plaatshebben, maar hoeveel breder de publieke sfeer is, is voor de democratiemodellen verschillend. In de representatieve democratie kan de publieke sfeer overwegend gesitueerd zijn in de statelijke organen, met name het parlement, en in de salon van burgerlijke families, terwijl de openbare ruimte wordt overgelaten aan het (economische) verkeer en aan het amusement. In de participatieve democratie is daarentegen een substantieel deel van de publieke sfeer gesitueerd in de openbare ruimte, waar ambteloze burgers op dagelijkse basis hun politieke rol vervullen.

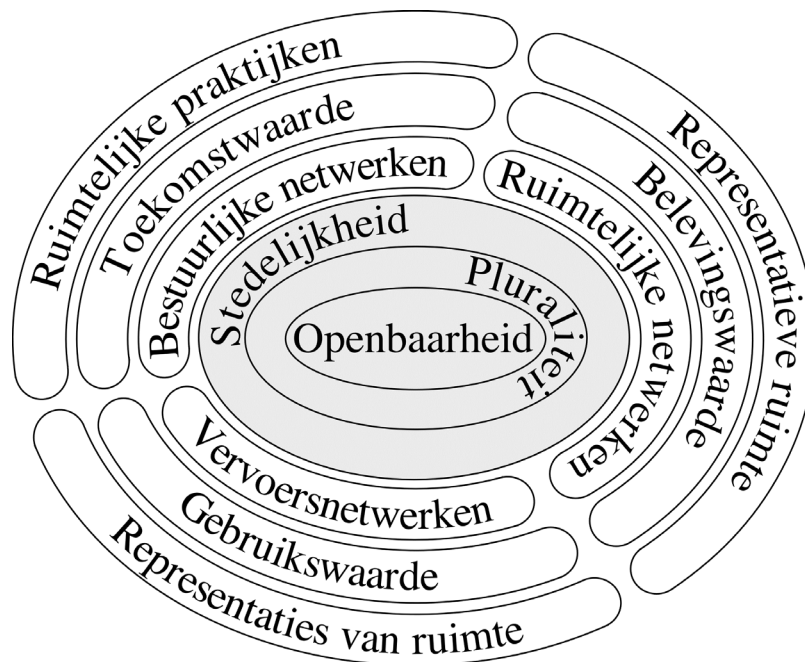
Hoewel openbare ruimte naar haar fysieke verschijningsvorm en naar haar gebruikswijzen beschreven kan worden, is openbaarheid vooral een betekenis die is en wordt verleend. Openbaarheid is primair een sociaal construct en dat maakt het mogelijk dat ook virtuele ruimte een openbaar karakter heeft, bijvoorbeeld delen van het world wide web. Omdat het een construct is en omdat het in humanitaire en politieke behoeften voorziet, heeft openbare ruimte onderhoud. De nieuwe stations voor de hoge-snelheidstreinen vormen een belangrijke opgave voor het behoud of de constructie van openbare ruimte, aldus Hajer en Reijndorp.³⁵ Bij een nieuwe stedelijkheid, te weten perifeer en/of bepaald door mobiliteit, hoort een nieuwe openbaarheid. De klassieke openbaarheid, passend bij een stadscentrum, leeft daar niet. Deze

opgave wordt in gedachten gehouden bij de situatieschets in het zevende hoofdstuk: de herontwikkeling van Rotterdam Centraal.

6.2 Analyse van ruimtelijke kwaliteit

De in paragraaf 6.1 besproken betekenissen van stedelijkheid, pluraliteit en openbaarheid vormen als het ware de inhoud van ruimtelijke kwaliteit. De vorm van dat laatste, of de verschillende facetten van kwaliteit, komen in deze paragraaf aan bod. De facetten van ruimtelijke kwaliteit zijn gelaagd en worden hier in oplopend abstractieniveau benoemd als activiteitendomeinen (netwerken), kwaliteitsdomeinen (Vitruvius) en betekenisdomeinen (Henri Lefebvre). In figuur 3 wordt één en ander weergegeven: drie binnenringen met de ‘inhoudelijke betekenissen’ van openbaarheid, pluraliteit en stedelijkheid (van meest politiek relevant tot algemeen-maatschappelijk) en drie buitenringen met de ‘formele betekenissen’ van het geografische nonet (zie tabel 5 aan het eind van deze paragraaf). In de buitenringen kunnen ruimtelijke netwerken worden geabstraheerd tot belevingswaarde en dan tot representatieve ruimte, vervoersnetwerken tot gebruikswaarde en dan tot representaties van ruimte en bestuurlijke netwerken tot toekomstwaarde en dan tot ruimtelijke praktijken. Die negen facetten worden besproken in de volgende subparagrafen.

Figuur 3. Betekenissen van ruimtelijke kwaliteit



6.2.1 Activiteitendomeinen

Ruimtelijke verschijnselen zijn vervlochten en complex. De analyse van die verschijnselen en het ruimtelijk beleid zijn dat beslist ook.³⁶ Met de opname van ‘netwerken’ in enig begripsmatig kader wordt erkend dat de samenleving door de enorme groei in het gebruik van apparaten afhankelijk is geworden van het electriciteits-, water- en gasnet.³⁷ In het Westen krijgt menselijk samenleven vorm in netwerken die de fysieke netten overstijgen, denk maar aan het begrip ‘kennisinfrastructuur’. Een analytisch raamwerk van netwerken kan bij vervlechting en complexiteit behulpzaam zijn om processen inzichtelijk te maken. Dit raamwerk krijgt een drietal dimensies. Met gebruikmaking van werk van Luca Bertolini en Tejo Spit en van Anja Zweedijk en Zerline Serlie worden ruimtelijke en vervoersnetwerken voorgelegd. Vervolgens wordt uit de bestuurskundige benadering van governance als sturing in netwerken het concept van bestuurlijke netwerken overgenomen.

Ruimtelijke en vervoersnetwerken

In hun vergelijkende studie naar herontwikkeling van stationslocaties concentreerden Bertolini en Spit zich op de concepten van knoop en plaats.³⁸ Hun knopen, en daarmee netwerken, hebben twee connotaties. Zij beschouwden het treinstation ten eerste als knoop in transportnetwerken. Ten tweede wordt het station wel als knoop in sociaal-economische netwerken beschouwd, maar dit blijft volgens de auteurs meer een veronderstelling. Zij waarschuwden namelijk dat het sociaal-economische potentieel van een vervoersknoop niet noodzakelijk verwerkelijkt wordt. Bertolini en Spit definieerden ‘plaats’ als ‘[...] all the built and open spaces, together with the activities they host, contained within the perimeter designed by a “walkable radius” centred on the railway station building, as amended to take account of case-specific phsyical-psychological, functional-historical and development features.’³⁹ De auteurs gaven aan dat er verscheidene pogingen zijn gedaan om een integrale typologie van stationslocaties op te stellen. ‘However, a central problem is that approaches tend to be based on either a node or a place perspective, and rarely account for process and institutional variables. [...] an integrated framework of analysis would have to comprise both node and place variables, but also process and context factors. In order to complete such a framework, the latter two factors must be understood.’⁴⁰ Een alternatief voor danwel aanvulling op knoop en plaats is een raamwerk dat bereikbaarheid en dienstverlening centraal stelt. Anja Zweedijk en Zerline Serlie construeerden inderdaad zo een knoop/plaats-model voor stationslocaties.⁴¹ Daarbij vergeleken zij het ene treinstation met het andere, waardoor het station een van de omgeving geïsoleerd verschijnsel blijft. Zweedijk en Serlie operationaliseerden de concepten van knoop en plaats met bereikbaarheid. Die bereikbaarheid is niet meer dan de ervaring van het transportnetwerk ter plaatse. Hun knoop/plaats-model kan nog

wel gebruikt worden om de positie te beschrijven die een station inneemt binnen de hiërarchie van ruimtelijke en vervoersnetwerken.

Het voorgenoemde is niet zonder gevolgen voor het stadsbegrip. Een stad wordt niet meer gedefinieerd als een nederzetting met stadsrechten en niet meer als een nederzetting waar de tewerkstelling in de primaire sector wordt overtroffen door die in de secundaire, tertiaire en quataire sectoren van productie. Ondanks de grensstellingen van ruimtelijke ordening zijn veel van de Vlaamse en de Nederlandse steden ook morfologisch nauwelijks van het platteland te onderscheiden. Wat het stadsbegrip dan wel invulling geeft, is de hiërarchische positie die de nederzetting in netwerken inneemt. Het gedachtengoed rondom de vijfde nota over de ruimtelijke ordening ligt op de lijn van deze overwegingen. In Nederland bedient het ruimtelijk beleidsdiscours zich van de termen ‘netwerkstad’ en ‘stedelijk netwerk’. Mike Duijn en Henk Puylaert gaven in een analyse van het concept van het stedelijke netwerk aan dat deze term wijst op feitelijke functionele relaties, ontwikkelingspotenties of toekomstige, gewenste functionele relaties, en de wijze waarop steden elkaar percipiëren. De auteurs waarschuwen ervoor om in het ruimtelijk beleid alleen oog te hebben voor de potenties en niet voor de andere twee elementen.⁴²

Na kennisname van de analysekaders van enkele auteurs zijn voor het raamwerk van dit onderzoek twee soorten netwerk te omschrijven. De ruimtelijke netwerken bestaan uit de aarde zelf, het door mensenhanden gemaakte landschap, stedelijk weefsel, kortom: het in de ruimte neergelegde patroon van menselijke activiteit. De vervoersnetwerken bestaan uit de flitsen en stromen van menselijke activiteit, uit de beweging van mensen, goederen en informatie plus de infrastructuur die daarvoor nodig zijn. Vervoersnetwerken voeden de plaatsen in een ruimtelijke netwerk of onthouden deze voeding. In de concentratie en geleiding binnen netwerken tekenen zich hiërarchieën af. Langs de lijnen van netwerken zijn wellicht processen van heroriëntatie, verschuiving en verplaatsing van meer belang binnen de dynamiek als geheel, dan het eigenlijke genereren van nieuwe activiteiten. Netwerken kennen dus verdelingsvraagstukken, vraagstukken van macht. De keuze van halteplaatsen van hoge-snelheidstreinen is hiervan in de beleidspraktijk een treffend voorbeeld.⁴³ Een ander voorbeeld is de strijd om aandacht van en door massamedia.

Aan de notie van netwerken zijn normatieve opvattingen te verbinden en dit gebeurde in het nationaal verkeers- en vervoersplan *Van A naar Beter*: ‘De ontwikkelingen naar een netwerksamenleving en een netwerkeconomie liggen ten grondslag aan de keuze voor het begrip stedelijk netwerk. Het stedelijke netwerk vormt een algemeen beleidsconcept, dat op een aantal plaatsen in Nederland toepasbaar is. Het stedelijk netwerk vraagt om een samenhangend beleid, met het doel te komen tot een aantrekkelijke verscheidenheid van woon- en werkmilieus en een efficiënt (her)gebruik van de bestaande ruimte in de steden, en het behouden en verder ontwikkelen van de nog open structuur in en rond de steden, met veel waardevolle groene ruimte. De verstedelijking (wonen, werken, voorzieningen) wordt bevorderd waar stedelijke functies

aansluiten op de knopen in de vervoernetwerken.⁴⁴ Het concept van een stedelijk netwerk dat het nationale ruimtelijk beleid voorhoudt, komt terug in de situatieschetsen en vooral in het achtste hoofdstuk.

De notie van space of flows, meer in het gebruik door bijvoorbeeld Luuk Boelens dan in de oorspronkelijke uitleg van Manuel Castells, omvat deterritorialisering en virtualisering.⁴⁵ Echter, zelfs bij de huidige Westerse techniek en cultuur blijft fysieke ruimte bestaan en blijven tastbare plaatsen van groot belang voor het menselijke samenleven (zie subparagraaf 6.3.2). De space of flows is wel degelijk ingebed in fysieke ruimte. In de metropool, toonbeeld van het laatmoderne, gemondialiseerde en jachtige leven,⁴⁶ blijft de ontmoeting betekenisvol. In New York treffen diplomaten uit verschillende werelddelen elkaar als goede bekenden in een coffee and bagels shop tussen de paar hotels nabij de gebouwen van de Verenigde Naties. In de Randstad treffen oud-klasgenoten en politieke vrienden elkaar in het voorbijgaan op station Utrecht Centraal. Daar en in het Haagse centrum zijn ministers te zien, wordt de nabijheid en genaakbaarheid van politiek zichtbaar. Als plaats zijn ook van belang de grand cafés waar meer dan bij een vluchtige ontmoeting confrontatie en uitwisseling van ideeën mogelijk zijn. Een etablissement is overigens niet zomaar een grand café: kwesties als locatie, inrichting en publiek zijn kritieke factoren.

Geert Teisman sprak in zijn tweede oratie over de onbegrensde van de netwerksamenleving. Twee verschijningsvormen daarvan zijn internationalisering en onthechting van plekken. In ruimtelijk opzicht leiden die ontwikkelingen ertoe dat stromen in netwerken belangrijker worden, misschien belangrijker dan de knopen op netwerken. Daarbij bepalen de stromen in het netwerk welke knopen zich ontwikkelen en welke niet. Allicht heeft dat ook bestuurlijk consequenties.⁴⁷ Teisman impliceerde zo een (te) revolutionair karakter van de netwerksamenleving. Het belang van stromen en knopen is geen recent verschijnsel. Historisch ontwikkelden de steden zich op lijnen van bevolkingsconcentraties en productiecentra, zoals Holland aan de Noordzee tussen de Oostzee, Vlaanderen en Engeland of zoals de kaapkolonie in Afrika tussen Europa en Azië. Het belang van stromen en knopen, van netwerken, is een gekend modern verschijnsel. Wat nu verandert is niet zozeer het patroon alswel de aard van stromen, meer communicatie en rechten, en de morfologie van plaatsen, de laatmoderne leefomgeving. Beleid en instituties veranderen mee.

Beleidsnetwerken en bestuurlijke netwerken

In onze complexe samenleving zijn er interdependenties van bestuurslagen, bedrijven en andere maatschappelijke actoren. Decentralisatie en het subsidiariteitsbeginsel bij de overheidslagen, alsook elk nieuw publiek-privaat samenwerkingsverband, kunnen gezien worden als het bijna tastbare weefsel van bestuurlijke netwerken. De bijna permanente behoefte om gebruik te maken

van de middelen van een andere actor, middelen als geld, kennis en politieke steun, dwingt alle publieke en private actoren om zich aan te passen, om samen te werken en om enige coördinatie toe te laten. Bestuurlijke netwerken dienen om menselijke energie te bundelen en te richten op kwaliteit voor nu en later. Gezien de maatschappelijke en de natuurlijke eisen, kort gezegd: ruimtedruk, vergt dat innovatie. In beschouwingen worden innovatie en kwaliteit vaak gezocht in samenwerking (zie subparagrafen 1.1.3 en 6.3.1).

Samenwerkende sturing houdt in dat ordening en allocatie plaatsvinden door interbestuurlijke samenwerking, publiek-private samenwerking en burgerparticipatie.⁴⁸ Het begrip governance als sturing in netwerken omvat die praktijken. Ten aanzien van interactie van actoren is aan theorievorming en onderzoek gedaan binnen de handelingsgerichte benaderingen van de rationele-keuzetheorie en de speltheorie en met het oog op netwerken of interactieregels.⁴⁹ Het concept van beleidsnetwerken omhelst zowel beleid als organisatie.⁵⁰ Zolang beleid voornamelijk intra-organisationeel wordt gevormd kan het aspect van organisatie probleemloos verondersteld worden bij bestudering van beleid, maar toenemende interorganisationale beleidsvorming noopt tot een heroriëntatie.⁵¹ Beleidsnetwerken zijn ‘[...] sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma’s.’⁵² Vanuit die netwerken wordt een beleidsveld gestuurd, zij het dat actoren daarbij verschillen qua probleemdefinitie, belangen, visie en doelstellingen en qua beïnvloedingsmogelijkheden. Dat maakt dat de interactie- en communicatiepatronen niet vrij zijn van strijd.⁵³ Netwerksturing omvat volgens Ron Cörvers ‘[...] de sturingspogingen van een overheid die gericht zijn op het beïnvloeden van de onderlinge afhankelijkheden tussen de bij een probleemcomplex betrokken publieke en private actoren teneinde een gemeenschappelijke doelstelling te formuleren en realiseren.’⁵⁴ Aan de typeringen van beleidsnetwerken mag worden toegevoegd dat behalve organisaties ook individuen actoren (kunnen) zijn en dat hier in plaats van besturen gesproken wordt van invulling en richting geven. De essentie van een beleidsnetwerk is dat de actoren daarin elkaar in voortdurende nodig hebben.

Het concept van een netwerk om aan te geven hoe beleid tot stand komt en hoe actoren onderlinge relaties onderhouden, kan ook worden gebruikt om te spreken over bestuurlijke organisatie. Volgens Frank le Clerq dient de bestuurlijke hiërarchie het veld te ruimen voor het bestuurlijke netwerk.⁵⁵ Decentralisatie wijzigt de intensiteit van sturing maar wist de hiërarchische lijnen niet uit. Wat er op het decentrale niveau gebeurt is meer bepalend voor de vraag of er van een bestuurlijk netwerk kan gesproken worden. De bestuurlijke arrangementen van agglomeraties, stadsgewesten en stedelijke zones hebben hun eigen positie met betrekking tot ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer. De bonte wereld van gezamenlijke commissies, platformen en projectorganisaties, zowel op het opgerekte meso-niveau als binnen een stad zelf, wacht een bestuurskundige exploratie.⁵⁶ Het lijkt wel duidelijk dat een overgang van hiërarchie

naar netwerk een grotere nadruk legt op het regionale schaalniveau, maar wat de verdere consequenties kunnen zijn voor de bestuurlijke organisatie, in termen van met name verantwoordelijkheid en vertrouwen, blijft nog onhelder. De idee van bestuurlijke netwerken kan in elk geval worden geplaatst naast de vervoersnetwerken van de infrastructuur en de ruimtelijke netwerken van de ruimtelijke of de urbane configuraties. Dat vormt de eerste van drie triades. De volgende triade bestaat uit kwaliteitswaarden.

6.2.2 Kwaliteitsdomeinen

De kwaliteit van ruimte krijgt invulling in relatie tot bestaande en toekomstige behoeften ten aanzien van die ruimte. Zo zijn voor de ruimtelijke kwaliteit van een industriestad de toegang tot grondstoffen en afzetmarkten belangrijk en voor de kwaliteit van een postindustriële stad zijn dat aangename of prikkelende milieus voor wonen, recreëren en werken. Het is aan overheden om uiteenlopende en tegenstrijdige behoeften ten aanzien van ruimte tegen elkaar af te wegen, met elkaar in evenwicht te brengen op de grotere schaal van meerdere gebieden of om die behoeften met elkaar te verzoenen binnen een enkele betwiste ruimte.⁵⁷ Twee belangrijke complicaties zijn dat niet iedere behoefte, ongeacht de mate waarin deze redelijk en billijk is, even krachtig wordt verwoord en dat niet iedere behoefte leeft in het hier en nu. Het duurzaamheidsbegrip onderschrijft dat laatste. Dat een behoefte niet zondermeer wordt erkend, is te illustreren met opvattingen over de ruimtelijke kwaliteit van VINEX-wijken: terwijl de meeste bewoners tevreden zijn met de nieuwbouw, laken ruimtelijk deskundigen en in hun navolging politici ondermeer het te burgerlijke karakter, de te grote uniformiteit en de dwaze trend van historiserende architectuur. De collectieve invullingen van ruimtelijke kwaliteit hangen samen met maatschappelijke belangen en idealen. Zo ontstaan professionele en sectorale invalshoeken van ruimtelijk beleid.

Het Nederlandse ruimtelijk beleid houdt een kwaliteitsconcept voor waarin het zogenoemd algemene belang is vervat en dat de sectorale invullingen van kwaliteit overstijgt (zie vijfde hoofdstuk). Zo adviseerde bijvoorbeeld de commissie-Van den Bergh die in 1947 werd ingesteld om te onderzoeken in hoeverre de Woningwet herziening behoefde, om ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in afzonderlijke wetten te regelen. De scheiding, zo beargumenteerde de commissie in 1950, moet plaatsvinden '[...] teneinde principieel te doen uitkomen dat de ruimtekundige ordening een eigen doel heeft, namelijk alle bij de bestemming en het gebruik van de grond betrokken belangen gelijkwaardige behartiging te doen toekomen [...]'.⁵⁸

De ruimtelijke disciplines kennen drie vakeigen waarden. Die waarden zijn opgenomen in de vierde nota over de ruimtelijke ordening uit 1988. In een commentaar hierop schreef Niek de Boer: 'De vierde nota zou, dat werd allang gefluisterd, de nadruk leggen op "ruimtelijke

kwaliteit”. Dat was niet zo opzienbarend omdat ruimtelijke ordening zich per definitie met de kwaliteit van de omgeving bezighoudt. De kwaliteit van het leefmilieu verwijst naar de inrichting van de omgeving, functioneel en visueel, naar architectuur en stedenbouwkundige vormgeving die affectieve waarden oproepen. “Gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde zijn de drie elementen die samen de ruimtelijke kwaliteit bepalen”, zegt de *Nota* en ze noemt de volgende “basiswaarden”: een goed onderhouden fysieke omgeving, een schoon milieu, een veilige omgeving, ruimtelijke keuzevrijheid en ruimtelijke verscheidenheid.⁵⁹ Het was niet de bedoeling van het Ministerie van VROM dat de drie vakeigen waarden worden gelijkgesteld aan economische, sociale en ecologische waarden, maar voor ondermeer de VROM-raad blijkt een dergelijke vertaling toch voor de hand te liggen.⁶⁰ De parlementaire werkgroep Vijfde nota ruimtelijke ordening erkende dat gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde terugvoerbaar zijn op ideeën van de Romeinse architect Marcus Vitruvius Pollio.⁶¹

De gebruikswaarde en belevingswaarde van ruimte zijn doorgaans makkelijker te herkennen en beschrijven dan de toekomstwaarde. Vaak zal toekomstwaarde erin gelegen zijn functionaliteit of beleving binnen de eigen ratio zo in te richten dat deze meest duurzaam is. Wellicht wordt de grootste duurzaamheid geboden door een combinatie van functionaliteit en beleving. Duurzame alternatieven en evenwichtige combinaties doen een beroep op het organisatorische en het innovatief vermogen van de inrichters van de ruimte (zie paragraaf 6.3).

6.2.3 Betekenisdomeinen

Henri Lefebvre poneerde een met Vitruvius’ onderscheid vergelijkbare triade met representaties van ruimte, representatieve ruimte en ruimtelijke praktijken.⁶² Zoals in subparagraaf 2.2.3 is weergegeven, achtte Lefebvre in Venetië één en ander met elkaar in evenwicht. Het nastreven van een dergelijk evenwicht in stedelijkheid kent duurzaamheid.⁶³

- Representaties van ruimte zijn de conceptualisaties van deskundigen en gevestigde machten, die inwerken op de ruimte zoals die dagdagelijks met symbolen wordt ervaren (de representatieve ruimte). Lefebvre situeerde kapitalisme en ideologieën in de representaties van ruimte; fabrieken, kantoorgebouwen en monumenten zijn daar de uitdrukkingen van.⁶⁴ Ook voor masculiene overheersing was Lefebvre gevoelig, in de zin dat hij in een toren een fallus-symbool erkende.⁶⁵ De conceptualisaties rationaliseren de representatieve ruimte en tasten deze aan. Representaties van ruimte geven invulling aan gebruikswaarde door ruimte met voorbijgaan aan de *genius loci* op te vatten als gebruiks- of handelsartikel (commodity).⁶⁶
- Representatieve ruimte biedt plaats aan belevingswaarde, een objectief onbenoembaar en kwetsbaar verschijnsel. Wellicht kan naast persoonlijke ervaring alleen poëzie de representatieve ruimte benoemen. Lefebvre zelf liet het dionysische ook alle ruimte.⁶⁷ In de

laatmoderniteit, aanvullend op Lefebvres analyse, kan belevingswaarde in haar tegendeel komen te verkeren door de commodificatie van de eens spontane vreugde, het ruimtelijke discours hanteert daarvoor het begrip ‘disneyficatie’.⁶⁸ In de gethematiseerde, commerciële ruimte van een pretpark of resort wordt de ruimtelijke praktijk van het feest omgevormd tot gebruiks- en zelfs verbruiksartikel.⁶⁹ Een zo kunstmatige ruimte heeft niets meer van een leefomgeving.

- Ruimtelijke praktijken omvatten het verkeer tussen plaatsen en de vaardigheden in de omgang met ruimte. Daarin hebben zowel productie als reproductie van ruimte plaats zodat toekomstwaarde in ruimtelijke praktijken wordt bepaald. De realisatie van toekomstwaarde in ruimtelijke praktijken wordt in paragraaf 6.3 verder behandeld.

Toekomstwaarde wordt in het beleidsdiscours verwoord met een positieve connotatie die eigen is aan de Westerse traditie van een eschatologie uit het christendom en van een vooruitgang uit de Verlichting. De toekomst is echter alleen goed wanneer we die zo maken en daartoe moet steeds het nieuwe beproefd worden. Dat ‘open einde’ past bij een relatief ruimtebegrip (zie paragraaf 2.2). De ruimte wordt voorgesteld in utopieën en in beleid, ze wordt beleefd en meegevoerd (enacted) in handelen als wonen, werken, verplaatsen en recreëren. Er zijn dan de aspecten van voorgestelde, beleefde en in handelen meegevoerde ruimte.

Tabel 5. Geografisch nonet

<i>Activiteitendomeinen</i>	<i>Kwaliteitsdomeinen</i>	<i>Betekenisdomeinen</i>
Ruimtelijke netwerken	Belevingswaarde	Representatieve ruimte
Vervoersnetwerken	Gebruikswaarde	Representaties van ruimte
Bestuurlijke netwerken	Toekomstwaarde	Ruimtelijke praktijken

6.2.4 Geografisch nonet

In dit laatste deel van paragraaf 6.2 wordt toegelicht welke samenhang het geografische nonet kent en hoe het gebruikt kan worden om ruimtelijke kwaliteit te analyseren of benoemen. Wat in figuur 3 is weergegeven als drie buitenringen zijn ‘formele betekenissen’ van ruimtelijke kwaliteit. Van die betekenissen kunnen ruimtelijke netwerken worden geabstraheerd tot belevingswaarde en dan tot representatieve ruimte, vervoersnetwerken tot gebruikswaarde en dan tot representaties van ruimte en bestuurlijke netwerken tot toekomstwaarde en dan tot ruimtelijke praktijken. De begrippen die in tabel 5 samen in een rij staan, zijn niet aan elkaar gelijk maar zijn gelijksoortig binnen hun eigen triade.⁷⁰

Van oudsher hield het leven in ergens te leven en niet om het even waar, maar op een specifieke plek: de plaats van het huis, de familie, het dorp, de stam, de streek, de stad, het land. Een verplaatsing was een tijdelijke onderbreking van het ergens zijn en was daarom zwaar beladen, denk aan bedevaarten en aan de periodieke gang van boeren uit een geïsoleerd dorp naar de stadsmarkt (waar zij zich na verkoop van oogst en nijverheid in dranklocalen te buiten konden

gaan). Mensen die niet aan een plek waren gebonden en zich voortdurend verplaatsten, hadden een bedenkelijke reputatie of toch een marginale positie: chirurgijns, handelsreizigers, zeelui, circusartiesten, zigeuners. Traditionele gemeenschappen hadden te vrezen voor stromen die over hen heen konden komen, die hen konden ontwortelen, of dat nu een passerende legermacht was of een volksverhuizing. Na de Middeleeuwen, met de modernisering, werd zich verplaatsen meer normaal. De moderne mens is graag pionier en avonturier. In de laatmoderniteit is mobiliteit zelfs een norm, wie thuis blijft doet niet mee en telt niet mee.⁷¹

In het activiteitendomein van de ruimte is de oorspronkelijke beleving gesitueerd, de ervaring van de mens die leeft op zijn plaats. In de cultuur en haar organisatie, het activiteitendomein van het bestuur, leefde geen toekomstwaarde die voorbijging aan de leefomgeving en ervaringswereld. De ruimtelijke praktijken onderhielden dan ook de plaats, de mensen en hun ervaring. Door modernisering krijgt het activiteitendomein van het vervoer een grotere betekenis. Uiteindelijk heeft de stroom niet langer een van de plaats afgeleide betekenis, maar een zelfstandige betekenis. Dan is ruimte minder een plaats die wordt beleefd en meer een locatie (een bron, een bestemming, een tussenstop, een afzetmarkt) die wordt gebruikt. Het leven van moderne mensen is nog weinig één met hun fysieke leefomgeving. Voor het individu staat de ruimte buiten de verworven identiteit en de ruimte is ondergeschikt: ruimte wordt zo gemodelleerd dat die de geconstrueerde identiteit uitstraalt en bevestigt. Het individu onderkent dan in de collectieve ruimte niet zozeer met anderen gedeelde betekenissen alswel dat voor het individu de collectieve ruimte een etalage is waar hij zich toont aan een geselecteerd publiek.

Een huis kan de omslag in betekenissen van ruimtelijke kwaliteit illustreren. Het traditionele huis werd bepaald door de aard van de agrarische economie en de lokale omstandigheden en gebruiken (ruimtelijke praktijken), bijvoorbeeld een hut in een kring op droog zand, met een collectieve veeschuur en hal voor samenkomst, en dat huis maakte zijn bewoner tot deelgenoot van het dorp en de stam of het volk (representatieve ruimte), bijvoorbeeld door een huisaltaar gewijd aan een tribale voorouder of regionale god. Het moderne huis kan los staan van de activiteiten van zijn bewoner, een Brit kan een aandeel hebben in de exploitatie van een Argentijns landgoed ver weg van zijn Engelse buitenhuis (ruimtelijke praktijken) en hij kan zijn huis laten ontwerpen naar de ideeën van een antroposofisch architect die in bepaalde Franse kringen erg in de mode is (representaties van ruimte). Wellicht maakt het Engelse huis deel uit van een omheind landschap met villa's en sportfaciliteiten dat onder verwijzing naar natuurbehoud door het openbaar bestuur wordt gevrijwaard van de eenvoudige woonwijken waar de stedelijke bevolking in de regio om vraagt.

Over kapitalisme, schaalvergroting en hedonisme is hier geen waardeoordeel uit te spreken, maar er is wel op te wijzen dat het tot verbruiksartikel maken van ruimte duurzame ontwikkeling belet en dat het exclusief maken van ruimte de kansen op synergie vermindert. Van

meer concrete ruimtelijke ontwikkeling worden in de volgende paragraaf enkele thema's behandeld.

6.3 Ruimtelijke ontwikkeling

De betekenissen van stedelijkheid, pluraliteit en openbaarheid en het geografische nonet, die in de voorgaande paragrafen zijn gepresenteerd staan nog op afstand van praktijken van ruimtelijk investeren. Het opgebouwde analysekader wordt toegepast in het zevende en het achtste hoofdstuk, maar reeds in deze paragraaf wordt de theorie in verband gebracht met enkele thema's van samenleving en beleid: innovatie in subparagraaf 6.3.1, mondialisering en met name deterritorialisering in subparagraaf 6.3.2 en meervoudig ruimtegebruik in subparagraaf 6.3.3. Maatschappelijke (economische) processen van schaalvergroting en specialisatie kennen internationalisering en brengen spanningen met zich mee tussen het mondiale en het locale, tussen stroom en plaats. De wens om in dat spanningsveld verschillende betekenissen van kwaliteit te behouden en zelfs te ontwikkelen, maakt ruimtelijke vraagstukken complex en urgent. Innovatie en meervoudig ruimtegebruik worden in onderzoek, advisering en beleidsvorming genoemd als oplossingen voor een tekort aan kwaliteit en als antwoorden op ruimtedruk. Meervoudig ruimtegebruik is een voorbeeld van de toepassing van innovatie, meervoudig ruimtegebruik is ook een invulling van verbindingen tussen netwerken. Innovatie en meervoudig ruimtegebruik zijn behalve technisch-inhoudelijke opgaven ook sturingsopgaven. Het in deze paragraaf behandelde helpt om de verscheidene thema's te herkennen in de empirische situaties.

6.3.1 Innovatie

Het ruimtegebruik is aan verandering onderhevig en het ruimtelijk beleid reageert en anticipeert daarop. Het geldt daarbij als vanzelfsprekend dat de ene verandering de andere niet is: het begrip 'innovatie' veronderstelt een gewenste discontinuïteit en heeft een positieve connotatie. Naast allerhande slijtage is vernieuwing een principe van de beweging van opkomst en verval. Als gevolg van innovatie vormen opkomst en verval in de geschiedenis geen kleine, gesloten cyclus maar is er iets van een voortdurende ontwikkeling. De geschiedkunde hanteert veeleer de termen 'discontinuïteit', 'wending', 'evolutie' en 'revolutie' dan de term 'innovatie'. Innovatie wordt wel als zodanig belicht bijvoorbeeld waar de psychologie en de organisatiekunde leren bestuderen of waar de economie en de bedrijfskunde transactiekosten aan de orde stellen. Leren is ook een belangrijk thema in recent bestuurskundig onderzoek.⁷² Bart Nooteboom wees erop dat innovatie misschien vooral plaatsheeft in interorganisatorische processen en niet zozeer intern bij een organisatie.⁷³ Daaruit volgt een dilemma tussen enerzijds vaste samenwerkingspatronen die wel vertrouwen scheppen maar innovatie niet bevorderen en anderzijds kortdurende, wisselende

samenwerkingspatronen die minder of moeilijker vertrouwen laten ontstaan maar die wel creatieve chaos in zich bergen.⁷⁴ Moet bij bestuur of sturing dan worden gekozen tussen rigiditeit en dynamiek teneinde beleid innovatief te laten zijn? Dit dilemma doet zich concreet voor bijvoorbeeld in het Nederlandse openbaar bestuur waar diverse vraagstukken nieuwe vormen van regionale sturing wenselijk maken, terwijl aan de drie thorbeckiaanse bestuurslagen wordt vastgehouden.⁷⁵ Het dilemma bij innovatie is een verbijzondering van rationalisering en samenwerking zoals die gelden voor beleidsvorming in bredere zin (zie paragraaf 1.1).

De spreiding en acceptatie van innovatie is een thema in de etnografie of culturele antropologie (denk aan modernisering), de bedrijfskunde of economie (denk aan de ‘wet van de remmende voorsprong’) en in de voorlichtingskunde.⁷⁶ Onder invloed van voorlichtingskundigen wordt innoveren meer opgevat als een discursieve praktijk. De studie *Diffusion of Innovations* van Everett Rogers, oorspronkelijk uit 1962, geldt hier als erg invloedrijk. Niels Röling noemde evenwel een aantal punten van kritiek op Rogers en stelde dan dat een meer participatieve benadering diens werk op die punten aanvult.⁷⁷ Rogers zelf onderschreef dat de communicatiewetenschap zich te eenzijdig en kortzichtig heeft georiënteerd op lineaire processen.⁷⁸

Innovatie vereist ondermeer dat actoren de mogelijkheid hebben om initiatieven te ontplooiën. Liberalen en economen spreken in dat verband over entrepreneurschap. Vaak beperken instituties de ruimte voor initiatieven.⁷⁹ Het Nederlandse marktregime voor openbaar vervoer houdt bijvoorbeeld in dat het openbaar bestuur aanbesteedt en dat bedrijven daarop kunnen reageren. Daaraan is het risico verbonden dat de commerciële potenties van de markt, denk aan nieuwe niches en consumenten, alternatieve busroutes of nieuwe voertuigtypen, niet ten volle worden benut.⁸⁰ Omdat een innovatieve, flexibele economie vereist dat mensen iets nieuws durven proberen, zijn in het faillissementsrecht de voor de ondernemer persoonlijk nadelige consequenties van onsuccesvol ondernemerschap verkleind.⁸¹ Het aantal faillissementen wordt minder een indicator van economische malaise en het aantal opgestarte ondernemingen wordt meer een indicator van economische veerkracht.

Innovatie verlangt wellicht enige creatieve chaos en ruimte voor uniciteit.⁸² Toch is beleidsmatige innovatie niet onmogelijk. Planning veronderstelt veelal orde, kenbaarheid, voorspelbaarheid en maakbaarheid (zie paragraaf 5.1). Het succes van programma’s voor onderzoek en ontwikkeling bij tal van bedrijven illustreert dat vernieuwing niet louter het resultaat van toeval hoeft te zijn. Zelfs nu sinds de tweede helft van de twintigste eeuw de maakbaarheid van de samenleving weer is genuanceerd,⁸³ houden de inspanningen ten aanzien van de ruimte het karakter van veranderend en vernieuwend.⁸⁴ Hiermee omvat innovatie zowel het realiseren van dat wat is gedacht en dus bestaat als het creëren van dat wat wordt ontdekt.⁸⁵

In planologie en stedenbouwkunde is het innovatieperspectief bedoeld als een correctie op het conserverende karakter van de ruimtelijke ordening van plannen en bestemmen (zie paragrafen 5.2 en 5.3). Innoverende beleidsthema's, initiatieven en programma's kwamen over elkaar heen te buitelen: van ruilverkaveling via plattelandsontwikkeling tot plattelandsvernieuwing, van stadsvernieuwing tot stedelijke vernieuwing, stedelijke ontwikkeling en city marketing, of van natuurbehoud tot natuurontwikkeling.⁸⁶ Het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing en de stimulering van meervoudig ruimtegebruik zijn ook goede voorbeelden (zie subparagraaf 6.3.3). De betrokkenheid van deskundigen wordt een evenwichtsoefening wanneer innovatie wordt erkend als een beweging tussen chaos en planning. Experts kunnen standard operating procedures ontwikkelen die hun flexibiliteit en leervermogen inperken, maar tegelijkertijd beschikken zij over kennis en ervaring die nodig zijn om met complexiteit om te gaan (zie ook vijfde hoofdstuk).

De omgeving waarin innovatie plaatsvindt is vaak complex. Technische ontwikkelingen worden door actoren ingezet en dan afgestemd op herkenbaar relevante factoren als de markt voor die technologie en de verschillende referentiekaders of belangen van de betrokken ontwikkelaars. Naarmate innovatie op een meer geaggregeerd niveau plaatsvindt, bijvoorbeeld op het niveau van het vervoersysteem vergeleken met dat van een vrachtautomotoronderdeel, zijn er voor het succes van die innovatie meer factoren relevant die op afstand staan van de technologie zelf. Denk bijvoorbeeld aan gewoonten en voorkeuren van reizigers en vervoerders. Het gaat dan veel meer om instituties, om organisatorische aanpassingen en culturele beperkingen. Cultuur, structuur en technologie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.⁸⁷ Het besef hiervan leidt tot meer aandacht voor de maatschappelijke verankering van technische ontwikkeling.

Een belangrijke vernieuwing van ruimtelijk beleid houdt in dat belevingswaarde prominenter wordt.⁸⁸ Het beleidsdiscours kent de achtereenvolgend meer specifieke begrippen belevingswaarde, culturele planologie en beeldkwaliteit.⁸⁹ De welvaartsbasis van de samenleving lijkt gegarandeerd, er worden her en der uiteenlopende verschijnselen van mondialisering gesignaleerd en dus is er in de samenleving ruimte om aan de orde te stellen wie we in Nederland eigenlijk zijn.⁹⁰ Wat is de samenhang tussen ruimte, cultuur en identiteit? Leveren we de centra van metropolen uit aan de amusementsindustrie? Herstellen we in Noord-Nederland de oorspronkelijke kust door de Wadden uitbreiding te bieden en te gaan bouwen op wierden en terpen? Kortom, wat is de gewenste balans tussen vernieuwing, herbestemming en conservatie? Staatssecretaris van Cultuur Rick van der Ploeg stelde: 'De opgave voor architecten en vormgevers is daarbij de bestaande cultuur-historische kwaliteiten als inspiratiebron te betrekken zonder te vervallen in historisend bouwen.'⁹¹ Het lijkt waarschijnlijk dat dit thema nog verder zal opbloeien en een praktische uitwerking zal krijgen. André Verbaan, projectleider voor de vijfde nota over de ruimtelijke ordening: 'Met de *Nota Belvedere* staan we pas aan het begin van een

discussie hoe we de culturele identiteit en gemeenschappelijk historisch besef in ruimtelijk beleid moeten incorporeren.⁹² De idee van dit programma, kort aangeduid met de paradox ‘behoud door ontwikkeling’, leent zich meer voor een uitnodiging dan voor een directief.

6.3.2 Territorialiteit

Manuel Castells gaf aan dat er naast de space of places een space of flows ontstaat. Sommige netwerkdenkers rennen hem voorbij en stellen dat de gekende space of places helemaal wordt verdrongen. Het is eigen aan de space of flows dat activiteiten een foot-loose karakter krijgen. Dat foot-loose karakter wordt soms opgevat als het helemaal betekenisloos worden van fysieke grenzen, als deterritorialisering. Extreem zou zijn dat fysieke ruimte als zodanig betekenisloos wordt, bij een allesomvattende virtualisering. Aan de inderdaad toegenomen mobiliteit en flexibiliteit wordt in die zin soms de snelle conclusie verbonden dat overheden op territoriale grondslag binnenkort achterhaald zijn. De inspanningen van de Nederlandse rijksoverheid om het openbaar bestuur te digitaliseren,⁹³ spreken die snelle conclusie nauwelijks tegen. In de praktijk schiet het niet altijd zo snel op met digitalisering van overheden: er zijn gemeenten zonder internetpagina's en een goed functionerend digitaal loket is een zeldzaamheid.⁹⁴ De digitalisering van het openbaar bestuur kent dus deels een retorisch karakter.⁹⁵ Er zijn argumenten te geven voor de stelling dat territoriale overheden blijven bestaan.⁹⁶

- 1 Bepaald collectief optreden is onlosmakelijk gebonden aan fysiek-ruimtelijke gegevens. Gezien de geschiedenis en het huidige denken over de inrichting van de samenleving zijn overheden de hoofdverantwoordelijken voor collectief optreden. Een voorbeeld zijn de waterkwantiteitstaken die in Nederland zijn toebedeeld aan de waterschappen en aan de gedeconcentreerde dienst Rijkswaterstaat. Hun collectieve optreden is gebonden aan waterlopen en zeekust. Hoewel dit verband tussen optreden en fysieke ruimte onlosmakelijk is, kan er wel een verandering plaatshebben in de schaal van organisatie (voor een waterschap een stroomgebied als geheel in plaats van een polder, of van zijrivieren en beken) en in de aard van de organisatie (privaatrechtelijk in plaats van publiekrechtelijk).
- 2 Het verband tussen fysieke ruimte en openbaar bestuur kent een geschiedenis van eeuwen. Grondeigendom is een belangrijke basis van waaruit de rechtsstaat is ontstaan en bijvoorbeeld de joodse religie kent een God die Zijn volk een land geeft. Een zo lange geschiedenis kent niet een wending die zich plots voltrekt, relatief kort na de uitvinding van de telefoon en de personal computer.
- 3 Het openbaar bestuur is onlosmakelijk gebonden aan het burgerschap. In die zin is de liberaal-democratische notie van politiek en bestuur dominant. Mensen ervaren doorgaans een grote affiniteit met hun woon- en leefomgeving, nabijheid bevordert identificatie. Hun deelname aan collectief optreden sluit dan ook primair aan op die eigen ervaringswereld, als

zorg voor de directe omgeving.⁹⁷ Het is bijvoorbeeld minder moeilijk om binnen Nederland solidariteit te organiseren in het stelsel van sociale zekerheid dan om mondiaal solidariteit te organiseren door het afbreken van handelsbarrières en in ontwikkelingssamenwerking. Het politieke burgerschap is zo mede gebaseerd op de fysiek-ruimtelijk ervaren identiteit van mensen.

- 4 Het openbaar bestuur kent idealiter een deliberatief karakter. Daarmee wordt bedoeld dat besluiten worden genomen op grond van rationele argumenten en op grond van meningsvorming in een discussie die openstaat voor in principe iedereen of voor ten minste de belanghebbenden bij het betreffende besluit. Het kenbaar maken van emoties en de uitwisseling van argumenten kan langs vele wegen, maar direct contact is onmisbaar in het geval van complexe vraagstukken waarbij besluiten vergaande consequenties kunnen hebben voor afzonderlijke burgers of voor de samenleving als geheel. Face-to-face communicatie is daarmee van cruciaal belang voor de democratie. Die communicatie wordt gefaciliteerd door openbare ruimte. Het belang van het bestaan en het beheer van openbare ruimte voert weer terug tot het argument dat bepaald collectief optreden gebonden is aan fysiek-ruimtelijke gegevens.

Het territoriale burgerschap is (nog) overwegend representatief-democratisch in de zin dat het historisch samengaat met het territorium van de moderne natiestaat zoals die in het derde hoofdstuk is behandeld. Er wordt aan territoriaal burgerschap ook een participatief-democratische invulling gegeven, namelijk wanneer mensen vanuit betrokkenheid bij hun directe omgeving actief worden. Een statelijk territoir is echter geen noodzakelijke voorwaarde voor participatief-democratisch burgerschap. Het activisme kan immers worden gemotiveerd door een specifieke overtuiging, een overtuiging die persoonlijk is en tegelijkertijd met anderen wordt gedeeld. De gemeenschappen die bijvoorbeeld feministisch zijn of gericht op emancipatie van homoseksuelen zijn particularistische constructen, maar wel geografisch universeel.⁹⁸

Het plaatshebben van een algehele deterritorialisering mag niet worden aangenomen, maar de notie van netwerken opent wel de ogen voor een aantal consequenties voor sturing in de laatmoderne samenleving. Tijdens een debat in het Nederlands Architectuurinstituut op 21 februari 2001, over de derde architectuurnota *Ontwerpen aan Nederland*, merkte Geert Mak treffend op dat ruimtelijk ontwerpers al wel kunnen denken in termen van stedelijke netwerken, maar dat bestuurders dat nog moeten leren. Luuk Boelens gaf aan dat Castells zich bij die observatie zou kunnen aansluiten.⁹⁹

6.3.3 Meervoudig ruimtegebruik

Deze paragraaf biedt een voorbeeld van de toepassing van innovatie en een invulling van verbindingen tussen netwerken. Meervoudig ruimtegebruik omhelst een nieuwe benadering bij de inrichting van stad en land, nieuwe bouwtechnieken en een andere organisatie van de processen van planvorming en bouwen. De Nederlandse regering verklaarde: 'Meer mensen hebben meer ruimte nodig om te wonen, te werken, zich te verplaatsen en te recreëren. Het scheppen van de ruimtelijke voorwaarden voor een hoogwaardige economie en een goede woonomgeving vergt keuzen die verder reiken dan de verdeling van schaarse ruimte.'¹⁰⁰ Meervoudig ruimtegebruik is een alternatief, idealiter een duurzaam alternatief, voor modernistische planning. De moderneren en met name die van de Congrès Internationaux de l'Architecture Moderne gingen uit van technische rationaliteit en beheersing: scheiding van de functies wonen, werken, verplaatsen en recreëren.¹⁰¹ In Nederland is de Bijlmermeer veelvuldig genoemd als voorbeeld van de negatieve effecten die zulk modernisme kan hebben.¹⁰²

Meervoudig ruimtegebruik wordt bestudeerd en gestimuleerd door Habiforum, gesteund door de rijksoverheid.¹⁰³ Habiforum brengt met overleg en in onderzoek praktijkdeskundigen en wetenschappers bij elkaar uit ruimtelijke en bestuurswetenschappen, economie en civiele techniek. Kennis en ervaring worden door Habiforum aangeboden aan de praktijk van ruimtelijk investeren en van daaruit worden kennisvragen weer aan deskundigen en onderzoekers voorgelegd. In het kader van het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik, een nationaal beleidsprogramma van eerdere datum dan Habiforum, werd reeds aandacht geschonken aan ondergronds bouwen en herschikkingen binnen bedrijventerreinen. De stimulering van meervoudig ruimtegebruik bouwde daarop voort.¹⁰⁴

Meervoudig ruimtegebruik vraagt dat in het planningsproces aan ruimte bestemmingen worden gegeven die de belangen van meerdere actoren tegelijkertijd dienen en dat infrastructuur tegelijkertijd of sequentieel meerdere functies vervult. In zijn *Plan van Aanpak* zette Habiforum uiteen dat de ontwikkeling en realisatie van meervoudig ruimtegebruik, dat nodig is voor de accommodatie van een vitale samenleving in de Lage Landen, een inventarisatie, ordening, onderlinge koppeling, ontwikkeling en verspreiding van kennis over meervoudig ruimtegebruik vereist. 'Ruimtegebruik is meervoudig als de bestaande ruimte intensiever wordt ingericht, met meer menging van functies, als meer ruimte wordt gecreëerd op hetzelfde oppervlak (derde dimensie) en/of in de tijd duurzamer wordt ingericht (vierde dimensie).'¹⁰⁵ Het concept verlangt ondermeer flexibiliteit in de planning.¹⁰⁶ Met meervoudig ruimtegebruik wordt beoogd de kwaliteit van zowel urbane als rurale ruimte te verbeteren, alsook de overgangsruiimte daartussen. De sterk beperkte beschikbaarheid van ruimte, hetgeen inhoudt dat landbouwgrond niet oneindig kan worden omgezet in woonwijken of bedrijventerreinen, noopt tot het meervoudig gebruiken van de ruimte. Dat verloopt echter niet eenvoudig.

Bijvoorbeeld het met een (kantoor)gebouw overdekken van een snelweg kan een scheiding tussen stadsdelen opheffen en die stadsdelen met elkaar verbinden. Behalve hoge kosten en onzekere opbrengsten vormen hier veiligheidsnormen een probleem. Vaak is een onderdeel van het probleem dat de verschillende belangen ook door verschillende actoren worden behartigd. Zo kan een gemeente met oog voor stedenbouwkundige eenheid in botsing komen met rijksoverheden die waken over sectorale normen. Voor een bedrijf dat zich ergens wil vestigen of voor het rijk dat een wegtracé schetst, is de ‘natuurlijke’ gang van zaken om land te verwerven waar de verlangde functie exclusief ontwikkeld wordt. Het kost actoren die een functie willen tot stand brengen namelijk tijd en moeite om anderen te vinden wier ruimtelijke activiteiten kunnen aansluiten bij die van henzelf. In het daadwerkelijk realisatieproces moeten meer concessies worden gedaan. Meervoudig ruimtegebruik betreft niet alleen de realisatie van nieuwe gebouwen en zware fysieke infrastructuur. De velden van een sportclub bijvoorbeeld, kunnen overdag door een school worden gebruikt voor lessen lichamelijke opvoeding en op sommige doordeweekse avonden door een nabijgelegen onderneming voor het bedrijfsgezondheidsprogramma. Dat vereist echter bijkomende organisatie. De combinatie van bepaalde functies op een zekere locatie kan ook het gebruik nodig maken van technologie die nog niet ontwikkeld of niet veel in gebruik is. Vanuit de erkenning dat meervoudig ruimtegebruik nuttig is in de ruimtelijke ordening en ten behoeve van het behoud van ‘open’ ruimte, stimuleert Habiforum de verdere ontwikkeling en de toepassing van het concept.

6.4 Besluit

Ruimtelijk-beleidsvorming grijpt aan op een ervaren discrepantie tussen gewenste en aanwezige ruimtelijke kwaliteit. Hierbij beoogt het openbaar bestuur om publieke belangen in ruimtelijke inrichting te behartigen. Hoe actoren zich in een proces van ruimtelijk-beleidsvorming bewegen, wordt mede ingegeven door de beelden die zij voor ogen hebben. Bij zowel de agendering van een beleidsprobleem als de verdere beleidsdiscussies komt naar voren dat actoren verschillende ideeën over ruimte hebben en verschillende wensen ten aanzien van ruimtelijke inrichting. Er is dus een strijd over de ruimte.

Vanuit een constructivistisch perspectief is ruimtelijke kwaliteit niet eenduidig te definiëren. Daarom is in dit hoofdstuk een analysekader opgebouwd waarmee de ruimtelijke oriëntaties van actoren, als mede bepalend voor ruimtelijk-beleidsvorming, in beeld zijn te brengen. De vraag welke voor democratie relevante betekenissen ruimtelijke kwaliteit heeft, is beantwoord op verschillende niveaus. Ten eerste zijn de ruimtelijke betekenissen van stedelijkheid, pluraliteit en openbaarheid onderkend. Stedelijkheid is een startconditie voor de democratische rechtsstaat, pluraliteit is een consequentie van die startconditie en het is een

noodzakelijke voorwaarde voor de democratische rechtsstaat. Openbaarheid is de voornaamste conditio sine qua non (zie verderop). Ten tweede zijn drie verschillende facetten van ruimtelijke kwaliteit onderkend, elk opgebouwd uit drie lagen, waarmee sociale interacties in en met betrekking tot de ruimte zijn te analyseren. Dit nonet is te gebruiken als een vergrootglas om ruimtelijke oriëntaties in beeld te brengen en te begrijpen. Figuur 3 brengt de begrippen samen in beeld.

Er is gewezen op laatmoderne ontwikkelingen als sub- en desurbanisatie, consumentisme, mediatisering of virtualisering en op het toenemende belang van verplaatsing (zie subparagrafen 6.1.2, 6.1.3, 6.2.4 en 6.3.2). Die ontwikkelingen kunnen leiden tot steriele ruimte en dat heeft weer consequenties voor de kwaliteit van het samenleven. De opgave van ruimtelijk beleid is vorm te geven als een zoektocht naar invulling van een kwaliteitsbegrip in termen van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Ruimtelijke kwaliteit kan gezocht worden in innovatief (stedelijk) ruimtegebruik, bijvoorbeeld meervoudig ruimtegebruik en dat zeker indien de betreffende investering elementen van plaats en stroom combineert en dus niet louter eendimensionale functiemenging omvat.¹⁰⁷

Een ruimtelijk netwerk, geconcentreerd op de notie van plaats, is een natuurlijk domein voor belevingswaarde met elementen als leefbaarheid en identiteit. De geografie van plaats kent isolement en is historisch achterhaald. Een vervoersnetwerk, geconcentreerd op de notie van stroom, is daarentegen een natuurlijk domein voor gebruikswaarde met elementen als bereikbaarheid, productie en consumptie.¹⁰⁸ De geografie van stroom kent meer een aanschouwen dan een samen handelen, meer beeldend uitgedrukt: stroom schuurt en wast weg, maar er is weinig in op te bouwen. De combinatie van plaats en stroom biedt goede kansen voor de realisatie van toekomstwaarde. De geografieën van plaats en van stroom zijn in het handelen met elkaar te verbinden. De tekortkomingen van zowel ruimtelijke als vervoersnetwerken, op zich beschouwd, nopen tot verbindend handelen in bestuurlijke netwerken. Met deze laatste geografie van netwerken (activiteitendomeinen) is het handelen zo te organiseren dat er een evenwicht is tussen de verschillende betekenisdomeinen van Henri Lefebvre en kwaliteitsdomeinen van Marcus Vitruvius Pollio.

Bij samenwerkende sturing is omwille van vervlechting en complexiteit best een bestuurlijk netwerk te organiseren parallel en verbindend ten opzichte van ruimtelijke en vervoersnetwerken. Die bestuurlijke netwerken lijken losse verbanden en ze zijn in elk geval flexibel (zeker in vergelijking met de gedachte stadsprovincies), maar het netwerk is geen concept van virtueel bestuur. Sturing van de ruimte blijft sturing in de ruimte. De verbinding tussen ruimtelijke en vervoersnetwerken is in meer inhoudelijke zin mogelijk met innovatie.¹⁰⁹ Innovatie doet een bijkomend beroep op organisatie en interactie van actoren.

Bestuur of sturing is steeds politiek en het politieke handelen van burgers en particuliere organisaties veronderstelt dat er gelegenheid is om samen te spreken en te handelen.¹¹⁰ Die gelegenheid biedt de geïnstitutionaliseerde politiek en de openbaarheid daarbuiten. Tot de openbare ruimte behoren die stedelijke plaatsen waar burgerschap invulling krijgt met ontmoeting, meningsvorming en handelen. Hier heeft beleidsvorming een deliberatief karakter of, meer reëel: deliberatieve momenten in de beleidsvorming zijn gesitueerd in de openbare ruimte.

Nu kunnen ten aanzien van de empirie enkele verwachtingen worden geformuleerd. Moeizaam bestuur kan (deels) worden begrepen als een onvolkomen verbinding tussen verschillende domeinen. Enerzijds houdt dan mogelijk een antagonisme tussen ruimtelijke en vervoersnetwerken, tussen belevingswaarde en gebruikswaarde en tussen representatieve ruimte en representaties van ruimte een dussdanige verdeeldheid in stand dat er in bestuurlijke netwerken onvoldoende verantwoordelijkheid en vertrouwen worden aangewend en/of gegenereerd om toekomstwaarde voor ruimtelijke praktijken te realiseren (met bijvoorbeeld innovatief, meervoudig ruimtegebruik). Anderzijds belemmert dan mogelijk een verdeeldheid van bestuurlijke netwerken (zoals functionele differentiatie in openbaar bestuur of scheiding van publiek en privaat) een gezamenlijke zoektocht naar toekomstwaarde voor ruimtelijke praktijken, waardoor onvoldoende verantwoordelijkheid en vertrouwen worden aangewend en/of gegenereerd om de afstand te overbruggen tussen ruimtelijke en vervoersnetwerken, tussen belevingswaarde en gebruikswaarde en tussen representatieve ruimte en representaties van ruimte. Stedelijkheid, pluraliteit en openbaarheid zijn de voedingsbodem voor verbindingen.

Noten

¹ Zie voor de betekenis die de Hof van Eden en het hemelse Jeruzalem hebben voor de ruimtelijke inrichting Glaudemans 2000, 141-143.

² Zie Verbart 2004, 59.

³ Deze historisch-geografische analyse heeft veel te danken aan Walter Benjamin (1992) en de mensen die hem navolgden of toch door hem waren geïnspireerd zoals René Boomkens, Marshall Berman, David Harvey, Allan Pred, Richard Sennett en Richard Wolin. Benjamin vond inspiratie in het werk van Charles Baudelaire, gedichten waarmee het moderne Parijs is verwoord en waarmee dat beeld van de moderniteit wordt uitgedragen. Krachtlijnen van dit complex zijn terug te voeren op Karl Marx, zie Marx & Engels 1988, 44. Of zoals Berman dat weergaf: 'All that is solid melts into air.' Zie ook Gregory 1991, 22-23.

⁴ De hier gebruikte term 'openbaarheid' is een synoniem voor Hannah Arendts 'publieke sfeer' en wordt gebruikt omdat hij dichtbij het gewone taalgebruik staat. In bijlage A over politiek handelen wordt het geografische nonet aangevuld met Arendts taxonomie.

⁵ Vergelijk met Immanuel Wallersteins wereldsysteemanalyse. Zie Tromp 1995, 411-430.

René Boomkens (1998) noemde de metropool exemplarisch voor de moderniteit. Dit deed hij in navolging van met name Walter Benjamin, vergelijk Savage, in: Crang & Thrift 2000, 37. Het gaat niet zozeer om steden in het algemeen maar om metropolen, waaronder als eerste wellicht Parijs. Benjamin situeerde de

negentiende-eeuwse flâneur in de openbare ruimte van de Parijse boulevards. Vergelijk ook Asbeek Brusse e.a. 2002, 64-66; Roy Willis 1981.

In samenhang met de ontwikkeling van voedselproductiemethoden gingen prehistorische, nomadische samenlevingen over in sedentaire samenlevingen. De ontwikkeling van voedselproductiemethoden en van verdere technologie creëerde een (agrarisch) surplus dat ruimte bood aan een nadere arbeidsdeling in de zin van een politiek regime. De verschillende verschijningsvormen van het politieke regime in Europa, het feodalisme, kenden een zelfversterkende tendentie waarvan de absolute monarchie het streefbeeld danwel angstbeeld is geworden: dorps- en stamhoofden werden vorsten, vorsten werden grotere vorsten. De aristocratische concentratie verliep middels territoriale integratie. (Dergelijke geografische schaalvergroting tonen ook andere moderniseringsbewegingen die worden gedreven door arbeidsdeling. Denk aan internationale handel, het ontstaan van multinationals.) De combinatie van een sedentaire elite en geografische schaalvergroting brengt relaties tussen centra en hun periferie met zich mee. Zo ontwikkelden steden zich in de moderniteit als economische, politieke en culturele centra. De beweging waardoor aristocratische samenlevingen burgerlijke samenlevingen werden, versterkte nog de kracht van de stedelijke centra: hoofdstad en satellieten verlichtten het land. Vanuit de steden werden netwerken van politie, onderwijs, wegen en andere collectieve voorzieningen uitgebouwd totdat zij het nationale territoir dekten. Zie bijvoorbeeld Uyttenhove 1990a-b. Zeker de Franse revolutionairen namen hun land in een steviger houdgreep dan ooit de koning. Voor de koloniën van de natiestaten gold in zekere zin hetzelfde.

⁶ Het Hollandse platteland raakte op de steden betrokken doordat bewoners sinds de helft van de veertiende eeuw zeeman werden op vanuit de steden zeilende schepen; in de zogenoemde Gouden Eeuw gingen de handelsgewassen op dit platteland een belangrijke rol spelen. Van de Ven 1996, 119. Zie ook Asbeek Brusse e.a. 2002, 22; Kromhout 2003.

⁷ Van der Woud 1987, 151.

⁸ Processen van natievorming en mondialisering kennen in dit opzicht dus een zekere homogenisering, maar dat is in wezen een schaalvergroting tot een niveau van samenleven dat veel meer diversiteit omvat en individuele keuzen toelaat dan traditionele, cultureel homogene, lokale gemeenschappen.

⁹ Van der Woud 1987. Ed Taverne (2001, 6) sprak van '[...] het stedenbouwkundige ideaalbeeld van "Holland" als voorbeeld van een, in Europees verband, unieke geografische ruimte die sterk verstedelijkt is. En waar het stadsleven sedert eeuwen cultureel bezit heeft genomen van het cultuurlandschap.'

De ruimtelijke-ordeningsstrategie van Nederland is niet onbekend in de wereld en kan beschouwd worden als een cultuurgoed. Ed Taverne betoogde tijdens de Nieuwjaarsconferenc(i)e van Habiforum, op 9 januari 2002 in het Werktheater te Amsterdam, dat dat niet omwille van het stedelijke karakter van die traditie kan zijn, beroemd zijn immers de buitenstedelijke polders en Deltawerken. Het ruimtelijke-ordeningsbeleid na de Tweede Wereldoorlog typeerde Taverne als anti-stedelijk: spreiding is het doel. Zie ook Hidding & Teunissen 2002, 307. De aandacht voor steden, de rijksoverheid benoemde stedelijke knooppunten, sleutelprojecten en er werd na een staatssecretaris in het volgende kabinet-Kok zelfs een minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid benoemd, is dus recent. Burgers eisen die aandacht ook op voor hun steden. Het openbaar bestuur kan een stad niet meer (louter) benaderen vanuit een kwantificerende volkshuisvesting, de groeiende lokale partijen benadrukken het thema van de leefbaarheid.

¹⁰ Glaudemans 2000, 13-14; Somers 2004. Vergelijk Janssen 2001. Het platteland is op de stad betrokken, maar is nog wel te onderscheiden. Mak 1998, 42-51, 60-66, 216-219. Het rurale van de Lage Landen is hoe dan ook van een andere orde dan de 'leegte' van bijvoorbeeld de Schotse Highlands of het Franse Massif Central.

¹¹ Van der Knaap 2002, 15, 166-167. Afgezien van kapitalistische of imperialistische uitbuiting vanuit de stedelijke centra en afgezien van nationalistische excessen in de politieke ruimte.

¹² Zie Tankink 2004.

¹³ Zijdeveld 1983; Kooijmans 2002.

¹⁴ Vergelijk Jong, S. de (2004) Wees welkom op het woonerf, Hoe Amerika in een halve eeuw de helse idylle van Suburbia omarmde, *NRC Handelsblad*, 13 februari, p. 34.

¹⁵ De conditie van stedelijkheid is af te lezen aan de inrichting en het gebruik van bepaalde kernen in de metropool. Bernard Colenbrander (1999, 288) gaf voorbeelden van hoe de moderne stad zich onderscheidt van de traditionele orde: 'Nieuwe retorische vormen kunnen gedistilleerd worden uit het concrete functieprogramma van de stad. Met betrekking tot de bijzondere positie daarin van station, vliegveld en museum heeft de toepasselijke retoriek in de eerste plaats een anti-contextuele lading. Juist in deze functies verbeeldt de verstrooide stad haar relaties met andere gebieden [...]' Het cultureel-geografisch veld verdicht zich in de moderne stad met stations, musea en vliegvelden. Zie ook Van Aalst e.a. 2004.

¹⁶ Schorske 1980; Wagenaar 2001b.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Crang & Thrift 2000; Goss 1993; Jacobs 1961.

¹⁸ Vergelijk Edwards 2003. Anton Zijdeveld (1983) onderschreef dat consumentisme een bedreiging is van stedelijkheid, maar hij dichtte de verzorgingsstaat daarbij een rol toe. Het bestaan van collectieve voorzieningen laat mensen schijnbaar de ruimte om zich te onttrekken aan de relaties die er tussen anderen en henzelf bestaan: die relaties zijn opgenomen, overgenomen in verstatelijke arrangementen. Stedelijkheid hield evenwel in dat mensen op elkaar betrokken zijn. Wellicht dat de film- en televisie-industrie in de Verenigde Staten van Amerika in het laatste kwart van de twintigste eeuw een functioneel equivalent was van de verzorgingsarrangementen in West-Europa in die periode: beide behelsden een abstracte samenleving. Inmiddels zijn in Europa de media meer en de collectieve voorzieningen wat minder betekenisvol geworden (virtuele samenleving).

¹⁹ René Boomkens (1998, 429) gaf met auteurs als Jane Jacobs, Marshall Berman, Lewis Mumford, Jürgen Habermas en Richard Sennett aan dat verschillende betekenisdimensies van de moderne stad een precair evenwicht vormen. Dat schreven ook Maarten Hajer en Arnold Reijndorp (2001) in hun boekje *Op zoek naar nieuw publiek domein*. Voor een recensie zie Bertolini, L. (2002) Wie zijn die anderen?, *Rooilijn, Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, jg. 35, nr. 1, pp. 575-576. Het evenwicht is in die zin precair dat in de moderniteit de private en de sociale sfeer de publieke sfeer dreigen te overvleugelen. Bepaalde representaties van ruimte zijn zo krachtig dat ze andere representaties verdringen, waardoor de representatieve ruimte een eenzijdige invulling krijgt. Het gevaar daarvan is dat bepaalde ruimtelijke praktijken en met name die praktijken die een politiek karakter hebben, geen plaats meer vinden in de representatieve ruimte.

Ter vergelijking: in een artikel over ontwikkeling van de stedenbouw van Bratislava, de hoofdstad van Slowakije, werd aangegeven dat '[...] in het socialistische tijdperk, toen bijna alles staatsbezit was, de

openbare ruimte in de stad een sterk ideologisch karakter had en vrijwel permanent onder overheidstoezicht stond. Hierdoor verschoof de openbare ruimte steeds verder naar de marge van de publieke belangstelling en verloor zijn functie als plaats van sociale communicatie voor de bevolking. De gewone mensen vormen micro-gemeenschappen, treffen elkaar in de keuken of in volkstuintjes buiten de stad. Er ontstaan “particuliere openbare ruimten”, tijdelijke provisorische ontmoetingsplaatsen – stedelijkheid in de reageerbuis.’ Hrbán & Vasicák 2001, 81-82. Mensen kunnen een ruimte niet helemaal als openbaar ervaren wanneer ze zich in die ruimte niet vrij voelen. Openbare ruimte draagt tegelijkertijd bij aan vrijheid.

²⁰ La Défense kent wel een succesvol ‘gewoon’ winkelcentrum en biedt uiteraard een perfect decor voor de Arc de Triomphe aan de zichtas over de Avenue des Champs Elysées.

²¹ Zijdeveld 1983, 45.

²² Zie bijvoorbeeld Van Aalst & Ennen 2002; Van der Wouden, in: Van der Wouden 1999, 9-13.

²³ Boomkens 1998, 272-286, 380, 388.

²⁴ In het vierde hoofdstuk is aangegeven dat Hannah Arendt de Klassieke agora als plaats van openbaarheid voorhield. Zie ook bijlage A over politiek handelen.

²⁵ In het vervolg van deze studie wordt nader besproken hoezeer vervoersnetwerken en stroom de (laat)moderniteit domineren. Deze idee sluit aan op het inmiddels vertrouwde beeld van het leven als ontworteld, gehaast en vluchtig: de moderne mens wil namelijk de beknellende traditie achter zich laten en de ideale toekomst tegemoet snellen. Bijvoorbeeld Karl Marx en Friedrich Engels (1988) hanteerden herhaaldelijk de begrippencombinatie ‘moderne productie- en verkeersmiddelen’. Ook Walter Benjamin (1992, 15) heeft kennelijk ingezien dat de ruimtelijke inrichting van de stad, met name Parijs, meer dan voorheen in het teken van de ‘doorgang’ kwam te staan.

²⁶ Abaza 2001, 100. In dit licht bezien valt het op dat Stefan Devoldere (2003) aangaf dat in de Vlaamse periferie stedelijke functies ontstaan voor met name automobilisten. Parkeerstroken krijgen met een vuilnisbak en een brievenbus, diverse automaten en zeker met een kledingcontainer een stedelijk en zelfs openbaar karakter. De automaten bedienen het stedelijke vierentwintig-uursleven en de kledingcontainer stelt de ‘ander’ aanwezig.

²⁷ Metz 2002; Van Aalst & Ennen 2002, 16, 41.

²⁸ Abaza 2001. Vergelijk Goss 1993.

²⁹ Vergelijk Sennett 1992, 14.

³⁰ De mogelijkheid van confrontatie wordt meegegeven aan het ruimtelijke ontwerp in Doron, G.M. (2002) Zonder titel, Een antwoord op Richard Rogers, *Archis*, nr. 2, pp. 41-44.

³¹ Hajer & Reijndorp 2001. H+N+S gaf aan dat bij openbare ruimte het gebruik prevaleert boven eigendom. Hoekstra e.a. 2002, 40.

³² Zie Konijnenbelt, in: Van der Wouden 1999, 95-103; Teeuwen 2001; Evers 2001.

³³ Fisher 1995, 591-593, 625-627.

³⁴ Evers 2002.

³⁵ Hajer & Reijndorp 2001, 14, 134. Zie ook Nio 2002b, 10; Boomkens 2002, 12.

³⁶ Bernard Colenbrander (2001) is door de redactie van *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* aan de bespreking van de verse vijfde nota over de ruimtelijke ordening gezet. Hij had kritiek op het gebruik van de geografische-lagenbenadering die onderscheidt tussen ondergrond (geologie en met name water), netwerken

(fysieke infrastructuur) en occupatie (bebouwing). ‘De drie lagen moeten het scharnier vormen tussen trends en beleid. Waar ze aan voorbijgaan, is een pregnante indruk van de culturele patronen van nu. “Verrommeling” en versnippering van het landschap moeten het op bijna iedere bladzijde van de nota ontgelden, omdat het de vijanden zijn van een begeerd fantoomlandschap vol stad-landcontrasten, maar de gedachte dat juist in de “verrommeling” en versnippering de sleutels gevonden zouden kunnen worden voor het ruimtelijke gedrag van deze tijd, heeft helaas geen post kunnen vatten.’ Colenbrander meende dan ook dat de overstap van de toch zeker treffende analyse naar de beleidsvoornemens in de nota als sprong verloopt. Een conceptueel kader dat beter aanvat op zowel ruimtelijke verschijnselen als beleidsvoering wordt hier voorgesteld, daarin staan verschillende netwerken centraal.

³⁷ Die afhankelijkheid is niet absoluut: een netwerkmodel van relaties is minder kwetsbaar dan een centrum/periferie-model. Een netwerk kent alternatieven van verkeer, of het nu gaat om electriciteit, auto’s of militaire bevelen. Witsen e.a. 2000, 13-14. Een ideaaltypisch netwerk is polynucleair waardoor uitwisselbaarheid en complementariteit georganiseerd kunnen worden. Een collectieve entiteit als een mieren- of bijenvolk is onuitroeibaar in de afzonderlijke delen, maar het netwerk is toch kwetsbaar met het ene centrum dat de koningin vormt.

De ruimte was tot in de negentiende eeuw een ruimte die de mensen die daarin leefden zich eigen hadden gemaakt. Mensen behoorden tot een gemeenschap en gemeenschappen beschikten over een territoire. De modernisering organiseerde die verbanden uiteindelijk tot natiestaten. Naast de ruimte van mensen had de tijd aanvankelijk metafysische kwaliteiten. De tijd, met name verleden en toekomst omdat heden daartussen wegvalt, behoorde toe aan voorouders en aan goden. Met het geleidelijk loslaten van religie, de opkomst van geschiedwetenschap en het gaan ontwerpen van toekomst, maakten mensen zich ook de tijd eigen. De wereldtentoonstellingen kunnen symbool staan voor de verovering van ruimte en tijd, dat waren tonelen van imperialisme en futurisme. Zie Van Wesemael 1997. Eind twintigste eeuw leken in het proces van menselijke eigenmaking ruimte en tijd samen te vallen (dan ligt het voor de hand dat Habiforum bepleit dat de vierde dimensie ruimtelijk wordt benut). Mondialisering in economisch, politiek en sociaal opzicht ligt daaraan ten grondslag. Verkeersmiddelen hebben hier een belangrijk aandeel in gehad: stabiele, grote, snelle schepen, grote straalvliegtuigen, informatie- en communicatietechnologie. Robbert en Rudolf Das (1992; 1999) hebben dat mooi in beeld gebracht.

In een scenariostudie van de Koninklijke/Shell Groep is aangegeven dat de combinatie van enerzijds krachten van mondialisering en anderzijds de menselijke wil inhoudt dat ‘[...] the future will be shaped not only by markets and technologies but also by the dynamic interplay of the many different ways that people are connected. Four of these geographies of connection are key to understanding the future [...]: (1) global circles of connection, (2) the globe of nations, (3) the numerous geographies of heartland and edges, (4) the earth, which is a geography of mountains and rivers and land and life itself.’ Global Business Environment 2002, 14-15. Zie ook Wit, P. de (2002) Oefenen in twee toekomst, Nieuwe Shell scenario’s: ‘We zijn allemaal met elkaar verbonden’, *Shell Venster*, nr. 2, pp. 24-27. Deze geografieën van verbinding zijn vergelijkbaar met een geografie van netwerken. Oosten 2000b.

³⁸ Bertolini & Spit 1998, 10-13.

³⁹ Bertolini & Spit 1998, 13.

⁴⁰ Bertolini & Spit 1998, 46, 48.

⁴¹ Zweedijk & Serlie 1998. Zie ook Bertolini 1999.

⁴² Duijn & Puylaert 2000.

⁴³ Zie bijvoorbeeld Newman & Thornley 1996, 189-194; Visser & Bentvelsen 1991.

⁴⁴ Ministerie van Verkeer en Waterstaat z.j.a, 21.

⁴⁵ In zijn vroege, marxistische jaren wanneer hij niet netwerken maar nog steden bestudeerde, viel Castells Henri Lefebvre aan omdat hij ruimte zou reïficeren. Lefebvre antwoordde dat Castells er niet in slaagde stedelijkheid anders te behandelen dan als container voor klassenstrijd. Merrifield, in: Crang & Thrift 2000, 168-169.

⁴⁶ Plaats en stroom betreffen verschillende snelheden van (be)leven. Zie bijvoorbeeld Heerema & Puylaert 1997.

⁴⁷ Teisman 2001c, 15.

⁴⁸ Oosten 2001a.

⁴⁹ Elinor Ostrom schonk aandacht aan institutionele arrangementen en arena's van interactie. Fenger 2001, 24-32. Paul Sabatier legde zich toe op coalities van actoren binnen structuren. Fenger 2001, 32-36. In de ontwikkeling van bestuurskundige ideeën over governance als sturing in netwerken hadden verder Fritz Scharpf, Roderick Rhodes (1997) en David Marsh een groot aandeel.

⁵⁰ Hufen & Ringeling, in: Hufen & Ringeling 1990, 4-6.

⁵¹ Manuel Castells (1997a, 470) veronderstelde het ontstaan van de netwerksamenleving en hij typeerde netwerken als volgt: 'A network is a set of interconnected nodes. A node is the point at which a curve intersects itself. What a node is, concretely speaking, depends on the kind of concrete networks of which we speak. They are stock exchange markets, and their ancillary advanced services centers, in the network of global financial flows. They are national councils of ministers and European commissioners in the political network that governs the European Union.' Hans de Bruijn en Ernst ten Heuvelhof (1999, 18-23) schreven het ontstaan van de netwerkbenadering toe aan professionalisering (met meer interdependencies, fragmentarisering en mondigheid), mondialisering, vervlechting van publieke en private sector en aan informatietechnologie.

⁵² Hufen & Ringeling, in: Hufen & Ringeling 1990, 6. Zie ook Hoekema e.a. 1998, 97. Allicht zijn typologieën van verschillende soorten beleidsnetwerken op te stellen; Andrew Grantham (2001), bijvoorbeeld, onderscheidde implementatie- van beleids(vormings)netwerken.

Na behandeling van de kritiek op deze benadering handhaafden Erik-Hans Klijn en Joop Koppenjan (1997) het beleidsnetwerk. Marice de Lange (1995, 265) merkte over netwerken het volgende op: 'In het algemeen kan gesteld worden dat het ontwikkelde theoretische kader zeer bruikbaar is geweest bij het in beeld brengen van het proces van de nageschakelde besluitvorming. De beleidsnetwerkbenadering als centraal element is een goede ingang naar het inzichtelijk maken (beschrijven en analyseren) van gebeurtenissen in beleidsprocessen.'

⁵³ Van Rooy 1997, 75.

⁵⁴ Cörvers 2001, 13.

⁵⁵ De Vries 2000b, 12.

⁵⁶ 'Overall wordt bestuurd op het meso-niveau. De vraag is alleen: hoe? In zijn algemeenheid kan het bestuur van de meso in handen worden gelegd van: een afzonderlijke daartoe bestemde territoriale gebiedscorporatie, de nationale overheid via een stelsel van gedeconcentreerde diensten, eventueel ondersteund en gecoördineerd

door een voorziening naar analogie van de Franse préfectuur, de lokale overheden in onderlinge samenwerking, eventueel gecoördineerd in voorgestructureerde samenwerkingsgebieden naar analogie van de Duitse Kreisen, of worden overgelaten aan het particulier initiatief van het maatschappelijke middenveld, professionele organisaties en bedrijfsleven.’ Toonen e.a. 1992, 182. Zie ook Mitchell-Weaver e.a. 2000.

⁵⁷ De rijksoverheid riep eerst omwille van de hygiëne en dan omwille van de volkshuisvesting een instrumentarium in het leven waarmee ruimtelijke ordening wordt bedreven. Dit naast de al bestaande waterstaat. De eerste planfiguren werden gehanteerd door de gemeenten. Reeds in 1925 was er discussie over een bovengemeentelijk plan vast te stellen door een regionaal orgaan, maar nog decennia later waren de gemeenten en het rijk in feite de enige actoren in de ruimtelijke ordening. Siraa 1989, 145-147. Pas met de vormgeving van het huidige stelsel van ruimtelijke ordening kregen de provincies een eigenstandige rol. Voor ruimtelijk beleid is het passende schaalniveau tussen gemeente en rijk een punt van voortdurende discussie.

⁵⁸ Overgenomen uit De Koningh e.a. 1985, 13.

⁵⁹ De Boer 1988, 16. Ook de *Nota architectuurbeleid* uit 1991 noemde de inhoudelijke elementen van (architectonische) kwaliteit: gebruikswaarde, culturele waarde en toekomstwaarde. Daarbij werd opgemerkt dat de toekomstwaarde als afgeleide van culturele en gebruikswaarde kan worden opgevat. Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur & Ministerie van VROM 1991, 15. In het overzichtsdocument *Cultuurbeleid in Nederland* is het volgende opgenomen: ‘De ruimtelijke kwaliteit van Nederland is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het rijk, de regionale en lokale overheden en de marktpartijen. Samen moeten zij ervoor zorgen dat investeringen in de stedelijke en landelijke ruimte een hoge ontwerpqualität hebben. Naar de huidige opvatting gaat het daarbij niet alleen om esthetiek maar om een integraal kwaliteitsbegrip waarin gebruikswaarde, culturele waarde en toekomstwaarde onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Architectonische kwaliteit is “meer dan mooi alleen”.’ Directie Voorlichting (1998) *Cultuurbeleid in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, p. 127.

Ruimtelijke kwaliteit werd in de volkshuisvestingsnota van staatssecretaris Johan Remkes als volgt verwoord: ‘Om de stedelijke woonkwaliteit te bevorderen zijn naast de sociale kwaliteit en de mate waarin aan de woonwensen wordt voldaan nog meer aspecten van belang. Behalve de culturele kwaliteit, zoals architectuur en stedenbouw, gaat het daarbij om bereikbaarheid als een belangrijke succesfactor voor de transformatieopgave en om de stedelijke milieukwaliteit. [...] Kwaliteit gaat om woongebieden met gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde.’ Ministerie van VROM 2000, 195-196. Het bureau RIGO stelde vast dat de verschillende waarden van woningmarkt en van duurzaamheid, waarin de spanning tussen economie en natuur en milieu is vervat, toch kunnen samengaan in een integraal oordeel over ruimtelijke kwaliteit. De Wildt e.a. 1999. Hoewel de architectuurtheorie haar principes dus wel heeft, is architectonische of stedenbouwkundige kwaliteit niet altijd het eerste punt van zorg in de Nederlandse architectuurwereld. De stormen van protest en verontwaardiging die belangengroepen en critici loslieten wanneer een opdrachtgever weloverwogen stelde de gewenste kwaliteit bij een buitenlandse ontwerper te gaan halen, demonstreerden dat in de culturele dimensie niet alleen dwars door ruimte en tijd heen mensen met elkaar verbonden worden maar dat daar ook gemeenschappen van elkaar gescheiden blijven door al te vertrouwde identiteiten en materiële belangen. Ruimtelijke kwaliteit is dan ook contextgebonden. Er kan ‘[...] worden geconstateerd dat aan ruimtelijke kwaliteit dermate veel beoordelingsaspecten zitten dat er slechts in beperkte mate aanspraak kan worden gemaakt op “objectief” of “intersubjectief” bepaalde gegevens. In toenemende mate spelen subjectieve

maatstaven [...] een rol. Interactieve beleidsvoering en publiek-private samenwerking worden vaak als oplossing gezien, niet alleen om consensus en draagvlak te bereiken, maar ook om tot een gedeelde visie over normatieve vraagstukken te komen en vooral om te profiteren van de creativiteit en de veldkennis van participanten.' De hier geciteerde auteurs besluiten dat het streven naar ruimtelijke kwaliteit betekent dat er eisen worden gesteld aan het proces van ruimtelijke inrichting. Hooimeijer e.a. z.j., 16.

In Robert van Engelsdorp Gastelaars' inleiding tot de achtergrondstudie *De schoonheid van het platteland* noemde de VROM-raad (1999a) vanuit een normatieve invalshoek vier ruimtelijke knelpunten in de landelijke gebieden: een economisch, sociaal, ecologisch en cultureel knelpunt. Het kwaliteitsoordeel baseert zich, met meer woorden gezegd, op de doelmatigheid of functionaliteit van het grondgebruik, rechtvaardigheid, duurzaamheid van de ruimtelijke inrichting en op de belevingswaarde en identiteit van het grondgebruik. In een publicatie voor Habiforum werden economische, sociale, ecologische en culturele waarden in een matrix geplaatst met gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde. (Een onderscheid in navolging van Maarten Jacobs.) Hooimeijer e.a. z.j., 20. Die matrix kan behulpzaam zijn om aspecten van ruimtelijke kwaliteit niet over het hoofd te zien.

⁶⁰ Hooimeijer e.a. z.j., 16-19.

⁶¹ Het betreft de waarden bruikbaarheid (utilitas), schoonheid (venustas) en degelijkheid (firmitas). Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening 2000a, 58; Buuren, M. van (2000) De erfenis van de Moderne Beweging, De naoorlogse ontwikkeling en emancipatie van de Nederlandse landschapsarchitectuur, *Blauwe Kamer*, nr. 3, pp. 46-57; Ginter & Wallagh 2001, 6; Witsen 2001, 22-23; Heynen 2001, 176. Zie voor Nederlandse tekst respectievelijk Latijnse en Engelse tekst Vitruvius (1914) *Vitruvius' tien boeken over de bouwkunst*, Amsterdam: L.J. Veen; Vitruvius (1970) *On Architecture, I*, Cambridge: Harvard University Press/Londen: William Heinemann; Vitruvius (1970) *On Architecture, II*, Cambridge: Harvard University Press/Londen: William Heinemann.

⁶² Lefebvre 1991; Merrifield, in: Crang & Thrift 2000, 173-176. Zie ook MacLeod 1998, 839. Over dualisme en triade als zodanig zie Lefebvre 2003, 50-56.

⁶³ Het is de vraag of onder druk van het massatoerisme dit evenwicht in Venetië nog bestaat. Russo 2002.

⁶⁴ In de moderniteit werd de representatieve ruimte van de stad beheerst door representaties van ruimte door handel, natie en industrie, meer nog dan voorheen representaties door vorst en kerk hun stempel drukten op de stad. Zie Lefebvre 1991; Schorske 1980; Wagenaar 2001b; Wagenaar, in: Dijkink & Knippenberg 2001, 339-357. De nationale en industrieel-kapitalistische stad werd in zekere mate mogelijk door de spoorwegen. Dankzij (internationale) treinen konden burgers, journalisten en politici (uit andere landen) de nationale stad bezoeken en vergelijken met andere steden. Wagenaar 2001b, 94. Dankzij treinen voor forensen, reeds in de negentiende eeuw rondom Londen, konden industrieën groter worden terwijl zij voor hun arbeiders bereikbaar bleven. Richards & MacKenzie 1988. Eerst bedienden en dan arbeiders vestigden zich in buitenwijken die aan de stad groeiden. Deze industrialisering en suburbanisering kenden een beweging van tegelijkertijd concentratie en schaalvergroting. In de laatmoderniteit gaat schaalvergroting veeleer samen met fragmentatie.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld Merrifield 1993, 524.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld Goss 1993, 21, 40.

⁶⁷ Merrifield, in: Crang & Thrift 2000, 178.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld Metz, T. (2004) Disney doet modeldorp Celebration van de hand, *NRC Handelsblad*, 23 januari, p. 10.

⁶⁹ Short e.a. 1993, 216. Op een nog grotere banalisering wijst de opvatting dat het consumentisme (middels 'mcdonaldisation') neerslaat in de ruimte. Sack 1988. Banalisering op ander vlak dan in de fysiek-ruimtelijke cultuur behandelden bijvoorbeeld Van der Elst & Van Rootselaar 2004.

⁷⁰ Zo heeft belevingswaarde binnen de triade van kwaliteitswaarden een positie die gelijksoortig is aan de positie van representatieve ruimte binnen de triade van betekenis domeinen.

⁷¹ Wie niet gaat werken is niet gewild op de arbeidsmarkt, huisvrouwen wordt waardering onthouden, ouderen zitten 'achter de geraniums', wie niet op vakantie gaat heeft geen geld en is dus niet geslaagd.

⁷² Zie bijvoorbeeld Mastik 2002, 50-53. Overigens is ook vergeten belangrijk! Er is een spanning denkbaar tussen enerzijds innovatie, met een personele en structurele reorganisatie en vervanging van informatietechnologie, van een uitvoerende publieke organisatie en anderzijds het levendig houden van precedentes die juridisch van belang zijn. Zie Pollitt, C. (1999) *Institutional amnesia: a paradox of the 'information age'?*, Rotterdam: EUR.

⁷³ Nooteboom 2000. Vergelijk Swyngedouw 1992, 426.

In zijn geschiedenis van Rijkswaterstaat concludeerde Willem van der Ham (1999b) inzake de door hem onderscheiden periode 1900-1940 dat Rijkswaterstaat tot 1930 maar langzaam tot innovatie kwam. Dit hing samen met het op afstand houden van wetenschappelijke inzichten en expertise bij bouw- en andere bedrijven. Door het gebrek aan bredere oriëntatie en intensievere samenwerking kwam Rijkswaterstaat of Nederland als zodanig in de civiele techniek op achterstand te staan. Er was wel een beweging van jonge ingenieurs die inging tegen het overheersende conservatisme. Die tegenbeweging won aan kracht en in de jaren dertig gold de Nederlandse waterstaat beslist niet meer als ouderwets of incapabel.

⁷⁴ Zo is bij bouw de industriële productie een belemmering voor innovatieve architectuur. Riedijk 2002.

⁷⁵ Zie voor een reflectie op innovatie door overheden Nelissen 1992. Zie voor een bespreking van de contradictie in terminis 'institutionele innovatie' Hendriks & Tops, in: Hendriks & Tops 2000, 4-10. Vergelijk de paradox van innovatie door gebruik van bepaalde instrumenten in Mastik 2002.

⁷⁶ Weenig, in: Van Gent & Katus 1995, 139-152. Voor een studie vanuit de bouwkunde zie Van Wesemael 1997. Pieter van Wesemael behandelde wereldtentoonstellingen als fora voor de presentatie van nieuwe techniek en voor (nationalistische) politiek.

⁷⁷ Röling, in: Röling e.a. 1996, 275-294. Vergelijk Mastik 2002, 110-111.

⁷⁸ Rogers 1983, 17-18.

⁷⁹ Vergelijk Andriessen & Oosten 2002.

⁸⁰ Vergelijk Hijmans, M.J. (2002) Sneller met de sneltram, Wat er nodig is om van light rail en sneltram een succes te maken, *Intermediair*, 21 februari, pp. 29-31.

⁸¹ Zie EK 2004-2005, 27244 B. Zie ook TK 2003-2004, 27244, nr. 22.

⁸² Het voortdurend aantreden van het nieuwe, uniciteit temidden van pluraliteit, is een arendtiaans thema. Zie het vierde hoofdstuk en vooral bijlage A over politiek handelen. Zie ook Verhoeven 2003.

⁸³ Zie bijvoorbeeld Priemus & Van der Wusten 1993, 7-8.

⁸⁴ Geert Teisman (1997) bijvoorbeeld richtte, getuige zijn eerste oratie, zijn planologie geheel op innovatie. Meer over innovatie in Timmermans, W., R. Roggema & J. Jonkhof (2000) *Duurzame stedelijke*

ontwikkeling, Innovaties via tussenstappen, *ROM Magazine*, jg. 18, nr. 5, pp. 6-9. Twee voorbeelden, beleidsprogramma's van de rijksoverheid, benadrukken vernieuwing. Bij het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing geldt naast interactie en integraliteit innovatie als criterium waaraan de ontwikkelingsvisies bij de aanvragen moeten voldoen. Van der Meide & Edelenbos 2000, 43. En bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geldt innovatie met Wegen naar de Toekomst als eigenstandig programma.

⁸⁵ Kwinter 2002, 8-10.

⁸⁶ Zoals er een eeuwenlange geschiedenis is van (stedelijke) overheden die zich bezighouden met ruimtelijke ordening vanuit beheersmatige motieven, is er ook een historie van overheden die aan de ruimtelijke ordening en inrichting een visie ten grondslag leggen. Tegen de achtergrond van het vooruitgangdenken van onze samenleving kan het niet vreemd zijn dat er bij mensen de opvatting leeft dat er innovatie dient plaats te vinden, soms zelfs indien het maar verandering omwille van de verandering zou zijn. Het verleden mag niet teveel geromantiseerd worden, de wereld heeft nooit stilgestaan, maar ontwikkelingen doen zich snel voor met name sinds de industriële revolutie. '[...] the rapidity of change in conditions of modernity is extreme. If this is perhaps most obvious in respect of technology, it also pervades all other spheres.' Giddens 1992, 6. De bouw van fabrieken, het ontstaan van arbeiderscités en de aanleg van hygiënische arbeiderswijken waren vroege ontwikkelingen met grootschalige ruimtelijke effecten. De stand van de technologie en het toegenomen overheidsaandeel in de economie maakten later de realisatie van bijvoorbeeld de Deltawerken mogelijk.

⁸⁷ AVV (1999) *Aanpak technologie in het NVVP, Eindrapportage van de klankbordgroep technologie*, z.p.: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, pp. 15-16.

⁸⁸ Zie Van der Groep & Stelling 2004; Mommaas 2004; Stelling & Metz 2004.

⁸⁹ Meuwissen & Kersten 2000. De sociale geografie erkende al langer dan planologie of stedenbouwkunde de culturele dimensie van ruimtepraktijken en van het ruimtebegrip. Zie Paasi 1991.

⁹⁰ Irina van Aalst en Elke Ennen (2002), bijvoorbeeld, benoemden openbare ruimte als identiteitsbepalend stedelijk landschap. Vergelijk Oosten, W. (2002) Thesen over de nieuwe mens, *Idee, Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66*, jg. 23, nr. 3, p. 19.

⁹¹ Van der Ploeg 1999. Zie ook Van Blerck 1999.

⁹² Evers, F. (1999) Op weg naar een nota voor ieders persoonlijk interieur, Een gesprek met André Verbaan en Mieke Span, *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 80, nr. 6, supplement p. 31.

⁹³ Bekkers & Oosten 2002; Van Boxtel 2000; Van Boxtel 2001; Bullinga 1999.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld Lips e.a. 2000.

⁹⁵ Bekkers 2001.

⁹⁶ Oosten 2002d; Oosten 2001b.

⁹⁷ Beekman 1993.

⁹⁸ Zie Warren 1996, 50.

⁹⁹ Boelens 2000, 25.

¹⁰⁰ Troonrede (2000) *Algemeen Dagblad*, 20 september, p. 30.

¹⁰¹ Zijdeveld 1983, 60, 84, 89-90, 103-104. Jan Hoogstad zei bijvoorbeeld: 'Als derde hoofdzonde zie ik uiteraard het scheiden van functies. Aan al deze hoofdzondes maakte ik mij ooit schuldig, maar ik heb er in de loop der jaren afstand van genomen.' Crone & Mulder 2004, 7. De verwerping van alle ornamentiek en de

opheffing van de grenzen tussen binnen en buiten noemde Hoogstad als eerste en tweede zonde van functionalisme of modernisme.

¹⁰² Zie bijvoorbeeld Van der Weiden 1990. In de Bijlmermeer maakten de grote afstanden tussen de flats, het vele collectieve groen en de oriëntatie op het gemotoriseerde verkeer dat ongemotoriseerde verkeersdeelnemers er niet op hun gemak waren. De wijk bood onvoldoende sociale veiligheid. Hierbij is aan te tekenen dat naast de fysiek-ruimtelijke inrichting de concentratie van migranten uit Suriname, Caribisch gebied en Afrika zeker zoveel effecten had op de leefbaarheid van de wijk.

¹⁰³ De steun omvatte zowel ICES-middelen als andersoortige erkenning: in de vijfde nota over de ruimtelijke ordening propageerde het rijk intensief en meervoudig ruimtegebruik. RPD 2001b. Dat beleidsdocument benoemde intensiveren, combineren en transformeren als interventiestrategieën.

¹⁰⁴ StIR richtte zich vooral op een versnelde beleidstoepassing en Habiforum richt zich vooral op kennisontwikkeling, conceptontwikkeling en bewustwording. Eind 2000 werd het StIR opgenomen in een onderdeel van GSB/ISV-beleid: het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing. (Voor een voorbeeld van meervoudig ruimtegebruik in het GSB-beleid zie Ministerie van BZK (2002) *Steden op stoom, Tussenstand grote stedenbeleid 1994-2002*, Den Haag: Ministerie van BZK, pp. 8-9.) Intensief ruimtegebruik is één van de innovaties die met dat IPSV gestimuleerd worden vanuit het Ministerie van VROM. Bij het IPSV zijn ook betrokken het Ministerie van EZ, het Ministerie van LNV en de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting. De stimulering heeft plaats door subsidiëring van die ingediende projecten die jury en bewindspersoon selecteren en door publiciteit binnen de werelden van ruimte en van binnenlands bestuur.

¹⁰⁵ Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik 1999, 4.

¹⁰⁶ Vergelijk Witsen e.a. 2000.

¹⁰⁷ Het CPB, bijvoorbeeld, bestudeerde publiek-private samenwerking bij de nieuwe sleutelprojecten en benoemde als overheidsdoelstellingen ruimtelijke (belevings)kwaliteit, bereikbaarheid en meervoudig ruimtegebruik. Canoy e.a. 2001, 25-28.

¹⁰⁸ De sector van verkeer en vervoer is uiteraard niet alleen te duiden als het representeren van ruimte. Bijvoorbeeld zich verplaatsen door zijn of haar leefruimte, op korte en middellange afstand van de eigen woning, is een ruimtelijke praktijk van waaruit de representatieve ruimte wordt gepercipieerd en geconstrueerd. Voor de onderzoeker is dat het zich per tram verplaatsen door Den Haag en Rotterdam.

¹⁰⁹ Voor zover de druk van stroom op plaats ook kan worden geformuleerd als de druk van tijd op ruimte, is te erkennen dat met innovatie ter ontwikkeling van waarde een verschuiving in de verhouding tussen stroom en plaats wordt erkend. Immers, verandering is bij uitstek dat wat tijd(sverloop) herkenbaar maakt. Kwinter 2002, 4-5. Met innovatie wordt de tijd als het ware dieper in de ruimte getrokken. Dit is wezenlijk voor de conditie van laatmoderniteit.

¹¹⁰ Bestuur of sturing is politiek, zij het niet steeds politiek handelen in de strikte zin van Hannah Arendt en Bernard Crick.

7 Rotterdam Centraal

Dit hoofdstuk biedt een antwoord op de vraag hoe in de situatie van Rotterdam Centraal representatieve democratie en participatieve democratie werkzaam zijn in de ruimtelijk-beleidsvorming en hoe zij zich daarin tot elkaar verhouden. Dit hoofdstuk biedt ook een antwoord op de vraag welke betekenissen de ruimtelijke context van beleidsvorming heeft in de situatie van Rotterdam Centraal. In de paragrafen 7.1 tot en met 7.3 wordt het proces beschreven en in de paragrafen 7.4 en 7.5 heeft de eigenlijke analyse plaats. In de slotparagraaf worden de subdeelvragen bondig beantwoord. Er zijn twee bijlagen bij deze situatieschets: ten eerste enkele van de observaties van participatie en inspraak in de situatie Rotterdam Centraal en ten tweede materiaal behorend bij de enquête genoemd in subparagraaf 2.4.3.

7.1 Inleiding

Zoals al in het eerste hoofdstuk is aangegeven, is de herontwikkeling van station Rotterdam Centraal en omgeving één van de twee empirische situaties die in dit onderzoek aan de orde komen. De selectie van de empirische situaties is toegelicht in subparagraaf 2.4.1 en daar zijn ook de uitgangspunten genoemd voor de reconstructie en de analyse van de situaties.¹ De situatieschetsen bieden een antwoord op twee van de subdeelvragen. Dit hoofdstuk biedt een antwoord op de vraag hoe in de situatie van Rotterdam Centraal representatieve democratie en participatieve democratie werkzaam zijn in de ruimtelijk-beleidsvorming en hoe zij zich daarin tot elkaar verhouden (subdeelvraag 2.2). Dit hoofdstuk biedt ook een antwoord op de vraag welke betekenissen de ruimtelijke context van beleidsvorming heeft in de situatie van Rotterdam Centraal (subdeelvraag 3.2).

De situatieschets Rotterdam Centraal omvat drie grote investeringsopgaven. Ten eerste wordt er in het kader van nationaal en Europees beleid een hoge-snelheidslijn naar België en Frankrijk gerealiseerd. Ten tweede wordt er in het kader van nationaal en regionaal beleid geïnvesteerd in openbaar vervoer op de schaal van de Randstad of de Deltametropool. Voor de Zuidvleugel gaat het dan vooral om Randstadrail: een lightrailverbinding tussen Rotterdam en Den Haag. Ten derde wordt er vanuit diverse ambities geïnvesteerd in het Rotterdamse stadscentrum. Die ambities passen in het nationale en Europese discours van concurrerende steden of regio's en in de algemene ontwikkeling waarin na de industriële economie en de logistiek het accent komt te liggen op de diensteneconomie en het amusement. De drie investeringsopgaven komen samen bij het station Rotterdam Centraal. Het complexe beleidsproces dat ontstond met de interacties tussen de actoren die bij de verschillende investeringsopgaven betrokken waren, wordt hier geanalyseerd met behulp van

democratietheoretische ideaaltypen: het model van representatieve democratie en het model van participatieve democratie.

In de volgende vier paragrafen wordt achtereenvolgens aandacht gegeven aan de actoren en het procesverloop van de investeringen, aan de werking van de democratiemodellen en aan de ruimtelijke betekenissen. De in subparagraaf 2.4.2 genoemde elementen van de reconstructie komen verspreid over twee paragrafen aan de orde: de geschiedenis van beleid en van interactie tussen actoren, de taken, bevoegdheden en verdere middelen van actoren, de doelstellingen van organisaties en van beleid, de perceptie van problemen en met name ruimtelijke en vervoersproblemen, de onderlinge relaties tussen actoren, soms persoonlijke verhoudingen maar vooral relaties die vorm kregen in bestuurlijke arrangementen en interacties rondom de betrokkenheid van burgers en particuliere organisaties bij beleidsvorming en de verschuivingen in posities, beleving en interactiepatronen. Een praktische vraag is hoe vanuit de institutionele politiek een participatief traject is uitgezet of aangeboden en met welke motieven. Daarbij wordt gezien of burgers en organisaties van burgers, waaronder bedrijven, daar gebruik van maken en zo ja, hoe. Ook wordt nagegaan of maatschappelijke partners in aanvulling op stappen van overheden in die richting, zelf een participatief beleidsvormend proces optuigden.

7.2 Posities en beleving van actoren

In subparagraaf 2.4.2 is aangegeven dat wordt getracht om de empirie te begrijpen vanuit de posities en beleving van de actoren. De actoren die een rol hadden in het herontwikkelingsproces worden in deze paragraaf kort behandeld. Dat de institutionele politiek het startpunt is voor de reconstructie van de beleidsvorming betekent dat het openbaar bestuur wat meer aandacht krijgt dan particulieren. Hier worden genoemd rijksoverheid, spoorwegbedrijven, regio, gemeente, private investeerders en omwonenden. Hun interacties komen aan bod in de volgende paragraaf.

De introductie van de hoge-snelheidstrein in Nederland is een aangelegenheid van de nationale overheid omdat ze deel uitmaakt van een programma op Europese schaal en omdat de kosten niet door (alleen) decentrale overheden gedragen kunnen worden. De ICE International naar Duitsland en de Thalys naar België en Frankrijk rijden al, maar er is nog geen volledig eigen infrastructuur voor deze treinen beschikbaar.² De aanpassing van stations op de twee hoge-snelheidslijnen is een opgave voor twee departementen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werkt aan de transportinfrastructuur en houdt zich bezig met de eigenlijke vervoerders. De organisatie die kennis heeft van de infrastructuur en die belast is met het beheer, ProRail, vormt een verlengde van het departement.³ Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat stuurt de Nederlandse Spoorwegen aan en het is ook dit departement dat de exploitatie van de hoge-snelheidslijnen aanbesteedde. Een dochter van NS en KLM, High Speed Alliance, verkreeg in

oktober 2001 de exploitatie van de HSL-Zuid vanaf 2006. In het beleidsveld van verkeer en vervoer zijn de belangen vaak groot (er gaat veel geld om) en de onderlinge verhoudingen waren niet zonder spanningen. In het samenspel tussen departement en spoorwegbedrijven zijn verzelfstandiging, opsplitsing en marktwerking aan de orde en daarbij doen zich zakelijke en persoonlijke conflicten voor.⁴

Het Ministerie van VROM is de bron van het nationale ruimtelijk beleid dat is gericht op de internationale concurrentiepositie en op de vitaliteit van de Nederlandse grote steden. Vanuit dat beleid wordt de aanpassing van de HST-stations verbonden met een bredere herontwikkeling in de betreffende zes steden in die zin dat het departement de zes investeringsopgaven benoemde tot nieuwe sleutelprojecten en geld beschikbaar stelt voor de planvorming en voor een hogere ruimtelijke kwaliteit. Dat geld is afkomstig uit het Fonds economische structuurversterking.⁵ In lijn met het beleid vanuit het Ministerie van Financiën dat publiek-private samenwerking stimuleert,⁶ werd in het NSP-programma aangegeven dat het rijk bijdraagt in de kosten van de steden op voorwaarde dat de zes gemeenten samenwerken met private investeerders. Het is in het NSP-beleid vervat dat ten overstaan van de lokale actoren die werken aan het plan voor de herontwikkeling, het rijk als één actor naar voren treedt. In het kabinet-Kok II was Johan Remkes, staatssecretaris van VROM, de eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Op ambtelijk niveau leverden het Ministerie van VROM en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat elk NSP-coördinatoren. Ten behoeve van de coördinatie van het rijksoptreden was er een regelmatig beraad van alle NSP-coördinatoren en gaandeweg het proces werd er bij het Ministerie van VROM een NSP-projectdirectie ingesteld.

De belangrijke spoorwegverbindingen zijn een nationale aangelegenheid maar beleid inzake het verdere openbaar vervoer is deels gedecentraliseerd naar provincies of, waar het de grootstedelijke gebieden betreft, naar regio's. De decentralisatie is niet volledig doordat de regio's voor hun budget afhankelijk blijven van het rijk. Binnen de grote steden zelf verzorgen de gemeenten het stadsvervoer, in Rotterdam gaat het om de vervoerder RET die een onderdeel is van de lokale overheid.⁷ Inzake het streekvervoer is de Stadsregio Rotterdam bevoegd. De provincies en regio's kiezen prioriteiten in het streekvervoer en verrichten de aanbesteding. Langs die lijnen opereren de vervoerders Connexxion en Arriva in het Rotterdamse. Als verantwoordelijke inzake openbaar vervoer is er naast de gemeente Rotterdam, de Stadsregio Rotterdam en de provincie Zuid-Holland nog een actor die belang heeft bij het functioneren en de herontwikkeling van het station Rotterdam Centraal: het Stadsgewest Haaglanden. Via Zoetermeer wordt namelijk een lightrailverbinding tussen Den Haag en Rotterdam gerealiseerd: RandstadRail. Naar verluidt is de verhouding tussen de gemeente Den Haag en het Stadsgewest Haaglanden minder goed dan die tussen de gemeente Rotterdam en de Stadsregio Rotterdam.

Voor zowel het NSP-beleid als het functioneren van de Stadsregio Rotterdam heeft de gemeente Rotterdam een cruciale positie. Het NSP-beleid wil dat in elk van de zes stedelijke opgaven de gemeente het voortouw neemt. In de situatie van Rotterdam Centraal verliepen de interacties tussen het rijk en de alliantie dan ook via de gemeente. Op de beleidsvorming van de Stadsregio Rotterdam drukt de gemeente Rotterdam een zwaar stempel. Zo wordt veel van het voorbereidende of uitvoerende werk door de regio overgelaten aan het Rotterdamse gemeentelijke apparaat. Ten tijde van de planvorming door de alliantie was een Rotterdamse wethouder degene die in het dagelijks bestuur van de Stadsregio Rotterdam de investeringsopgave in zijn portefeuille had, hetgeen er ook aan bijdroeg dat de regio geen (pro)actieve rol speelde. Voor de beïnvloeding van het rijk wanneer daar gewerkt werd aan de vijfde nota over de ruimtelijke ordening en aan het nationaal verkeers- en vervoersplan, maakten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht gebruik van een nieuw en eigen arrangement, niet van de bestaande bestuurlijke arrangementen op regionaal schaalniveau: de vier steden namen het initiatief tot de Vereniging Deltametropool. De campagne van de Deltametropool nam de besturen op grond van de Kaderwet bestuur in verandering, ook van de Stadsregio Rotterdam, als het ware de wind uit de zeilen.⁸ Op een later moment in het proces, wanneer de investering in met name RandstadRail meer concreet werd, trad de Stadsregio Rotterdam toch naar voren. Het belang van de gemeente berust niet alleen op rijksbeleid en interbestuurlijke samenwerking, maar zeker ook op het gegeven dat de (deel)gemeente de eerste en vaak de enige overheid is met wie burgers substantieel interacteren. De gemeente wordt op diverse wijzen benaderd door haar bevolking en in de situatie Rotterdam Centraal bood de gemeente burgers ook formeel inspraak. De interacties met de bevolking waren breder gedurende de planvorming door de alliantie: de vier partners nodigden gezamenlijk omwonenden en reizigers uit om mee te denken. Omwonenden stellen vooral belang in de leefbaarheid van hun residentiële buurten, maar zij bleken ook bereid en in staat om in bredere zin mee te denken.

Gedurende 1998-2001 was er een zogenoemde alliantie in Rotterdam. De gemeente werkte aan een masterplan voor de herontwikkeling met NS Vastgoed, namens de verschillende NS-onderdelen,⁹ en met de private investeerders ING en Rodamco. Het NSP-beleid vereist hoe dan ook publiek-private samenwerking.¹⁰ Voor elk van de vier partners was het van belang dat zij door de herontwikkeling hun imago zouden versterken.¹¹ Tot spijt van Rotterdam weigerde het rijk om toe te treden tot de alliantie en mede-opdrachtgever te worden van het masterplan.¹² Het rijk beperkte zich tot technisch advies aan lokale planners en tot periodiek bestuurlijk overleg met de gemeente. De planvorming binnen de alliantie en de interacties met omwonenden werden vanaf maart 2000 gefaciliteerd door het Projectbureau Rotterdam Centraal dat de vier partners daartoe instelden.

7.3 Procesverloop

In deze paragraaf wordt het procesverloop behandeld teneinde de politiek-bestuurlijke aspecten van de investeringsopgaven inzichtelijk te maken. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de structuur van het proces en de meer inhoudelijke planvorming. Paragraaf 7.4 over de werking van democratiemodellen grijpt meest terug op subparagraaf 7.3.1 over de structuur van het procesverloop; paragraaf 7.5 over de ruimtelijke betekenissen grijpt meest terug op subparagraaf 7.3.2 over de planvorming.

7.3.1 Structuur

In het proces zijn verscheidene actorenclusters te onderscheiden op basis van wie er intensief met elkaar interacteerden en op basis van welk deel van de totale investeringsopgave er aan bod kwam. In de werking van de clusters gedurende het proces is een onderscheid te maken tussen grofweg drie perioden. Aanvankelijk is in een eerste cluster voor de gehele investeringsopgave een kader opgesteld. Vervolgens vonden uitwerkingen plaats enerzijds in een tweede en derde cluster, anderzijds in een vierde cluster.¹³ Nadien beperkte het proces zich weer tot het eerste actorencluster. Het is te verwachten dat clusters zoals het tweede en het derde op een later moment weer tot stand komen.

- Het bestuurlijke overleg tussen het rijk en de gemeente Rotterdam in het kader van het NSP-programma vormt het actorencluster dat als het centrale cluster beschouwd kan worden. De voornaamste besluitvorming over de herontwikkeling van Rotterdam Centraal heeft hier plaats. Zodra de alliantie uiteenviel en haar masterplan door het rijk werd afgewezen, viel het proces terug op een volgende ronde in dit cluster. De spoorwegbedrijven spelen in dit centraal cluster bijrollen. Hun optreden wordt getekend door de ambiguïteit die ontstaan is met de verzelfstandiging en de opsplitsing en bij de verdere aansturing van de oorspronkelijke NS.¹⁴ Zo was het optreden van Railinfrabeheer/ProRail nauwelijks te onderscheiden van dat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, terwijl er wrijvingen waren tussen enerzijds dat departement en anderzijds NS Reizigers en NS Vastgoed. Toch zouden afspraken tussen rijk en gemeente over de herontwikkeling een lege huls zijn zonder de betrokkenheid van de spoorwegbedrijven.
- De gemeente Rotterdam was behalve in het cluster van het bestuurlijke overleg ook een actor in het cluster gevormd door de alliantie van gemeente, NS, ING en Rodamco. De vier partners maakten gebruik van een Projectbureau en trokken een befaamde stedenbouwkundige aan: William Alsop. Via het Projectbureau zette de alliantie de lijnen uit voor een cluster met omwonenden. Bij de selectie van de stedenbouwkundige gold diens affiniteit met participatieve werkvormen als een criterium.

- In 2000 bood de alliantie omwonenden de gelegenheid om bij te dragen aan het masterplan. Het Projectbureau deed een oproep aan de Rotterdamse bevolking en aan de reizigers, uit de opgekomen belangstellenden werden enkele thematische werkgroepen gevormd. De participanten mochten hun ideeën presenteren en er werd toegezegd dat die ideeën bij het opstellen van het masterplan en bij de besluitvorming door de gemeenteraad zouden meewegen. Leon van Hoof, hoofd van het Projectbureau, en Hans Kombrink, eerstverantwoordelijke wethouder, benadrukten dat ook latere stappen in de planvorming een dergelijk participatief karakter zouden hebben. Hoewel de planners van de private investeerders aanvankelijk wat sceptisch waren, is er geen reden om te twijfelen aan de toenmalige oprechtheid bij publieke en private partners.
- Het beleid inzake verkeer en vervoer kent een afzonderlijk cluster doordat veel van het geld voor de herontwikkeling wel onderwerp is van het overleg in het eerstgenoemde NSP-cluster, maar toch wordt toegewezen middels de eigen systematiek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat: het MIT. Dat afzonderlijke beleidstraject werd temeer relevant toen minister Tineke Netelenbos haar Bereikbaarheidsoffensief Randstad lanceerde om knelpunten in de Randstedelijke bereikbaarheid te bestrijden en om het politieke debat over het zogenoemde rekeringsrijden in een andere richting te sturen. Het project RandstadRail kreeg een plaats in het BOR,¹⁵ waardoor met een in Rotterdam aan te leggen tunnel de aansluiting tussen RandstadRail en metronet verbeterd werd.¹⁶

In tabel 6 wordt de structuur van het procesverloop schematisch weergegeven.

Tabel 6. Structuur procesverloop Rotterdam Centraal

	<i>Eerste periode</i>	<i>Tweede periode</i>	<i>Derde periode</i>
<i>Eerste actorencluster</i>	Bestuurlijk overleg NSP		Bestuurlijk overleg NSP
<i>Tweede actorencluster</i>		Alliantie	
<i>Derde actorencluster</i>		Meedenken	
<i>Vierde actorencluster</i>	Verkeers- en vervoersbeleid		

7.3.2 Planvorming

De planvorming voor Rotterdam Centraal begon in 1997 met overleg tussen de gemeente en de NS. De ambities van verscheidene actoren kwamen vanaf 1998 samen in het kader van het beleidsprogramma van nieuwe sleutelprojecten. Gedurende 1998-2001 berustte de planvorming bij een alliantie gevormd door de gemeente Rotterdam, de NS, ING Vastgoed Belegging en Rodamco Nederland (aanvankelijk Amvest Kantoren Nova). Tot spijt van Rotterdam weigerde het rijk om tot de alliantie toe te treden, de ministeries beperkten zich tot het geven van technisch advies en de uiteindelijke toetsing van het toen op te stellen masterplan. De publiek-private samenwerking en het programma van uitgangspunten dat die alliantie hanteerde bij het opstellen

van een masterplan zijn goedgekeurd door de gemeenteraad en bekrachtigd in het bestuurlijke overleg tussen gemeente en rijk. Het sluiten van een overeenkomst tussen rijk en gemeente in juni 1999 en het sluiten van een volgende overeenkomst tussen rijk en gemeente in december 2000 vormden momenten van kristallisatie in dit proces.

Binnen de alliantie trad NS Vastgoed op namens het geheel van de NS. Rodamco werd in 2000 partner in de alliantie door overname van Amvest. Het NSP-programma stelde als voorwaarde dat er een publiek-privaat samenwerkingsverband zou ontstaan, maar er golden meerdere redenen voor de betrokkenheid van private investeerders. Zowel ING als Rodamco hadden een grondpositie in of nabij het plangebied en zij hanteerden de lange-termijnvisie waar de gemeente bij mogelijke partners naar zocht. Met ING had de gemeente al naar tevredenheid samengewerkt bij de realisatie van de Koopgoot (Beurstraverse) in het kernwinkelapparaat. Niet de alliantie als zodanig maar de gemeente onderhield het contact met ministeries en met actoren in de regio. Ten behoeve van de verdere communicatie en planvorming stelden de vier partners het Projectbureau Rotterdam Centraal in dat onder leiding kwam te staan van een gemeentelijke stedenbouwkundige manager. Hij en de eerstverantwoordelijke wethouder vormden het gezicht van de alliantie en van de investeringsopgaven. Het Projectbureau faciliteerde de stuurgroep, de regiegroep en de werkgroepen van de alliantie, onderhield de perscontacten en het contact met omwonenden. Het Projectbureau creëerde een website met informatie over het procesverloop en de planinhoud en het organiseerde tal van presentaties en geleide wandelingen door het plangebied. Het Projectbureau Rotterdam Centraal opende tezamen met de projectorganisaties van de HSL-Zuid en van RandstadRail in juni 2001 voor belangstellenden het zogenoemde Infracentrum Rotterdam in het Groothandelsgebouw, vlakbij het station maar buiten het zicht van de meeste passanten.

Het Projectbureau organiseerde in 2000 het participatietraject genoemd meedenken en het gemeentebestuur besloot gaandeweg het proces om het masterplan onderwerp te maken van formele inspraak. Alle vier de alliantiepartners hebben meegewerkt bij het meedenken, maar de inspraak was een gemeentelijke aangelegenheid en dat kan ook weinig anders gezien de bestuursrechtelijke bepalingen. Omwonenden zijn goed in staat geweest om hun belangen en wensen naar voren te brengen, niet alleen doordat de alliantie en de gemeente daarvoor de ruimte boden maar ook doordat er in Noord voldoende hoogopgeleide bewoners zijn die willen en kunnen participeren of inspreken. Sommige bewoners hebben al ervaring opgedaan in het proces rondom de aanleg van de spoortunnel die uitmondt bij station Rotterdam Hofplein. De bestaande klankbordgroepen van bewoners bij het (deel)gemeentelijke apparaat waren een startpunt voor het traject van meedenken en vanuit de gemeenteraad werd er ook op aangedrongen dat de deelgemeente burgers zou ondersteunen bij het leveren van een inbreng voor het masterplan.

In april 2001, wat later dan de partners zich hadden voorgenomen, werd het masterplan van de alliantie gepresenteerd.¹⁷ In september 2001 stemde de gemeenteraad ermee in. Bij de presentatie werd bekendgemaakt dat Rodamco de alliantie verliet omdat belastingwetgeving het voor een erkende belegger onaantrekkelijk maakte om direct in de investering te participeren. Een beroep op de staatssecretaris van Financiën, zo is wel gezegd, bracht geen uitkomst. De positie van ING veranderde eveneens, doordat het concern er in tegenstelling tot de verwachting niet in was geslaagd om binnen het plangebied het voormalige postsorteercentrum te verwerven. De alliantie en haar masterplan kregen de genadeklap toen het rijk aangaf het masterplan niet te aanvaarden: de financiële analyse volstond niet en van het rijk werd teveel geld gevraagd. Een eerste versobering die de gemeente aan het rijk voorlegde, werd eveneens afgewezen. Nu werd volgens het rijk niet de gewenste ruimtelijke kwaliteit bereikt. In een volgende ronde in het NSP-cluster werkten rijk, gemeente en spoorwegbedrijven samen verder aan de herontwikkeling, waarbij zij zich beperkten tot de terminal en de verdere herontwikkeling van de locatie buiten beschouwing lieten. De verkiezingen voor gemeenteraad en Tweede Kamer in het voorjaar van 2002 versterkten de sobere gedachtengang. De Rotterdamse coalitie die zo enthousiast was over Rotterdam Centraal werd door verkiezingswinnaar Leefbaar Rotterdam beschuldigd van megalomanie en van het negeren van de werkelijke noden van de bevolking: veiligheid en leefbaarheid. De Paarse kabinetten hadden veel aandacht geschonken aan versterking van de economische structuur en stimulering van het ondernemerschap en ook die coalitie moest het veld ruimen. De verkiezingsoverwinning van de partij Leefbaar Rotterdam werd gevolgd door die van haar nationale equivalent, de Lijst Pim Fortuyn. Zelfs al was er voor grote ruimtelijke investeringen nog de politieke ruimte geweest, de economische conjunctuur zat inmiddels ernstig tegen.

De vergroting van de reizigerscapaciteit van het krappe station Rotterdam Centraal, de aanleg van de HSL-Zuid en van RandstadRail waren ook voor de nieuwe politieke coalities ‘rijdende treinen’, al zou de herontwikkeling sober worden. In maart 2003 werd in het bestuurlijke overleg op hoofdlijnen een akkoord bereikt en in september 2003 werd het programma van eisen vastgesteld dat gebruikt wordt voor de selectie van een architect.¹⁸ De actoren die het proces nu sturen zijn het Ministerie van VROM, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de gemeente Rotterdam, de NS en de Stadsregio Rotterdam.¹⁹ Deze vijf actoren presenteren zich gezamenlijk als Projectteam Rotterdam Centraal en namen onder die naam de media van het Projectbureau Rotterdam Centraal over.

7.4 Werking van democratiemodellen

In deze paragraaf wordt de situatie Rotterdam Centraal geanalyseerd in termen van de twee democratiemodellen. Volgend op het derde en het vierde hoofdstuk is in het vijfde hoofdstuk aangegeven hoe de democratiemodellen in het stelsel van ruimtelijk-beleidsvorming te onderscheiden zijn. De daar behandelde kenmerken van de modellen worden in de volgende drie subparagrafen hernomen en dat biedt invulling van de verschillende kolommen in tabel 4 (zie vijfde hoofdstuk).

7.4.1 Representatieve democratie

Zoals in het derde hoofdstuk is aangegeven, wordt het ideaaltypische model van representatieve democratie gevormd door de procedurele idee van een democratische rechtsstaat ingevuld met gegarandeerd en passief burgerschap. Het model is als Westers antwoord op de vraag naar legitieme machtsaanwending eigen aan de moderniteit. Kenmerken van representatieve democratie zijn een abstracte staat, centraliteit en hiërarchie, representatie door politiek ambtsdragers, invloedrijke politieke partijen, een invloedrijke bureaucratie en gebruik van wetgeving. Daarmee krijgen verantwoordelijkheid en vertrouwen invulling door scheiding.

Abstracte staat (cel 1a)

Van de grote investeringsopgaven die in paragraaf 7.1 als zodanig zijn benoemd, kunnen er twee als grand strategy worden beschouwd. Het gaat om de realisatie van een hoge-snelheidslijn in het kader van nationaal en Europees beleid en, in mindere mate, om het regionale net van openbaar vervoer in de Randstad of de Deltametropool. Deze opgaven zijn abstracties die goed passen bij uitgangspunten en activiteiten van de rationalistische en de verlichte staat zoals behandeld in subparagraaf 5.1.1. De Trans-Europese Netwerken zijn eigenlijk een herhaling van het hoofdwegennet dat al voor het keizerrijk van Napoléon Bonaparte was uitgetekend. Het ruimtelijk beleid van dit abstractieniveau vindt uitdrukking in nationale planning volgens het wettelijk stelsel. Van ruimtelijke ordening als facet is sprake in de zin dat vitaliteit van de stad en ruimtelijke kwaliteit door het Ministerie van VROM als overkoepelende doelstellingen worden voorgehouden aan de investeringsopgaven. Dat departement en dat van Verkeer en Waterstaat hielden afstand van de concrete planvorming.

Centraliteit en hiërarchie (cel 1b)

Het spoorwegvervoer, het functioneren en de uitstraling van de grootste steden en niet in het minst de financiering van (grote) publieke investeringen behoren tot het nationale beleid. De uitbouw van het HSL-net is tevens Europees beleid. De hogere beleidskaders waren in vergaande mate bepalend voor de lokale beleidsvorming inzake Rotterdam Centraal en omgeving. Het

kenmerk van centraliteit geldt verder voor de invloed van de gemeente Rotterdam op beleidsvorming door de Stadsregio Rotterdam en voor de invloed van de vier grootste steden, via hun initiatief van de Deltametropool, op nationaal ruimtelijk beleid.

De term 'hiërarchie' is een passend etiket voor de opstelling van het rijk in het NSP-programma: de ministeries (en het parlement) formuleren het beleidskader, bepalen hoeveel geld er beschikbaar is, dragen de gemeenten op om in publiek-private samenwerking een plan te ontwikkelen en de ministeries toetsen tenslotte die plannen. Ook ten aanzien van de verschillende spoorwegbedrijven toonde het rijk, in casu het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, zich meer een hiërarchisch meerdere dan een partner. Dat is af te leiden uit de wijze waarop het departement, zeker ook aangespoord door de Tweede Kamer, de bedrijven in ferme taal aanspreekt op de tekortkomingen in hun dienstverlening.

Representatie door politiek ambtsdragers (cel 1c)

Het kenmerk van representatie door politiek ambtsdragers geldt voor al het optreden van bewindspersonen en leden van het college van B&W in de situatie, het geldt vooral wanneer hun optreden gezien het gewicht van het bestuurlijke overleg beslissend was voor de beleidsvorming. Niet alleen de executieven speelden een beslissende rol, zeker niet voorafgaand aan het moment dat de gemeenten werden gedualiseerd: de Rotterdamse raad stemde in met ondermeer de alliantie en het masterplan, de Tweede Kamer beschikte over bijvoorbeeld het begrotingsrecht dat op het MIT van toepassing is. Ook dit is een kenmerk van bij uitstek het wettelijke stelsel. Op nationaal niveau was er desalniettemin een uitzondering op deze rolverdeling. Zonder dat er participatie voor in de plaats kwam, hadden namelijk politiek ambtsdragers en zeker parlementariërs minder invloed op de besteding van middelen ten behoeve van de economische structuurversterking. Die ICES-beslissingen kregen invulling in een voornamelijk ambtelijke arena (zie noot 5).

Invloedrijke politieke partijen (cel 1d)

Het kenmerk van invloedrijke politieke partijen geldt voor de verhouding tussen de eerstverantwoordelijke wethouder Hans Kombrink en enkele nationale ambtsdragers, partijgenoten, die wel genoemd is als een achtergrond van de BOR-bijdrage aan RandstadRail en daarmee Rotterdam Centraal. Het kenmerk geldt beslist ook voor de consequenties van de lokale en nationale verkiezingen voorjaar 2002: met de nieuwe coalities veranderde het beleid van koers. Daarbij is aan te tekenen dat Rotterdam wel het bastion van het fortuynisme is genoemd en dat het belang van partijpolitiek voor andere locale besturen misschien veel minder groot is.

Invloedrijke bureaucratie (cel 1e)

Het kenmerk van een invloedrijke bureaucratie en de typering van scheiding als invulling van verantwoordelijkheid en vertrouwen geldt voor de rol van de ICES en voor de functionele differentiatie van het rijk: de concentratie van geld bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ondersteunt niet de doorwerking van VROM-beleid. Deze scheiding kwam ondermeer tot uitdrukking in de keuze van de resterende actoren om zich na de alliantie en haar masterplan te beperken tot de terminal. Scheiding is eveneens van toepassing, tenminste symbolisch, op de gemeentelijke inzet in de hier als laatste beschreven periode. Dan ging de intragemeentelijke projectleiding over van eerst de Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting en dan het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, die goed onderling en met de RET samenwerkten, naar uiteindelijk Gemeentewerken Rotterdam.²⁰ Gemeentewerken Rotterdam toonde een meer zakelijke houding.

Gebruik van wetgeving (cel 1f)

Het kenmerk van gebruik van wetgeving geldt voor de instrumenten van met name WRO, Pvv, Wpv, Spoorwegwet, Kaderwet en Wgr, Wm en Wvg en voor de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat waar de MIT-systematiek mee verbonden is. Het masterplan behoort niet tot de planfiguren in de zin van het wettelijke stelsel van ruimtelijk-beleidsvorming.

Het gegarandeerde burgerschap is, zo is in paragraaf 5.1 aangegeven, een kenmerk van bij uitstek het wettelijke stelsel van ruimtelijk-beleidsvorming. In de situatie is het terug te vinden wanneer het openbaar bestuur die instrumenten hanteert waarbij rechtssubjecten rechtsbescherming genieten en dat zal zich hoofdzakelijk op een toekomstig moment voordoen, meer zodra de herontwikkeling wordt gerealiseerd dan zolang er nog planning plaatsheeft. De situatie kende wel al toepassing van de Wvg en dat raakt uiteraard de belangen van rechtssubjecten, in casu grondeigenaren. Inspraak, soms beschouwd als preventieve rechtsbescherming, is eveneens vroeg in het proces aanwezig: het college van B&W besloot in maart 2001 om burgers op het ontwerp-masterplan te laten inspreken. Hiertoe was de gemeente niet verplicht omdat het masterplan geen formele planfiguur is. De inspraak werd gestructureerd door de Rotterdamse Inspraakverordening en door afdeling 3.4 Awb. Op hetzelfde moment stond de MER-startnotitie open voor inspraak.²¹

7.4.2 Participatieve democratie

Zoals in het vierde hoofdstuk is aangegeven, wordt het ideaaltypische model van participatieve democratie gevormd door de substantiële idee van een republiek ingevuld met noodzakelijk actief burgerschap. Het model is als Westers antwoord op de vraag naar legitieme machtsaanwending te situeren in de Oudheid en in de laatmoderniteit. Kenmerken van participatieve democratie zijn

een vitale politieke gemeenschap, subsidiariteit en horizontaliteit, politieke participatie door burgers en private organisaties, invloedrijke niet-geaggregeerde ideële en belangenorganisaties (pressiegroepen), een vitale civil society en gebruik van non-autoritaire beleidsinstrumenten. Daarmee krijgen verantwoordelijkheid en vertrouwen invulling door verbinding.

Vitale politieke gemeenschap (cel 2a)

Dat er groot belang wordt gehecht aan de vitaliteit van een politieke gemeenschap, zoals in subparagraaf 5.2.1 is aangegeven, geldt zeker voor Rotterdam. Het gemeentebestuur stelde zich open voor burgers en die burgers lieten inderdaad hun stem horen (zie verdere cellen). Die samenwerkende sturing ging de burgers misschien nog niet ver genoeg. Het lijkt er namelijk op dat de verkiezingen van voorjaar 2002 kunnen worden opgevat als een signaal dat de samenleving het openbaar bestuur niet volgde in zijn aandacht voor economische structuurversterking en dat veel burgers liever hadden dat er meer aandacht was voor veiligheid en leefbaarheid.

Het kenmerk van een vitale politieke gemeenschap geldt voor de omvang en de intensiteit van het beleidsdiscours. Er is veelvuldig gediscussieerd over mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling in het algemeen en voor wat betreft Rotterdam en het centraal station daar. Die discussies zijn gevoerd in samenhang met de komst van het nationaal verkeers- en vervoersplan en van de vijfde nota over de ruimtelijke ordening, door de maatschappelijke aandacht voor sociale veiligheid op en bij station Rotterdam Centraal en andere stationslocaties en spoorverbindingen (denk aan overlast van verslaafden bij Utrecht Centraal/Hoog Catharijne en aan overlast van jongeren op enkele trajecten, de zogenoemde 'treiterlijnen'). Discussie was er ook naar aanleiding van de presentatie van het opvallende stationsontwerp van William Alsop.

Subsidiariteit en horizontaliteit (cel 2b)

Het kenmerk van subsidiariteit geldt voor verscheidene verhoudingen tussen de bestuurslagen. De Europese Unie laat de realisatie van de Trans-Europese Netwerken aan de lidstaten, het rijk houdt voor dat gemeenten het primaat hebben in het NSP-programma en de gemeente Rotterdam, met name omwille van de gemeenteraad, vroeg van de deelgemeente dat die bewoners ondersteunt bij hun inbreng. Horizontaal toezicht bestaat bijvoorbeeld in de verhouding tussen ProRail en NS Reizigers, beide zijn immers privaatrechtelijke organisaties. Dit kenmerk geldt nog sterker voor de verhouding tussen vervoersconsumentenorganisaties en vervoerders zoals respectievelijk Rover en NS Reizigers (zie cel 2d).

Politieke participatie door particulieren (cel 2c)

Reeds in paragraaf 7.3 kreeg de participatie van burgers en bedrijven een prominente plaats. Het optreden van de klankbordgroepen, de deelname aan het traject meedenken en de opkomst bij de

formele inspraak op het masterplan tonen dat burgers, zeker omwonenden, actief worden in ruimtelijk-beleidsvorming. De alliantie, als vorm van publiek-private samenwerking, toont dat ook private investeerders aanvankelijk belangstelling hebben voor de herontwikkeling. In subparagraaf 7.4.3 wordt besproken wat hun activisme de participanten heeft opgeleverd.

Invloedrijke pressiegroepen (cel 2d)

De aan het eind van subparagraaf 5.2.3 genoemde ‘aanzuiging van bovenaf’ kan in de situatie worden onderscheiden waar het gemeentebestuur of samenwerkende investeerders omwonenden uitnodigden om hun stem te laten horen. Bij de omwonenden die deelnamen aan het meedenken waren representanten van buurten (tevens lid van een klankbordgroep) en van een organisatie voor minder validen. Het meedenken en de inspraak waren toegesneden op individuele burgers. Voor lokale ondernemers zijn afzonderlijke bijeenkomsten georganiseerd. Het kenmerk van invloedrijke pressiegroepen geldt ook voor de verplichting die het rijk de gemeenten in het NSP-programma oplegde om met private partijen samen te werken. In dat kader koos de gemeente voor Amvest en ING.

Verder geldt het kenmerk voor een verschijnsel dat niet direct betrekking had op de herontwikkeling van station Rotterdam Centraal en omgeving, maar dat wel van belang was voor het actorencluster van verkeer en vervoer en dat van invloed geweest kan zijn op het publieke imago van de NS in het algemeen. In de rechtszaak van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat tegen de NS om een prijsverhoging gaf namelijk de positie van consumentenorganisaties de doorslag.²²

Vitale civil society (cel 2e)

De residentiële buurten rondom de stations Rotterdam Centraal en Rotterdam Hofplein blijken te worden bewoond door een aanzienlijk aantal mensen die kunnen en willen deelnemen aan ruimtelijk-beleidsvorming. Zij bemensen de vaste klankbordgroepen. Ook vanuit de vastgoedmarkt was er belangstelling voor de herontwikkeling. Participanten hebben zich niet beperkt tot hun directe belangen. Zo waren de private investeerders bereid om te investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte en waren er meedenkers die voorstelden dat het station ook junks ruimte zou bieden. Het in subparagraaf 5.2.5 genoemde potentieel tot zelfregulering en afhouden van overheden is in de situatie niet nadrukkelijk getoond. Wellicht zijn de investeringsopgaven hier van dusdanige aard dat het openbaar bestuur een leidend optreden niet wordt ontzegd.

Gebruik van non-autoritaire instrumenten (cel 2f)

Het kenmerk van gebruik van non-autoritaire beleidsinstrumenten geldt voor het masterplan, dat immers geen planfiguur is, voor de NSP-overeenkomsten tussen rijk en gemeenten en voor de lobby van de Deltametropool. De verschillende actoren hebben hun wederzijdse afhankelijkheid in zekere mate erkend en die interdependentie was een motief voor samenwerkende sturing middels ‘zachte’ instrumenten. Alternatieve geschillenbeslechting heeft zich in de situatie echter niet voorgedaan.

7.4.3 Verhouding tussen de modellen

Nadat in de twee voorgaande subparagrafen de kenmerken van de democratiemodellen zijn hernomen, wordt hier de onderlinge verhouding behandeld van de modellen in de situatie. Deze subparagraaf grijpt terug op het besluit van het vijfde hoofdstuk.

Staat en gemeenschap (cel 3a)

Bij het kenmerk van een abstracte staat is het nationale bestuur te noemen en daarvan met name de departementen van Verkeer en Waterstaat, Financiën en Economische Zaken. Van de in paragraaf 7.1 onderscheiden investeringsopgaven worden de eerste twee (hoge-snelheidslijn en regionaal openbaar vervoer) in sterke mate en de derde investeringsopgave (stadscentrum) in mindere mate gemotiveerd met overwegingen betreffende hogere schaalniveaus. Zelfs lokale kwaliteiten als leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het stadscentrum gelden als factoren in de gepercipieerde concurrentie tussen grote Europese steden. De genoemde departementen drukten hun stempel op het actorencluster van het bestuurlijke overleg en zeker op het actorencluster van het beleid inzake verkeer en vervoer.

Bij het kenmerk van een vitale politieke gemeenschap zijn de lokale actoren en de deelnemers aan het discours over beleid en ontwerp te noemen. Deze actoren waren prominent in de actorenclusters van de alliantie en het meedenken. Omwonenden en lokale ondernemers ‘overkomt’ de herontwikkeling. Zij plaatsen evenwel hun eigen belangen en idealen naast of tegenover het hogere beleid.

De hoge-snelheidslijn en het bijbehorende station, de kantoren voor dienstverleners als advocaten en financieringsbemiddelaars en de geplande amusementsvoorzieningen zijn te situeren op regionaal, nationaal en zelfs Europees schaalniveau en gaan daarmee voorbij aan de leefwereld van omwonenden. In dit opzicht vallen een abstracte staat en een vitale gemeenschap niet samen, maar daarmee is nog niet gegeven dat zij niet te verzoenen zijn. Volgens ideeën over meervoudig ruimtegebruik wordt in ruimtelijke kwaliteit meerwaarde gevonden door verschillende belangen te dienen. Die ideeën zijn opgenomen in de beleidstheorie van het rijk, zeker bij het Ministerie van VROM. De situatieschets maakt aannemelijk dat inderdaad een zekere synergie mogelijk is.

Zo hebben enerzijds meedenkers al aangegeven prijs te stellen op bepaalde voorzieningen die het nieuwe station kan omvatten, functies waarmee het voorzieningenniveau van hun wijk stijgt. Anderzijds draagt het langzaam verkeer tussen Noord en stadscentrum bij aan de sociale veiligheid van de stationslocatie. Ook de aanwezigheid van bewoners van nog te realiseren appartementen draagt bij aan sociale veiligheid. Op minder optimistische toon kan in plaats van synergie nog worden gesproken van inpassing van de infrastructuur.

Gaandeweg het proces zijn de kansen op de synergie die zich laat denken verminderd. Vanuit het rijk is het beleid versmald tot een optimalisering van het station als terminal. Dat is het beleid dat met een budget wordt ondersteund. Andere accenten voor het beleid zijn vervaagd. De opzet van het NSP-programma stuurt wel nadrukkelijk aan op publiek-private samenwerking, maar niet op burgerparticipatie. Hierachter gaat een inconsistente schuil, aangezien het nationale bestuur enerzijds in abstracto inspraak en zelfs participatie wenselijk acht en dat in de loop van enkele decennia ook mogelijk heeft gemaakt met wetgeving, maar dat anderzijds die idee niet in het volledige rijksoptreden in de situatie Rotterdam Centraal herkenbaar is. Het traject van meedenken dat desondanks is gerealiseerd en zelfs de publiek-private samenwerking die stand kwam, zijn niet verbonden met het bestuurlijke overleg tussen rijk en gemeente: participatie en publiek-private samenwerking bleven beperkt tot de lokale interacties.²³ Of de infrastructuur van sporen en station naar tevredenheid van omwonenden wordt ingepast, moet nog blijken.

Top en basis (cel 3b)

Bij het kenmerk van centraliteit en hiërarchie is het nationale bestuur te noemen en daarvan met name het departement van Verkeer en Waterstaat en dat van Financiën. Het kenmerk krijgt invulling met de toetsende rol van de ministeries in het NSP-programma en met de greep van het rijk op de spoorwegbedrijven (of het streven daarnaar). Bij het kenmerk van subsidiariteit en horizontaliteit zijn alle actoren wel te noemen, maar het geldt vooral voor de lokale actoren. Enige strijd over de competenties van actoren op verschillende bestuurlijke schaalniveaus doet zich vaak voor en was daarom ook in de situatie Rotterdam Centraal te verwachten.

Volgens het NSP-programma zijn de gemeenten de voornaamste actoren in de herontwikkelingsprocessen. Daarmee zou de gemeente Rotterdam binnen het cluster van bestuurlijk overleg in de ideale positie zijn om rijksbeleid en lokale ideeën met elkaar te verbinden. De gemeente beschikte evenwel niet over het benodigde budget. De middelen waren overwegend van het rijk en bestemd voor de sector verkeer en vervoer. Aldus mocht de gemeente woordvoerder zijn van lokale plannenmakers wier ideeën werden getoetst aan financieel-economische noties en aan technische functionaliteit van (inter)nationale en regionale vervoersnetwerken. Er is in de situatieschets nauwelijks sprake van intermediairs tussen top en basis. Tussen het rijk en de gemeente Rotterdam speelden de Stadsregio Rotterdam of de

provincie Zuid-Holland geen rol van betekenis.²⁴ In het actorencluster van verkeer en vervoer stelde Railinfrabeheer, later ProRail, zich niet proactief op. Intermediairs hadden wellicht tussen nationaal bestuur en lokale actoren kunnen bemiddelen.

De weigering van het rijk om toe te treden tot de alliantie en om opdrachtgever te worden van het masterplan laat zich vergelijken met ROM-projecten waaraan Rijkswaterstaat niet voluit deelnam en met VINEX-woningbouwlocaties die niet tijdig ontsloten werden: het beleid van het Ministerie van VROM en van decentrale overheden kon niet steeds rekenen op het beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dat het rijk een afstand bewaart tot decentrale beleidsvorming en dat beleid toetst aan zijn eigen, hogere normen past goed binnen het representatief-democratisch model. Die afstandelijkheid is als attitude haast tegengesteld aan noties van ontwikkelingsplanologie en van interbestuurlijke samenwerking, ketens of partnerschap. Zulke noties passen binnen het participatief-democratische model. Het is niet vreemd dat mensen die met 'het rijk met de twee gezichten' van doen hebben, zich van gelegenheid tot gelegenheid afvragen wat hen te wachten staat: richtlijnen, aanwijzingen en controle danwel suggesties, meedenken en meehelpen.

De aanwezigheid van de kenmerken centraliteit en hiërarchie in de situatie staat tegenover nog één van de veronderstellingen van participatieve democratie, te weten deliberatieve beleidsvorming. Immers, niet de kracht van inzichten en argumenten maar de beschikking over financiële en personele middelen laat zich gelden. Dit betreft vooral het actorencluster van verkeer en vervoer, maar bij het eigenlijke NSP-programma is een soortgelijke kanttekening te maken. De overeenkomsten tussen het rijk en de zes gemeenten getuigen wel van het participatief-democratische kenmerk van gebruik van non-autoritaire beleidsinstrumenten, maar hoe vrij waren de gemeenten ten opzichte van het Ministerie van VROM dat aan de NSP-steun zijn voorwaarden verbond? Verschillen subsidievoorwaarden wezenlijk van wettelijke verplichtingen?

Ambtsdragers en activisme (cel 3c)

Bij het kenmerk van representatie door politiek ambtsdragers zijn de executieve bestuurders en volksvertegenwoordigers van de verschillende bestuurslagen te noemen. Bij het kenmerk van politieke participatie door particulieren zijn de gemobiliseerde omwonenden en vertegenwoordigers van bedrijven te noemen. De verhouding tussen ambtsdragers en activisten is te typeren als een afwisseling, niet als een wisselwerking. Vooral de overgangen tussen enerzijds nationale ambtenaren en ambtsdragers en anderzijds lokale participanten vallen op. Hier is aan toe te voegen dat het nationale bestuur, uiteindelijk de politiek ambtsdragers daar, de spelregels voor het beleidsproces formuleerde en dat hetzelfde bestuur de uitkomst van het spel beoordeelde.

Het bestuurlijke overleg is het centrale actorencluster van de situatie. Dat overleg wordt gevoerd door politiek ambtsdragers en hun ambtenaren. Ten overstaan van het bestuurlijk overleg en met name ten overstaan van het rijk was het optreden van private investeerders en zeker dat van omwonenden, hoe actief zij ook waren, niet beslissend en wellicht zelfs zonder consequenties voor de investeringsopgaven. Misschien dat in reactie daarop de verkiezingsresultaten een element van volkswraak bevatten. Nadien gaven politici aan dat aan hen een ‘duidelijk signaal’ of ‘duidelijke boodschap’ was gegeven. In paragraaf 5.4 is de beknopte vraag geformuleerd of beleid wordt gemaakt door elite casting en/of dat het volkstoneel is. Het antwoord voor de situatie Rotterdam Centraal wijst op elite casting, met de kanttekening dat het volk opdringt vanuit de coulissen.

Politieke partijen en pressiegroepen (cel 3d)

Bij het kenmerk van invloedrijke politieke partijen zijn de connecties tussen ambtsdragers op verschillende schaalniveaus te noemen. Waar het gaat om ruimtelijk beleid in algemene zin, bijvoorbeeld de vraag of investeringen in de Randstad prioriteit verdienen, spelen ook fractiewoordvoerders en partijwerkgroepen een rol. Verder trad in Rotterdam in 2002 het fortuynisme naar voren. Bij het kenmerk van invloedrijke pressiegroepen zijn het optreden van omwonenden en vertegenwoordigers van bedrijven te noemen.

Van een directe verhouding tussen de alternatieve invullingen van dit kenmerk is geen sprake. In een dergelijke verhouding waren zowel tegenstellingen als coalities denkbaar. Het eerste omdat groepen elkaars concurrenten kunnen zijn in een strijd om beleid. Het tweede omdat bijvoorbeeld een actiecomité en een oppositiepartij samen tegen het bestuur kunnen ageren. Overigens hadden pressiegroepen (het fortuynisme buiten beschouwing gelaten) maar weinig invloed op de beleidsvorming via de geïnstitutionaliseerde politiek.

In paragraaf 5.4 is de beknopte vraag geformuleerd of informatie en macht worden gegenereerd en geconcentreerd en/of dat ze worden gemobiliseerd en gedeeld. Het antwoord voor de situatie Rotterdam Centraal wijst op niet (volledig) waargemaakte intenties om informatie en macht te mobiliseren en delen. Uit publiek-private samenwerking en burgerparticipatie haalde het openbaar bestuur uiteindelijk alleen enige informatie.

Bureaucratie en civil society (cel 3e)

Bij het kenmerk van een invloedrijke bureaucratie zijn de rol van deskundigen inzake verkeer en vervoer en inzake economische structuurversterking te noemen. Binnen de bureaucratie domineerden actoren van verkeer en vervoer de actoren van andere disciplines of sectoren, zulks op grond van beschikbaar budget. Bij het kenmerk van een vitale civil society zijn de actorenclusters van de alliantie en het meedenken te noemen.

In de mate dat ambtenaren binnen de betreffende professionele of sectorale groepen goede contacten onderhouden met medewerkers van bedrijven en instellingen, versterken bureaucratie en civil society elkaar. Wanneer er daar geen politiek-bestuurlijke, op dat niveau ook persoonlijke, spanningen waren geweest dan zou dit gelden voor de spoorwegsector: enerzijds enkele onderdelen van het departement van Verkeer en Waterstaat en anderzijds de spoorwegbedrijven. Ambigüiteit en verwarring hangen samen met de combinatie van wel grote affiniteit over en weer, maar tegelijkertijd onenigheid over verzelfstandiging, marktwerking, privatisering en kwaliteit van dienstverlening. Een vergelijkbare meerduidigheid toonden de relaties tussen het openbaar bestuur en private investeerders. Er leefde wel de wens van publiek-private samenwerking bij de herontwikkeling van locaties en infrastructuur, maar het rijk kon of wilde een fiscale barrière niet slechten en de investeerders konden of wilden er niet op vertrouwen dat zij na de herontwikkeling van de vervoersknoop een renderende positie zouden krijgen bij de gebieds-ontwikkeling. Het moge duidelijk zijn dat individuele participanten, meer nog dan spoorwegmensen, projectontwikkelaars of beleggers, het moeilijk kregen met het (nationale) bestuur.

Een vraag die de situatieschets oproept maar onbeantwoord laat, is of er met eerst alliantie, meedenken en masterplan en met vervolgens de beperkte doorstart voor de terminal geen kansen op private medefinanciering van openbare ruimte en op draagvlak bij omwonenden zijn verloren gegaan. Daar was het de aanpak van nieuwe sleutelprojecten toch om te doen.

Wetgeving en non-autoritaire instrumenten (cel 3f)

Bij het kenmerk van gebruik van wetgeving zijn de verdeling van bevoegdheden en van geld te noemen. De positie van het departement van Verkeer en Waterstaat en van de spoorwegbedrijven in het beleidsproces volgt immers uit hun wettelijk en/of contractueel bepaalde zeggenschap over vervoersnetwerken. In gelijkaardige zin heeft de gemeente Rotterdam zeggenschap over de realisatie van nieuwe gebouwen nabij het station. De beschikbaarheid van middelen om te investeren in de sector van verkeer en vervoer en de beperkte mogelijkheden van een gemeente om inkomsten te verwerven, zijn eveneens wettelijk geregeld. Bij het kenmerk van gebruik van non-autoritaire instrumenten zijn de publiek-private samenwerking en de burger-participatie te noemen, alsook de (beoogde) integrale en interbestuurlijke aspecten van het NSP-programma. Wanneer de actoren worden gegroepeerd naar de verschillende typen instrumenten, dan valt de gemeente op. De gemeente Rotterdam had in de beleidsvorming een rol zowel op grond van wettelijke bevoegdheden als in lokaal overleg.

Met uitzondering van de fiscale regel die publiek-private samenwerking hinderde, is wetgeving in de situatie geen belemmering voor samenwerkende sturing geweest. Beide modaliteiten vulden elkaar zelfs aan waar formele inspraak werd verbonden aan het masterplan

dat toch geen formele planfiguur is. Toch zijn qua samenwerkende sturing kansen onbenut gebleven. Een vraag die de situatieschets hier oproept maar onbeantwoord laat, is of een geschillenbeslechter tussen rijk en alliantie denkbaar was in de aanpak van het nieuwe sleutelproject. Meer nog, had bij aanvang van de nieuwe sleutelprojecten een overkoepelend convenant met ministeries, gemeenten, spoorwegbedrijven, projectontwikkelaars en beleggers (en bewonersorganisaties) kunnen voorkomen dat het openbaar bestuur er niet in slaagt de representatief-democratische beleidsvorming te overstijgen?

7.5 Ruimtelijke betekenissen

De bevindingen van subparagraaf 7.4.3 over de verhouding tussen de democratiemodellen worden verwerkt in het besluit van het hoofdstuk, paragraaf 7.6. Behalve op de vraag hoe in de situatie representatieve democratie en participatieve democratie werkzaam zijn in de beleidsvorming en hoe zij zich daarin tot elkaar verhouden, biedt dit hoofdstuk een antwoord op de vraag welke betekenissen de ruimtelijke context van beleidsvorming heeft in de situatie. Dat antwoord wordt gezocht of geformuleerd langs de lijnen die in het zesde hoofdstuk zijn uitgezet. Paragraaf 6.1 over ‘inhoudelijke’ betekenissen van ruimte wordt toegepast in subparagraaf 7.5.1 en paragraaf 6.2 over analyse van ruimtelijke kwaliteit wordt toegepast in subparagraaf 7.5.2. Een samenvattende opmerking over ruimte als context van handelen maakt deel uit van paragraaf 7.6.

7.5.1 Stedelijke betekenissen

Stedelijkheid, pluraliteit en openbaarheid zijn de betekenissen van ruimtelijke kwaliteit, die voor democratie relevant zijn. Hoewel het in vergelijking met het geografische nonet ‘inhoudelijke betekenissen’ zijn, vormen zij alleen de context van het handelen van actoren zoals dat in de voorgaande paragrafen is besproken. De betekenissen gelden hier als oriëntaties van actoren.

Aan stedelijkheid is in Rotterdam geen gebrek... In tegendeel zelfs, volgens sommige inwoners, omdat niet alle componenten van de stedelijke diversiteit positief te waarderen zijn. Veel bewoners van Noord zien graag dat de grootstedelijke levendigheid aan de andere zijde van het station blijft en dat hun residentiële buurten rustig blijven. Zij komen daar ook voor op. De concentratie van bedelaars, dakloze junks, drugsrunners, hangjongeren, prostituees, kortom marginalen, bij het station en bij de Pauluskerk verderop aan de Mauritsweg doet afbreuk aan de veiligheidsbeleving van passanten, maar wanneer het bestuur de marginalen verjaagt vrezende omwonenden voor spreiding van overlast door hun buurten. In het participatieve traject voor het masterplan vroeg één van de groepen meedenkers aandacht en daadwerkelijk ruimte voor daklozen en drugsverslaafden, naast voorzieningen waarvan eerder verwacht wordt dat omwonenden en reizigers ze waarderen.

Het masterplan noemde ontmoeting als één van de functies van Rotterdam Centraal, maar dat daar ook confrontatie mee bedoeld werd zoals het openbare-ruimtebegrip dat omvat, blijkt niet uit de tekst. Bij de kwalitatief goede openbare ruimte die wel is genoemd in het masterplan kunnen louter mooi design van straatmeubilair en regelmatige reiniging bedoeld zijn. Doordat aan de alliantie een einde kwam, werd de bereidheid van ING en Rodamco om in de openbare ruimte te investeren (voorlopig) niet verzilverd. Over de planvorming is wel gezegd dat groeiende ergernis over de voortdurende criminaliteit op en rondom het station voor ondernemers en burgers een belemmering was om open en constructief een bijdrage te leveren. In de derde periode kon het openbaar bestuur evenwel melden dat de overlast op en rondom station Rotterdam Centraal was verminderd. Het is af te wachten hoe de vernieuwde stationslocatie qua overlast functioneert en wordt beleefd.

De gemeente Rotterdam en de alliantie hebben veel bijgedragen aan de transparantie en de toegankelijkheid van hun beleidsvorming, zij het dat dit op het bestuurlijke overleg weinig effect had. Het nationale bestuur heeft zich, met uitzondering van de voorlichting door de HSL-projectorganisatie, nauwelijks gericht tot lokale particulieren. Toch hebben ook de lokale planners niet alle kansen van openbaarheid benut. Waarom was er bijvoorbeeld op de website van het Projectbureau Rotterdam Centraal geen gastenboek waar mensen een bericht kunnen achterlaten voor de planners en/of voor elkaar?

Tabel 7. Geografisch nonet voor Rotterdam Centraal

<i>Activiteitendomeinen</i>	<i>Kwaliteitsdomeinen</i>	<i>Belevingsdomeinen</i>
<i>Ruimtelijke netwerken:</i> Buurten en wijk, stadscentrum, openbaar groen en water, voorzieningen, bankjes	<i>Belevingswaarde:</i> Wonen in een buurt en wijk, kunst in de openbare ruimte, monumenten, wachten bij het overstappen, kijken naar gejaagde forensen en naar zoekende reizigers met koffers	<i>Representatieve ruimte:</i> Stationshal, residentiële buurten in Noord, Pauluskerk, Mauritsweg/Westersingel
<i>Vervoersnetwerken:</i> Openbaar vervoer op verschillende schaalniveaus, gele vertrekstaten in hal en op perrons, omroepberichten, taxi's, fietsenstalling	<i>Gebruikswaarde:</i> Fastfood-formules, klok, kaartjesautomaten, bewegwijzering, brievenbussen, openbare telefoons, prostituees en schandknappen	<i>Representaties van ruimte:</i> Champagneglazen op de OV-terminal, bereden politie op het Stationsplein, 'dode plint' aan het Weena, Koopgoot
<i>Bestuurlijke netwerken:</i> Werkoverleg NS-personeel en spoorwegpolitie, NSP-cluster, alliantie, meedenken	<i>Toekomstwaarde:</i> Ontmoetingen tussen reizigers, nieuwe verkeerstechniek, meervoudig ruimtegebruik, onderzoek naar herontwikkeling van de stationslocatie	<i>Ruimtelijke praktijken:</i> Forensenverkeer, bewonersverkeer, rondhangen, bedelen, dealen, surveilleren, schoonmaken, funshoppen, vergaderen bij Engels, eten en drinken

De associaties in de cellen zijn niet uitputtend.

7.5.2 Geografische domeinen

De wederzijdse versterking van ruimtelijke en vervoersnetwerken is een expliciet motief voor het herontwikkelingsproces van Rotterdam Centraal en omgeving. De nieuwe technologie voor hogesnelheidstreinen is qua gebruik en financiering zo goed als kansloos zonder een diensteneconomie en een grootstedelijke ontwikkeling. Die diensteneconomie en ontwikkeling krijgen ruimte waar sluiting en verplaatsing van industrieën en opruiming van loodsen en dergelijke plaats maken in de steden.²⁵ Daarmee hangen verval en wederopleving van het spoorwegvervoer in Europa en Japan samen met de kwaliteit van de steden, zoals ook verval en opkomst bepalend zijn voor de bijzondere kwaliteit van Venetië (zie subparagraaf 2.2.2). De monumentale morfologie is in Venetië een aangelegenheid van de stad zelf, maar voor een meer duurzame sturing van het stedelijke toerisme is het handelen van een ruimer bestuurlijk netwerk, van zowel publieke als private actoren, noodzakelijk.²⁶ In Rotterdam is een dergelijk ruimer netwerk reeds nodig voor de fysiek-ruimtelijke transformatie van alleen nog de stationslocatie.

De realisatie van de HST-infrastructuur is een 'rijdende trein' maar de stedelijke ontwikkeling die volgens het openbaar bestuur aan de financiering van verkeer en vervoer moet bijdragen, is veel minder zeker. De effecten die uitgaan van de komst van de hoge-snelheidstrein en van stationsherontwikkeling zijn moeilijk in te schatten.²⁷ Toch staat vast dat de algehele herwaardering van het spoorwegnet de stationslocaties aantrekkelijker maakt voor kantoren en andere voorzieningen. De vastgoedmarkt is evenwel niet onverzadigbaar en dat vormt een risico voor overheden en spoorwegbedrijven. Voor de ambitieuze herontwikkeling van Rotterdam Centraal gelden drie van dergelijke bedreigingen. Ten eerste kent de Nederlandse markt voor zakelijk vastgoed in verhouding tot het (bestaande) aanbod geen grote vraag.²⁸ Ten tweede kan de Rotterdamse kantorenmarkt zich qua vraag niet meten met de Amsterdamse, denk vooral aan de Zuidas en Schiphol.²⁹ Voor representaties van ruimte is Amsterdam, als hoofdstad, als financieel, historisch en (dus) toeristisch centrum en als beter met luchtverbindingen ontsloten stad, aantrekkelijker dan Rotterdam. Ten derde is op de Rotterdamse Kop van Zuid nog ruimte beschikbaar en is er planvorming voor een derde locatie: Kralingse Zoom.

Parallel aan de planning inzake Rotterdam Centraal richtten de gemeente, de Stadsregio Rotterdam en andere publieke en private partijen zich op de uitbreiding van het multimodale vervoersknooppunt Kralingse Zoom. In oktober 2001 presenteerden zij hiervoor een masterplan. Staatssecretaris Johan Remkes noemde dit project dezelfde maand een mogelijke concurrent van Rotterdam Centraal in een brief aan burgemeester en wethouders.³⁰ De gemeente registreerde dit project dan ook. De plannen voor Kralingse Zoom omvatten naast de verbetering van het intermodale knooppunt de realisatie van aanzienlijke volumes kantoorruimte, parkeerplaatsen en voorzieningen.³¹ Door de situatie op de vastgoedmarkt en de vereisten die gelden bij het bouwen boven of dichtbij een snelweg zal dit project niet onmiddellijk gerealiseerd worden.

Misschien stelt de zakelijke vastgoedmarkt de herontwikkeling van Rotterdam Centraal voor de keuze tussen enerzijds het uitbuiten van autobereikbaarheid bij een HST-halte en het stadscentrum en anderzijds een niet te hoog ambitieniveau. Maatschappelijk en politiek leek een ‘fly-in’ niet haalbaar zodat de autobereikbaarheid geen troef werd. De ambities waren aanvankelijk niet bescheiden en de lokale planners werden dan ook door het nationale bestuur gecorrigeerd.

In de situatie Rotterdam Centraal en in het bredere debat rondom haar investeringsopgaven traden het actorencluster van verkeer en vervoer en de betekenis van vervoersknoop vaak afzonderlijk en prominent naar voren. Dat geldt zowel voor nationaal als lokaal niveau. Het spoorwegvervoer kreeg in de tweede helft van de jaren negentig en in de eerste jaren na de millenniumwisseling veel aandacht in de nationale politiek. Uiteraard waren het grote veranderingen en opvallende problemen die de aandacht trokken: stijging van het reizigersaantal, verzelfstandiging van het spoorwegbedrijf, marktwerking, personeelsacties en publiek ongenoegen over de kwaliteit van de dienstverlening. De massamedia en het parlement bevestigden het belang dat de ontwikkelingen in het spoorwegvervoer hadden voor de executieve. De aandacht ging zeker niet alleen uit naar spoorwegvervoer, denk bijvoorbeeld aan het belang dat de sociaal-economische ontwikkelingen steeds hebben. Het wegvervoer trok eveneens veel aandacht. Files en opmerkelijke maatregelen om die te bestrijden stonden volop in de publieke belangstelling. Voor de verhouding tussen ruimtelijke en vervoersnetwerken betekende dit dat vooral de invulling van verantwoordelijkheden voor het vervoersnetwerk ter discussie stonden. Die verantwoordelijkheden werden opgenomen en voor de invulling kwam geld beschikbaar. Het nationale beleid erkende ruimtelijke netwerken vooral als relevant voor de totstandkoming van publiek-private samenwerking, als dienstbaar aan de financiering van transportinfrastructuur.

In de concrete situatie van Rotterdam Centraal concentreerden de vervoersbe-drijven en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zich op de vervoersknoop, op gebruikswaarde. Aan het werk van de alliantie aan het stedenbouwkundige masterplan nam stadsvervoerder RET indirect deel, maar de streekvervoerder(s) was (waren) niet betrokken. Wel hadden de vervoerders voorafgaand aan die planvorming hun ideeën over het goed functioneren van een multimodale knoop kenbaar gemaakt. Het departement neemt wel deel aan het breed georiënteerde NSP-programma, maar toch blijven het actorencluster van verkeer en vervoer en zijn geldstroom afzijdig. Zo spraken de medewerkers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wel over de stedelijke herontwikkeling, maar ze betaalden voor de lijninfrastructuur en de terminal. Met betrekking tot het MIT was besloten dat de terminal als ‘basisstation’ door het rijk gefinancierd kon worden.³² Bij een basisstation is belevingswaarde geen vooropgezet element. De concentratie van middelen bij het actorencluster van verkeer en vervoer deed afbreuk aan het gewicht van

VROM-beleid waarin stedelijke vitaliteit, de representatieve ruimte, meer aandacht krijgt. Het NSP-cluster werd in de schaduw gesteld.

Vroeg in de tweede periode van de planvorming stonden verkeer en vervoer centraal in de lokale publieke discussies. Bij de planvoorbereiding waren enkele duizenden parkeerplaatsen genoemd ten behoeve van de HST-reizigers die daarmee werden voorgesteld als een nieuw segment mobiliteitsconsumenten voor wie het bestaande voor- en natransport niet zou volstaan. Ambtenaren spraken van een 'fly-in' voor auto's van het snelwegennet naar de stationslocatie.³³ Tal van Rotterdamse burgers en politici protesteerden hiertegen, zij wensten een autoluwe stationsomgeving. Dat protest maakte duidelijk dat er ook actoren waren die belang hechtten aan Rotterdam Centraal als plaats.

Voor omwonenden en lokale ondernemers is de goede bereikbaarheid waarin een ontwikkelde vervoersknoop resulteert natuurlijk voordelig, maar bij de planvorming brachten zij vooral het belang van de stationslocatie als plaats naar voren. Zelfs wanneer inwoners van Noord spraken over de parkeerplaatsen en autobereikbaarheid van de stationslocatie of over een veilige doorgang voor fietsers onder de sporen door, dan deden zij dat vanuit het perspectief van leefbaarheid en sociale veiligheid.³⁴ Bovendien hadden zij oog voor zaken als de schaduwwerking van hogere gebouwen en het aanbod van winkeliers en laagdrempelige dienstverleners op de locatie. De insprekers en participanten vanuit de lokale bevolking verwoordden dus hun belangen en idealen, terwijl de gebruikers wier behoeften afwijken, de voorgestelde HST-reizigers, zelf geen rol hadden in het proces. De positie van die reizigers werd deels gerepresenteerd door investeerders. Investeerders leggen daar evenwel nauwelijks verantwoording over af.

Evenals de lokale bevolking concentreerden de grote investeerders zich op Rotterdam Centraal als plaats, al gaven zij dat een andere invulling. Ontwikkelaars en beleggers richten zich op het rendement van vastgoed. Voor een hoog rendement is een aantrekkelijke omgeving wenselijk en zo konden investeerders en omwonenden elkaar vinden op diverse punten van levendigheid en sociale veiligheid. Een ING-vertegenwoordiger bood bijvoorbeeld zijn excuses aan voor de wat doodse aanblik van de hal van Nationale Nederlanden.³⁵ Desalniettemin bleken rondom het punt van 'urban entertainment' tegenstellingen te bestaan tussen de planners/investeerders en de omwonenden. De burgers vrezen overlast.

Het Ministerie van VROM heeft een bredere oriëntatie dan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het bijbehorende actorencluster, maar het Ministerie van VROM werd door het andere departement overvleugeld. De gemeente Rotterdam heeft eveneens een brede oriëntatie; de gemeente slaagde er echter evenmin in om belangen van vervoersnetwerk en ruimtelijk netwerk in gunstige zin met elkaar te verbinden. Ook voor de gemeente geldt dat de geringe financiële kracht belemmerend was. Haar partners in de alliantie vergrootten de lokale investeringskracht maar een rijksbijdrage bleef noodzakelijk of toch gewenst. Bovendien hadden die partners, zeker

ING en Rodamco, een minder brede oriëntatie dan de gemeente. Tot aan de derde periode hebben het Ministerie van VROM noch de gemeente de verschillende belangen bij elkaar kunnen brengen en houden. In de derde periode is het proces ingekrompen en zijn de ambities naar beneden bijgesteld. Aangezien de investeringsopgaven van HST-station en RandstadRail meer dan de verdere locatie-ontwikkeling waren vastgelegd, werden vervoersnetwerken minder dan ruimtelijke netwerken geraakt door de versobering. Een minder veelzijdige invulling van de investeringen kan betekenen dat de transformatie inboet aan toekomstwaarde.

De hoge ambities voor Rotterdam Centraal bleken kwetsbaar ten eerste in hun financiering en ten tweede in de positie van centrumstedelijke ruimtelijke ontwikkeling en van verkeer en vervoer naast andere beleidsterreinen. Het nationaal verkeers- en vervoersplan, de vijfde nota over de ruimtelijke ordening en het masterplan Rotterdam Centraal, alle geschreven onder leiding van een PvdA-bestuurder, kwamen onder druk te staan. Of een voorbijgaan aan de leefwereld van burgers er aanleiding toe was of niet, de lokale en nationale verkiezingen van voorjaar 2002 brachten de oppositie aan de macht. Pim Fortuijns partij Leefbaar Rotterdam ging meebesturen. Nadat Fortuijn op 6 mei werd doodgeschoten, bereikte zijn Lijst Pim Fortuyn in de Tweede-Kamerverkiezing van 15 mei ineens de positie van tweede partij. Aan megalomane ontwikkelingsprojecten en ‘autootje pesten’ moest een einde komen.³⁶ Handhaving van de openbare orde, bestrijding van criminaliteit en beheer van woonwijken werden belangrijker. Na de raadsverkiezing van 6 maart 2002 benoemden Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD de visie voor de stations-locatie als te ambitieus en gaven zij liever geld uit aan andere zaken.

7.6 Besluit

De situatieschets toont dat het openbaar bestuur aanzetten maakte tot participatief-democratische beleidsvorming en dat particulieren daar zeker op ingingen, maar dat het openbaar bestuur niet door zijn representatief-democratische traditie heen brak. Dit schaadt het vertrouwen van burgers en bedrijven. Het wrange is dat het nationale bestuur aan representatief-democratische beleidsvorming vasthoudt mede omwille van verantwoording, uit vrees om geïnstitutionaliseerd vertrouwen te schaden. De frustratie van samenwerkende sturing belemmert het leggen en behouden van verbindingen tussen bestuurlijke, ruimtelijke en vervoersnetwerken en dat remt innovatief, meervoudig ruimtegebruik. De investeringsopgaven worden in zekere mate gefragmenteerd ter hand genomen, verkokerd en sequentieel, waardoor de potentiële synergie van de stationslocatie allicht onvoldoende wordt gerealiseerd.

De ruimtelijke context van beleidsvorming heeft in de situatie van Rotterdam Centraal de betekenis van als het ware een waterscheiding: in de representatieve democratie worden een vervoersnetwerk en stroom begunstigd, terwijl in de participatieve democratie een ruimtelijk

netwerk en plaats begunstigd worden. Verschillende waarden voor de ruimtelijke inrichting worden gehanteerd door enerzijds de nationale actoren en anderzijds de lokale actoren, met inbegrip van de grote private investeerders.

In zowel de verhouding tussen de democratiemodellen als in de verhouding tussen ruimtelijke oriëntaties komt naar voren dat de allocatie van middelen om te investeren grote consequenties heeft voor de interacties tussen actoren en voor het gerealiseerde beleid. De neiging om bestuurlijke competenties (sectoren, budgetten) te scheiden blijkt groter dan de wil om oplossingen voor complexe problemen met elkaar te verbinden.

Noten

¹ In subparagraaf 2.4.2 is vermeld dat bij de situatieschetsen zelf wordt aangegeven hoe verschillende actoren zijn onderscheiden. Met betrekking tot de situatie Rotterdam Centraal is geconstateerd ten eerste dat het Ministerie van VROM geen blijk geeft van interne verdeeldheid, ten tweede dat de Stadsregio Rotterdam zo goed als opgaat in het optreden van de gemeente Rotterdam en ten derde dat er binnen de gemeente Rotterdam nauwelijks onderscheiden hoeft te worden tussen dS+V en OBR maar wel tussen enerzijds dS+V en OBR en anderzijds Gemeentewerken Rotterdam. Schaarde de Stadsregio Rotterdam zich uit voornamelijk eensgezindheid en vertrouwen achter de gemeente Rotterdam, de 'twee-eenheid' van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en zijn taakorganisatie ProRail is anders te duiden: het departement heeft ProRail strak ingesnoerd.

² Dedicated infrastructure is bevorderlijk voor zowel de snelheid waarmee de treinen kunnen rijden als voor de veiligheid.

³ Beheerstaken zijn onderscheiden van vervoer en daarbij zijn Verkeersleiding, Railned en Railinfrabeheer ontstaan, eerst binnen de NS en per januari 2001 daarbuiten (rechtstreeks onder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat). TK 2000-2001, 18986, nr. 51, p. 3. Een deel van de taken van Railned is overgegaan naar de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Per januari 2003 zijn de drie taakorganisaties samengegaan in ProRail. Bij de totstandkoming van de Spoorwegwet is gediscussieerd over het beheersarrangement, zo stelde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aanvankelijk een publiekrechtelijke beheerder voor en vervolgens een privaatrechtelijke beheerder: op wettelijke basis verleent de minister een beheersconcessie aan, thans, de vennootschap ProRail. De Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit oefent toezicht uit op de verhoudingen tussen de beheerder en de vervoerders. Zie ondermeer TK 2000-2001, 27482, nr. 10; TK 2001-2002, 27482 B.

⁴ Vooral in de verhouding tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en de NS-leiding waren er problemen.

⁵ Op grond van de Wet Fonds economische structuurversterking wordt een deel van de aardgasbaten aangewend om de structuur van de Nederlandse economie te versterken. De FES-middelen worden uitgegeven via de departementen na de verdeling via de ICES. Eén en ander ressorteert onder de minister van EZ en de minister van Financiën.

⁶ Zie bijvoorbeeld TK 2002-2003, 28753, nr. 1.

⁷ De RET is geen privaatrechtelijke rechtspersoon, maar maakt deel uit van het gemeentelijke apparaat.

⁸ Hierbij is aan te tekenen dat de Vereniging Deltametropool en de Stadsregio Rotterdam niet in directe zin concurrenten zijn doordat de arrangementen verschillende doelstellingen en verschillende karakters hebben.

⁹ Denk aan NS Reizigers, NS Internationaal, NS Stations, Servex (dochterbedrijf van NS Stations dat verschillende horecaformules hanteert) en NS Commercie (bedrijf dat de andere bedrijven adviseert vanuit een consumentenbeleving van reis en verblijf).

¹⁰ Christopher Pollitt (2003, 59) wees erop dat ook in andere situaties publiek-private samenwerking of andersoortig partnerschap tot stand kwam voornamelijk omdat het werd voorgeschreven, dat wil zeggen omdat een bestuur het hanteerde als financieringsvoorwaarde.

¹¹ Satijn 2001. Op de strategie van de gemeente is het concept van city marketing van toepassing.

¹² 'In het project Rotterdam Centraal nam het rijk na de fact finding niet meer deel aan gezamenlijke planontwikkeling, omdat: er onenigheid over het geld was, afstand houden beter in de toetsende rol van het rijk past, het rijk te kampen heeft met gebrek aan mankracht en financieel-economische expertise.' Canoy e.a. 2001, 82. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat was er, naar verluidt, bijvoorbeeld geen voorstander van dat zijn taakorganisatie Railinfrabeheer zijdelings bij de planvorming was betrokken.

¹³ Het tweede en het derde cluster richtten zich vooral op de tweede en de derde investeringsopgave. Het vierde cluster richtte zich vooral op de eerste en de tweede investeringsopgave.

¹⁴ Zie ook Verbart 2004.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Hendriks & Tops 2001, 77-80.

¹⁶ Eind 2003 vond de Europese aanbesteding voor de boortunnel plaats.

¹⁷ Op 9 april 2001 werd het ontwerp-masterplan door de alliantie naar buiten gebracht. 'De datum 10 april 2001 verdient een kleine maar markante vermelding in de geschiedenis van de stedenbouw. Die ochtend werden op het Rotterdamse centrale station tienduizend ansichtkaarten uitgedeeld om forensen en Rotterdammers een voorproefje te geven van hoe hun "multimodale mobiliteitsknooppunt" er over vijftien jaar uit kan zien. Het was voor het eerst in Nederland dat zo'n promotieteam, tot dan toe vooral bekend van omroeporganisaties en sigarettenmerken, werd ingezet bij de presentatie van een stedenbouwkundig masterplan.' Feddes 2001, 5. De gemeente nam ook het initiatief tot een zogenoemd rijdend theeterras, een informatiewagen van waaruit bewoners werden geïnformeerd over het masterplan. Rotterdammers over het Masterplan, Informatie- en inspraaktraject Rotterdam Centraal (2001) *Nieuwsflits Rotterdam Centraal*, nr. 5, p. 2.

¹⁸ In december werd Team CS voorgedragen, een combinatie van Benthem Crouwel Architecten, Meyer en Van Schooten Architecten en West 8 landscape architects. In de overstap van Alsops masterplan naar de geselecteerde architecten is er werk verricht door Quadrat, Atelier voor Stedenbouw, Landschap en Architectuur. Dit Rotterdamse bureau is enkelvoudig benaderd en er was geen aanbesteding. Kooijman & Wigmans 2004, 45-46.

¹⁹ In de verhouding tussen het departement van Verkeer en Waterstaat en de NS is in diverse opzichten de taakorganisatie ProRail te situeren. De beheerder speelt evenwel geen proactieve rol.

²⁰ Overigens had het hoofd van het Projectbureau Rotterdam Centraal, afkomstig van dS+V, al kort na de totstandkoming van het nieuwe college van B&W afscheid genomen van zijn functie. Een illustratie van de overdracht van de projectleiding is dat het Projectteam Rotterdam Centraal de *Nieuwsflits Rotterdam Centraal* die het Projectbureau Rotterdam Centraal voordien uitgaf, de eerste maal verzond in een envelop van Gemeentewerken Rotterdam. Voor de overdracht aan Gemeentewerken zijn twee redenen genoemd, de eerste publiekelijk. Die eerste reden was dat werkzaamheden ten behoeve van RandstadRail een aanvang namen en

dan was dus de beurt aan echte uitvoerders. De tweede reden was dat het project onder leiding van een vorige wethouder en met dS+V en OBR onvoldoende (financiële) realiteitswaarde kende. OBR had, naar verluidt, in het verleden zelden of nooit zonder Gemeentewerken gewerkt aan vastgoedontwikkeling en dat nu was besloten dat dS+V en OBR het project samen op zich zouden nemen was, gezien vanuit Gemeentewerken, opmerkelijk. De nuchterheid van Gemeentewerken werd node gemist, bij wijze van spreken.

²¹ Rotterdammers over het Masterplan, Informatie- en inspraaktraject Rotterdam Centraal (2001) *Nieuwsflits Rotterdam Centraal*, nr. 5, p. 2.

²² De aansturing van de NS biedt een treffend voorbeeld van sturing waarbij betrokkenheid van burgers of particuliere organisaties cruciaal blijkt te zijn. Het ministerschap van Tineke Netelenbos werd niet in het minst getekend door strijd om de zeggenschap over het doen en laten van de NS. De Tweede Kamer hield daarbij druk op de ketel. Netelenbos' opvolger Roelf de Boer werd eind 2002 door de Kamer gedwongen om de NS te weerhouden van prijsverhogingen waarvoor het prestatiecontract en zeker de ervaren dienstverlening geen ruimte zouden laten. De NS vroeg de minister om in ruil voor het afzien van prijsverhoging zelf af te zien van de lang voorziene verhoging van de vergoeding voor gebruik van de infrastructuur. Daar ging de minister van Verkeer en Waterstaat niet op in, hoewel De Boer toegaf dat de spoorwegen slecht onderhouden zijn; omwille van zijn demissionaire status wilde de minister niet meer geld besteden aan onderhoud. Op het moment dat president-directeur Aad Veenman slechte financiële jaarcijfers van NS Reizigers presenteerde (NS Vastgoed compenseerde dat overigens), waarschuwde hij dat lage prijzen ten koste zouden gaan van de dienstverlening. De staat bracht de NS voor de rechter en in die procedure kreeg de staat bijval van consumentenorganisaties waaraan de NS had beloofd de prijzen niet te verhogen. De advocaat van de NS, aldus journaliste Japke Bouma, merkte op dat consumentenorganisaties en ook Tweede Kamer externen zijn voor wat betreft de overeenkomst tussen Ministerie en vervoerder en dat hun inmenging het zaken doen van een commercieel bedrijf verstoort. Toen de president van de Arrondissementsrechtbank 's-Gravenhage in kort geding uitspraak deed, bleek de positie van de consumentenorganisaties alleszins relevant: NS mocht de prijzen niet verhogen, niet zozeer omdat het prestatiecontract dat verbiedt maar omdat het strijdig is met de belofte aan de consumentenorganisaties. Opmerkelijk is dat die organisaties vooraf uit geldgebrek bijna besloten zich niet in de procedure te voegen.

Voor het conflict over tarieven zie Kamer wil geen duurder treinkaartje, Minister is sceptisch (2002) *NRC Handelsblad*, 29 november, p. 2; Minister mogelijk naar rechter voor lagere prijs NS (2002) *NRC Handelsblad*, 10 december, p. 3; Minister De Boer dreigt NS met rechter, Als prijsverhoging doorgaat (2002) *NRC Handelsblad*, 24 december, p. 3; Minister stelt NS in gebreke (2003) *NRC Handelsblad*, 7 januari, p. 3; Alberts, J. & K. Berkhout (2003) Weg met het amateurkapitalisme, Felix Cohen van Consumentenbond over marktwerking, *NRC Handelsblad*, 13 februari, p. 14; Geding van staat tegen NS 13 maart (2003) *NRC Handelsblad*, 27 februari, p. 3; NS: snijden in dienstverlening (2003) *Metro*, 13 maart, p. 3; Verlies NS bij passagiers loopt fors op, Vastgoed dempt winstval (2003) *NRC Handelsblad*, 12 maart, p. 15; Bouma, J.-D. (2003) Strijd NS over fiat minister, *NRC Handelsblad*, 14 maart, p. 1; Bouma, J.-D. (2003) NS klem tussen minister en treinreiziger, *NRC Handelsblad*, 14 maart, p. 2; Rechter verbiedt NS treinkaartje duurder te maken (2002), *NRC Handelsblad*, 21 maart, p. 1; Bouma, J.-D. (2003) Rechter vindt dat NS belofte niet mag breken, *NRC Handelsblad*, 22 maart, p. 8. Over spoorwegonderhoud zie De Boer wil weer eenheid op het spoor, 'Mogelijk nieuwe holding' (2002) *NRC Handelsblad*, 23 december, p. 3; Boric, T. & R. Spithorst (2003) NS

niet gebaat bij nieuwe reorganisatie, *NRC Handelsblad*, 7 januari, p. 7; Kalse, E. (2003) Achterstallig onderhoud op het spoor, Bijna miljard extra nodig, *NRC Handelsblad*, 18 februari, p. 2; Geen extra geld voor spoorverbetering (2003) *NRC Handelsblad*, 13 maart, p. 2.

²³ Van inspraak bij een provincie die stuit op de houding van het rijk of de verhouding tussen provincie en rijk gaf Arno Korsten reeds voorbeelden uit de jaren zeventig van de twintigste eeuw. Korsten 1979, 269-271, 279-280, 283, 288-289, 318.

²⁴ Dat de gemeente Rotterdam zich onttrekt aan de gegeven bestuurlijke intermediairs tonen ook de oprichting en activiteiten van de Vereniging Deltametropool en het gewicht van de stad op zelfs Europees schaalniveau. De grootste vier Nederlandse steden plus Eindhoven zijn lid van Eurocities, een arrangement van grote Europese steden. In 1986 was Bram Peper, toen burgemeester van Rotterdam, één van de oprichters van Eurocities. In 1997-1998 was Peper daar ook voorzitter. Peper was eveneens lid van het Comité van de Regio's.

²⁵ Bij het station Gent Dampoort bijvoorbeeld, werd de veemarkthal vervangen door een appartementencomplex en er werden ook stationsgebouwen voor het goederenvervoer gesloopt.

²⁶ Russo 2002.

²⁷ Duijn e.a. 2001b; Oosten 2000b, 1-2; Oosten 2002e.

²⁸ Op de brede as Amsterdam-Antwerpen ontstaat er aanbod door het nieuw sleutelproject Amsterdam Zuidas, in het stationsgebied Leiden, stationsgebied Rijswijk, in Den Haag door de projecten Hoog Hage, De Resident (waarvoor, veelbesproken, het woongebouw de Zwarte Madonna gesloopt wordt) en in het Laakgebied, door NSP Rotterdam Centraal en bij het knooppunt Kralingse Zoom, door NSP Breda Spoorzone en bij Breda Prinsenbeek.

²⁹ Zie bijvoorbeeld NVM Bedrijfs Onroerend Goed (2001) *Het Nationaal Vastgoed Debat 2001, Het Rapport*, Nieuwegein: Nederlandse Vereniging van Makelaars o.g. en Vastgoeddeskundigen Bedrijfs Onroerend Goed. Peter Pol (2002, 41-42) gaf aan dat Amsterdam met een tertiaire en quataire sector een 'international service city' is met een grotere vastgoedmarkt dan Rotterdam, dat met vanouds een secundaire sector een 'city in transition' is.

³⁰ Interdepartementale projectdirectie Nieuwe Sleutelprojecten 2001.

³¹ Blauwhoed hoofdontwikkelaar in OV-knoop (2002) *Vastgoedmarkt, Het onafhankelijke nieuwsblad voor commercieel onroerend goed*, januari, p. 7.

³² Zie Verbart 2004, 221, 223.

³³ Zie bijvoorbeeld Le Clercq & Langeweg 1997, 18.

³⁴ Ook Peter Pol (2002) schetste in zijn dissertatie een spanning tussen de waarden en beleidsdoelen van bereikbaarheid en leefbaarheid of residentiële kwaliteit, waarbij het steeds gaat om last en gemak. Ondergrondse infrastructuur is hierbij een goed denkbare oplossingsrichting. In subparagraaf 6.4.1 is aangegeven dat een model van vervoersknoop en plaats een stationslocatie te weinig in haar ruimtelijke en maatschappelijke omgeving situeert en dat daarom netwerken het analysekader vormen.

³⁵ Tijdens een sessie op 30 juni 2000 merkte een meedenker op: 'De receptioniste van Nationale Nederlanden heeft nu krap negenhonderd vierkante meter voor zichzelf.' De presentatrice van het meedenken sprak inzake de beleving van hoogbouw op ooghoogte vervolgens van 'het Nationale-Nederlandentrauma'. Een ING-

medewerker begon later zijn bijdrage met een verontschuldiging voor het Nationale-Nederlandengebouw. Zie bijlage B.

³⁶ Hoewel deze niet met publieke middelen gefinancierd zouden worden, concentreerde de kritiek zich op de champagneglazen van Rotterdam Centraal. Vergelijk: 'Eén van de knelpunten bij de herontwikkeling van een stationsomgeving is dat dit door omwonenden op twee manieren ontvangen kan worden: zij kunnen kansen zien voor een opwaardering van hun directe leefomgeving, maar zij kunnen ook in de hoge ambities een bedreiging van het huidige leefklimaat zien. Het gevoel van betrokkenheid bij omwonenden wordt bevorderd door met de herontwikkeling ook hun wensen een plaats te geven.' Duijn e.a. 2001b, 14.

8 Gent-Terneuzen

Dit hoofdstuk biedt een antwoord op de vraag hoe in de situatie van Gent-Terneuzen representatieve democratie en participatieve democratie werkzaam zijn in de ruimtelijk-beleidsvorming en hoe zij zich daarin tot elkaar verhouden. Dit hoofdstuk biedt ook een antwoord op de vraag welke betekenissen de ruimtelijke context van beleidsvorming heeft in de situatie van Gent-Terneuzen. In de paragrafen 8.1 tot en met 8.3 wordt het proces beschreven en in de paragrafen 8.4 en 8.5 heeft de eigenlijke analyse plaats. In de slotparagraaf worden de subdeelvragen bondig beantwoord.

8.1 Inleiding

Zoals al in het eerste hoofdstuk is aangegeven, is de regionale ontwikkeling van Gent-Terneuzen de andere van de twee empirische situaties die in dit onderzoek aan de orde komen. De selectie van de empirische situaties is toegelicht in subparagraaf 2.4.1 en daar zijn ook de uitgangspunten genoemd voor de reconstructie en de analyse van de situaties.¹ De situatieschetsen bieden een antwoord op twee van de subdeelvragen. Dit hoofdstuk biedt een antwoord op de vraag hoe in de situatie van Gent-Terneuzen representatieve democratie en participatieve democratie werkzaam zijn in de ruimtelijk-beleidsvorming en hoe zij zich daarin tot elkaar verhouden (subdeelvraag 2.3). Dit hoofdstuk biedt ook een antwoord op de vraag welke betekenissen de ruimtelijke context van beleidsvorming heeft in de situatie van Gent-Terneuzen (subdeelvraag 3.3).

De situatieschets Gent-Terneuzen omvat vijf grote investeringsopgaven. Ten eerste worden op lokaal schaalniveau middels gemeente-overschrijdende arrangementen bestaande activiteiten aangepast of versterkt, denk aan milieuzorg, bedrijfsuitbreiding en woningbouw. Ten tweede is dankzij het rijk de Westerscheldetunnel gerealiseerd en dat heeft behalve een lange voorgeschiedenis ook de nodige consequenties. Ten derde worden er in het waterbeheer grote stappen gezet. Ten vierde worden er brede strategieën geformuleerd voor de ontwikkeling van heel Zuidwest-Nederland en westelijk Vlaanderen. Ten vijfde wordt er gewerkt aan de kennisinfrastructuur van de regio. De investeringsopgaven komen samen in Gent en Terneuzen en op de as daartussen. Het complexe beleidsproces dat ontstond met de interacties tussen de actoren die bij de verschillende investeringsopgaven betrokken waren, wordt hier geanalyseerd met behulp van democratietheoretische ideaaltypen: het model van representatieve democratie en het model van participatieve democratie. In de volgende vier paragrafen wordt achtereenvolgens aandacht gegeven aan de actoren en het procesverloop van de investeringen, aan de werking van de democratiemodellen en aan de ruimtelijke betekenissen.

8.2 Posities en beleving van actoren

In paragraaf 2.4 is aangegeven dat wordt getracht om de empirie te begrijpen vanuit de posities en beleving van de actoren. De actoren die een rol hadden in het ontwikkelingsproces worden in deze paragraaf kort behandeld. In subparagraaf 2.4.2 is aangegeven dat de institutionele politiek het startpunt is voor de reconstructie van de beleidsvorming, dat betekent dat het openbaar bestuur wat meer aandacht krijgt dan particulieren. Hier worden genoemd gemeenten, provincies, arrangementen van regionale samenwerking met een overwegend publiek karakter en nationale overheden. Hun interacties komen aan bod in de volgende paragraaf.²

Regionale ontwikkeling is een zaak van actoren op het locale tot en met het Europese schaalniveau. De situatie van Gent-Terneuzen betreft om te beginnen de gemeente Terneuzen en de stad Gent, die met elkaar zijn verbonden door een kanaal waarlangs zich bedrijvigheid heeft ontwikkeld. De ruimtelijke ontwikkeling omhelst vraagstukken waarvoor het optreden van één van deze of zelfs beide steden niet volstaat. Anders dan in de voorgaande situatieschets is gebleken voor Rotterdam, zijn Gent en Terneuzen niet zo groot en krachtig dat ze het bovenlocale schaalniveau vergaand domineren. Reeds bij de ROM-projecten in de kanaalzone, die geografisch en thematisch toch relatief scherp zijn afgebakend, speelden de provincies een cruciale rol. Voor het formuleren van ontwikkelingsbeelden voor de verdere toekomst, het aantrekken en besteden van Europese subsidies en voor de belangenbehartiging bij de nationale besturen werken Oost-Vlaanderen en Zeeland samen met nog andere provincies en met ondermeer Kamers van Koophandel en natuur- en milieu-organisaties. Hiertoe zijn opgericht de arrangementen Euregio Scheldemonde, Rijn-Schelde-Delta Samenwerkingsorganisatie en (binnen Nederland) Alliantie Zuid-Nederland.

De havens van Vlissingen en Terneuzen zijn per januari 1998 door de gemeenten aan de gemeenschappelijke regeling Zeeland Seaports in beheer gegeven.³ De gemeente Middelburg werd op dat moment geen volwaardige partner in het arrangement, hoewel de havenbedrijvigheid op Walcheren de stad Middelburg weinig minder raakt dan Vlissingen. Naar verluidt is het niet deelnemen aan het arrangement door het Middelburgse bestuur later wel betreurd omdat Zeeland Seaports zeggenschap heeft over bedrijventerreinen. Omwille van de Vlissingse haven wordt er samengewerkt met het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam en omwille van de nabijheid tot de Terneuzense haven wordt er samengewerkt met het Havenbedrijf van de stad Gent. Havensamenwerking is een moeizame aangelegenheid, zowel tussen Rotterdam en de Zeeuwse havens als in grensoverschrijdende projecten die omvattender zijn dan Gent-Terneuzen (met name wanneer Antwerpen, Vlissingen en Rotterdam erbij betrokken zijn). Zowel het provinciale voorstel van de Westerschelde Container Terminal als de samenwerking tussen Rotterdamse en Zeeuwse havens waren oorspronkelijk verlangens van de rijksoverheid: het eerste in het kader van de afweging van een Tweede Maasvlakte en alternatieven daarvoor en het tweede omdat het rijk

afstand nam van lokale havenontwikkelingen terwijl er toch (derde) partijen nodig waren om (nieuwe) activiteiten te financieren. Dit laatste betekende voor het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam misschien de vraag om de Zeeuwse havens ‘overeind te houden’.

Aan de ontwikkeling van de regio leveren nog tal van meer sectorspecifieke actoren een bijdrage: Nederlandse waterschappen en Vlaamse (deel)bekkenbesturen, waterschappen, polders en wateringen,⁴ waterbedrijven, organisaties inzake agrarische bedrijvigheid, natuur, recreatie, toerisme, scheepvaart en visserij. Zij zijn vooral van belang voor de eerste (locale ontwikkelingen), de derde (waterbeheer) en de vierde (landsdelige strategie) investeringsopgave, als medeverantwoordelijk bestuur, belanghebbende of subsidie-ontvanger. Zij worden betrokken bij het provinciale beleid en bij het gebiedsgerichte of regionale beleid van de nationale overheden.

De verscheidene locale en regionale actoren richten zich naar en op hoger beleid. Zo stellen de Europese Unie en de nationale besturen de regio voor een transformatie-opgave in het waterbeheer. In ondermeer de Technische Schelde Commissie, door ProSes en in de Stuurgroep Delta InZicht is gewerkt aan die opgave. Het nationale ruimtelijk beleid vormt eveneens een kader dat de regio in acht heeft te nemen. Het ging dan met name om het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* en de afbakening van het grootstedelijk gebied Gent en om de vijfde nota over de ruimtelijke ordening en het regionaal stedelijk netwerk Scheldemondsteden. De regio richtte zich ook (pro)actief op hogere besturen, met bijvoorbeeld suggesties en reacties van de Alliantie Zuid-Nederland en de RSD Samenwerkingsorganisatie inzake de vijfde nota en met het lidmaatschap van de Zeeuwse commissaris der koningin van het Comité van de Regio's.

Het hoger beleid dat voor de regio van belang is, wordt behalve door de Europese Unie gevormd door de nationale besturen. Aan Nederlandse zijde zijn van belang het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, zowel het Haagse kerndepartement als de Directie Zeeland van Rijkswaterstaat, het Ministerie van LNV, met name omwille van plattelandsontwikkeling en natuurbeheer, het Ministerie van VROM, met name omwille van ruimtelijke ordening en milieubeheer, het Ministerie van BZK, met name omwille van grensoverschrijdende samenwerking en het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken omwille van financiering en bedrijvigheid in het algemeen. Daarnaast zijn binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van belang de Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer, de Administratie Waterwegen en Zeewezen en de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen. In België wordt beleid zeker ook gevormd door de politieke kabinetten van bewindspersonen. Een Vlaamse administratie heeft een meer uitvoeringsgerichte oriëntatie dan een Nederlands directoraat-generaal.

8.3 Procesverloop

In deze paragraaf wordt het procesverloop behandeld teneinde de politiek-bestuurlijke aspecten van de investeringsopgaven inzichtelijk te maken. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de structuur van het proces en de meer inhoudelijke planvorming. Paragraaf 8.4 over de werking van democratiemodellen grijpt meest terug op subparagraaf 8.3.1 over de structuur van het procesverloop; paragraaf 8.5 over de ruimtelijke betekenissen grijpt meest terug op subparagraaf 8.3.2 over de planvorming.

8.3.1 Structuur

In het proces zijn verscheidene actorenclusters te onderscheiden op basis van wie er intensief met elkaar interacteerden en op basis van welk deel van de totale investeringsopgave er aan bod kwam. In de werking van de clusters gedurende het proces is een onderscheid te maken tussen grofweg twee perioden. In vergelijking met de situatie Rotterdam Centraal kennen de investeringsopgaven van Gent-Terneuzen een minder directe samenhang; omdat de interacties van actorenclusters meer parallel dan sequentieel verlopen, is het minder goed mogelijk om in de beleidsvorming perioden te onderscheiden.

- De eerstgenoemde investeringsopgave wordt in een viertal actorenclusters ter hand genomen: de twee ROM-projecten, de havenbedrijven en het regionaal stedelijk netwerk (in opbouw) Scheldemondsteden. Vooral gemeenten zijn hier de actoren, daarnaast is het bedrijfsleven hier van belang. Het Nederlandse project ROM Kanaalzone Zeeuws-Vlaanderen en het Vlaamse project ROM Gentse Kanaalzone vormen hier de deelsituaties waarin samenwerkende sturing meest krachtig naar voren kwam. Het Nederlandse project vond zijn oorsprong in provinciaal beleid en werd al vlug in een nationaal programma opgenomen. Dat ROM-programma bood ondermeer de fasering van het proces. Het Vlaamse project werd in navolging van het noordelijker project opgezet, hoewel aanpak en beleidsobject een wat andere invulling kregen. In het Nederlandse project werd gaandeweg de organisatorische structuur herzien teneinde de condities voor samenwerking te verbeteren. Bij het project waren vertegenwoordigers van bedrijven en een ideële organisatie betrokken, maar geen individuele burgers. Na vijf jaar overleg is het plan van aanpak geformuleerd en door de meeste betrokkenen onderschreven. Het bedrijfsleven wenste in aanvulling op gebruikelijke belastingen en heffingen niet bij te dragen aan de financiering van de implementatie en de Zeeuwse Milieufederatie tekende het uiteindelijke akkoord niet. Toch werden concrete acties overeengekomen en zijn bovendien de relaties tussen de actoren verbeterd. Bij aanvang van het proces werkten milieu-ambtenaren bij gemeenten en de verantwoordelijken bij bedrijven meer tegen elkaar en langs elkaar heen dan dat naar mogelijke punten van overeenstemming werd gezocht. De huidige mogelijkheden tot constructieve interactie is een wederzijdse

ervaring die, los van de tijdgeest of het Nederlandse beleid in het algemeen, naar verluidt wel een effect is van het ROM-project.

- Rondom de tweede investeringsopgave heeft zich één actorencluster gevormd waarin de NV Westerscheldetunnel de centrale actor is.⁵ De vennootschap is opgericht op basis van de Tunnelwet Westerschelde van 1998. De staat bezit 95,4 % en de provincie Zeeland 4,6 % van de aandelen. Er is bepaald dat de rijksinvestering in dertig jaar uit tolopbrengsten wordt terugbetaald. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat koos voor een privaatrechtelijke rechtsvorm teneinde om aan te sluiten op de markt en om innovatieve contractvormen te stimuleren. De NV Westerscheldetunnel heeft een design-build-maintenance-overeenkomst gesloten met de aannemer Combinatie Middelplaat Westerschelde.⁶ Bij de realisatie zijn NV Westerscheldetunnel en KMW bijgestaan door Rijkswaterstaat.⁷ De gemeenten Borsele en Terneuzen alsook de provincie waren bij de realisatie betrokken omwille van bestemming van de gronden.
- De Vlaamse overheden vormen een zelfstandig actorencluster. In vergelijking met het rijk kent het Vlaamse Gewest meer ‘hands-on’ bestuur doordat binnen Vlaanderen de havensteden Gent en vooral Antwerpen meer aandacht krijgen dan binnen Nederland de Zeeuwse regio (respectievelijk centra en periferie),⁸ doordat Vlaamse provincies een minder eigenstandige positie hebben dan de Nederlandse en ook doordat hiërarchie meer de Vlaamse dan de Nederlandse bestuurlijke cultuur kenmerkt.
- De derde investeringsopgave, die van waterbeheer, is in zowel politieke als ambtelijke of functionele gremia geagendeerd (zie volgende subparagraaf). Het gaat om overleg tussen ministers, ambtelijke werkgroepen en zelfs een bilaterale projectdirectie.⁹ Met name Delta InZicht, ProSes en het programma Waterbeleid 21e eeuw kunnen gelden als actorenclusters.
- Rondom de vierde investeringsopgave hebben zich twee grensoverschrijdende actorenclusters gevormd, daarnaast is er een Nederlands cluster. In de Euregio Scheldemond en de Rijn-Schelde-Delta Samenwerkingsorganisatie werken zowel Nederlandse als Vlaamse regionale overheden samen, in de Alliantie Zuid-Nederland alleen Nederlandse.
- Rondom de vijfde investeringsopgave hebben zich twee actorenclusters gevormd: de Internationale Schelde Faculteit en de Roosevelt Academy.¹⁰ Hier zijn de Hogeschool Zeeland en de Rijksuniversiteit Gent de voornaamste actoren.

In tabel 8 wordt de structuur van het procesverloop schematisch weergegeven.

Tabel 8. Structuur procesverloop Gent-Terneuzen

	<i>Eerste periode</i>	<i>Tweede periode</i>
<i>Eerste actorencluster</i>	ROM Kanaalzone Zeeuws-Vlaanderen	
<i>Tweede actorencluster</i>	ROM Gentse Kanaalzone	
<i>Derde actorencluster</i>	Havenbedrijven	Havenbedrijven
<i>Vierde actorencluster</i>		Scheldemondsteden
<i>Vijfde actorencluster</i>	Westerscheldetunnel	Westerscheldetunnel
<i>Zesde actorencluster</i>		Vlaams openbaar bestuur
<i>Zevende actorencluster</i>		Delta InZicht
<i>Achste actorencluster</i>		ProSes
<i>Negende actorencluster</i>		Programma WB21
<i>Tiende actorencluster</i>	Euregio Scheldemonst	Euregio Scheldemonst
<i>Elfde actorencluster</i>		RSD Samenwerkingsorganisatie
<i>Twaalfde actorencluster</i>		Alliantie Zuid-Nederland
<i>Dertiende actorencluster</i>	Internationale Schelde Faculteit	Internationale Schelde Faculteit
<i>Veertiende actorencluster</i>		Roosevelt Academy

8.3.2 Planvorming

Vier van de vijf investeringsopgaven worden in deze subparagraaf inhoudelijk toegelicht. De vijfde opgave, het werk aan de kennisinfrastructuur van de regio, is voldoende behandeld in het voorgaande (zie noot 10).¹¹ De tekst is thematisch opgedeeld in de eenheden ROM Kanaalzone,¹² Havenbedrijven,¹³ Van tunnel naar tunnel,¹⁴ Grootstedelijk gebied en regionaal stedelijk netwerk,¹⁵ Waterbeheer,¹⁶ Euregio Scheldemonst¹⁷ en tot slot Rijn-Schelde-Delta.¹⁸

ROM Kanaalzone

Het nationaal milieubeleidsplan van 1989 en het *Actieplan gebiedsgericht milieubeleid* van 1990 stelden geïntegreerde beleidsvorming voor op het regionale schaalniveau. Aldus zijn in een aantal gebieden met een ernstig milieuvraagstuk of bijzondere geografische situatie zowel ruimtelijke ordening als milieubeheer opgenomen door publieke en private actoren. De ROM-projecten kenden drie opeenvolgende fasen waarin steeds de afzonderlijke en gezamenlijke inspanningen van actoren nader werden gepreciseerd. Elke fase eindigde met een overeenkomst tussen de actoren: de agendabepaling, de te ondernemen acties en de implementatie. In dit beleidsprogramma van het Ministerie van VROM werd de organisatorische structuur voor de projecten niet voorgeschreven. Het beleid dat door actoren als provincie, gemeenten, waterschap en bedrijven in de regio is overeengekomen, is ook door de betrokken actoren uitgevoerd. De geïntegreerde regionale aanpak werd haast van bij aanvang gewaardeerd omwille van het accent op uitvoering van beleid, coördinatie, interbestuurlijke samenwerking en publiek-private samenwerking. Er zijn wel vragen gesteld met betrekking tot het democratische gehalte van de besluitvorming en de financiële basis voor de projecten. Er werd gerekend op financiering vanuit de publiek-private samenwerking en vanuit de Europese fondsen. Eén van de tien erkende ROM-

gebieden was de kanaalzone die zich van Terneuzen uitstrekt tot de Nederlands-Belgische grens. Voorafgaand aan het nationale ROM-beleid nam de provincie Zeeland in 1985 een initiatief dat milieu-aspecten verbond aan economische ontwikkeling van de kanaalzone. Dit provinciaal initiatief volgde het nationale beleidsdocument *Meer dan de som der delen* van 1984, waarin de samenhang in milieubeleid werd benadrukt.

Het voornaamste probleem van de kanaalzone was de frictie tussen volkshuisvesting, industrie en recreatie. In het ROM-project zijn met behulp van bestaande instrumenten geluid- en geurhinder en veiligheidsrisico's aangepakt. De uitgangssituatie was weinig hoopgevend, voor het provinciaal initiatief noch het ROM-project, omdat er aanvankelijk weinig vertrouwen was tussen de actoren en omdat zij hun afzonderlijke belangen onderstreepten. Toch hebben in het ROM-project consultatie en afgestemd optreden kunnen plaatsvinden en spraken die actoren met elkaar die elkaar eerder met name voor de rechter zagen. Hoewel de Zeeuwse Milieufederatie het proces uiteindelijk verliet, werd er een ecologische verbindingszone gerealiseerd.¹⁹ Er zijn door bedrijven technische investeringen gedaan die de milieuvervuiling verminderen. Van geïsoleerde woonkernen werden woningen gesloopt en bewoners elders gehuisvest, waardoor hinder is weggenomen alsook een rem op bedrijfsuitbreiding van met name Dow Chemical.

De Stuurgroep gebiedsgerichte benadering Kanaalzone was werkzaam vanaf 1988. Het plan van aanpak dat dit arrangement in 1992 vaststelde, noemde vier infrastructurele projecten die op het moment van formele afsluiting van het project in 2002 nog niet waren gerealiseerd: een tunnel bij Sluiskil, de aanleg van een doorlopende noord-zuidverbinding tussen de Westerscheldetunnel en België, de bouw van een nieuwe zeesluis bij Terneuzen en de aanleg van een spoorlijn op de oostelijke kanaaloever tussen de Axelse Vlakte en Zelzate. Dit uitblijven is door de betrokkenen zelf toegeschreven aan hun hoge ambitieniveau, maar ook aan de samenstelling van de kring van betrokkenen in het proces: het Ministerie van Verkeer en Waterstaat hield afstand tot het VROM-project.

Havenbedrijven

In verband met de Scheldehavens zijn er verscheidene kwesties van belang voor Nederland en Vlaanderen of België: loodsgelden voor de Westerschelde, breedte en diepte van de vaargeul in de Westerschelde en diepte van het Kanaal van Gent naar Terneuzen, capaciteit van de sluizen van Terneuzen, hinder door bruggen bij Sluiskil en Sas-van-Gent, risicovol transport en waterkwaliteit. De beide landen kunnen hiervoor niet om elkaar heen. Zo moest er bijvoorbeeld in december 2002 via de Terneuzense sluizen meer gespuid worden voor de afvoer van overvloedig regenwater in Vlaanderen. Bij langlopende kwesties is de interdependentie meer verlamdend. Zo zijn de hoge-snelheidslijn door Antwerpen en de IJzeren Rijn voor goederenvervoer van Antwerpen naar Duitsland, die Nederlands Limburg doorsnijdt, dossiers die met de

Scheldekwesties in verband zijn gebracht. De verscheidene zaken doen zich voor tegen de achtergrond van concurrentie en/of samenwerking tussen de havens.

De havens van Terneuzen, Sas-van-Gent, Vlissingen en Borsele worden sinds 1998 beheerd door één organisatie: Zeeland Seaports. In Gent bestaat belangstelling om de strategische positie van de havens van Terneuzen en Gent gezamenlijk uit te bouwen, maar de samenwerking binnen Zeeland doorkruist dat goeddeels.²⁰ Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam werkt sinds 1995 in de Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas samen met de Zeeuwen. Voorjaar 2002 was er aan de orde of aan die samenwerking meer inhoud gegeven wordt: of de Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas eigen personeel krijgt en of ze zich met de grondexploitatie gaat bezighouden. Met betrekking tot Rotterdamse zeggenschap over Zeeuwse haventerreinen zijn Zeeuwen niet steeds enthousiast gebleken.²¹ Na de verkiezing van 6 maart 2002 stemde de Rotterdamse raad in met Pim Fortuijns voorstel om het besluit over de investering in de Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas uit te stellen tot na de collegeformatie. Fortuijn hechtte waarde aan het publieke karakter van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam en hij zag graag concurrentie tussen de havens. Demissionair PvdA-wethouder Peter van Dijk bevestigde dat er sprake was van een fundamenteel verschil van inzicht: het college van B&W stuurde met de samenwerking aan op de versterking van de positie van de Rotterdamse haven. Daan Bruinooge, gedeputeerde en voorzitter van Zeeland Seaports, verklaarde: 'Het is graag of niet, hoor. Wij hebben Rotterdam helemaal niet nodig. Het gaat om investeringen die in de honderden miljoenen euro's lopen, ondermeer voor een nieuwe containerterminal. Daarvoor is al een contract getekend met de Port of Singapore.' Volgens hem was de samenwerking vanaf 1995 vooral ingegeven door de landelijke politiek. 'Wat dat betreft willen wij binnen een paar weken weten welke kant Rotterdam nu opgaat. Er zijn trouwens ook al contacten met andere havensteden, ondermeer Antwerpen. Maar wij gaan in Vlissingen hoe dan ook door. Ik zal geen traan laten om deze meneer Fortuijn.'²² In juni 2002 stelde de LR-wethouder economische zaken, haven en milieu, Wim van Sluis, de raad voor om toch in de Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas te investeren. De nauwere havensamenwerking vergt ongeveer vierhonderd miljoen euro. Rotterdam en Zeeland Seaports brengen ieder vijftig miljoen euro in en banken dragen de rest bij.²³ De raad stemde hiermee in.

De Rotterdams-Zeeuwse samenwerking heeft betrekking op de ontwikkeling van meer haven- en industrieterrein ten oosten van Vlissingen: de Westerschelde Container Terminal en de ontsluiting daarvan in het Slogebied. Behalve van de havens en gemeenten is er ook steun van het bedrijf Hesse Noord Natie. Dat bedrijf wil zijn containerafhandeling van Antwerpen uitbreiden naar de Westerschelde Container Terminal. Aan weerszijden van de grens overheerst de perceptie dat, met de Vlissingse haven als strijdperk, Rotterdam en Antwerpen elkaars concurrenten zijn. De Gentse haven heeft een heel ander karakter dan de Antwerpse en trekt bedrijvigheid aan voor Terneuzen, maar de polarisatie Rotterdam-Antwerpen hindert toch de

samenwerking Gent-Terneuzen. De Zeeuwse Provinciale Staten stemden oktober 2002 in met de realisatie van de Westerschelde Container Terminal, maar daarmee was er het laatste woord nog niet over gesproken.

De gemeenteraad van Goes koos er in december 2002 voor om met andere actoren bij de Raad van State in beroep te gaan tegen het provinciale besluit omdat naar zijn mening de provincie, Zeeland Seaports en het rijk de gemeente onvoldoende tegemoetkoming boden voor de (verkeers)hinder. Andere gemeenten lieten zich wel overhalen.²⁴ De Raad van State vernietigde in juli 2003 het bestreden besluit omdat het, kort gezegd, onzorgvuldig was genomen en onvoldoende deugdelijk was gemotiveerd.²⁵ Gedeputeerde Staten en de actoren die hechtten aan het havenbelang voelden ervoor om het besluit te repareren, maar de oppositiepartijen in Provinciale Staten wilden daar niet direct in meegaan. Gedeputeerde Staten bestuderen nu opnieuw de mogelijkheden voor de Westerschelde Container Terminal en zij zullen Provinciale Staten vervolgens voorstellen de investering al dan niet voort te zetten.

Van tunnel naar tunnel

Na decennia van discussie en ontwerp heeft de rijksoverheid het mogelijk gemaakt dat tussen Zuid-Beveland en Zeeuws-Vlaanderen een tunnel werd gebouwd.²⁶ De tunnelbouw onder de Westerschelde was een technische uitdaging die niet zonder problemen verliep, ook niet zonder geschillen tussen de NV Westerscheldetunnel/Rijkswaterstaat en aannemer KMW. In maart 2003 ging de tunnel open. De provinciale veerdiensten voor het autoverkeer Vlissingen-Breskens en Kruiningen-Perkpolder zijn opgeheven en dat komt de veiligheid van de scheepvaart ten goede.²⁷

Met de Westerscheldetunnel komt aan het 'isolement' van Zeeuws-Vlaanderen een einde en het verkeer tussen Rijnmond en Vlaamse Ruit wordt beter gefaciliteerd. George Allaert wees erop dat de tunnel meer dan slechts de voorgestelde regionale betekenis zal hebben.²⁸ De ontwikkeling van de Westerschelde Container Terminal in het Sloegebied en van meer bedrijventerreinen in Zeeuws-Vlaanderen zal deze noord-zuidas zeker een groter belang geven. De afwikkeling van de verkeersstroom in de richting van Gent vormt een probleem. Dat het verkeer uit de Westerscheldetunnel over de oostelijke zijde van het kanaal wordt gevoerd en dat daartoe bij Sluiskil het kanaal wordt gekruist, staat wel vast. De bestaande brug levert evenwel veel hinder op. Over financiering van een tunnel bij Sluiskil heerst geen consensus, vooral niet omdat het Vlaamse bestuur omwille van een grotere capaciteit van het kanaal een diepere tunnel wenst dan zijn noordelijke gesprekspartner nodig acht.²⁹

Aan Nederlandse zijde hebben de NV Westerscheldetunnel en Zeeland Seaports belangstelling getoond voor het realiseren van de tunnel bij Sluiskil. De provincie, Rijkswaterstaat (en de tunnelexploitant) namen het initiatief tot de startnota in een MER/tracé-procedure. Een rol voor de al gecreëerde tunnelexploitant is de voorgestelde oplossing die het

Ministerie van Verkeer en Waterstaat de provincie liet zoeken voor het (financiële) knelpunt bij Sluiskil.³⁰ Er ontstaat alvast enige financiële ruimte doordat de exploitatie van de veren niet meer op de provinciale begroting drukt. Aan een oplossing van de financiering is lang gewerkt, gedeputeerde Jaap Hennekeij meende in februari 2001 nog '[...] over een aantal maanden met concrete voorstellen te komen, in samenwerking met de NV Westerscheldetunnel.'³¹ De tunnelexploitant is inmiddels begonnen met de grondverwerving voor deze volgende ruimtelijke investering.³² Wat de infrastructurele oplossing voor het probleem van de kanaalkruising inhoudt en wie die oplossing uitvoert, lijkt nu duidelijk, maar daarmee is de financiering nog niet rond. Minister Gerrit Zalm van Financiën sprak zich vlot uit voor een tunnel bij Sluiskil en gaf daarbij aan dat er middelen samengebracht kunnen worden uit de opbrengsten van de Westerscheldetunnel.³³ Daarnaast is tolheffing voor de nieuwe tunnel denkbaar.³⁴

De ministers Karla Peijs van Verkeer en Waterstaat en Gilbert Bossuyt van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie hebben commissaris der koningin Wim van Gelder en gouverneur Herman Balthazar gevraagd om een stuurgroep te leiden die zich in 2004 buigt over het geheel van de capaciteit van de sluizen in Terneuzen en van het kanaal, en van de kanaalkruising bij Sluiskil. De stuurgroep-Van Gelder/Balthazar rapporteert parallel aan het eindwerk van de bilaterale ProSes (zie hierna).

Grootstedelijk gebied en regionaal stedelijk netwerk

België is geen eenheidsstaat: er zijn drie gemeenschappen verantwoordelijk en bevoegd voor, kort gezegd, persoonsgebonden aangelegenheden en er zijn drie gewesten voor grondgebonden aangelegenheden. De executieven en legislatieven van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zijn geïntegreerd, zodat België niet zeven maar slechts zes regeringen en parlementen kent.³⁵ Van Vlaanderen en zeker van België als geheel wordt wel gezegd dat het een achterstand heeft ten opzichte van Nederland voor wat betreft een instrumentarium van ruimtelijke ordening en de vorming van inhoudelijke visies. Vlaanderen heeft evenwel een versterking van beide aspecten ondernomen.³⁶ De problematiek van zonevreemde woningen en de publieke discussie daarover, de minister gaat daadwerkelijk over tot sloop!, illustreren dat de ruimtelijke ordening zich begon te laten gelden.³⁷ Het gaat overigens om omgevingsbeleid in bredere zin, want in Vlaanderen wordt ook enorm geïnvesteerd in waterzuiveringsinstallaties en het mestgebruik door boeren wordt niet onopgemerkt aangepakt teneinde aan Europese bepalingen te kunnen voldoen.³⁸

Het Vlaamse ruimtelijk beleid vergt de nadere aanduiding van stedelijke gebieden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen groot-, regionaal- en kleinstedelijke gebieden. In overleg met de betrokken steden en gemeenten worden de grootstedelijke gebieden afgebakend, waarna er in het betreffende gebied een bepaalde ruimtelijke opgave gerealiseerd wordt. Anders dan bij de rode contouren die de Nederlandse vijfde nota over de ruimtelijke ordening

introduceerde, zijn ontwikkelingsprojecten mee inbegrepen bij de afbakening. Hoe de afbakening dient te verlopen is niet vooraf aangegeven, er zijn daarvoor afzonderlijke uitvoeringsplannen opgesteld. Het grootstedelijk gebied Gent omvat, zo gaf het structuurplan aan, delen van de gemeenten Evergem, De Pinte, Destelbergen, Gent, Melle en Merelbeke. In de methodiek voor de afbakeningsprocessen zijn het Vlaamse Gewest, de provincies en de steden en gemeenten elk als partners erkend. Dat omhelst ook een vernieuwing, gezien de relatief beperkte ervaring met interbestuurlijke samenwerking in België.

Het Nederlandse bestuur zat intussen niet stil. In het algemene beleid is wat de situatie Gent-Terneuzen betreft het netwerk Scheldemondsteden meest opvallend. Het kabinet-Kok II benoemde in het eerste deel van de planologische kernbeslissing vijfde nota over de ruimtelijke ordening nationale en regionale stedelijke netwerken. Dan werden alvast acht regionale netwerken benoemd, waaronder '[...] Vlissingen-Terneuzen (met afstemming op Antwerpen en Gent).'³⁹ Elders staat er: '[...] stedelijk netwerk Zeeland (Vlissingen, Middelburg, Goes, Terneuzen, met afstemming op Gent).'⁴⁰ Uit het verslag van het bestuurlijke overleg met het landsdeel zuid, opgenomen in het tweede deel van de planologische kernbeslissing, blijkt dat de provincie Zeeland en gemeente Middelburg een dergelijk Zeeuws stedelijk netwerk wel onderschrijven.⁴¹ In het derde deel is het aantal regionale stedelijke netwerken door het kabinet uitgebreid tot elf, waaronder de '[...] Scheldemondsteden: Vlissingen, Middelburg, Goes en Terneuzen, met afstemming op Antwerpen en Gent [...]'.⁴² Ter vergelijking: in beide versies zijn Twente en Maastricht-Heerlen, die eveneens deel uitmaken van een grensoverschrijdend netwerk, aangeduid als nationale stedelijke netwerken.

Waterbeheer

Het rijk brak met de vijfde nota niet met de bestaande Randstedelijke concentratie, maar had wel oog voor de regio Gent-Terneuzen en benoemde er een stedelijk netwerk (zie hiervoor). Onder het kopje 'Lucht- en zeehavens' werd in het derde PKB-deel gesteld: 'Ter versterking van de complementariteit en de gezamenlijke Vlaams-Nederlandse concurrentiepositie worden bestaande grensoverschrijdende initiatieven in de Schelderegio door het rijk ondersteund.'⁴³ Het eerste deel kende een dergelijk kopje niet, maar erkende wel de maritiem-economische potenties van het gebied. Het eerste deel wees daarnaast en misschien nog wel meer op de ecologische waarde van het estuarium.⁴⁴

Naast de havenbedrijven en hun samenwerking zijn er in het Scheldegebied diverse 'natte' overlegvormen met betrekking tot het milieu en de scheepvaart, nu veelal aangeduid als aspecten van watermanagement.⁴⁵ Al sinds medio twintigste eeuw is er een Internationale Rijn Commissie, maar een vergelijkbaar krachtig arrangement voor de Schelde kwam door een drietal omstandigheden jarenlang niet tot stand. Ten eerste bestond er onduidelijkheid en onenigheid

over de verdeling van bevoegd- en verantwoordelijkheden tussen de Belgische overheden en kwamen als gevolg van de federalisering de uiteenlopende belangen van Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest meer prominent naar voren. Ten tweede was er tussen Vlaanderen en Nederland onenigheid over verruiming en verdieping van de Westerschelde, waarbij aan Nederlandse zijde het rijk en de decentrale actoren elk hun eigen agenda en werkwijze volgden. Ten derde werd het waterbeheer opgehouden door een koppeling van Scheldekwesties aan de discussie tussen Vlaanderen en Nederland over het HSL-tracé op Vlaams grondgebied.⁴⁶ Het overleg over waterbeheer is inmiddels in een stroomversnelling geraakt.

Op nationaal niveau heeft in Nederland de Commissie Waterbeheer 21e eeuw een rapport uitgebracht waarop het kabinet in december 2000 reageerde met *Anders omgaan met water*: het ruimtelijk beleid werd verrijkt met 'ruimte voor water' en 'water als ordenend principe'. Met de Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw is in februari 2001 vastgelegd dat er onder regie van de provincies zeven deelstroomgebiedsvisies worden opgesteld die dienen als basis voor het Nationaal Bestuursakkoord Water.⁴⁷ In Zeeland ging de Projectgroep WB21 aan de slag en die leverde in oktober 2002 een voornemen op.⁴⁸ Die deelstroomgebiedsvisie was niet compleet want ze betreft het lokale en regionale water, niet het regionale en nationale water. Voor dat laatste werden andere trajecten doorlopen. De zee kust is object van rijksbeleid en wordt nader behandeld in het Zeeuwse kustbeleidsplan. En al voordat het programma Waterbeleid 21e eeuw werd ingezet, ini-tieerden Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland een integrale visie op de deltawateren, een gezamenlijk traject dat in 2000 begon met het project Delta InZicht.⁴⁹ De Zeeuwse Projectgroep WB21 heeft zich daar dus niet in gemengd. Overigens legt het Nederlandse beleid het accent op waterkwantiteit en veiligheid, terwijl het Europese beleidskader meer aanstuurt op waterkwaliteit.

Op grond van de Kaderrichtlijn water die de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement in oktober 2000 vaststelden, wordt het transnationale stroomgebiedsdistrict Schelde onderkend. Voor dat district moet uiterlijk in 2009 in overleg met de buitenlandse partner een stroomgebiedbeheerplan zijn opgesteld. De Kaderrichtlijn water verplicht niet tot de instelling van grensoverschrijdende openbare lichamen.⁵⁰ Voor het verlangde stroomgebiedbeheerplan wordt van Nederlandse zijde een synthese ingebracht van de visie van de Zeeuwse Projectgroep WB21,⁵¹ het zee kustbeleid en de interprovinciale visie. De grensoverschrijdende beleidsvorming rondom de Schelde wordt gestimuleerd door de Kaderrichtlijn water, maar heeft wel een eigen geschiedenis.⁵²

De wederzijdse ministeries formuleerden in 2001 op ambtelijk niveau een lange-termijnvisie die vervolgens door minister Tineke Netelenbos en staatssecretaris Monique de Vries van Verkeer en Waterstaat en door minister Steve Stevaert van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie werd doorgeleid naar hun regeringen en naar de publieke en private actoren in de regio

zelf.⁵³ De lange-termijnvisie is toegespitst op veiligheid,⁵⁴ toegankelijkheid en natuurlijkheid en ze wordt uitgewerkt in verder functioneel overleg van de diverse overheden, regionale natuur- en milieu-organisaties en regionale belangenbehartigers van het bedrijfsleven. ProSes organiseert dat overleg.⁵⁵

Dat er in de beleidsvorming werd gesproken over de mogelijkheid om in Zeeland te ontpolderen heeft veel en dan vooral negatieve aandacht getrokken.⁵⁶ Baggerwerken om de bevaarbaarheid van de Westerschelde te verbeteren richten ecologische schade aan. Door het terugleggen van dijken krijgt het tij meer ruimte en schuurt het water de zee-arm sterker uit, waardoor minder hoeft te worden gebaggerd om de vaargeul op diepte te houden. Het terugleggen van dijken heeft verder als voordeel dat er weer kreken ontstaan waar het voor veel soorten beter toeven is dan aan een steile dijkwand. De Europese Commissie vroeg Nederland dan ook om ontpoldering als natuurcompensatie voor verdieping.⁵⁷ Hoezeer ook estuariene deskundigen uitleggen hoeveel voordeel ontpolderen kent,⁵⁸ veel boeren en binnendijkse beheerders willen er niet aan. De rampzalige overstromingen van 1953 werken nog na bij de bevolking: het water blijft buiten!

Euregio Scheldemond

De provincies Zeeland, West- en Oost-Vlaanderen namen in 1989 het initiatief tot grensoverschrijdende samenwerking, enkele jaren later een samenwerking met financiële steun van de Europese Unie.⁵⁹ De Euregio Scheldemond kent een secretariaat, een Interreg-programma en de Scheldemondraad. Voor het Interreg-programma bestaat er een Comité van Toezicht waarin behalve provinciale en gemeentelijke vertegenwoordigers ook vertegenwoordigers van de Europese Commissie, de Vlaamse Gemeenschap, het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken en een vertegenwoordiger van de Arbeidsvoorziening Zeeland zitting kregen en waarin het Gemeentekrediet van België en de Benelux Economische Unie adviseerden.⁶⁰ Het secretariaat, gevestigd in Gent, faciliteert de diverse projecten en geeft voorlichting over de mogelijkheden die de euregio biedt.⁶¹ De personele omvang van het secretariaat staat niet toe dat het zich meer proactief opstelt of intensievere directe contacten onderhoudt met burgers. Het draagvlak bij lokale politici en hun betrokkenheid bij de euregio werden gestimuleerd door de instelling van de Scheldemondraad waarin burgemeesters en wethouders/schepenen zitting hebben.⁶²

Omdat aan afzonderlijke bedrijven geen bijdrage wordt gegeven, is er binnen het Interreg-programma een rol weggelegd voor Kamers van Koophandel, de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen, Syntens en dergelijke intermediaire organisaties. Sociaal-culturele projecten worden door de euregio succesvol ondernomen, maar activiteiten met betrekking tot fiscale en sociaal-economische aangelegenheden stuiten al vlug op beperkingen in nationale regelgeving. In aansluiting op het Nederlandse project ROM Kanaalzone Zeeuws-Vlaanderen is

onder de thematische noemer van ‘bescherming van het leefmilieu’ op initiatief van Oost-Vlaanderen een Interreg II-project uitgevoerd: ROM Gentse Kanaalzone. Dat project was erop gericht aan elk gebied van de kanaalzone tussen Gent en Terneuzen een duidelijke bestemming te geven, woningbouw, haven, industrie of andere activiteiten, waarbij de kwaliteit van het leefmilieu centraal wordt gesteld. Dit en een vervolgproject richtten zich minder dan het Nederlandse ROM-beleid eng op milieu en ruimtelijke ordening, het waren nadrukkelijker ook economische projecten. Tussen de verantwoordelijken voor beide ROM-projecten was er wel overleg en afstemming, maar er was geen intensieve grensoverschrijdende samenwerking.

Rijn-Schelde-Delta

De Rijn-Schelde-Delta Samenwerkingsorganisatie is een platform voor de uitwisseling van ideeën en gegevens op het gebied van economie, mobiliteit, ecologie, cultuur, toerisme en recreatie.⁶³ Het initiatief hiertoe is medio jaren negentig genomen en in mei 1999 verplichtten de partners zich tot een contributiebetaling om de samenwerking inhoudelijk en personeel verder vorm te geven. De partners in de RSD Samenwerkingsorganisatie zijn de zes provincies Antwerpen, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant, de grotere gemeenten in het gebied, Kamers van Koophandel, havenbedrijven, Europese en nationale overheden en ook natuur- en milieu-organisaties. Het arrangement, gevestigd te Bergen op Zoom, kent een stuurgroep met daarin politiek ambtsdragers en een begeleidingsgroep met daarin ambtenaren en de vertegenwoordigers van private organisaties.⁶⁴ Het Vlaamse Gewest en het Nederlandse rijk nemen niet actief deel aan de projecten, hetgeen de overige betrokkenen als een gemis ervaren bij vooral de grensoverschrijdende samenwerking. Ook bij de Euregio Scheldemond houden de nationale overheden een dergelijke afstand. Een andere teleurstelling voor decentrale actoren, met name zij die een havenbelang voorstaan, was de verstoring van het klimaat voor grensoverschrijdende samenwerking door onenigheid tussen het Nederlandse rijk en Vlaamse actoren over verdieping van de Westerschelde en het HSL-tracé.⁶⁵ Ook Nederlandse actoren in de regio waren teleurgesteld in het Ministerie van Verkeer en Waterstaat omdat de maritieme toegang meer in hun belang is dan de hoge-snelheidslijn die de Randstad ontsluit.⁶⁶

8.4 Werking van democratiemodellen

In deze paragraaf wordt de situatie Gent-Terneuzen geanalyseerd in termen van de twee democratiemodellen. Volgend op het derde en het vierde hoofdstuk is in het vijfde hoofdstuk aangegeven hoe de democratiemodellen in het stelsel van ruimtelijk-beleidsvorming te onderscheiden zijn. De daar behandelde kenmerken van de modellen worden in de volgende drie

subparagrafen hernomen en dat biedt invulling van de verschillende kolommen in tabel 4 (zie vijfde hoofdstuk).

8.4.1 Representatieve democratie

Zoals in het derde hoofdstuk is aangegeven, wordt het ideaaltypische model van representatieve democratie gevormd door de procedurele idee van een democratische rechtsstaat ingevuld met gegarandeerd en passief burgerschap. Het model is als Westers antwoord op de vraag naar legitieme machtsaanwending eigen aan de moderniteit. Kenmerken van representatieve democratie zijn een abstracte staat, centraliteit en hiërarchie, representatie door politiek ambtsdragers, invloedrijke politieke partijen, een invloedrijke bureaucratie en gebruik van wetgeving. Daarmee krijgen verantwoordelijkheid en vertrouwen invulling door scheiding.

Abstracte staat (cel 1a)

Van de grote investeringsopgaven die in paragraaf 8.1 als zodanig zijn benoemd, kunnen er twee als grand strategy worden beschouwd. Het gaat om de transformatie van het waterbeheer en om de formulering van brede strategieën voor de ontwikkeling van Zuidwest-Nederland en westelijk Vlaanderen. Vergeleken met het investeren op een specifieke locatie als Rotterdam Centraal of de Westerschelde Container Terminal, zijn het stimuleren van sociaal-economische en fysiek-ruimtelijke ontwikkeling van een regio en het faciliteren van grensoverschrijdende samenwerking hoe dan ook meer abstract. Toch komt het kenmerk van een abstracte staat in deze situatieschets weinig tot gelding omdat het nationale bestuur geen scherp beeld voor ogen heeft van hoe Zeeland zich dient te ontwikkelen. In elk geval heeft de Zeeuwse ontwikkeling bij het rijk veel minder prioriteit dan het bouwen aan (bereikbaarheid van) de Deltametropool en de leefbaarheid in de grote steden.

Centraliteit en hiërarchie (cel 1b)

Hogere beleidskaders zijn in vergaande mate bepalend voor de regionale beleidsvorming inzake Gent-Terneuzen. Het gaat dan om bepalingen over milieubescherming, natuurbehoud en waterbeheer, geïmplementeerd en gehandhaafd door rijksorganen maar geïnitieerd door de Europese Unie. Deze situatieschets biedt onvoldoende grond om een algemene conclusie te trekken, maar het lijkt toch dat voor de ontwikkeling van een transnationale regio niet een nationaal bestuur maar het Europese bestuur geldt als centrale actor.

De term ‘hiërarchie’ is een passend etiket voor de opstelling van het rijk, in casu het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in de bilaterale onderhandelingen met Vlaanderen en de consequenties daarvan voor Zeeland en Rotterdam-Rijnmond: Nederlandse havens werden in hun samenwerking met Vlaamse partners opgehouden doordat de rijksoverheid voorrang gaf aan een

voor de Randstad gunstig HSL-tracé. In meer algemene zin zijn de actoren met ambities inzake stedelijke ontwikkeling, natuur en milieu, dat zijn zowel decentrale actoren als het Ministerie van VROM en het Ministerie van LNV, aangewezen op het vermogen en de wil tot implementatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Niet alleen verdeelt dat departement investeringsmiddelen voor (spoor)weginfrastructuur, het departement van Verkeer en Waterstaat en zijn uitvoeringsorganisaties houden ook de zeggenschap over de grote wateren aan zich.

Representatie door politiek ambtsdragers (cel 1c)

Het kenmerk van representatie door politiek ambtsdragers geldt voor al het optreden van bewindspersonen en leden van Gedeputeerde Staten of van een Bestendige Deputatie. Grensoverschrijdende contacten zijn in vergaande mate een ‘Chefsache’: ministers, de commissaris der koningin en de gouverneur(s) speelden een flinke rol. Daar komt nog bij dat in België ambtenaren minder speelruimte hebben dan in Nederland zodat voor Vlaamse politiek ambtsdragers allicht een aanzienlijke rol is weggelegd. Zo speelden dus executieve politiek ambtsdragers een beslissende rol.

De twee andere machten, volksvertegenwoordigers en rechters, traden eveneens op in de situatie. Betekenisvolle momenten waren het besluit van de Rotterdamse raad over de Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas, het besluit van Provinciale Staten en de uitspraak van de Raad van State over de Westerschelde Container Terminal. Over de voortgang inzake de lange-termijnvisie Schelde-estuarium wordt door elk van de ministers jaarlijks aan het betreffende parlement verslag uitgebracht. Toch onttrekken interbestuurlijke en transnationale relaties zich enigszins aan controle door een volksvertegenwoordiging. Ten eerste moesten de executieve politiek ambtsdragers met elkaar werken, hun gewicht is nodig om voortgang te bewerkstelligen. Ten tweede zijn voor regionale ontwikkeling ondermeer Kamers van Koophandel, agrarische en natuur- en milieu-organisaties van belang; het draagvlak bij hen is zeker zo belangrijk als het vertrouwen van volksvertegenwoordigingen. De provinciale GroenLinks-fracties van Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland deden dan ook het voorstel om het waterbeheer in Zuidwest-Nederland op te dragen aan een gemeenschappelijke regeling: dat zou versnippering tegengaan en democratische controle vereenvoudigen.⁶⁷ Ten derde hebben de interbestuurlijke en transnationale relaties betrekking op een binnen Nederland dunbevolkt, perifeer gebied: (nationale) volksvertegenwoordigers hechten er weinig belang aan, niet in het minst omdat de massamedia er weinig oog voor hebben.⁶⁸

Invloedrijke politieke partijen (cel 1d)

Terwijl in de situatie van Rotterdam Centraal de beleidsvorming afhankelijk was van het kabinet en het Rotterdamse college van B&W, twee coalities waarmee partijpolitieke verhoudingen

kunnen doorwerken, was in de situatie van Gent-Terneuzen de beleidsvorming afhankelijk van een veel groter en diverser geheel aan actoren. Verkiezingen werken dan minder direct door in de richting van het beleid. Zoals in cel 1c is aangegeven dat interbestuurlijke en transnationale relaties zich enigszins onttrekken aan controle door een volksvertegenwoordiging, zo is hier aan te geven dat deze relaties meer in het teken staan van belangenbehartiging dan dat ze zich lenen voor politisering of partijpolitieke polarisering.

Partijpolitiek laat zich toch op verscheidene manieren gelden. In paragraaf 8.2 is al aangegeven dat politieke kabinetten in het algemeen van invloed zijn op het optreden van Belgische bewindspersonen. Voor de richting van het beleid in specifiek de situatie Gent-Terneuzen is dat niet zo van belang omdat de toegankelijkheid van Gent en vooral van Antwerpen in Vlaanderen zeer breed wordt gewaardeerd. Tegengestelde opvattingen leven er wel bij politieke partijen in Zeeland voor wat betreft, kort gezegd, economie versus natuur en milieu. Voor de Westerschelde Container Terminal geldt grofweg dat de ‘rechtse’ coalitie voor is en de ‘linkse’ oppositie tegen, voor ontpolderen zijn het voor en tegen omgedraaid. Tot slot is te wijzen op een overeenkomst met de andere situatieschets: de fortuynistische beweging veroorzaakte wat oponthoud voor een intensivering van activiteiten van de Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas.

Invloedrijke bureaucratie (cel 1e)

In cel 1c is aangegeven dat binnen het openbaar bestuur de executieve politiek ambtsdragers hoofdrollen speelden en daarmee komen ambtenaren, zeker in België, ten overstaan van ambtsdragers wat in de schaduw. De bureaucratie is echter geenszins onbetekenend geworden. Dat volksvertegenwoordigingen, massamedia en politieke partijen in de situatieschets weinig van zich lieten horen, heeft als consequentie dat executieve politiek ambtsdragers zich ‘ambtelijk’ kunnen opstellen. Daarnaast zijn milieuzorg, tunnelbouw en waterbeheer erg technische opgaven waarbij ambtenaren en in hun verlengde deskundigen cruciaal zijn. Het abstracte karakter van beleidsvorming op regionaal schaalniveau, die bovendien gefragmenteerd is, maakt ook niet dat buitenstaanders eenvoudig kunnen volgen waarmee de deskundigen bezig zijn.

Gebruik van wetgeving (cel 1f)

Het formuleren van een brede strategie voor regionale ontwikkeling en het volbrengen van een gesubsidieerd project rondom bijvoorbeeld toeristische fietsroutes vergt niet direct een wettelijk instrument. Planfiguren zijn wel her en der gebruikt bij (deel)investeringen die bijdragen aan regionale ontwikkeling. Europese richtlijnen vormden een aanleiding tot optreden en vaker nog een argument bij protest tegen investeringsplannen. De diversiteit aan overheden en instrumenten brengt met zich mee dat ‘het recht’ geen eenheid is, althans niet vanzelfsprekend. Bij spanning tussen normstellingen oordeelt de rechter en in zijn afweging gaat het hogere recht voor. Zo

oordeelde de Raad van State de streekplanherziening ten behoeve van de Westerschelde Container Terminal in strijd met Europees recht.

Het gebruik van wetgeving was in de situatie meest opvallend bij een *lex specialis*: eerst om een privaatrechtelijke rechtspersoon in het leven te roepen die de Westerscheldetunnel zou bouwen en exploiteren en dan om de natte werken in de Westerschelde te kunnen realiseren zonder (nieuwe) milieu-effectrapportage en zonder dat oevergemeenten nog over hindermacht beschikten. Zulke bijzondere wetgeving creëert een uitzondering en gaat in tegen wat normaal is in het stelsel: het openbaar bestuur handelt bij voorkeur met publiekrechtelijke organisaties en het stelsel van ruimtelijk-beleidsvorming laat het aan decentrale overheden om bestemmingen te bepalen en vergunningen te verstrekken (zie verder subparagraaf 8.4.3).

De posities van wetgever en rechter ten opzichte van primaire beleidsmakers zijn gegarandeerd in (grond)wettelijke procedures die ook verdragsrechtelijk zijn onderschreven. In aanvulling op die verankerde procedures kunnen volksvertegenwoordigers en geschillenbeslechtters ook een rol krijgen bij andere (deel)processen van beleidsvorming en dan valt vooral te denken aan de uitvoering van beleid. De situatieschets toont dat inderdaad. Over de realisatie van de Westerscheldetunnel ontving de Tweede Kamer, net als bij het NSP-programma, in het kader van de procedureregeling grote projecten halfjaarlijks een voortgangsrapportage van de minister van Verkeer en Waterstaat. Ook over de lange-termijnvisie Schelde-estuarium wordt verslag uitgebracht. Het is wel de vraag welke betekenis een dergelijke rapportage kan hebben voor een al druk bezet fractiewoordvoerder met één medewerker die al veel van zijn werktijd besteedt aan de dagelijkse post.

8.4.2 Participatieve democratie

Zoals in het vierde hoofdstuk is aangegeven, wordt het ideaaltypische model van participatieve democratie gevormd door de substantiële idee van een republiek ingevuld met noodzakelijk actief burgerschap. Het model is als Westers antwoord op de vraag naar legitieme machtsaanwending te situeren in de Oudheid en in de laatmoderniteit. Kenmerken van participatieve democratie zijn een vitale politieke gemeenschap, subsidiariteit en horizontaliteit, politieke participatie door burgers en private organisaties, invloedrijke niet-geaggregeerde ideële en belangenorganisaties (pressiegroepen), een vitale civil society en gebruik van non-autoritaire beleidsinstrumenten. Daarmee krijgen verantwoordelijkheid en vertrouwen invulling door verbinding.

Vitale politieke gemeenschap (cel 2a)

In subparagraaf 8.4.1 is aangegeven dat het nationale bestuur niet vanuit een scherp beeld eigen beleid oplegt aan de regio (en dat het nationale bestuur desondanks een barrière vormt voor decentrale beleidsvorming). Evenmin komt het regionale beleid duidelijk voort uit een plaatselijke

beleving, de regio wordt immers nauwelijks als zodanig door burgers ervaren. Zoals in het navolgende nog wordt benadrukt, is er weinig lokaal activisme. Toch liet de Zeeuwse bevolking, dankzij belangenorganisaties en media, van zich horen. Eén onderdeel van de beleidsvorming stuit namelijk duidelijk op de waarden die in de Zeeuwse gemeenschap worden gedragen en blijkt dan van buitenaf geprojecteerd of opgelegd te worden: het ontpolderen. Zeeland kent een gemeenschap van mensen die zichzelf zien als bewoners die hun land tegen het water dienen te blijven beschermen. In subparagraaf 8.5.2 wordt dit nader besproken.

Subsidiariteit en horizontaliteit (cel 2b)

Het hoeft niet te verbazen, deze situatie van regionale ontwikkeling toont duidelijk een handelen van de regio. Concreet berust het actorschap vooral bij de provincies. Met de belangenbehartiging op nationaal schaalniveau door de Alliantie Zuid-Nederland en met het lidmaatschap van de North Sea Commission (zie noot 52) treden de provincies op eigen gelegenheid naar voren. Binnen de Europese Unie worden regio's, in casu provincies, nadrukkelijk uitgenodigd om een rol te spelen en zij worden daarbij ook gefaciliteerd. Het bestaan van het Comité van de Regio's als Europees adviesorgaan is één van de wijzen waarop die facilitering gestalte krijgt. De Nederlandse provincies bezetten zes van de twaalf Nederlandse zetels daar, de andere leden komen uit gemeenten. Evenals in het verleden de Rotterdamse burgemeester Bram Peper is de Zeeuwse commissaris der koningin Wim van Gelder lid van het Comité van de Regio's. Voor velen geldt financiële steun als belangrijker dan een kleine stem in de Europese beleidsvorming. Subsidies zijn ook voor Gent-Terneuzen van belang. Uit structuurfondsen wordt het Interreg-programma gefinancierd en dat wordt benut door provincies en gemeenten. Interreg staat los van de omvangrijkste Europese programma's waarvan de uitvoering nadrukkelijk bij het nationale bestuur berust.⁶⁹ Interreg is (net als Urban waar Rotterdam geld uit krijgt) een zogenoemd communautair initiatief en het is meer een aangelegenheid tussen de Europese Commissie en de betreffende regio (euregio) zelf.⁷⁰

Er is nog op te wijzen dat de provincie Zeeland één en ander tracht samen te brengen in een omgevingsplan. De geïntegreerde planfiguren van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterbeheer worden in 2005 als ontwerp vastgesteld en zouden in 2006 van kracht zijn. Het provinciaal verkeers- en vervoersplan, dat ook wordt vernieuwd, blijft buiten het omgevingsplan.

Politieke participatie door particulieren (cel 2c)

De activiteiten van publieke actoren zijn gefragmenteerd en langlopend, maar de grootste agrarische en natuur- en milieu-organisaties zijn voldoende professioneel om daar in mee te gaan. Individuele burgers volgen de organisaties nauwelijks in de beleidsvorming met betrekking tot de regio als geheel. De momenten van interactieve beleidsvorming staan op zich. Zo werden

gedurende de eerste helft van 2002 voor Delta InZicht enkele publieksbijeenkomsten gehouden, dat deed eind 2003 ook ProSes (zie noot 55). Verder krijgen burgers gelegenheid om zich uit te spreken over de afzonderlijke provinciale en gemeentelijke plannen. Over het ‘optillen’ of structureel maken van participatie wordt wel nagedacht. Zo had op 22 september 2003 in het Scheldetheater te Terneuzen een zogenoemde eurediodag plaats. Die dag was gericht op de vergelijking van de aanpak van gebiedsgericht werken in de drie provincies die in 2002 was gemaakt in opdracht van de Scheldemondraad. Het thema van de dag was ‘Participatie en inspraak in het gebiedsgericht beleid’, met de vraag hoe de provincie als regisseur bewoners kan laten participeren in een werkbaar gebiedsgericht beleid.⁷¹

In subparagraaf 8.3.2 is gesteld dat het waterbeleid in een stroomversnelling is geraakt. Dat had voor Vlaanderen nog meer consequenties dan voor Nederland. De organisatie van het Vlaamse waterbeheer is op corporatistische leest herzien (zie cel 2d) en er kwamen geen verkiezingen zoals voor Nederlandse waterschappen, maar toch houdt artikel 6 van het Decreet betreffende het integraal waterbeleid een duidelijke opening naar burgerparticipatie in: ‘Bij het voorbereiden, het vaststellen, het uitvoeren, het opvolgen en het evalueren van het integraal waterbeleid houden het Vlaamse Gewest, de diensten en agentschappen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de besturen, alsmede de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die in het Vlaamse Gewest belast zijn met taken van openbaar nut rekening met volgende beginselen: [...] het participatiebeginsel, op grond waarvan aan de burgers, vroeg, tijdig en doeltreffend inspraak wordt verleend bij het voorbereiden, het vaststellen, het uitvoeren, het opvolgen en het evalueren van het integraal waterbeleid; [...].’

Invloedrijke pressiegroepen (cel 2d)

Er is meermaals sprake van pressiegroepen die flinke invloed hebben op de beleidsvorming. Structureel zijn pressiegroepen vertegenwoordigd in het Zeeuwse Provinciaal Overleg Verkeer en Vervoer en in de Vlaamse bekkenraden (zie noot 4). Meer aandacht trokken twee uitspraken van de Raad van State, die door pressiegroepen zijn uitgelokt, namelijk over een milieu-effectrapportage bij verdieping van de Westerschelde en over de Westerschelde Container Terminal. Een resultaat van de eerste zaak was dat natuur- en milieu-organisaties betere toegang kregen tot de besluitvorming over natuurcompensatie. Die deelsituatie en het volgende voorbeeld tonen aan dat pressiegroepen in staat zijn tot duurzame of aanhoudende beïnvloeding. In de startnotitie van Zeeland en Rijkswaterstaat over de kanaalkruising bij Sluiskil stond dat de investering niet kon of zou raken aan de ecologische hoofdstructuur of ecologische verbindingzones. De Zeeuwse Milieufederatie, gemeente Terneuzen en Stichting Welzijnsraad Sas-van-Gent hebben met hun inspraak de Commissie voor de milieu-effectrapportage attent

gemaakt op een verbindingszone bij Sluiskil waarover in het kader van het ROM-project is besloten.⁷²

Vitale civil society (cel 2e)

Het activisme van natuur- en milieu-organisaties, zeker dat van de immer aanwezige Zeeuwse Milieufederatie, maar ook het optreden van georganiseerde boeren en vissers (zoals agrarisch verzet tegen ontpolderen), tonen iets van een vitale civil society. Het doet er afbreuk aan dat het hierbij voornamelijk gaat om het handelen van representanten en niet om het handelen van individuele burgers. Dat mensen een eind moeten rijden om hun stem te laten horen, bijvoorbeeld van Terneuzen naar Middelburg of Gent, maakt het er niet eenvoudiger op om politiek of zelfs cultureel te participeren. Zo bezien kunnen de Westerscheldetunnel en verdere noord-zuidverbindingen een bijdrage leveren aan de vitaliteit van de regionale samenleving. Wat betreft de tunnel(s) zelf was het voor het openbaar bestuur een teleurstelling dat de samenleving onvoldoende belangstelling toonde voor bouw en uitbating in substantieel private of publiek-private vorm. Het perifere Zeeland vindt kennelijk weinig genade in de ogen van private investeerders. De wet die de naamloze vennootschap mogelijk maakte, werd in het parlement toch bepleit met het argument dat de privaatrechtelijke vorm het verkeer op de markt eenvoudiger maakte.

Gebruik van non-autoritaire instrumenten (cel 2f)

Het kenmerk van gebruik van non-autoritaire beleidsinstrumenten geldt vooral voor de ROM-projecten, voor de landsdelige en transnationale strategievorming waarbij immers niet steeds een planfiguur wordt gebruikt en voor de arbitrage over de IJzeren Rijn. Vlaanderen en Nederland zijn voorjaar 2003 overeengekomen om hun geschil over het weer in gebruik nemen van de IJzeren Rijn voor te leggen aan een tribunaal van het Permanente Hof van Arbitrage, een internationale organisatie die zetelt in Den Haag. In de loop van 2004 wordt in die zaak uitspraak gedaan.⁷³ In cel 3f, over de verhouding tussen de democratiemodellen, wordt nog een ander voorbeeld van bemiddeling besproken.

8.4.3 Verhouding tussen de modellen

Nadat in de twee voorgaande subparagrafen de kenmerken van de democratiemodellen respectievelijk zijn hernomen, wordt hier de onderlinge verhouding behandeld van de modellen in de situatie. Deze subparagraaf grijpt terug op het besluit van het vijfde hoofdstuk.

Staat en gemeenschap (cel 3a)

Bij het kenmerk van een abstracte staat is te noemen dat het nationale bestuur de regio niet een visie oplegt. Wel wordt bij de grensoverschrijdende relaties duidelijk dat de rijksoverheid de idee van de soevereine, nationale staat belichaamt, zelfs wanneer het nationale bestuur eraan meewerkt om de landsgrens minder een barrière te laten zijn. De afzijdigheid van het nationale bestuur inzake de ontwikkeling van de regio laat ruimte aan de provincies om een actieve rol te spelen. De provincies aanvaarden inderdaad een rol, maar ook zij dragen niet eenduidig of krachtig een visie uit. De provincies organiseren overleg in bestuurlijke netwerken, zij treden vooral op vanuit hun formele positie.

Bij het kenmerk van een vitale politieke gemeenschap is alleen het verzet tegen ontpoldering te noemen, een reactie die is gebaseerd op de Zeeuwse identiteit. Dat verzet wordt in subparagraaf 8.5.2 nader geduid. De deskundigen van waterstaat en natuurbeheer voorzagen de afwijzende reactie vanuit de gemeenschap op hun ideeën over ontpoldering.

Dat de visie op de regio weinig scherp is verwoord, staat de sectoren toe om zich afzonderlijk te ontwikkelen. Dat geldt met name voor verkeer en vervoer, de sector met de meest krachtige eigen dynamiek. De pogingen om ontwikkelingen op elkaar af te stemmen, zoals met afbakening van het grootstedelijk gebied en aanwijzing van een regionaal stedelijk netwerk, hebben geen direct resultaat.

Top en basis (cel 3b)

Bij het kenmerk van centraliteit en hiërarchie zijn die aspecten van de situatieschets te noemen waarbij bevoegdheden en zeker de soevereiniteit van het nationale bestuur zich lieten voelen. Bij het kenmerk van subsidiariteit en horizontaliteit zijn die aspecten van de situatieschets te noemen waarbij lokale actoren op de voorgrond traden, zeker indien zij beleidsopgaven integraal opvatten.

Multilateraal overleg tussen nationale besturen en decentrale verlangens en acties botsten op elkaar inzake de waterkwaliteit van de Maas (zie noot 46). Het overleg werd verstoord door een buitendiplomatieke actie: zeventien gemeenten aan de Maas, de gemeente Rotterdam en drinkwaterbedrijven hoopten buiten het rijk om met de stroomopwaarts gevestigde industrie een convenant te kunnen sluiten om vervuiling te verminderen en daarbij schuwden ze gerechtelijke stappen niet.⁷⁴ Voor hen duurde het overleg tussen de staten te lang. In Wallonië zette het initiatief kwaad bloed en het Nederlandse rijk werd de actie verweten. In de politieke cultuur van Frankrijk en België is het niet goed denkbaar dat decentrale publieke actoren zo eigenzinnig opereren, noch dat het nationale bestuur niet in de positie zou zijn om zulke initiatieven in de kiem te smoren.

De rijksoverheid ondervond zelf hinder van een aantal andere gemeenten: lokale besturen die geen heil zagen in (de stort van mogelijk vervuild) opgebaggerd slib en aangetaste

estuariene natuur. Met een *lex specialis* werd de autonomie van de gemeenten opzij geschoven om de aan Vlaanderen gegunde verdieping snel mogelijk te maken. Het Vlaams-Nederlandse akkoord voorzag ook in natuurcompensatie en daarbij werkten top en basis, dat wil hier zeggen gedeconcentreerde rijksdiensten, provincie, gemeenten, ideële en belangenorganisaties, wel samen,⁷⁵ zij het dat het nationale bestuur na een specifieke prikkel voor de samenwerkende sturing koos (zie cellen 3c en 3f).

In subparagraaf 5.3.2 is uitgelegd dat in algemene termen nationaal, gedifferentieerd beleid van (facet en) sectoren representatief-democratisch is en dat lokaal, integraal beleid participatief-democratisch is. Het eerste geldt bijvoorbeeld voor de posities die de verschillende departementen innemen ten aanzien van Vlaanderen: het Ministerie van VROM en het Ministerie van BZK stimuleren per regio grensoverschrijdende samenwerking en transnationaal beleid, terwijl het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een aantal nationale dossiers tegelijk tracht af te handelen. Het tweede geldt vooral voor de ROM-projecten langs het Kanaal van Gent naar Terneuzen. Op regionaal schaalniveau zou één en ander met elkaar verbonden kunnen worden.

Provincies bleken niet steeds voldoende bevoegd om transnationaal beleid te voeren. Vooral in fiscale en sociaal-economische systemen en bij havenbelangen (zie noot 20) stuitten decentrale actoren op nationale competenties. Ook de speelruimte van de Directie Zeeland van Rijkswaterstaat ten opzichte van de Haagse top van het directoraat-generaal bleek beperkt. Als consequentie van het nationale ruimtelijk beleid dat zich toelegt op de Randstad is ‘regio op eigen kracht’ makkelijker te accepteren indien niet tegelijkertijd de belangen van de regio door het nationale bestuur ‘in gijzeling’ worden genomen ten behoeve van andere belangen en diplomatie. Bovendien creëerden de provincies met hun optreden temidden van nationale en lokale besturen een eigen en wat gesloten reeks netwerken, terwijl hun rol nu juist een verbindende had kunnen zijn.

Ambtsdragers en activisme (cel 3c)

Bij het kenmerk van representatie door politiek ambtsdragers is te noemen dat de formele besturen de situatie beheersen en dat executieve bestuurders, met name ministers, commissarissen der koningin/gouverneurs en burgemeesters, cruciaal zijn voor het verloop van interbestuurlijke contacten. Bij het kenmerk van politieke participatie door particulieren is het optreden van ideële en belangenorganisaties voor ‘groen-blauwe ruimte’ te noemen: boeren, vissers en natuurbeschermers. In specifieke deelsituaties speelde ook het bedrijfsleven een rol in beleidsvorming, met name actoren van chemie en vervoer. Individuele burgers spelen niet of nauwelijks een rol.

De samenwerkende sturing rondom de Westerschelde die in cel 3b is genoemd, was voor het nationale bestuur niet vanzelfsprekend. In december 2002 klaagden natuur- en milieu-

organisaties bij een verdragsondertekening in Gent dat ze te weinig bij het geïnstitutionaliseerd overleg over Schelde en Maas betrokken werden. De Nederlandse en Vlaamse bewindspersonen achtten de betrokkenheid van deze organisaties tot dan toe wel voldoende.⁷⁶ Hoe dan ook zijn buiten de kring van politiek ambtsdragers en ambtenaren degenen die deelnemen aan beleidsvorming overwegend georganiseerde ondernemers en natuur- en milieuliefhebbers. Of corporatistische arrangementen, zoals voor het Vlaamse waterbeheer, beschouwd kunnen worden als de reële vertaling naar regionale schaal van burgerparticipatie die lokaal meer succesvol lijkt, wordt in het negende hoofdstuk verder besproken. Misschien zouden uitbreiding van de beperkte kring van betrokken actoren (executieve politiek ambtsdragers), meer en intensiever gebiedsgericht werken en daarbij het meer lokaal dan nationaal maken van regionale beleidsvorming helpen om tegenstellingen tussen Vlaamse en Nederlandse posities te overwinnen.

Politieke partijen en pressiegroepen (cel 3d)

Bij het kenmerk van invloedrijke politieke partijen is te noemen dat door de ‘rechtse’ coalitie in het Zeeuwse provinciale bestuur wellicht een wat behoudende politieke cultuur zich laat gelden. Bij het kenmerk van invloedrijke pressiegroepen is de rol te noemen van de in cel 3c genoemde ‘groen-blauwe’ organisaties.

Binnen de provincie Zeeland zijn er grofweg twee kampen, elk bestaande uit politici en particuliere representanten. Het belang van industrie, stedelijke ontwikkeling en verkeer en vervoer wordt onderschreven door de ‘rechtse’ coalitie en ondernemers, terwijl het belang van postindustriële economie, natuur en milieu wordt onderschreven door de ‘linkse’ oppositie en natuur- en milieu-organisaties. Daarmee vormen politieke partijen en pressiegroepen één krachtenveld, ze toonden niet een confrontatie van ‘blauwdrukken’ en ‘locale inzichten’. In de ROM-actorenclusters kon er in het krachtenveld een uitweg worden gevonden, maar bijvoorbeeld rondom de Westerschelde Container Terminal heerst er een impasse.

Bureaucratie en civil society (cel 3e)

Bij het kenmerk van een invloedrijke bureaucratie is te noemen dat vooral ambtelijke deskundigen, politieke portefeuillehouders en professionals van maatschappelijke organisaties het beleid vormen. Bij het kenmerk van een vitale civil society is te noemen dat de grass roots van maatschappelijke organisaties op regionaal schaalniveau niet actief zijn. De regionale media maken het evenwel mogelijk dat burgers de beleidsvorming volgen. Het belang van expertise voor de opgaven van Gent-Terneuzen waar in cel 1e op is gewezen, kan er een verklaring voor zijn dat vanuit de civil society voornamelijk representanten en nauwelijks grass roots van maatschappelijke organisaties of individuele burgers deelnemen aan beleidsvorming. Zoals reeds

opgemerkt, wordt een andere verklaring voor de geringe participatie, namelijk dat het om de regio gaat, in subparagraaf 8.5.2 behandeld.

Van een omstandigheid die naar verwachting gunstig is voor burgerparticipatie, corporatief of individueel ingevuld, hebben participanten kennelijk weinig geprofiteerd. In subparagraaf 8.4.1 is aangegeven dat ambtsdragers (en met name volksvertegenwoordigers) in hun hoedanigheid van partijpoliticus nauwelijks op de voorgrond treden.⁷⁷ Dan zouden er ook weinig politici zijn die vrezen bij interactieve beleidsvorming hun primaat te verliezen. Executieve politiek ambtsdragers en ambtenaren zouden dan meer ruimte hebben om met de samenleving in overleg te treden. De georganiseerde belangen of idealen welke representanten substantieel meespraken over beleid, vormen meer een uitbreiding van het politieke krachtenveld dan dat ze een alternatief uit de samenleving naar voren brengen (zie cel 3d).

Wetgeving en non-autoritaire instrumenten (cel 3f)

Bij het kenmerk van gebruik van wetgeving is te noemen dat de verdeling van zeggenschap over beleidsobjecten doorwerkt in de situatie: het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft zeggenschap over de grote wateren, de provincies en gemeenten hebben zeggenschap over de verdere ruimte en door de Europese Unie gelden er randvoorwaarden voor het ruimtegebruik en de planning daarvan. Bij het kenmerk van gebruik van non-autoritaire instrumenten is te noemen dat met interbestuurlijk en corporatief overleg wordt getracht om de afgebakende taken in enige samenhang te verrichten.

Rondom verdieping van de vaargeul in de Westerschelde en de bijbehorende natuurcompensatie grepen enerzijds wettelijke en gerechtelijke interventies en anderzijds overleg en bemiddeling op elkaar in. Met een gang naar de rechter dwongen natuur- en milieu-organisaties af dat zij tot dieper in de beleidsvorming werden toegelaten, met een lex specialis passeerde het nationale bestuur een rechterlijke uitspraak en de autonomie van gemeenten en door een commissie van wijzen werden de verhoudingen vervolgens gemasseerd. De afwisseling van hard en verzachtend optreden hield de beleidsvorming gaande, waar een meer eenzijdige benadering het beleidsproces wellicht had doen vastlopen.

Nadat Nederland en Vlaanderen beide instemden met het baggeren in de Westerschelde wilden zij daarvoor geen MER-procedure doorlopen; volgens de nationale besturen zou dat te lang duren en was het ook niet nodig omdat er voldoende uit onderzoek bekend was. Natuur- en milieu-organisaties vochten dat aan bij de Raad van State en zij uitten hun ongenoegen of verontrusting ook bij het Europees Parlement. Dit laatste leidde ertoe dat de Europese Commissie de Nederlandse regering vragen stelde.⁷⁸ Met de Zeeuwse Milieufederatie, de Stichting het Zeeuwse Landschap en de Vereniging Natuurmonumenten maakte het nationale bestuur de afspraak dat zij in het proces meer zeggenschap kregen indien zij de gerechtelijke procedure

zouden staken. Het lagere ZMF-kader kon zich niet vinden in de afspraak, zodat de zaak doorliep tot een uitspraak: de Raad van State achtte een milieu-effectrapportage wel nodig. Intussen was de Europese Commissie al tevreden gesteld door de antwoorden van de regering. Het nationale bestuur reageerde op zowel de gerechtelijke uitspraak als op het verzet van oevergemeenten met een wet in formele zin, die de implementatie van het bilateraal akkoord zondermeer mogelijk maakte: de Vergunningwet Westerschelde.⁷⁹ Vervolgens liep het traject van natuurcompensatie dusdanig moeizaam dat de minister van Verkeer en Waterstaat gedurende 1996-1997 een commissie van wijzen aan een oplossing liet werken.⁸⁰

8.5 Ruimtelijke betekenissen

De bevindingen van subparagraaf 8.4.3 over de verhouding tussen de democratiemodellen worden verwerkt in het besluit van het hoofdstuk, paragraaf 8.6. Behalve op de vraag hoe in de situatie representatieve democratie en participatieve democratie werkzaam zijn in de beleidsvorming en hoe zij zich daarin tot elkaar verhouden, biedt dit hoofdstuk een antwoord op de vraag welke betekenissen de ruimtelijke context van beleidsvorming heeft in de situatie. Dat antwoord wordt gezocht of geformuleerd langs de lijnen die in het zesde hoofdstuk zijn uitgezet. Paragraaf 6.1 over 'inhoudelijke' betekenissen van ruimte wordt toegepast in subparagraaf 8.5.1 en paragraaf 6.2 over analyse van ruimtelijke kwaliteit wordt toegepast in subparagraaf 8.5.2. Een samenvattende opmerking over ruimte als context van handelen maakt deel uit van paragraaf 8.6.

8.5.1 Regionale betekenissen

De situatieschets Gent-Terneuzen is veel minder stedelijk dan die van Rotterdam Centraal. Ten eerste is het verschil tussen regionale en metropolitane ontwikkeling verklarend. Ten tweede heeft de regio Gent-Terneuzen aanzienlijke agrarische en recreatieve functies met extensief ruimtegebruik. In Zeeland wordt een (stedelijke) ontwikkeling van dienstverlening wel voorgehouden door de oppositie in Provinciale Staten, maar een dergelijke ontwikkeling is vooralsnog nauwelijks gevoerd beleid. Ook wat pluraliteit betreft, zijn er verschillen tussen de vorige en deze situatieschets. Gent-Terneuzen is gesitueerd op twee nationale territoria en die culturele en vooral administratieve diversiteit is voor bestuurlijke netwerken een flinke opgave. In vergelijking met de Randstad (en Antwerpen en Brussel) is de regio etnisch homogeen.⁸¹ Desalniettemin leeft een vraagstuk van sociale veiligheid zoals in het Rotterdamse stadscentrum, op uiteraard kleinere schaal, ook in Terneuzen. Wat de naar voren gebrachte ideeën betreft, laat de vraag zich stellen of het niet anders kan dan dat de provinciale politiek zich verengt tot economie versus natuur. De ROM-projecten tonen dat anders ingevulde beleidsvorming mogelijk is. Misschien zou het verbreden van de kring van betrokkenen en het vergroten van verschillen

tussen actoren, qua posities en inzichten, helpen om tegenstellingen te overbruggen. In de openbaarheid komt de publieke opinie voort juist uit pluraliteit.

Zeeland lijkt bij uitstek een gebied waar stedelijkheid primair wordt afgezet tegen het karakter van het platteland. Dan treedt in discussies het gekende onderscheid tussen stad en land naar voren. In het spanningsveld van stad en land is woningbouw te zien als een bedreiging van de open ruimte en worden nederzettingen (Doel) bedreigd door havens en industrieën. Een andere zienswijze, noem het een laatmoderne maar in elk geval postindustriële invulling van stedelijkheid, benadrukt minder die gekende tegenstellingen. Dan wijst stedelijkheid op wooncomfort, dienstverlening en recreatie. De bouw van luxe woningen, de vestiging van senioren en van creatieve professionals dragen bij aan de leefbaarheid van tot voor kort agrarisch gebied. Een toename van die stedelijkheid zou Zeeland kunnen helpen om tegenstellingen tussen economie en natuur te overwinnen.

Openbare ruimte toont de situatieschets vooral in geïnstitutionaliseerde politiek, uitgebreid met corporatistische arrangementen. Het waren vooral klassieke overheden die een rol speelden: provincies, nationale overheden en gemeenten. De ideële en belangenorganisaties van werkgevers, boeren, vissers en voor natuur en milieu zijn geprofessionaliseerd en tonen, op het regionale schaalniveau, nauwelijks grass-roots activiteit. Een brede openbaarheid of burgerparticipatie toont de situatieschets in enkele (geïsoleerde) deelsituaties (zie cel 2c). De fragmentatie van bestuurlijke arrangementen in de regio mag dan vanuit oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid voor de betrokken actoren geen probleem zijn (zie subparagraaf 8.5.2), ze doet wel afbreuk aan transparantie van bestuur en werkt daarmee drempelverhogend voor burgers.

Wellicht verbetert de Westerscheldetunnel de omstandigheden voor een vitale civil society. Verbeteringen voor fysiek verkeer en communicatie kunnen de regionale samenleving meer samenhang geven. Ook het gebruik (de promotie) van mooie, eenvoudig toegankelijke en informatieve websites zoals van Westerscheldetunnel en ProSes, kan de openbaarheid versterken. Een voorziening als het Tunnelcentrum, dat fungeerde als informatie- en ontmoetingscentrum voor bezoekers aan de bouwwerf in Terneuzen,⁸² vergt minder computervaardigheid maar verlangt wel van mensen dat zij bereid en in staat zijn om de betreffende plek te bezoeken.⁸³ Een alternatief voor een infocentrum, een opschaling naar regionaal niveau, is een expositie met voorlichter die de plaatselijke bibliotheken rondgaan. Dergelijke campagnes zijn niet alleen denkbaar bij de realisatie van de tunnel. Sociaal-culturele activiteiten die de deelregio's (eilanden) overspannen, bieden zeker zoveel kans dat een platform wordt aangekleed tot een podium van politiek handelen op regionaal schaalniveau.

Tabel 9. Geografisch nonet voor Gent-Terneuzen

<i>Activiteitendomeinen</i>	<i>Kwaliteitsdomeinen</i>	<i>Belevingsdomeinen</i>
<i>Ruimtelijke netwerken:</i> Schelde-estuarium, dijken en polders, dorpen en steden	<i>Belevingswaarde:</i> Waterland Neeltje Jans, Verdronken Land van Saeftinge, smokkelroutes	<i>Representatieve ruimte:</i> Zeeuwse en Vlaamse dorpen, historische centra van Middelburg en Gent
<i>Vervoersnetwerken:</i> Vaargeul in de Westerschelde, Kanaal van Gent naar Terneuzen, sluizen, havens, lokale en (boven)regionale (auto)wegen, Westerscheldetunnel, brug bij Sluiskil	<i>Gebruikswaarde:</i> Zonering van milieuhinder en externe veiligheid, tourist information	<i>Representaties van ruimte:</i> Oosterscheldekering, affakkelen, containerkranen, grenspalen
<i>Bestuurlijke netwerken:</i> Euregio Scheldemond, ProSes	<i>Toekomstwaarde:</i> Roosevelt Academy, duurzame ontwikkeling	<i>Ruimtelijke praktijken:</i> Visserij, chemische productie, aanrijtijden van ambulances

De associaties in de cellen zijn niet uitputtend.

8.5.2 Geografische domeinen

Het watersysteem is een eerste ruimtelijk netwerk en tegelijkertijd vervoersnetwerk. Het Schelde-estuarium wordt als ruimtelijk netwerk erkend door nationale en provinciale overheden en het wordt ook beschermd, niet in het minst met de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water van de Europese Unie (zie ook noot 50).⁸⁴ Op dit schaalniveau zijn er ook erkenning en activisme van natuur- en milieu-organisaties. Op een lager schaalniveau kent de regio agrarisch ruimtegebruik, recreatie, visserij, industrie en nederzettingen.⁸⁵ De nabijheid van Rotterdam en Antwerpen heeft veel betekenis voor de regio, in termen van de maritiem-industriële functies en ruimtedruk. In Vlaanderen zijn Antwerpen en Gent de belangrijkste steden. De Antwerpse economie is in belangrijke mate afhankelijk van de toegang via de Nederlandse Westerschelde.⁸⁶ De Gentse economie is in zekere mate afhankelijk van dezelfde toegang alsook van de bevaarbaarheid van het Kanaal van Gent naar Terneuzen. Aan weerszijden van de grens grijpt nationaal beleid aan op de steden en hun bedrijvigheid, met het initiatief van het regionaal stedelijk netwerk en met de afbakening van het grootstedelijk gebied. De kennisinfrastructuur van de regio, waaraan al werd gewerkt, kan bijdragen aan de ontwikkeling van een stedelijk netwerk. Innovatie kan helpen voorkomen dat de regionale economie, met bulkchemie, metaal en containers, achterblijft.⁸⁷ Zeeland en Middelburg promoten dan ook enthousiast hun Roosevelt Academy.

De situatieschetsen van het vorige en van dit hoofdstuk betreffen een gebied aan de as Amsterdam-Parijs. In Zuidwest-Nederland is die vervoersas ingeklemd tussen de natuurgebieden van het Schelde-estuarium en de Biesbosch. Op regionaal en nationaal schaalniveau is er sprake van twee dwarsverbindingen voor internationaal vervoer: de as met Rotterdam, KAN-gebied en Ruhrgebied en de as met Zeebrugge, Antwerpen (of Scheldemondgebied), Luik (of MHAL-

gebied) en Ruhrgebied. De Betuwelijn respectievelijk IJzeren Rijn zijn onderdeel van en staan symbool voor deze assen. Op een groter schaalniveau valt het onderscheid hiertussen weg. In termen van representatieve ruimte is het hele kustgebied van Rotterdam tot Zeebrugge voor Amerika of Azië al vlug één toegang tot Europa. In Nederland en Vlaanderen zelf wordt vooral concurrentie tussen Rotterdam en Antwerpen ervaren,⁸⁸ beide havensteden met containerafhandeling en chemie. De natuurgebieden en vervoersassen belichamen de eerste belangrijke spanning tussen ruimtelijke en vervoersnetwerken.

De Westerscheldetunnel heeft gevolgen voor het wegennet in Noord-Vlaanderen, een uitbreiding van het sluizencomplex van Terneuzen heeft gevolgen voor de tunnel bij Zelzate en ontwikkeling van de haven van Terneuzen en de Axelse Vlakte heeft gevolgen voor het spoorwegvervoer naar Vlaanderen. Eén en ander concentreert zich rond de Westerschelde en het Kanaal van Gent naar Terneuzen. De dichtheid van het ruimtelijk en vervoersnetwerk rondom het kanaal zet aan weerszijden van de grens publieke en private actoren aan tot samenwerking.⁸⁹ Met betrekking tot de Westerschelde, waar de nationale overheden een grotere rol hebben, verloopt soortgelijke samenwerking minder voortvarend. Aanvankelijk is provinciaal initiatief van cruciaal belang en de Europese context, met zowel investeringsfondsen als richtlijnen ter bescherming van natuur en milieu, geldt als katalysator. Vervolgens bleek dat de erfenis van nationale Scheldeb dossiers en de vaststelling dat Zeeuwse wegen voor Nederland geen hoofdinfrastructuur vormen de regio in zekere mate dwingen om te functioneren op eigen kracht. De totstandkoming van een effectief bestuurlijk netwerk is daarvoor noodzakelijk.

In termen van ruimtelijke representaties heeft het Scheldegebied zowel sterke maritiem-industriële als landschappelijke karakteristieken. Enerzijds houdt versterking van de regio in te investeren in de havens en bedrijventerreinen. De uitwerking in investeringsprogramma's en projecten wordt bemoeilijkt door concurrentie tussen de havens, vooral tussen Nederlandse en Vlaamse havens (Rotterdam en Antwerpen), en door spanningen tussen de twee nationale overheden inzake kosten en risico's van maritiem beheer van de Schelde en van de kanaalinfrastructuur. Anderzijds kan versterking van de regio gezocht worden in zorg voor een oudere bevolking, aanbod van educatie omwille van de economische omslag van de primaire en secundaire sectoren naar de tertiaire en quaire sectoren, bescherming en herstel van het estuarium omwille van natuur en recreatie. Het streven van de provincie Zeeland om de maritiem-industriële economie, met name de Westerschelde Container Terminal, te combineren met natuur en recreatie wordt irreëel genoemd door ondermeer Herman Wijffels en Jaap Modder.⁹⁰ Dit is de tweede belangrijke spanning tussen ruimtelijke en vervoersnetwerken.

Het grote aantal bestuurlijke arrangementen en actorenclusters doet fragmentatie, ondoelmatigheid en misschien ondoeltreffendheid vermoeden. Toch is bij actoren zelf weinig steun te vinden voor die bevinding.⁹¹ Zij gaven aan dat bij een taak dat actorencluster tot stand

komt en dat bestuurlijke arrangement wordt gevormd dat de taak kan vervullen. In de bestuurlijke netwerken krijgen middelpuntvliedende krachten weinig kans doordat steeds de provincies een grote rol hebben en enkele gemotiveerde politiek ambtsdragers sleutelposities innemen. De bestuurlijke netwerken hebben overwegend betrekking op maritiem-industriële belangen. Voor de groei van havenbedrijvigheid en sociaal-economische ontwikkeling in het algemeen is meer geld beschikbaar dan voor groen-blauwe waarden. Toch vinden verkeersgehinderde bewoners van kleine kernen een luisterend oor en hebben overheden oog voor natuur en milieu.

Voor veel Zeeuwen heeft het bedijkte, agrarische landschap een hoge belevingswaarde en het ruimtelijke netwerk van hoger schaalniveau, de ecologie van het Schelde-estuarium, blijft deels buiten hun ervaringswereld. Voor die bewoners is ontpolderen geen versterking van hun representatieve ruimte maar een ingreep die zij percipiëren als een aanslag op hun land en identiteit. Het ontpolderen ten behoeve van natuurwaarde blijkt zo een representatie van ruimte, de estuariene ecologie lijkt een abstracte staat gebruikswaarde te bieden.⁹²

Het thema van participatie op regionaal schaalniveau is herhaaldelijk aangekondigd. Locale identiteit kan door (wijk)bewoners worden beleefd en verdedigd.⁹³ Door de schaalvergroting van hun activiteiten en leefwereld kan ook meer dan de specifieke woonlocatie als plaats worden ervaren. Regionale identiteit omvat de leefwereld van inwoners en tal van bevestigingen daarvan, bijvoorbeeld middels toeristische promotie of bestuurlijke organisatie. Regionale identiteit is dus meer dan regionaal bewustzijn bij contemporaine inwoners: het is gerelateerd aan een institutionaliseringsproces en het kent uiterlijke symbolen en externe erkenning.⁹⁴ De regio Gent-Terneuzen krijgt inhoud door meer dan het natuurlijke (en beschermde) Schelde-estuarium, een negentiende-eeuws kanaal, dorpen, enkele steden en havens. Zeeuws-Vlaanderen en Oost-Vlaanderen delen een regionale identiteit. Het belang van geschiedenis mag hier niet worden onderschat.⁹⁵ Bij sturing van de ontwikkeling van het grotere gebied van de Rijnmond, Zeeland en Vlaanderen kan worden uitgegaan van de kleinere regio Gent-Terneuzen. Regionaal-economisch onderzoek naar clusters wijst er immers op dat meer algemene sociale relaties belangrijk (kunnen) zijn voor de uitbouw van relaties tussen ondernemingen die elkaar in potentie aanvullen, ondermeer doordat het aanwezige onderlinge vertrouwen de samenwerking bevordert en doordat de onderlinge communicatie de beschikbaarheid van informatie en de gelegenheid tot innovatie vergroot.⁹⁶

Voor Zuidwest-Nederland en Vlaanderen kunnen twee maritiem-industriële halve ringen onderkend worden waarvoor meer en minder intensieve samenwerking uitgebouwd kan worden, respectievelijk Gent-Terneuzen-Vlissingen en Rotterdam-Antwerpen-Zeebrugge.⁹⁷ Die twee ringen gaan uit van nabijheid en identiteit en ze beantwoorden daarmee de vragen naar de verhouding tussen de Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas en Scheldemondsteden (met of zonder Rotterdam?) en tussen Zeeland Seaports en de kanaalzone Gent-Terneuzen (met of zonder

Vlissingen, met of zonder Gent?). Daarnaast laat de minder intensieve samenwerking in de buitenste halve ring ruimte voor meer zelfstandig (eigenzinnig) optreden van de wereldhavens Rotterdam en Antwerpen. Een evenwichtige verhouding tussen ruimtelijke en vervoersnetwerken is te realiseren middels een krachtiger bestuurlijk netwerk: ten eerste door concentratie op de binnenste halve ring Gent-Terneuzen-Vlissingen, ten tweede door betere steun van het rijk in vooral het overleg met het Vlaamse Gewest, ten derde door intensievere communicatie en samenwerking tussen de verscheidene arrangementen op regionaal schaalniveau en ten vierde door aanvulling van representatief-democratische beleidsvorming met participatie. Die participatie biedt kansen op een krachtiger regionale identiteit en integratie en op substantiële publiek-private samenwerking, van waaruit toekomstwaarde gerealiseerd kan worden.

8.6 Besluit

De situatieschets toont dat het openbaar bestuur enkele en losse aanzetten maakte tot participatief-democratische beleidsvorming en dat burgers en bedrijven daar nauwelijks, of toch niet op regionaal niveau, op ingingen. De representatieve democratie is wel uitgebreid met corporatistische arrangementen, met representanten van industrie, landbouw, visserij, natuur en milieu. De weinig vertakte bestuurlijke netwerken missen wellicht kansen om spanningen tussen ruimtelijke en vervoersnetwerken, hier vooral als botsing van maritiem-industriële economie en estuariene ecologie, te verminderen (vergelijk de ROM-projecten). Zelfs al zijn de omstandigheden voor publiek-private samenwerking om realisatie van fysieke infrastructuur in het dunbevolkte Zeeland ongunstig, meer vertrouwen vanuit samenwerkende sturing stimuleert innovaties die het conflict tussen economie en natuur kunnen verminderen. Zulke innovaties kunnen betrekking hebben op de omslag naar een postindustriële economie, maar ook verbeteringen in de logistiek inhouden. Voor dit laatste is de gezamenlijke inzet van haven- en andere vervoersbedrijven noodzakelijk. Dat kan een eerste speerpunt zijn van samenwerkende sturing en een krachtiger bestuurlijk netwerk. De (haven)samenwerking kan beginnen in Gent, Terneuzen en Vlissingen en van daaruit groeien in sectoraal en geografisch opzicht. Het mag dan niet zo zijn dat nationale overheden de regionale beleidsvorming remmen.

De ruimtelijke context van beleidsvorming heeft in de situatie van Gent-Terneuzen een dubbele betekenis. Ten eerste leven er oriëntaties die minder sterk zijn maar verder vergelijkbaar zijn met die in de situatie Rotterdam Centraal: in de representatieve democratie worden een vervoersnetwerk en stroom begunstigd, terwijl in de participatieve democratie een ruimtelijk netwerk en plaats begunstigd worden. Ten tweede biedt de regio met de identiteit van de bevolking aan weerszijden van de grens en met de grootte van het Gentse verzorgingsgebied (dat Zeeuws-Vlaanderen omvat) een potentieel dat nog nauwelijks wordt aangesproken: het bevestigen

en erkennen van de regionale identiteit en vooral het stimuleren van media en momenten van communicatie op regionale schaal verbeteren het klimaat voor (participatief-democratische) beleidsvorming op dat niveau. Terwijl in de situatie Rotterdam Centraal kansen om toekomstwaarde te realiseren wellicht onbenut blijven, worden die kansen in Gent-Terneuzen nog nauwelijks opgemerkt.

Noten

¹ In subparagraaf 2.4.2 is vermeld dat bij de situatieschetsen zelf wordt aangegeven hoe verschillende actoren zijn onderscheiden. Met betrekking tot de situatie Gent-Terneuzen is bijvoorbeeld geconstateerd dat de Directie Zeeland van Rijkswaterstaat minder relevant is dan in eerste instantie was aangenomen: de strikt uitvoeringsgerichte regionale directie valt in de beleidsvorming weg tussen provincie en departement.

² Zie voor historie bijvoorbeeld Klein, P.W. & J.H.P. Paelinck (red.) (1979) *The Rhine-Meuse-Scheldt Delta: Historical perspectives, present situation and future prospects*, Rotterdam: EUR; Looveren, W. van (z.j.) *Benelux, Antwerpen, Rotterdam... Moerdijk*, z.p.: Nederlandsch Genootschap voor Internationale Zaken.

³ De havenschappen van Vlissingen en Terneuzen fuseerden vanaf 1995 omdat het rijk aangaf niet meer te willen participeren, maar de financiën van beide havens worden nog wel onderscheiden (Vlissingen maakte structureel verlies en Terneuzen winst).

⁴ Het Vlaams Parlement stemde in juli 2003 in met het Decreet betreffende het integraal waterbeleid. Het integraal waterbeleid wordt gevoerd door en onder gezag van het Vlaams Gewest en de provincies. De verdere organisatorische uitwerking is weinig overzichtelijk. Artikel 19 paragraaf 1 'Het in het Vlaamse Gewest gelegen gedeelte van het stroomgebied van de Schelde maakt deel uit van het internationaal stroomgebiedsdistrict van de Schelde. Met instemming van de partijen bij het Verdrag inzake de bescherming van de Schelde wordt de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde aangewezen als bevoegde autoriteit voor de coördinatie van het waterbeleid binnen dit stroomgebiedsdistrict, in het bijzonder voor de opmaak van een stroomgebiedbeheerplan. [...] In aanvulling op het stroomgebied van de Schelde kunnen het stroomgebied van de IJzer, indien Frankrijk daarmee instemt, en het stroomgebied van de Brugse Polders, indien Nederland daarmee instemt, worden ondergebracht in het internationaal stroomgebiedsdistrict van de Schelde en bij het gezag van de Commissie. In eigen huis stelt Vlaanderen een Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid in, waarvan de Vlaamse Milieumaatschappij het secretariaat voert. Binnen de stroomgebieden deelt de regering bekkens en deelbekkens in en die indeling wordt gebaseerd op in hoofdzaak hydrografische criteria. Per bekken worden een bekkenbestuur en een bekkenraad opgericht. Het bekkenbestuur bestaat uit vertegenwoordigers van diverse Vlaamse ministers, de provincie(s) en de deelbekkens en het wordt voorgezeten door de gouverneur. De bekkenraad is een advieslichaam bestaande uit vertegenwoordigers van maatschappelijke belangengroepen die door de regering worden aangewezen. Het bekkenbestuur werkt ondermeer aan het bekkenbeheerplan en het bekkenvoortgangsrapport. Per deelbekken of voor enkele deelbekkens tezamen wordt een waterschap opgericht, zijnde een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid omvattende vertegenwoordigers van Vlaams Gewest, provincie(s), gemeente(n) en in voorkomend geval polders en wateringen in wier ambtsgebied het deelbekken voor het grootste gedeelte gelegen is. Hier wordt gewerkt aan het deelbekkenbeheerplan. Polders en wateringen bestonden reeds, dat zijn openbare besturen met een uitvoerende taak (nu de uitvoering van een deelbekkenbeheerplan). Voorts stelt de

Vlaamse regering een waterbeleidsnota op, waarbij de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen om advies wordt gevraagd.

⁵ De vennootschap is gevestigd te Goes.

⁶ KMW is een Nederlands-Belgisch-Duitse combinatie, een vennootschap onder firma, van BAM Infrabouw BV, Voormolen Bouw BV, Philipp Holzmann AG, Heijmans NV, Franki NV en Ways & Freytag AG. In 1991-1994 verrichtte de provincie de aannemersselectie en minister Tineke Netelenbos tekende de overeenkomst in juni 1996 namens de NV Westerscheldetunnel.

⁷ Te weten de Directie Zeeland en de Bouwdienst.

⁸ Voor het gewicht van Antwerpen op de Vlaamse politieke weegschaal zie ook Meijerink 1999, 175.

⁹ Zie De Groot e.a. 2002.

¹⁰ De ISF is geïnitieerd door academici en politici, deels buiten hun provincie werkzaam. Een haalbaarheidsonderzoek naar een grensoverschrijdend kennisnetwerk toonde aan dat hier draagvlak voor is en het initiatief kreeg steun van de universiteiten te Gent en Antwerpen. Het initiatief werd besproken in het kader van de al bestaande zogenoemde ZomerUniversiteit Zeeland, een programma summer courses dat inmiddels in de Internationale Schelde Faculteit is opgenomen. De Hogeschool Zeeland biedt de organisatie onderdak. De ISF werkt eraan om scholen, bedrijven en de politiek te betrekken bij onderzoeks- en onderwijsprogramma's. Ze behoudt een losse structuur en richt zich op kennisverspreiding. De onderzoeksafstemming houdt ondermeer een rol in bij het aanvragen van Europese subsidies uit de programma's Comett, Leonardo en Socrates. In zijn evaluatie van de ISF gaf Paul Drewe (in: Boekema & Allaert 1999, 141-150) aan dat in de activiteiten veel aandacht wordt gegeven aan de maritiem-industriële sector. Hij meende dat het initiatief (van bij aanvang) best ondergebracht wordt bij de Euregio Scheldemond en best geïntegreerd wordt met de activiteiten van dat arrangement. Het ISF-management ondervond dat medewerkers van de Euregio Scheldemond het initiatief ervaren als concurrent, maar inmiddels zijn wel stappen ondernomen naar samenwerking tussen de beide entiteiten.

Naast de ISF-activiteiten is er gewerkt aan een universiteit in Zeeland. In 2002 kregen ideeën hierover een vastere vorm: vanuit het University College Utrecht en de Hogeschool Zeeland werd het initiatief genomen tot de Roosevelt Academy, die in Middelburg bachelor-opleidingen verzorgt. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de provincie Zeeland steunden het initiatief, ook financieel, en verder verleenden de gemeenten Middelburg en Vlissingen hun medewerking.

¹¹ Ook het actorencluster van de Alliantie Zuid-Nederland, bij de vierde investeringsopgave, komt niet meer aan bod. Zie daarvoor noot 30.

¹² Over planvorming in het eerste en het tweede actorencluster: ROM Kanaalzone Zeeuws-Vlaanderen ROM Gentse Kanaalzone.

¹³ Over planvorming in het derde actorencluster: havenbedrijven.

¹⁴ Over planvorming in het vijfde actorencluster: Westerscheldetunnel.

¹⁵ Over planvorming in het vierde en het zesde actorencluster: Scheldemondsteden en Vlaams openbaar bestuur.

¹⁶ Over planvorming in de actorenclusters 7 Delta InZicht, 8 ProSes en 9 Programma WB21.

¹⁷ Over planvorming in het tiende actorencluster: Euregio Scheldemond.

¹⁸ Over planvorming in het elfde actorencluster: RSD Samenwerkingsorganisatie.

¹⁹ De ROM-aanpak is locatiegebonden en op hinder gericht, zodat voor wat milieu betreft met name de waterkwaliteit van het Kanaal van Gent naar Terneuzen en de Westerschelde maar zijdelings geraakt wordt. Van Ast & Korver-Alzerda 1994, 81-82.

²⁰ Vlaams Parlement 1997-1998, 983, nr. 1, p. 28. De Nederlandse binnenlandse havenontwikkelingen leiden tenminste aandacht af van de grensoverschrijdende mogelijkheden. Overigens was in Vlaanderen nationale wetgeving nog een beletsel voor verdergaande havensamenwerking tussen Gent en Terneuzen.

²¹ Gremberghe, C. van (2002) Havens zoeken samenwerking, Rotterdam steekt 50 miljoen euro in exploitatiemaatschappij, *Provinciale Zeeuwse Courant*, www.pzc.nl, 3 april.

²² Havensamenwerking gaat even in ijskast (2002) *Rotterdams Dagblad*, www.rotterdamsdagblad.nl, 11 april. De uitspraak is gedaan voordat Fortuijn werd doodgeschoten.

²³ Rotterdam investeert toch in haven van Vlissingen (2002) *Rotterdams Dagblad*, www.rotterdamsdagblad.nl, 13 juni.

²⁴ Bosboom, R. (2003) *WCT-deals zaaien verdeeldheid, Bevelandse gemeenten zetten 'samen sterk'-filosofie al snel overboord*, www.krantenonline.nl, 18 augustus.

²⁵ Uitspraak zaaknummer 200205582/1, www.raadvanstate.nl. In geding was een streekplanwijziging met een concrete beleidsbeslissing in de zin van artikel 4a lid 1 WRO. In het plan werd de functie 'ecologische ontwikkeling richtinggevend' gewijzigd in 'zeehaventerrein'. Appellanten waren het college van B&W van Goes, een aantal maatschappelijke organisaties (waaronder natuur- en milieu-organisaties) en individuele burgers.

²⁶ Zie voor meer historie Boekema & Kuijpers 2001.

²⁷ Voor het langzaam verkeer wordt tenminste een nieuw veer Vlissingen-Breskens ingezet. Leden van zowel Provinciale Staten als Tweede Kamer toonden zich bezorgd over de mogelijkheden van dit veer om ook ouderen en gehandicapten te vervoeren. Verslag van de vergadering op 25 maart 2002 van de Commissie Verkeer en Vervoer. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 16 oktober 2001. De toltarieven voor de tunnel zijn deels gekoppeld aan de tarieven voor de oude pont. Voor medewerkers van de Provinciale Stoombootdiensten was vervangende werkgelegenheid bij de Westerscheldetunnel een punt van zorg.

²⁸ Bareman, W. (2002) Vlaanderen nog niet klaar voor verkeer Westerscheldetunnel, *Provinciale Zeeuwse Courant*, www.pzc.nl, 6 december. De onderzoeker gebruikte de tunnel om van Frankrijk naar Den Haag te rijden, bijvoorbeeld.

²⁹ De nieuwe vaste oeververbinding is een vierbaansdoorgang, de daarop aansluitende N61 werd verdubbeld en aan het oponthoud voor de brug bij Sluiskil zou een einde moeten komen. De Westerscheldetunnel landt in Zeeuws-Vlaanderen aan ten westen van de kern Terneuzen en het kanaal, in de richting van het industriële bedrijf Dow Chemical. De verbinding tussen die tunnel en de stad Gent ziet men aan Nederlandse zijde liefst zoveel mogelijk ten oosten van het Kanaal van Gent naar Terneuzen. Dan profiteren bedrijven in Terneuzen zelf wellicht meer van de nieuwe bindingsas. Dan ook ondersteunt de as de beleidsmatig gewenste concentratie van nieuwe bedrijfsvestigingen oostelijk halverwege het kanaal, bedrijven zelf neigen naar locaties westelijk van het kanaal en meer noordelijk. In de startnotitie van de MER/tracé-procedure wezen provincie en Rijkswaterstaat nog op andere aspecten van doorstroming die reden geven voor een oostelijke situering en de Commissie stemde er ook mee in dat een westelijke situering niet nader werd onderzocht. Wel

menen mensen in Zelzate en Assenede dat hun kernen ontlast zouden worden door een directe, westelijke verkeersstroom. Voor een oostelijke situering van de verbinding kan bij Sluiskil het kanaal worden gekruist. De daar bestaande brug staat een aanzienlijke tijd open voor de scheepvaart. Bij de gedachte de brug door een tunnel te vervangen, wordt van Vlaamse zijde benadrukt dat een grotere diepte van het kanaal van economisch belang is zodat de tunnel diep gelegen moet zijn. De dan meters diepere en dus duurdere tunnel, baggerwerk en niet in de laatste plaats vervuild baggerslib zijn majeure kwesties. Een alternatief voor de verkeersafwikkeling is een directe, geheel westelijke lijn. Een argument daarvoor is dat een oostelijke verbinding met Gent aan die stadszijde bijkomende infrastructuur vereist. Daar is de wegcapaciteit nog onvoldoende en er wordt bovendien best geanticipeerd op een latere uitbreiding van de tweebaansverbinding naar een vierbaansverbinding. Een argument daartegen is dat er aan de westzijde van het kanaal benoorden Gent natuur is die de verbinding best niet doorsnijdt. De keuze voor een oostelijke verbinding wordt aan weerszijden van de grens zonder veel moeite genomen.

Terwijl er over de verkeersafwikkeling nog uitvoerig werd gesproken, werd intussen voortvarend gewerkt aan de vaste oeververbinding tussen Ellewoutsdijk en Terneuzen. Ter gelegenheid van het bovenkomen van de boorkop uit de westelijke tunnelbuis is opgetekend: 'In Zeeuws-Vlaanderen stuit het verkeer onherroepelijk op de brug bij Sluiskil, een nauwelijks te nemen hindernis. "Die staat geloof ik acht uur per dag open," zegt T. Buis, directeur van de NV Westerscheldetunnel. "Voor een goede doorstroming moet daar een tunnel komen die pas in 2007 klaar zal zijn. Dat is slecht op elkaar afgestemd." Kramer, F. (2002) Tunnelboor onder Westerschelde bereikt na drie jaar de overkant, *Algemeen Dagblad*, 24 januari, p. 1. Een paar dagen later werd het nog krasser gesteld: "Het verkeer uit Rotterdam en omstreken strandt straks in een veld tussen de konijnen." Daniël Termont, havenscheper van Gent, windt er geen doekjes om: als Nederland niet betaalt voor een tunnel onder het Kanaal van Gent naar Terneuzen, weigert Vlaanderen te betalen voor aansluiting van de Westerscheldetunnel op de verkeersaders. [...] Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is bereid de brug te vervangen door een tunnel. Maar Den Haag wil daarvoor maar dertien meter diep boren. De Belgen vinden echter dat dit minimaal zeventien meter moet zijn, om zo de doorgang van schepen naar de Gentse haven veilig te stellen. Verkeer en Waterstaat heeft geen bezwaar, mits België de meerkosten van vijftientig miljoen euro bijpast. [...] Termont: "Als Nederland die tunnel niet volledig betaalt, dan willen wij niet betalen voor de vereiste aanpassingen aan het wegennet. Die kosten zijn het tienvoudige: tweehonderdvijftig miljoen euro. Nederland moet niet zo krenterig doen." Post, W. van der (2002) Belgen eisen aanpassing tunnelplan, *Algemeen Dagblad*, 5 februari, p. 4.

³⁰ In Nederland varieert op nationaal niveau de mate van politieke steun die wordt gegeven aan de voorgestelde ruimtelijke investering bij Sluiskil. Bij de besluitvorming over het MIT 1999-2003 is op 14 december 1998 door VVD-kamerlid Nellie Verbugt een motie voorgesteld. Volgens de motie-Verbugt cum suis lost de aanleg van een tunnel bij Sluiskil een ernstig knelpunt op in de Zeeuwse infrastructuur en is die tunnel van groot economisch belang voor de provincie, een overweging is dat er kansen zijn om door middel van publiek-private samenwerking het project te realiseren en met de motie wordt de regering tenslotte verzocht om de tunnel bij Sluiskil op te nemen in categorie 3a van het MIT. TK 1998-1999, 26263, nr. 22. De Tweede Kamer nam de motie aan op 17 december. Handelingen TK 1998-1999, nr. 39, pp. 2868-2869. Minister Tineke Netelenbos antwoordde per brief van 11 maart 1999: 'In aansluiting op de behandeling van het MIT 1999-2003 is middels een motie verzocht om een tunnel bij Sluiskil in categorie 3a van het MIT op te

nemen. Ik heb toen reeds gesteld dat mij dat te ver gaat. Er is nog geen verkenning geweest zodat niet vaststaat over welk probleem we feitelijk spreken. Bij de probleemanalyse zou ook moeten worden onderzocht wat de aanleg van de Westerscheldetunnel inhoudt voor de huidige brug bij Sluiskil en welke ontwikkelingen er in het kader van Mainport Rotterdam te verwachten zijn in het havengebied van Terneuzen. Tevens heb ik aangegeven dat voor de tunnel Sluiskil er nog geen begin van een prijsstelling is en dat er nog geen signalen zijn dat er private partijen geïnteresseerd zijn in de realisering van dit project.’ TK 1998-1999, 26263, nr. 44. (In het kader van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam werd bij wijze van alternatief voor een Tweede Maasvlakte ondermeer nagegaan of havenbedrijvigheidsgroei mogelijk is in Zeeland.) De minister schreef verder dat ze wacht op de uitkomsten van onderzoek gestart door Gedeputeerde Staten van Zeeland. Op 29 april 1999 werden de minister door de CDA-kamerleden Gerd Leers en Siem Bujs schriftelijke vragen gesteld over de afwikkeling van verkeer uit de Westerscheldetunnel en over het overleg met Vlaanderen. De minister antwoordde dat de verkeersbelasting niet (te) groot zal zijn, dat de provincie Zeeland reeds onderzoek verricht en dat tot dan toe in het reguliere ambtelijke overleg met het Vlaams Gewest niet gesproken wordt over een overbelasting van Vlaamse infrastructuur na aanleg van de Westerscheldetunnel. Aanhangsel Handelingen TK 1998-1999, nr. 1445, p. 2879. (In het Vlaams Parlement merkte haar collega Steve Stevaert meer dan twee jaar later nog op: ‘[...] er is geen formeel overleg tussen Vlaanderen en Nederland in verband met de tunnel van Sluiskil.’ Verslag van de vergadering op 23 oktober 2001 van de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie.) Eind 2001 antwoordde Netelenbos op schriftelijke vragen bij de behandeling van het MIT 2002-2006 in de Tweede Kamer dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de provincie Zeeland vraagt om een ‘business case’ te ontwikkelen waaruit ondermeer moet blijken hoe de tunnel bekostigd zou kunnen worden. TK 2001-2002, 28000 A, nrs. 10, 13.

Op 2 april 2001 gaf Netelenbos in een tweede ronde van bestuurlijk overleg aan dat knelpunten op de hoofdinfrastructuur van na 2010 later worden opgenomen in het MIT en nu worden vermeld in deel 3c van het nationaal verkeers- en vervoersplan. Een tunnel bij Sluiskil stond niet al in deel 1c, maar die komt nu wel op het lijstje mits, zo gaf de minister aan, die tunnel bij realisatie privaat gefinancierd wordt. Eventuele knelpunten op de hoofdinfrastructuur van voor 2010 konden worden verwoord als ICES-claim met het oog op versnelde uitvoering. De minister bepaalde of die claims werden doorgeleid. De verbinding tussen de A58 (door Zuid-Beveland en Walcheren) en de Westerscheldetunnel stond dan bijvoorbeeld nog niet op het lijstje voor doorgeleiding omdat het geen rijksinfrastructuur is. De provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg, verenigd in de Alliantie Zuid-Nederland, dienden inderdaad gezamenlijk een ICES-claim in en vroegen ondermeer veel geld voor spoorontsluiting van de Westerscheldehavens, het verbinden van de Westerscheldetunnel aan het snelwegennet en voor een tunnel bij Sluiskil. De provincie Zeeland heeft voor die projecten onvoldoende middelen. In een algemeen overleg in juni 2001 antwoordde de minister de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat: ‘Een tunnel bij Sluiskil is bewust niet ingebracht in ICES, omdat er in Zeeland een plan is uitgewerkt op basis waarvan het mogelijk moet zijn om de tunnel te realiseren met behulp van de provincie, PPS en eventuele tolopbrengsten, dus zonder directe geldstroom van het rijk. De realiteitswaarde van dit plan zal worden beoordeeld.’ TK 2000-2001, 17741, nr. 36, p. 4. In februari 2002 bleek overigens dat door lagere aardgasbaten de hoeveelheid geld door de ICES te verdelen, veel lager is dan tot dan toe werd aangenomen.

³¹ Verslag van de vergadering op 19 februari 2001 van de Commissie Verkeer en Vervoer, p. 5.

³² NV Westerscheldetunnel vroeg de provincie Zeeland om garant te staan ten behoeve van de aankopen. En hoewel enkele Provinciale-Statelieden meende dat dit meer een taak van de meerderheidsaandeelhouder was dan van de minderheidsaandeelhouder, stemde Provinciale Staten in met het voorstel van Gedeputeerde Staten om op het verzoek in te gaan. Verslag van de vergadering op 3 oktober 2003 van Provinciale Staten, pp. 254-255.

³³ Mogelijk wordt de rijksinvestering in de Westerscheldetunnel over een langere periode terugbetaald en/of de ritprijs verhoogd. De Tweede Kamer nam een motie aan over de 'afroming' van de Westerscheldetunnel ten behoeve van een tunnel bij Sluiskil. TK 2002-2003, 17741, nr. 44.

³⁴ De brug blijft nog liggen, zeker zolang het kanaal niet wordt verbreed, en dat bemoeilijkt een tolheffing voor de tunnel.

³⁵ Zo ressorteert het Brusselse onderwijs, voor zover Nederlandstalig, onder Vlaanderen, maar Vlaanderen is niet bevoegd voor de ruimtelijke ordening van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De werking van het stelsel of de stelsels in België zij geïllustreerd met de vergelijking tussen Brusselse en Amsterdamse planning in Terhorst & Van de Ven, in: Dijkink & Knippenberg 2001, 399-428. Zie ook De Jong & De Vries 2003.

³⁶ Met het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* dat de Vlaamse regering in september 1997 en het Vlaams Parlement in november 1997 vaststelde, wordt een trendbreuk in de ruimtelijke ordening aangezet: er wordt een eerste algeheel referentiekader gecreëerd, dat niet zozeer uitgaat van de vraag naar als wel van de beperkte beschikbaarheid van ruimte. In tegenstelling tot gekende figuren van gewestplannen en bijzondere of algemene plannen van aanleg, legde het nieuwe structuurplan geen bestemmingen vast maar het verwoordt een visie. Al in het eerste hoofdstuk werd ingegaan op de rol van de decentrale overheden en op zowel de Belgisch-federale als de internationale inbedding. De oude gewestplannen kenden een te lange planhorizon en werden ervaren als te statisch. Gemeenten achtten ze wel voldoende gedetailleerd om niet nog zelf algemene plannen van aanleg op te stellen. Zelfs niet alle gemeenten hanteerden bijzondere plannen van aanleg. En zonder een juridisch kader daarvoor, werden er wel gemeentelijke structuurplannen geschreven. Behalve op het instrumentarium en het gebruik daarvan was er ook kritiek op de inhoud van het ruimtelijk beleid. Het Vlaamse bestuur wilde van een volgende naar een richtinggevende ruimtelijke ordening overgaan. De visie omhelst een open en stedelijk Vlaanderen. Met lintbebouwing en uiteenlegging wordt komaf gemaakt ten gunste van gedeconcentreerde bundeling. In het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* worden bij de aandachtspunten 'poorten' benoemd: behalve de zeehavens en de luchthaven Zaventem ook het HST-station te Antwerpen. Als eigen stedelijk netwerk naast de Randstad en het Ruhrgebied benoemde het plan de Vlaamse Ruit, met de steden Antwerpen, Gent, Brussel, Leuven, Mechelen, Aalst en Sint-Niklaas.

³⁷ Op de Beeck 2001.

³⁸ Vergelijk Eeckhout, B. (2002) Ludo Sannen, 'Dewael voert een beleid van de minste weerstand', *De Morgen*, 3 juni, p. 4.

³⁹ RPD 2001b, 283.

⁴⁰ RPD 2001b, 243.

⁴¹ RPD 2002, 33.

⁴² RPD 2002, 27.

⁴³ RPD 2002, 13. Het concept van een regionaal stedelijk netwerk en de maritieme condities zijn op elkaar betrokken in Oosten 2002e.

⁴⁴ De Nationale Havenraad betuigde instemming ‘[...] met de onderkenning van de perspectieven van de Zeeuwse havens als gevolg van de ontwikkelingen in de Rijn-Schelde-Delta. Vastgesteld wordt dat de bestaande infrastructuur en faciliteiten belangrijk hebben bijgedragen aan de versterking van de economische positie van de Scheldehavens en hun betekenis voor de regio, Nederland en Europa. De raad betreurt echter dat daaruit niet wordt geconcludeerd dat onderhoud en opwaardering tot prioriteit moet worden verheven en dat slechts wordt verwezen naar gewenste afstemming met de andere havens in de regio. Eén en ander staat niet alleen op gespannen voet met de huidige havenontwikkelingen in Zuidwest-Nederland, maar ook met de belangrijke rol van de Scheldehavens binnen het havennetwerk.’ Brief aan de minister van VROM van 18 april 2001, p. 4.

⁴⁵ Zie Van Ast 2000.

⁴⁶ Van Ast & Korver-Alzerda 1994, 86-87, 89-90. Sander Meijerink (1999, 171, 213-214) beschreef in zijn proefschrift dat natuur- en milieuorganisaties en de drie Zuidnederlandse provincies niet wilden dat in 1993-1994 het overleg over waterkwaliteit van Schelde en Maas werd losgekoppeld van het overleg over verdieping van de Westerschelde. Desalniettemin werd het overleg over waterkwaliteit van Schelde en Maas uitgebreid van bi- naar multilateraal overleg, terwijl het overleg over verdieping van de Westerschelde (op voorstel van Vlaams minister-president Luc Van den Brande, dat zouden de Vlamingen later zeer betreuen) werd gekoppeld aan het overleg over het HSL-tracé. Bij wijze van conclusie en aanbeveling wees Meijerink (1999, 215-216) het koppelen niet van de hand, maar de koppeling van Westerschelde en hoge-snelheidslijn bleek geen gelukkige.

Het overleg over waterkwaliteit van Schelde en Maas leidde in 1994-1995 tot de Verdragen inzake de bescherming van de Maas respectievelijk de Schelde. Hierbij zijn ingesteld de Internationale Commissie voor de bescherming van de Maas en de Internationale Commissie voor de bescherming van de Schelde. Trb. 1994, 149-150; Meijerink 1999, 183-186. De beleidsgeschiedenis wordt ook geschetst in de Memorie van Toelichting. TK 1994-1995, 24041, nr. 3.

⁴⁷ Het Nationaal Bestuursakkoord Water is in juli 2003 ondertekend door de minister-president, de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en door bestuurders van het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen.

⁴⁸ Leden van de groep waren vertegenwoordigers van de provincie, de waterschappen, de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten, de Directie Zeeland van Rijkswaterstaat en de Dienst Landelijk Gebied. De deelstroomgebiedsvisie van oktober 2002 was geen definitieve versie. De deadline die landelijk was overeengekomen, 1 oktober 2002, liet de Projectgroep WB21 naar eigen zeggen onvoldoende tijd voor met name de bestuurlijke terugkoppeling.

⁴⁹ De provincies Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant presenteerden in december 2002 het document *Delta InZicht* dat, volgens althans de Provinciale Commissie Omgevingsbeleid in Zeeland, naast veiligheid en ecologie te weinig erkenning biedt voor het economisch aspect van het estuariene leven. Antonisse, R. (2002) Toekomstvisie voor Deltawateren let te weinig op economische belangen, Havens ondergeschoven kindje, *Provinciale Zeeuwse Courant*, www.pzc.nl, 6 december.

⁵⁰ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. PbEG L 66. Zie ook Van Ast 2000; Verhagen 2002. Overigens is het op grond van art. 3 Benelux-Overeenkomst inzake

grensoverschrijdende samenwerking tussen samenwerkingsverbanden of autoriteiten, wel mogelijk om grensoverschrijdende openbare lichamen in te stellen. Trb. 1986, 10. Sander Meijerink (1999, 243-244) verklaarde zich aan het slot van zijn dissertatie voorstander van een internationale commissie voor het beheer van een rivier. Voor (gedwongen) grensoverschrijdende samenwerking ter uitvoering van Europees beleid zie ook Van de Gronden 1998, 309-311.

⁵¹ Voor de uitvoering of het vervolg van het programma Waterbeleid 21e eeuw wordt boven de Projectgroep WB21 de Commissie Regionaal Waterbeheer Zeeland ingesteld. In die commissie zetelen vertegenwoordigers van provincie, waterschappen, gemeenten en Rijkswaterstaat en waarnemers van het Ministerie van VROM en Deltan.

⁵² Nog voorafgaand aan de Kaderrichtlijn water werd de beleidsvorming gestimuleerd door het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren vanuit de United Nations Economic Commission for Europe en de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa. Trb. 1992, 199; TK 1992-1993, 22982, nr. 1. Zie ook Trb. 1993, 16. Op internationaal niveau liet de Benelux Economische Unie zich evenmin onbetuigd. Meijerink 1999, 173, 176-177, 184, 191.

Overigens is Zeeland samen met Oost- en West-Vlaanderen lid geworden van de Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe, een in Rennes gevestigde belangenvereniging die in 1973 is opgericht. Daarbinnen zijn de provincies lid van de North Sea Commission die opereert sinds 1989. Rob de Rooij (2003, 153) stelde dat het de provincies om dit laatste te doen was.

⁵³ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 15 oktober 2001; Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 26 maart 2001; Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 6 februari 2001; Brief van de minister en staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 5 februari 2001.

⁵⁴ Bij de scheiding van België en Nederland in de jaren dertig van de negentiende eeuw ontstond Zeeuws-Vlaanderen en kreeg België garanties over de Scheldevaart. Het transport van met name ammoniak en vloeibaar petroleumgas over de Westerschelde, van belang voor bedrijven als BASF en Bayer in Antwerpen, houdt veiligheidsrisico's in die Nederland niet aanvaardt voor binnenwateren maar die door de internationale status toch toegelaten moeten worden. Voor Vlissingen moet een uitzondering worden gemaakt op het bouwverbod binnen de betreffende risico-contour.

Tweede-Kamerleden maakten zich ongerust over de volksgezondheid. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 11 oktober 2001. Een Vlaams-Parlementslid maakte zich ongerust over Antwerpse havenbelangen. Verslag van de vergadering op 19 februari 2002 van de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie.

⁵⁵ De Technische Schelde Commissie, bestaande uit hoge Haagse en Brusselse ambtenaren, werkte sinds 1999 aan een grove lange-termijnvisie en die werd in 2001 vastgesteld. Over de verdere uitwerking is door de bewindspersonen besloten met het Memorandum van Kallo van 5 februari 2001 en het Memorandum van Vlissingen van 4 maart 2002. De politiek ambtsdragers lieten de Technische Schelde Commissie een projectorganisatie oprichten, de Projectdirectie ontwikkelingsschets Schelde-estuarium, die de uiteindelijke *Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium* moet opleveren. In dat proces zijn betrokken nationale ambtenaren, vertegenwoordigers van provincies en havens, commerciële experts, wetenschappers en natuur- en milieu-organisaties. Voorjaar 2003 discussieerde ProSes met haar omgeving over de opzet van een

strategische MER en een maatschappelijke kosten/baten-analyse. In de laatste maanden van 2003 organiseerde ProSes drie Nederlandse en drie Vlaamse inspraakavonden over de S-MER en de ideeën voor de eigenlijke ontwikkelingsschets. Overigens is niet alleen ProSes zelf bilateraal: over de S-MER adviseert een werkgroep vanuit de Nederlandse Commissie voor de MER en de Vlaamse Cel MER van de Afdeling Algemeen Milieu- en Natuurbeleid van de Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer.

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Antonisse, R. (2003) *Ontpolderen is onwezenlijk*, www.krantenonline.nl, 12 augustus; Hoonhorst, R. (2003) *Scepsis over ontpolderingsplan, Weerstand tegen ontpoldering onverminderd groot*, www.krantenonline.nl, 29 juli.

⁵⁷ Jansen, B. (2003) *Brussel verlangt ontpoldering, Europese Commissie eist compensatie voor verlies natuur Westerschelde*, www.krantenonline.nl, 5 september.

⁵⁸ Antonisse, R. (2003) *Ontpolderen is onvermijdelijk, Plan van aanpak voor natuurontwikkeling in Scheldebekken, Provinciale Zeeuwse Courant*, www.krantenonline.nl, 12 juli. Die estuariene deskundigen voorzagen wel dat er voor ontpolderen niet direct draagvlak zou zijn. Meijerink 1999, 172.

⁵⁹ De formele euregio werd voorafgegaan door jaren van vooral culturele samenwerking.

⁶⁰ Vanuit de diverse fondsen van de EU is bij investeringsprojecten een cofinanciering tot en met vijftig procent mogelijk. Bedrijven en gemeenten toonden beslist belangstelling voor de mogelijkheden om vanuit de fondsen in de regio te investeren. Bij de afsluiting van Interreg II (1994-1999) en aanvang van Interreg III (2000-2006) evalueerden de provinciebesturen de effecten van de projecten en stelden zich ten doel die effectiviteit te vergroten. Het Interreg II-programma kent dwars door vier thema's nog een tweetal actievelen: de ontwikkeling van het toerisme en van havengerelateerde activiteiten. Er werd vastgesteld dat in de betreffende sector de concurrentie sterker wordt ervaren dan een noodzaak tot grensoverschrijdende havensamenwerking. Euregio Scheldemond z.j., 8.

De Euregio Scheldemond en de Euregio Benelux Middengebied voeren gezamenlijk een Interreg III-programma. Dat richt zich op infrastructuur, economische innovaties, opleiding en arbeidsmarkt, sociale integratie en op milieuverbetering: aandacht voor overstromingsgevaar en grondwaterverontreiniging. Het programma omvat honderdvierenzeventig miljoen achthonderdduizend euro aan investeringen, waarvan achtenveertig procent afkomstig van de Europese Unie, circa negendertig procent van andere overheden en circa dertien procent van de private sector. *Project Interregionale samenwerking Vlaanderen-Nederland goedgekeurd door EU* (2002) www.agriholland.nl.

⁶¹ Het secretariaat voerde ook zelf een klein project uit, waarbij in de grenszones maatschappelijke organisaties steun kregen.

⁶² Gouverneur Herman Balthazar (2001) verwoordde duidelijk de ambitie dat ook wanneer er geen Europese subsidie als van Interreg meer is de samenwerking voortgezet wordt en daartoe heeft de Scheldemondraad een sleutelfunctie.

⁶³ De Kamers van Koophandel en Fabrieken aan Nederlandse zijde werkten begin jaren negentig al samen om informatie uit te wisselen en verzamelen en om hun gebied te promoten. Verenigd in de Stuurgroep Rijn Schelde Delta brachten de voorzitters van de Kamers in 1989 een strategie uit onder de titel *Visie op de Rijn Schelde Delta*. Stuurgroep RSD 1989. Vergelijk een nog eerder initiatief van de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel en het Vlaams Economisch Verbond. *De toekomst van de rijn-schelde delta*,

Uitgangspunten voor de studiedag op 22 november 1977 te Dordrecht (1977) Haarlem: Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel.

Er is door de RSD Samenwerkingsorganisatie in 1998 een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief geformuleerd, het *Delta Perspectief*, op basis waarvan de samenwerkingsprojecten worden uitgevoerd. Vanuit het Interreg II-programma wordt bijvoorbeeld een registratiesysteem van bedrijventerreinen gesubsidieerd. Het arrangement vat de Rijn-Schelde-Delta op als contactgebied tussen de Deltametropool, Vlaamse Ruit en Brabantstad. De havens en logistieke stromen, alsook landschappelijke en ecologische kwaliteiten, kenmerken dit contactgebied. De RSD-stuurgroep bracht ondermeer een notitie uit in reactie op de vijfde nota. Stuurgroep RSD 2001. De RSD Samenwerkingsorganisatie ziet belangrijke kansen om een havennetwerk te vormen, bij wijze van 'Mainport Delta' of 'Benelux Mainport'.

⁶⁴ Verder kent het arrangement een kerngroep met daarin de ambtelijke vertegenwoordigers van de provincies, van de gezamenlijke Kamers van Koophandel en van de Benelux Economische Unie. De kerngroep geeft samen met het management leiding aan de voortgang van de activiteiten.

⁶⁵ Meijerink 1999, 170.

⁶⁶ Meijerink 1999, 180-181.

⁶⁷ Jansen, B. (2003) Waterbeheer in Delta versnipperd, GroenLinks wil gezamenlijke aanpak Zeeland, Brabant en Zuid-Holland, *Provinciale Zeeuwse Courant*, www.krantenonline.nl, 2 oktober.

⁶⁸ Het valt op dat Noordnederlandse bestuurders er wel in slagen op nationaal schaalniveau aandacht te krijgen voor de ontwikkeling van hun provincies.

⁶⁹ De nationale besturen hebben in de periode 2000-2006 een nog grotere rol in het Europese regionale beleid dan in de voorgaande twee programmaperioden het geval was. Overigens geldt Interreg III als een uitvoeringsinstrumentarium voor het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief dat in 1999 door de Raad van de EU (de raad van ministers) is vastgesteld.

⁷⁰ Zie De Rooij 2003, 32-47.

⁷¹ Hoogleraar Pieter Leroy werkte mee aan het dagprogramma. Vergelijk Pröpper & Steenbeek 1999, 26.

⁷² Commissie voor de milieueffectrapportage 2003, 4.

⁷³ Voor het vervoer vanuit Antwerpen naar het Ruhrgebied kunnen Belgische spoorwegbedrijven gebruik maken van twee verbindingen. Eén daarvan, de IJzeren Rijn, is al jaren in onbruik. Het spoor loopt door Nederlands Limburg en kruist een natuurgebied. Voor de ingebruikstelling wordt van Nederlandse zijde een milieu-effectrapportage verlangd en een pakket van dure mitigerende en/of compenserende maatregelen als een tunnel onder De Meinweg en een omleiding rond de bebouwde kom van Roermond. België heeft bij de officiële scheiding in 1839 de garantie gekregen dat het spoor mag worden gebruikt en Vlaanderen voelt niets voor extra investeringen. Hoewel het Vlaams Gewest en het Antwerpse belang verlangen dat het spoor weer wordt opengesteld, is het Belgische spoorwegbedrijf geen vragende partij: de NMBS heeft een gebrek aan investeringsmiddelen. Misschien stelt de EU er geld voor beschikbaar. 62 miljard voor Europese infrastructuur, Nieuwe impuls IJzeren Rijn (2003) *NRC Handelsblad*, 12 november, p. 19.

⁷⁴ Meijerink 1999, 214.

⁷⁵ Meijerink 1999, 201-205.

⁷⁶ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002) *Nieuwe verdragen voor Maas en Schelde*, www.regering.nl, 3 december; Bareman, W. (2002) Milieuorganisaties kraken verdragen Schelde en Maas, *Provinciale Zeeuwse Courant*, www.pzc.nl, 4 december.

⁷⁷ Het links/rechts-onderscheid uitgezonderd.

⁷⁸ Meijerink 1999, 194-196.

⁷⁹ Meijerink 1999, 196-199.

⁸⁰ Meijerink 1999, 201-205.

⁸¹ Zelfs wanneer binnen de regio verschillen tussen dorpen en steden, tussen rooms-katholieken en protestanten in acht worden genomen.

⁸² In augustus en september 2002 werd er in de nog niet voltooide tunnel zelfs een opera uitgevoerd in het kader van het Zeeland Nazomer Festival. Jansen, K. (2002) Opera onder de Schelde: de tunnel als de hellepoort, *NRC Handelsblad*, 2 september, p. 8.

⁸³ De onderzoeker had daarvoor een taxi nodig.

⁸⁴ Voor consequenties van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zie Van de Gronden 1998, 148-152.

⁸⁵ In Zeeuws-Vlaanderen zijn er overwegend dorpen en buurtschappen en enkele steden: Terneuzen en Hulst. Veel meer steden zijn er in Zeeland niet: Vlissingen, Middelburg en Goes. Aan Vlaamse zijde zijn er meer en grotere bevolkingsconcentraties.

⁸⁶ Vlaams-Parlements lid Ludwig Caluwé onderstreepte de relatie: 'Antwerpen heeft vijf achterdeuren. Die zijn belangrijk. Maar Antwerpen heeft maar één voordeur. Als die voordeur dicht is, dan heeft men geen achterdeuren meer nodig. Primordiaal is dus de problematiek van de verdieping. Men mag geen drastische toegevingen doen in het dossier van de Westerschelde om een kort succesje te bereiken met treinen die over de IJzeren Rijn rijden.' Verslag van de vergadering op 19 februari 2002 van de Commissie voor Openbare Werken, Mobiliteit en Energie.

De Republiek der Verenigde Provinciën sloot de Schelde teneinde de Oostenrijkse Nederlanden te benadelen. Het verval van Antwerpen dat daarop volgde, kwam de stad Amsterdam ten goede. Ten behoeve van de zuidwaartse verdediging bezette de Republiek een deel van de Vlaamse oever. Na de napoleontische tijd verwierf het Huis Van Oranje-Nassau zowel de noordelijke als de zuidelijke Nederlanden. Het voormalig grensgebied werd gestimuleerd met het Kanaal van Gent naar Terneuzen en in Gent werd een universiteit gesticht. Bij de scheiding van België en Nederland in de jaren dertig van de negentiende eeuw werd Zeeuws-Vlaanderen opnieuw een enclave en kreeg België garanties over de Scheldevaart.

⁸⁷ De Schelde en het Kanaal van Gent naar Terneuzen geven de regio Gent-Terneuzen tastbaar vorm. Een conceptueel economisch cluster, dat wil zeggen de bedrijven die er deel van uitmaken of de regio waar het zich bevindt, kent niet als vanzelf wederzijdse voordelen van de functionele concentratie. Wenselijke effecten zijn meer afhankelijk van variëteit en op leren gerichte samenwerking dan van loutere kwantiteit aan gelijksoortige bedrijvigheid. Asbeek Brusse e.a. 2002, 34-37, 45; Helmsing 1999.

⁸⁸ Bijvoorbeeld de Nederlandse zorg om veiligheid van de Westerscheldevaart kan behalve als oprechte bekommernis om volksgezondheid en milieuhygiëne worden uitgelegd als pressie op de Antwerpse concurrenten van de Rotterdamse industrie. Zie ook noot 54.

⁸⁹ De provincie Zeeland en het Ministerie van BZK kozen er bij gemeentelijke herindeling expliciet voor om voor de kanaalzone één gemeente vormen, zodat Axel, Sas-van-Gent en Terneuzen werden samengevoegd.

De drie gemeentebesturen stemden dan in met de naam ‘Terneuzen’. TK 2001-2002, 28057, nr. 3. De samenvoeging is per januari 2003 geëffectueerd.

⁹⁰ Loontjes, E. (2002) Zeeland gaat ten onder aan megalomanie, *NRC Handelsblad*, 3 oktober, p. 6. De Westerschelde Container Terminal kan ook gepresenteerd worden als bijdrage aan een modal shift waar het milieu baat bij heeft.

⁹¹ Een uitzondering is de kanttekening van Paul Drewe, weergegeven in noot 10.

⁹² Representaties van ruimte zijn in paragraaf 6.2 toegelicht als modern, commercieel, dominant en verdrukkend; daarbij is eerder te denken aan prestigieuze bouwprojecten dan aan natuur en milieu. Hoezeer het Nederlandse landschap geconstrueerd is en wordt blijkt wel nu natuurontwikkeling door inwoners wordt ervaren als vreemd, dominant en verdrukkend.

⁹³ Engelsdorp Gastelaars, in: Dijkink & Knippenberg 2001, 453-471.

⁹⁴ Paasi 1991, 244. Paasi's benadering is toegepast in bijvoorbeeld MacLeod 1998. Zie ook Mamadouh 2002.

⁹⁵ Paasi 1991; Frug, in: Blomley e.a. 2001, 154-176; Delmartino, in: Van den Brink 1992, 17-18; Oosten 2002e. Robert Putnam (1994, xiii-xiv, 13), Robert Leonardi en Raffaella Nanetti bestudeerden Italiaanse regionale overheden sinds die begin jaren zeventig van de twintigste eeuw werden gevormd. Putnam verbaasde zich erover dat om het functioneren van de verschillende nieuwe instituties te kunnen begrijpen, het zelfs van belang is om kennis te hebben van de middeleeuwse geschiedenis van de betreffende regio's. Vergelijk Hooghe 2002; Helmsing 1999, 48.

⁹⁶ Helmsing 1999, 41-42.

⁹⁷ De vijfde nota over de ruimtelijke ordening verlangde afstemming tussen de Scheldemondsteden, Gent en Antwerpen. Zeker voor Terneuzen en Gent is dat reëel. De relatie tussen de Scheldemondsteden en Antwerpen moet vrijwel uit het niets worden opgebouwd. D'hondt 2002, 15. Investerings van Rotterdam in de haven van Vlissingen, via de Exploitiatiemaatschappij Schelde-Maas, is 'afstemming' in een andere richting. Havensamenwerking is hoe dan ook een punt van zorg.

9 Geschakelde sturing

In dit hoofdstuk wordt eerst de probleemstelling van het onderzoek gememoreerd. Vervolgens wordt besproken hoe het bestuur en de ruimtelijke kwaliteit zijn benaderd. Dan wordt de onderzoeksvraag beantwoord en daarvoor wordt teruggegrepen naar de voorgaande hoofdstukken. De gevraagde verzoening van representatieve democratie en participatieve democratie wordt gezocht in 'geschakelde sturing'. Geschakelde sturing wordt uitgewerkt in vier strategieën.

9.1 Over de probleemstelling

Ruimtelijke investeringen op het raakvlak van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer kennen vaak moeizaam bestuur. Dit betreft ook de twee situaties die empirisch zijn onderzocht. Een voorbeeld in de situatie Rotterdam Centraal vormen de verwijten over het ambitieniveau en de financiering van de herontwikkeling die een wethouder en een staatssecretaris elkaar maakten. Zo stonden lokaal en nationaal beleid tegenover elkaar in plaats van elkaar te versterken. Een voorbeeld in de situatie Gent-Terneuzen vormt de trage besluitvorming over maatregelen met betrekking tot de Schelde. Zulke traagheid doet afbreuk aan de responsiviteit van het openbaar bestuur.

Een actor stelt tegenover complexe beleidsvorming een streven naar verdere rationalisering danwel samenwerking. Elk op zich leiden de varianten van een probleemdefinitie en een oplossingsrichting tot onvoldoende legitiem beleid. Ook dat is in de situaties te zien. In Rotterdam stuitte de samenwerkende sturing van locale actoren op de harde (financiële) grenzen van het nationale bestuur. In de onderhandelingen over de Schelde en andere dossiers beperkten vooral Nederland, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich lange tijd tot hun nationale belang, waardoor verbeteringen in waterkwaliteit en nautische bereikbaarheid uitbleven.

Het is een uitgangspunt van dit onderzoek dat zowel verder rationaliseren als verder samenwerken de democratische rechtsstaat onder druk zet. Immers, alleen voor de gekende wijze van beleidsvorming geldt als gegeven dat die legitiem is. Rationaliseren wordt al vlug centralistisch, samenwerken wordt al vlug onwettig. Van legitimiteit is in subparagraaf 1.2.2 aangegeven dat het de aanwezigheid van vertrouwen en een verdeling van verantwoordelijkheden omvat. Het vragen en bieden van verantwoording verbinden vertrouwen en verantwoordelijkheid. Wanneer het elk op zich versterken van rationeel bestuur en samenwerkende sturing onvoldoende soelaas biedt, is de combinatie van rationeel bestuur en samenwerkende sturing te beproeven. Dit onderzoek beoogt het moeizame bestuur te helpen in de coëxistentie van beide varianten. Het onderzoeksdoel is om spanningen te identificeren tussen modellen van beleidsvorming en om strategieën voor te stellen waarmee die spanningen beter te hanteren zijn.

Voor dit onderzoek zijn rationeel bestuur en samenwerkende sturing opgenomen in het voor politieke theorie meer gebruikelijke onderscheid tussen representatieve democratie en participatieve democratie. Er is teruggegrepen naar politieke theorie om de principes achter de vormgeving van een beleidsvormingsproces te benoemen. Het herontwerp van beleidsvorming hoeft niet het gekende procesverloop te ontzien, dat kan ook niet, maar wel de achterliggende principes die een menswaardig samenleven beogen. De vraag van waaruit het onderzoek is verricht, luidt: hoe komen representatieve democratie en participatieve democratie tot uitdrukking in ruimtelijk beleid en hoe zijn zij daarin te verzoenen? In de volgende paragraaf wordt nog stilgestaan bij het bestuurlijk object van dit onderzoek, met name de twee empirische situaties.

9.2 Over de benadering van het bestuur

De complexe beleidsprocessen die worden doorlopen om de vervlochten vraagstukken van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer tegemoet te treden, zijn in dit onderzoek mede vanuit de politieke theorie en de sociale geografie benaderd. De verdere conceptualisering van rationeel bestuur en samenwerkende sturing als ideaaltypische democratiemodellen heeft geholpen om door de dagelijkse bestuurlijke praktijk heen te kijken naar wat, bij alle veranderingen voor en in het openbaar bestuur, van dusdanige waarde is dat het behouden dient te blijven in de instituties. Die zoektocht levert ook bouwstenen op waarmee de democratische rechtsstaat in nieuwe vormen kan worden gebracht, vormen die onder actuele omstandigheden doeltreffend en doelmatig beleid kunnen voeren: een ander maar ook legitiem openbaar bestuur.

De twee situaties toonden complexe, moeizame beleidsvorming waarin legitimiteit een vraagstuk was en waarin ruimtelijke oriëntaties relevant waren. Beide situatieschetsen omvatten een groot aantal actoren wier bestuurlijke posities, belangen en ambities een grote verscheidenheid kennen. Op het eerste gezicht leken aanduidingen als ‘bestuurlijke drukte’ en ‘fragmentatie’ toepasselijk. Het onderzoek maakte het mogelijk om te wijzen op enkele lijnen in de sociale interacties, kort gezegd: bestuurslagen, sectoren, centrum en periferie. Hiermee voldeden de situaties aan verwachting en behoefte.

Het analyseren van de bestuurskundig relevante elementen in de situaties bleek voor Rotterdam Centraal wat eenvoudiger dan voor Gent-Terneuzen, in elk geval nam een bestuurskundige discussie de situatieschets Rotterdam Centraal sneller op dan de situatieschets Gent-Terneuzen. Dat wordt wellicht verklaard door de mate van (externe) bekendheid met het object van onderzoek en vooral de context daarvan. Met de politicologie, de sociologie en de rechtsgeleerdheid is de bestuurskunde vertrouwd met het nationale schaalniveau, met de stadssociologie en de urban planning is de bestuurskunde vertrouwd met het locale, zeker

stedelijke schaalniveau. Daarentegen lijkt de bestuurskunde de sociale geografie en de planologie nog nauwelijks naar het regionale schaalniveau te zijn gevolgd.

De herontwikkeling van station Rotterdam Centraal en omgeving zou zeker langer te volgen zijn: bij de afsluiting van het empirisch onderzoek was er nog geen gedetailleerd ontwerp van de terminal, laat staan dat nieuwe omliggende gebouwen gerealiseerd waren. De regionale ontwikkeling van Gent-Terneuzen is als situatie naar haar eigen aard minder eenduidig af te bakenen dan de situatie Rotterdam Centraal. De Rotterdamse situatieschets grijpt aan op het moment dat de hoge-snelheidslijn betekenis krijgt voor het wederopbouwstation en kan doorlopen tot en met het gereed komen van het nieuwe station en zijn directe omgeving. Voor de regio Gent-Terneuzen zou het onderzoek goed kunnen teruggaan naar wat de Marshall-hulp heeft bijgedragen aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling en in acht nemen wat de betekenis van de Europese Unie is tien jaar nadat ze per mei 2004 is uitgebreid met Midden-Europa. Hier konden de realisatie van de Westerscheldetunnel, de Westerschelde Container Terminal en een nieuwe kanaalkruising bij Sluiskil helpen om de situatie te concentreren, maar alleen de Westerscheldetunnel is al volbracht.

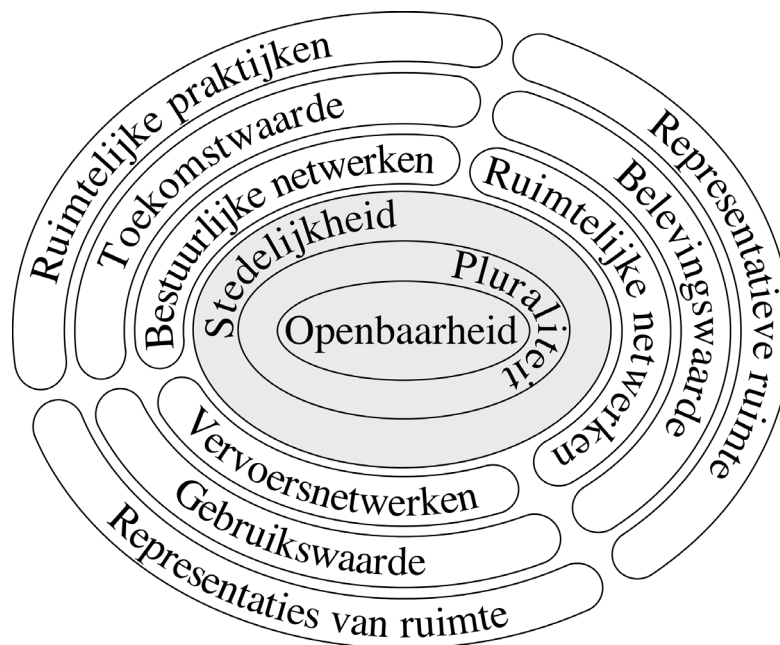
Voor een klassiek sociaal-wetenschappelijk onderzoek, positivistisch en kwantitatief, zou een weinig scherpe afbakening van situaties bezwaarlijk zijn. Dit onderzoek is evenwel gericht op betekenissen, constructivistisch en kwalitatief. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat het langer bestuderen van de empirische situaties tot andere bevindingen en aanbevelingen zou leiden. Van de situatie Rotterdam Centraal zou door langduriger onderzoek een gedetailleerder maar geen ander beeld kunnen ontstaan. Hetzelfde geldt voor de situatie Gent-Terneuzen. Een onderzoeker zou kunnen volgen hoe actoren op achtereenvolgende wijzen te werk gaan om hun problemen aan te pakken. Dan zou een onderzoeker wellicht in staat zijn om aanbevelingen te formuleren die wat dichter op de praktijk staan. Uit deze studie komt in elk geval een raamwerk voor de bestuurlijke en ruimtelijke analyse van complexe ontwikkelingsopgaven.

9.3 Over de benadering van ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke inrichting kent beleidsvorming waarbij op verschillende schaalniveaus uiteenlopende behoeften en wensen ten aanzien van ruimte naar voren worden gebracht en (deels) worden beantwoord. In dit onderzoek zijn ruimtelijke oriëntaties van actoren betrokken bij de vraag of en hoe beleidsvorming voor actoren legitiem is. Deelvraag 3 was hiervoor het startpunt: wat zijn de voor democratie relevante betekenissen van de ruimtelijke context van beleidsvorming? Het democratietheoretische analysekader dat in het derde en het vierde hoofdstuk is opgebouwd, is in het zesde hoofdstuk aangevuld met een taxonomie van kwaliteitsbegrippen: twaalf betekenissen

van ruimtelijke kwaliteit, verdeeld over zes abstractieniveaus. Figuur 3 vat samen welke voor democratie relevante betekenissen ruimtelijke kwaliteit heeft. In het zevende en het achtste hoofdstuk is besproken welke voor democratie relevante betekenissen de ruimtelijke context van beleidsvorming heeft in de situaties van respectievelijk Rotterdam Centraal en Gent-Terneuzen. Dat staat met name in de paragrafen 7.5 en 7.6, 8.5 en 8.6.

Figuur 3. Betekenissen van ruimtelijke kwaliteit



De laatmoderne samenleving is stedelijk en dat houdt ondermeer in dat de samenleving een diversiteit kent aan actoren, activiteiten en ideeën. De maatschappelijke diversiteit wordt uitgedrukt en verwerkt (bemiddeld, geordend, verzoend) in de openbaarheid. De pluraliteit zet aan tot een politiek handelen waarbij het samenleven wordt besproken en ingericht omdat door het verlaten van de traditie de maatschappelijke ordening geen vanzelfsprekendheid meer is. Dat politieke handelen heeft plaats binnen en buiten de geïnstitutionaliseerde politiek. Politiek handelen is als het ware een gesprek zonder eind: de maatschappelijke dynamiek, de houdbaarheid van beleidsmaatregelen en zelfs de levensduur van de politieke orde maken veranderingen onontkoombaar. Veranderingen houden voor de (stedelijke) ruimte zowel een kans als een dreiging in. De openbaarheid en daarmee het fundament van de samenleving kunnen worden verstevigd, maar de ruimte kan ook aan radicale disneyfication ten prooi vallen.

De betekenissen van stedelijkheid, pluraliteit en openbaarheid vormen als het ware de inhoud van ruimtelijke kwaliteit. De vorm van dat laatste, of de verschillende facetten van kwaliteit zijn in oplopend abstractioniveau te benoemen als activiteitendomeinen (netwerken), kwaliteitsdomeinen (Vitruvius) en betekenisdomeinen (Henri Lefebvre). In de buitenringen van figuur 3 kunnen ruimtelijke netwerken worden geabstraheerd tot belevingswaarde en dan tot representatieve ruimte, vervoersnetwerken tot gebruikswaarde en dan tot representaties van ruimte, en bestuurlijke netwerken tot toekomstwaarde en dan tot ruimtelijke praktijken. Dit nonet is te gebruiken als een vergrootglas om ruimtelijke oriëntaties in beeld te brengen en te begrijpen. Ruimtelijke kwaliteit kan gezocht worden in innovatief (stedelijk) ruimtegebruik, bijvoorbeeld meervoudig ruimtegebruik en dat zeker indien de betreffende investering elementen uit zowel ruimtelijke als vervoersnetwerken (plaats en stroom) combineert en dus niet louter eendimensionale functiemenging omvat.

De ruimtelijke context van beleidsvorming heeft in de situatie van Rotterdam Centraal de betekenis van als het ware een waterscheiding: in de representatieve democratie worden een vervoersnetwerk en stroom begunstigd, terwijl in de participatieve democratie een ruimtelijk netwerk en plaats begunstigd worden. Verschillende waarden voor de ruimtelijke inrichting worden gehanteerd door enerzijds de nationale actoren en anderzijds de lokale actoren, met inbegrip van de grote private investeerders.

De ruimtelijke context van beleidsvorming heeft in de situatie van Gent-Terneuzen een dubbele betekenis. Ten eerste leven er oriëntaties die minder sterk zijn maar verder vergelijkbaar zijn met die in de situatie Rotterdam Centraal: in de representatieve democratie worden een vervoersnetwerk en stroom begunstigd, terwijl in de participatieve democratie een ruimtelijk netwerk en plaats begunstigd worden. Ten tweede biedt de regio met de identiteit van de bevolking aan weerszijden van de grens en met de grootte van het Gentse verzorgingsgebied (dat Zeeuws-Vlaanderen omvat) een potentieel dat nog nauwelijks wordt aangesproken: het bevestigen en erkennen van de regionale identiteit en vooral het stimuleren van media en momenten van communicatie op regionale schaal verbeteren het klimaat voor (participatief-democratische) beleidsvorming op dat niveau.

Uit het onderzoek wordt opgemaakt dat nationaal-publieke actoren meest zijn geneigd tot de ruimtelijke waarden van vervoer of stroom en dat lokale actoren meest zijn geneigd tot de ruimtelijke waarden van ruimte of plaats. Op dit patroon kunnen strategieën van legitimerend handelen aangrijpen. Dat vraagt dat een sturende actor schakelt tussen verschillende betekenissen van ruimtelijke kwaliteit (ze met elkaar verbindt of tenminste anticipeert op een confrontatie) of dat in een beleidsproces actoren die de verschillende waarden voorstaan (naast of na elkaar) geschakeld worden.

9.4 Modellen van beleidsvorming

In het derde en het vierde hoofdstuk is aangegeven hoe representatieve democratie en participatieve democratie eruit zien als ideaaltypische modellen. De benoemde historische en filosofische elementen laten zich vatten in per model zes kenmerken.

- Het ideaaltypische model van representatieve democratie wordt gevormd door de procedurele idee van een democratische rechtsstaat ingevuld met gegarandeerd en passief burgerschap. Het model is als Westers antwoord op de vraag naar legitieme machtsaanwending eigen aan de moderniteit. Kenmerken van representatieve democratie zijn een abstracte staat, centraliteit en hiërarchie, representatie door politiek ambtsdragers, invloedrijke politieke partijen, een invloedrijke bureaucratie en gebruik van wetgeving. Daarmee krijgen verantwoordelijkheid en vertrouwen invulling door scheiding. Termen als 'positie', 'jurisdictie', 'bevoegdheid' en 'deskundigheid' wijzen op checks and balances en op doelmatige arbeidsdeling. Zo zijn er scheidingen tussen het bestuur en de burgers, tussen de vorst of regering en het bestuurlijk apparaat en tussen de ambtelijke professies. Vooral het laatste trad op de voorgrond in de tweede helft van de twintigste eeuw.
- Het ideaaltypische model van participatieve democratie wordt gevormd door de substantiële idee van een republiek ingevuld met noodzakelijk actief burgerschap. Het model is als Westers antwoord op de vraag naar legitieme machtsaanwending te situeren in de Oudheid en in de laatmoderniteit. Kenmerken van participatieve democratie zijn een vitale politieke gemeenschap, subsidiariteit en horizontaliteit, politieke participatie door burgers en private organisaties, invloedrijke niet-geaggregeerde ideële en belangenorganisaties (pressiegroepen), een vitale civil society en gebruik van non-autoritaire beleidsinstrumenten. Daarmee krijgen verantwoordelijkheid en vertrouwen invulling door verbinding.

Met de onderscheiden zes kenmerken is vervolgens het stelsel van ruimtelijk-beleidsvorming geanalyseerd.

In het vijfde hoofdstuk is aangegeven hoe representatieve democratie en participatieve democratie werkzaam zijn in ruimtelijk-beleidsvorming en hoe zij zich daarin tot elkaar verhouden. In de paragrafen 5.1 en 5.2 zijn voor representatieve respectievelijk participatieve democratie zes kenmerken behandeld. Tabel 4 biedt hiervan een overzicht. Elementen van de verhouding tussen de modellen zijn behandeld in paragraaf 5.3.

Tabel 4. Overzicht democratiemodellen

	<i>Representatieve democratie</i>	<i>Participatieve democratie</i>	<i>Verhouding tussen de modellen</i>
<i>Omschrijving</i>	Procedurale idee van een democratische rechtsstaat ingevuld met gegarandeerd en passief burgerschap	Substantiële idee van een republiek ingevuld met noodzakelijk actief burgerschap	Regime met meerduidig burgerschap
<i>Analyse</i>	Verantwoordelijkheid en vertrouwen krijgen invulling door scheiding	Verantwoordelijkheid en vertrouwen krijgen invulling door verbinding	Verantwoordelijkheid en vertrouwen als scheiding en/of verbinding
<i>Kenmerken</i>	Abstracte staat	Vitale politieke gemeenschap	Exogeen en/of endogeen funderend principe
	Centraliteit en hiërarchie	Subsidiariteit en horizontaliteit	Beleidsprocessen als zenden en/of zoeken
	Representatie door politiek ambtsdragers	Politieke participatie door particulieren	Elite casting en/of volkstoneel
	Invloedrijke politieke partijen	Invloedrijke Pressiegroepen	Genereren en concentreren en/of mobiliseren en delen
	Invloedrijke bureaucratie	Vitale civil society	Wegbereider en/of bezemwagen
	Gebruik van wetgeving	Gebruik van non-autoritaire instrumenten	Met vaste hand wijzen en/of de hand reiken

Elementen van de verhouding tussen de modellen zijn in paragraaf 5.4 verwoord met onderstaande vragen. Bij de analyse van de empirische situaties vormden deze vragen een richtsnoer.

- 1 *Wordt het openbaar bestuur gefundeerd door een exogeen en/of een endogeen principe?* Geldt er voorrang voor een weloverwogen en objectief overheidsprogramma of voor spontane maatschappelijke ontwikkeling en de richting daarvan? Dient het openbaar bestuur met het juridisch instrumentarium een blauwdruk op te leggen aan maatschappelijke ontwikkeling en is dat wel mogelijk? Wat is in ruimtelijk-beleidsvorming de verhouding tussen facet en sectoren?
- 2 *Verlopen beleidsprocessen van besluit tot beleidsobject als zenden en/of zoeken?* Hoe is macht verdeeld, waar en hoe wordt machtsaanwending gelegitimeerd? Zijn er wederzijdse afhankelijkheden? Worden decentrale actoren gedirigeerd en gecontroleerd om tegen te gaan dat onkunde en eigengereidheid het hogere beleid doorkruisen? Of worden decentrale actoren toegerust om zelf op te treden, omdat zij beschikken over de noodzakelijke situatiegebonden kennis en vaardigheden en omdat zij van goede wil zijn? Kunnen burgers en hun organisaties opkomen voor zichzelf?

- 3 *Wordt beleid gemaakt door een elite casting en/of is het volkstoneel?* Wie worden er aangesproken op een maatschappelijk probleem, is er behoefte aan overheidszorg en/of nemen burgers en particuliere organisaties zelf verantwoordelijkheden op? Komen alleen politici, letterlijk, in beeld? Voelen burgers-bewoners zich betrokken bij hun directe leefomgeving? Kunnen en willen bedrijven zodanig investeren dat daarmee een breder maatschappelijk belang is gediend?
- 4 *Worden informatie en macht gegenereerd en geconcentreerd en/of worden ze gemobiliseerd en gedeeld?* Worden in ruimtelijk-beleidsvorming de bronnen van actoren buiten het openbaar bestuur onderkend en bestaat er erkenning voor de motieven van die actoren? Wordt ruimtelijk beleid gevoerd vanuit de overtuigingen en met de intellectuele strijd van ideologieën? Of wordt ruimtelijk beleid gevoerd als maatwerk, waarbij dus geen of minder programmatische duidelijkheid bestaat?
- 5 *Is het staatsapparaat een wegbereider en/of een bezemwagen van de samenleving?* Welke rol is er weggelegd voor overheden en welke voor burgers en particuliere organisaties? Is kennis noodzakelijk voor de oplossing van een maatschappelijk probleem en voor het beleid en wie beschikt over de nodige kennis?
- 6 *Wijst het openbaar bestuur de samenleving met vaste hand de weg en/of sluit het openbaar bestuur de handen ineen met de samenleving?* Welk belang, welke betekenissen hebben risico's en zekerheden? Vergt in een samenspel de bescherming van de zwakkere partij en van derden dat het optreden van de sterkere partij wordt gereguleerd door gegeven, uniforme normen en/of kan hierin maatwerk worden betracht? Gaat wetgeving vooraf aan daarmee geüniformeerd handelen en/of bekrachtigt wetgeving het handelen?¹ Kan het openbaar bestuur aangrijpen op de eigen motivatie van maatschappelijke actoren?

In het zevende en het achtste hoofdstuk is aangegeven hoe in de situaties van respectievelijk Rotterdam Centraal en Gent-Terneuzen representatieve democratie en participatieve democratie werkzaam zijn in de ruimtelijk-beleidsvorming en hoe zij zich daarin tot elkaar verhouden. Dat staat met name in de paragrafen 7.4 en 7.6, 8.4 en 8.6.

In de situatieschetsen zijn niet steeds spanningen te zien waar die wel waren te verwachten en er is niet steeds een vruchtbare verbinding ontstaan waar die wel als potentie is onderkend. Zo blijkt dat het voor een empirische situatie niet bij voorbaat duidelijk is wat er leeft in een bepaalde cel van het bestuurlijke raamwerk: de democratiemodellen in tabel 4 zijn meer een vergrootglas dan een invuloefening. Behalve van startcondities als de verdeling van geld en bevoegdheden, zijn het procesverloop en het uiteindelijke beleid afhankelijk van wat actoren met elkaar willen en kunnen tot stand brengen.

9.5 Ontmoetingen en confrontaties

In de situatieschetsen is te benoemen wat bij ruimtelijke investeringen vormen van bestuur of sturing zijn waarmee representatieve democratie en participatieve democratie dusdanig worden gecombineerd dat de modellen elkaar verdragen en versterken. Dan kent bestuur of sturing een evenwicht tussen verschillende ruimtelijke waarden en is de basis voor legitimiteit het stevigst. De bemiddeling tussen representatieve democratie en participatieve democratie wordt uitgebreid in paragraaf 9.6.

De situatieschets Rotterdam Centraal toont dat het openbaar bestuur aanzetten maakt tot participatief-democratische beleidsvorming en dat particulieren daar zeker op ingaan, maar dat het openbaar bestuur niet door zijn representatief-democratische traditie heen breekt. Dit schaadt het vertrouwen van burgers en bedrijven. Het wrange is dat het nationale bestuur aan representatief-democratische beleidsvorming vasthoudt mede omwille van verantwoording, uit vrees om geïnstitutionaliseerd vertrouwen te schaden. In deze verscheurende situatie vindt het openbaar bestuur niet eenvoudig een uitweg. Zo kan van de actualiteit worden gezegd, enerzijds, dat het kabinet zich bij de Tweede Kamer moet verantwoorden over besluitvorming en vooral budgettering van ruimtelijke investeringen en dat het kabinet daarom een sluitende aanpak volgt, terwijl anderzijds het kabinet in de *Nota ruimte* en de *Nota mobiliteit* gebiedsgericht werken, decentralisatie en deregulering nogmaals benadrukt en dus een open aanpak aangeeft. In de situatie Rotterdam Centraal belemmert de frustratie van samenwerkende sturing het leggen en behouden van verbindingen tussen bestuurlijke, ruimtelijke en vervoersnetwerken; dat remt innovatief meervoudig ruimtegebruik. De investeringsopgaven worden in zekere mate gefragmenteerd ter hand genomen, verkokerd en sequentieel, waardoor de potentiële synergie van de stationslocatie allicht onvoldoende wordt gerealiseerd.

In paragraaf 7.6 is opgemerkt dat zowel in de verhouding tussen de democratiemodellen als in de verhouding tussen ruimtelijke oriëntaties naar voren komt dat de allocatie van middelen om te investeren grote consequenties heeft voor de interacties tussen actoren en voor het gerealiseerde beleid. De neiging om bestuurlijke competenties (sectoren, budgetten) te scheiden blijkt groter dan de wil om oplossingen voor complexe problemen met elkaar te verbinden.

De situatieschets Gent-Terneuzen toont dat het openbaar bestuur enkele en losse aanzetten maakte tot participatief-democratische beleidsvorming en dat burgers en bedrijven daar nauwelijks, of toch niet op regionaal niveau, op ingingen. De representatieve democratie is wel uitgebreid met corporatistische arrangementen, met representanten van industrie, landbouw, visserij, natuur en milieu. De weinig vertakte bestuurlijke netwerken missen wellicht kansen om spanningen tussen ruimtelijke en vervoersnetwerken, hier vooral als botsing van maritiem-industriële economie en estuariene ecologie, te verminderen (vergelijk de ROM-projecten). Hierin zijn de bestuurlijke netwerken in de regio ook niet altijd gesteund door de nationale besturen.

Zelfs al zijn de omstandigheden voor publiek-private samenwerking om realisatie van fysieke infrastructuur in het dunbevolkte Zeeland ongunstig, samenwerkende sturing en vertrouwen daaruit stimuleren innovaties die het conflict tussen economie en natuur kunnen verminderen.

Bij een proces van ruimtelijk investeren vallen in het ergste geval alle scheidslijnen samen:² wanneer alle niet-investeerders zich manifesteren in participatie en zich beperken tot een ruimtelijk netwerk met leefbaarheid als ambitie, terwijl alle investeerders zich manifesteren in representatie en zich beperken tot een vervoersnetwerk met bereikbaarheid als ambitie. Zo wordt het bestuurlijke netwerk verscheurd, zijn de betekenissen van stad of regio niet met elkaar in evenwicht en wordt de verrijking van diverse aspecten van ruimtelijke kwaliteit belet. Rotterdam is niet helemaal maar wel deels met dit scenario geconfronteerd. Op nationaal niveau domineert de ratio van stroom en willen actoren zich in het proces liefst beperken tot een toetsende rol. Op lokaal niveau domineert de ratio van plaats, al heeft die twee gezichten, en wordt er gezocht naar mogelijkheden van samenwerking. Een beter evenwicht tussen de departementen en een actievere rol van regionale actoren kunnen verstarring van scheidslijnen tegengaan. Het samenvallen van scheidslijnen was ook te onderscheiden in de regio Gent-Terneuzen. Het pleidooi voor het natuurlijk estuarium heeft er weinig effect, de Raad van State buiten beschouwing gelaten. De bevolking zelf speelt nauwelijks een rol in de beleidsvorming en publiek-private samenwerking komt nog minder ver dan in Rotterdam. De meervoudigheid van plaats wordt hierdoor onvoldoende onderkend.

In de situatieschetsen is een aantal elementen benoemd dat hielp om representatieve democratie en participatieve democratie bij elkaar te brengen of dat tenminste dat potentieel had. Voor Rotterdam Centraal is de aanzet tot interdepartementale samenwerking en de vorming van één NSP-rijksloket door de actoren gewaardeerd. Indien het ruimtelijk-economische beleidsdiscours enerzijds en de financiële en vervoerskundige eisen anderzijds op nationaal niveau eerder en verdergaand op elkaar waren afgestemd, dan zouden locale teleurstelling en vertraging waarschijnlijk zijn voorkomen. Het rijk had zich ook kunnen inspannen, vanaf het begin van het nieuwe sleutelproject Rotterdam Centraal, om zich minder van de lokale planvorming gescheiden te houden. Scherp gesteld: het rijk realiseert een spoorwegverbinding van hoog niveau en stelt de stad een vast bedrag ter beschikking voor ontwikkeling in samenhang daarmee (zonder veel eisen te stellen aan het benutten van die middelen, immers: waarom sturen op stedelijke ontwikkeling indien je doelstelling internationaal verkeer en vervoer betreft?) of het rijk richt zich op HSL-locaties en dan brengen het Ministerie van VROM, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de spoorwegbedrijven en de gemeente hun middelen bij elkaar en delen het opdrachtgeverschap. De realiteitszin van de partners in de alliantie zou groter zijn geweest indien het rijk en/of Gemeentewerken in die fase al een substantiële rol hadden gekregen. De

burgerparticipatie en de publiek-private samenwerking, verbindingen die het stadsbestuur wel kon leggen, waren beloftevol en hadden een vervolg kunnen krijgen.

Voor Gent-Terneuzen zijn de ROM-projecten, de Scheldemondraad en de grensoverschrijdende samenwerking tussen provincies gewaardeerd als wegen om de ontwikkelingspotenties van de regio integraal te onderkennen en om ze deels waar te maken. Het mag dan niet zo zijn dat nationale overheden de regionale beleidsvorming remmen. Wellicht nemen de nationale besturen, met en vanuit ProSes, inderdaad hun deel van de opgaven op zich. Naast de grensoverschrijdende interbestuurlijke samenwerking en de betrokkenheid van ideële organisaties, die tot stand zijn gekomen, kan het openbaar bestuur zich erop toelagen om voor projecten ook private financiering te verkrijgen. De situatieschets roept de vraag op of corporatisme zoals in het vernieuwde Vlaamse waterbeheer de reële vertaling is van burgerparticipatie van lokale naar regionale schaal. Is een groter commitment van individuele burgers niet mogelijk? De botsing van waarden rondom de maritiem-industriële economie en de estuariene ecologie houdt een appèl in om duurzame ontwikkeling waar te maken. Samenwerkende sturing, met inbegrip van het bedrijfsleven, en vertrouwen daaruit stimuleren innovaties die het conflict tussen economie en natuur kunnen verminderen. Op lange termijn hebben zulke innovaties betrekking op de omslag naar een postindustriële economie. Op kortere termijn kunnen innovaties verbeteringen in de logistiek inhouden. Kan een selectie van havenactiviteiten niet tot verdere ontwikkeling komen op dusdanig wijze dat bevolking en natuur daar niet het slachtoffer van worden? Kunnen landschappelijke inpassing en innovatie van logistiek, milieutechniek en natte waterstaat geen oplossingen bieden? Een gezamenlijke inzet van haven- en andere vervoersbedrijven is wenselijk. Dat kan een eerste speerpunt zijn van samenwerkende sturing en een krachtiger bestuurlijk netwerk.³ De (haven)samenwerking kan beginnen in Gent, Terneuzen en Vlissingen en van daaruit groeien in sectoraal en geografisch opzicht.

9.6 Strategieën van geschakelde sturing

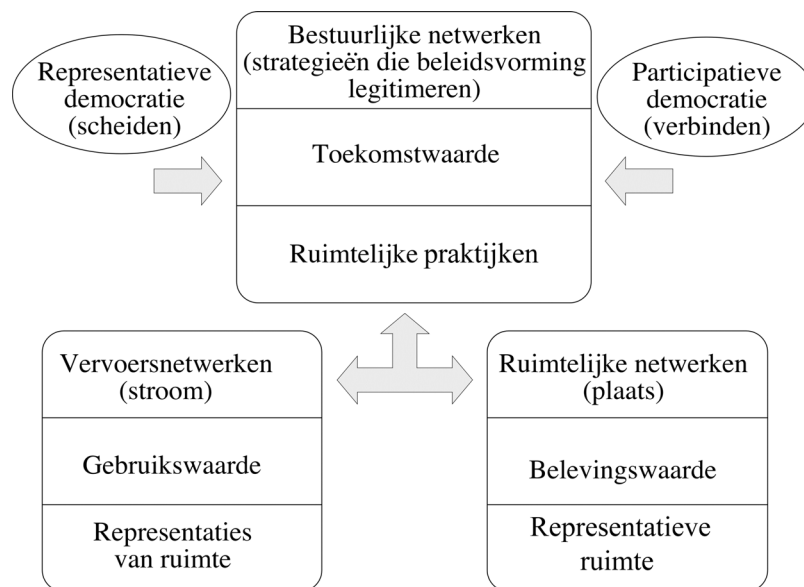
9.6.1 Inleiding

Nog één subdeelvraag uit paragraaf 1.3 is niet volledig beantwoord: welke aanbevelingen voor strategieën van legitimerend handelen kunnen op grond van het onderzoek worden gegeven? In de volgende subparagrafen worden vier strategieën aangeduid: een juridische oplossingsrichting, een verbetering van de verhouding tussen burgers en politici, een verbetering van de overheidsorganisatie en het nastreven van een ruimtelijk evenwicht. De verscheidene strategieën worden gemakshalve 'geschakelde sturing' genoemd. Het gaat om organisatie en management in bestuurlijke netwerken die uitdrukking geven aan zowel representatieve als participatieve

democratie en waarin verschillende ruimtelijke waarden worden gerespecteerd. De strategieën houden in dat in een proces elementen uit de verschillende modellen naast en/of na elkaar worden geplaatst.⁴ Een voorbeeld van een schakeling is in de situatieschets Gent-Terneuzen beschreven in de cellen 3c en 3f (zie subparagraaf 8.4.3): natuur- en milieu-organisaties kregen van het openbaar bestuur gedaan dat zij bij de beleidsvorming over waterbeheer werden betrokken, zo werden representatie en participatie, waterstaat en natuurbeheer met elkaar verbonden.

In hedendaagse bestuurskundige literatuur worden dilemma's van politiek ambtsdragers en publieke managers steeds opnieuw, vanuit andere invalshoeken geformuleerd. Voor een dilemma bestaat geen eenduidige oplossing (zoals normaal verder rationaliseren danwel gewoon meer samenwerken), maar in de discussie over een opgave kunnen mensen leren om met een dilemma om te gaan, leren om tussen verschillende ratio's of waarden een evenwicht te vinden.⁵ Dit onderzoek draagt met name aandacht voor democratisch-rechtsstatelijke principes en aandacht voor ruimtelijke waarden bij aan de discussie. Eén algemene aanbeveling kan misschien toch worden gegeven: laat van actoren, zowel betrokkenen als belanghebbenden of belangstellenden, duidelijk zijn welke verwachtingen zij koesteren. Ruimtelijke inrichting staat of valt met wederzijds versterkend handelen en dat vereist wederzijds begrip.

Figuur 4. Geschakelde sturing



9.6.2 Juridische beginselen

Een eerste strategie houdt in het publiekrecht, met rechtsstaat en democratie, en het privaatrecht dichter bij elkaar te brengen. Dit is een parallelle schakeling. In de subparagrafen 5.3.2 en 5.3.3 is een horizontale werking van algemene beginselen van behoorlijk bestuur al ter sprake gebracht.⁶ De algemene beginselen van behoorlijk bestuur vullen de rechtsstaat aan nu het openbaar bestuur actiever is geworden en de executieve zeker niet louter de wetten tot uitvoering brengt.⁷ Rechters hebben de beginselen geformuleerd om burgers tegen het openbaar bestuur te beschermen, niet alleen omdat overheden sinds de twintigste eeuw vaker het pad van de burger kruisen maar ook omdat aan het individu meer waarde wordt toegekend. Tegen de achtergrond van individualisering is het minder aanvaardbaar dat een individuele burger er nadeel van ondervindt dat de staat omwille van een hoger belang deze of gene maatregel neemt. De ontwikkelde jurisprudentie is goeddeels gecodificeerd in de Awb. Met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de codificatie daarvan heeft de representatieve democratie zichzelf gecorrigeerd.

Juridische beginselen kunnen ook de participatieve democratie corrigeren. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur hebben in principe geen horizontale werking. Van een bestuursorgaan wordt ondermeer verlangd dat het zijn besluiten zorgvuldig voorbereidt, voorziet van een draagkrachtige motivering en openbaar maakt. Van een raad van bestuur van een stichting wordt dat niet wettelijk verlangd, dat zou een onaanvaardbare inmenging zijn.⁸ Een trend van ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ of ‘good corporate governance’ is toch waar te nemen. In kwaliteitszorg, transparantie en verantwoording heeft rechtsbescherming een particuliere analogie.⁹ Met klantenpanels is er ook een vorm van inspraak. Wanneer bedrijven en ideële organisaties veel greep hebben op het maatschappelijke verkeer en ook bijdragen aan beleidsvorming, dan worden meer ogen op hen gericht. In toenemende mate moeten de financiële administratie, de leiding van de organisatie, de sociaal-economische en de milieuhygiënische effecten van de bedrijfsvoering worden verantwoord.¹⁰ Wanneer bedrijven en ideële organisaties hechten aan hun imago, wanneer de snelle veranderingen op de markt alleen bij zijn te houden door op de voorkeuren van consumenten (of donateurs) te anticiperen en wanneer aantrekkelijke locaties voor vestiging, hulp- en grondstoffen schaars zijn, dan is maatschappelijk verantwoord ondernemen ook een kwestie van eigen belang van particulieren.

Lang niet alle verantwoordingspraktijken zijn wettelijk afgedwongen en zeker niet alle praktijken spelen zich af tussen de organisatie die verantwoording aflegt en een overheid. Werknemers, vakbonden, natuur- en milieu-organisaties, omwonenden en hun actiegroepen, consumenten en hun belangenorganisaties stellen eveneens eisen aan bedrijven. Zulke eisen kunnen worden verwerkt in een serie juridische beginselen. Die beginselen zullen niet snel rechtsnormen worden, maar kunnen wel worden opgenomen in convenanten en privaatrechtelijke overeenkomsten. Zo kunnen een spoorwegbedrijf en reizigersorganisaties afspreken dat het

bedrijf voorgenomen prijsstijgingen tenminste vier maanden voor de beoogde ingangsdatum bekendmaakt, het voornemen duidelijk motiveert, met reizigersorganisaties en spoorwegvakbonden in overleg treedt en bij invoering van prijsstijgingen consumenten ruim informeert. De partijen kunnen ook afspreken dat arbitrage mogelijk is wanneer hun overleg over prijsstijgingen vastloopt. Een ander voorbeeld is dat een gemeente een projectontwikkelaar met wie de gemeente in gezamenlijkheid woningbouw realiseert, laat beloven dat het bedrijf op een website accurate informatie biedt over de voortgang van het project en dat het zijn dossiers drie jaar na oplevering invoegt in het gemeentelijke archief. Voldoende besef van beginselen zoals zorgvuldige voorbereiding, draagkrachtige motivering en openbaarheid en de wil om die beginselen tot uitdrukking te brengen in uiteenlopende arrangementen voor (ruimtelijke) ontwikkeling, neemt druk weg van de suggestie om publiek-private samenwerking (geheel) op te nemen in het publiekrecht, in Awb of Wro/Bro. De branche-organisaties van beleggers, ontwikkelaars en bouwers kunnen de bredere werking van juridische beginselen stimuleren.

9.6.3 Burgers en politici

Een tweede strategie houdt in de geïnstitutionaliseerde politiek en de bevolking meer gelegenheid voor wederzijds contact te geven.¹¹ De ondersteuning van politiek ambtsdragers, de armslag van politieke partijen en de politieke vorming van burgers worden in deze subparagraaf genoemd. Hier gaat het niet primair om een parallelle schakeling, dan zou immers verwarring kunnen ontstaan over welke actor wanneer ‘recht van spreken’ heeft (denk aan de claim van het politieke primaat ten overstaan van participerende burgers). Hier gaat het vooral om een schakeling van elementen na elkaar. Daarbij wordt van actoren gevraagd rekening te houden met zowel een voorgeschiedenis als een vervolg in de beleidsvorming, momenten waarop andere actoren een rol hebben. De overgang tussen verschillende momenten, de overgang tussen elementen uit de verschillende modellen, wordt vergemakkelijkt indien actoren en hun arrangementen als het ware antennes uitsteken naar hun omgeving.

Het kan politiek ambtsdragers eenvoudiger worden gemaakt om met burgers en hun organisaties contact te onderhouden. Dat vergt uitbreiding van het aantal medewerkers van volksvertegenwoordigingen, van fracties en van volksvertegenwoordigers. Aan mobiliteit en ICT-middelen ontbreekt het niet, maar tijd en aandacht staan al zwaar onder druk. Dat geldt vooral voor de volksvertegenwoordigers op de verschillende niveaus; er is gebrek aan capaciteit om ideeën uit de samenleving aan te nemen, op te zoeken en te verwerken. Paradoxaal genoeg blijkt dat het eerst in de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en executieve (zie ook subparagraaf 3.1.2). De informatie-achterstand van volksvertegenwoordigers op bewindspersonen en hun bureaucratie is vaak genoemd als hindernis voor de controle op het bestuur. De laatste jaren is in het kader van de dualisering van het decentrale bestuur naar voren gebracht dat vooral

het stellen van prioriteiten en het anticiperen de controle helpen. Van raadsleden en Provinciale Statenleden wordt nu verwacht dat zij kaders stellen en sturen op hoofdlijnen, waardoor zij gelegenheid (tijd) voor controle terugwinnen. Aan minder zaken meer aandacht geven, zo leggen adviseurs dat wel uit. Tegelijkertijd krijgen volksvertegenwoordigers meer armslag. Raad en Provinciale Staten kregen met de dualisering een griffie(r). Bij de Tweede Kamer was al een klein aantal medewerkers aangesteld dat de volksvertegenwoordiging ondersteunt bij het benutten van onderzoek. De capaciteit van dat bureau is nog onvergelijkbaar met de stafdiensten van het Congres in Washington DC. In de Tweede Kamer hebben fracties en individuele volksvertegenwoordigers doorgaans enkele medewerkers respectievelijk één medewerker. De ondersteuning van de Eerste Kamer is nog geringer dan die van de Tweede Kamer.

Het kan politieke partijen eenvoudiger worden gemaakt om hun ambtsdragers te ondersteunen en om zelf naar voren te treden in het publieke debat. De tijd is voorbij dat kranten en omroepen nauw aan politieke partijen gelieerd waren. Nu biedt internet nieuwe en relatief goedkope mogelijkheden om partijprogramma's en politieke discussie beschikbaar te maken. Discussiegroepen en zeker stemwijzers zijn mooie voorbeelden. Gekende voorzieningen als discussie-avonden en periodieke congressen, een kantoor met medewerkers, een huisdrukkerij, de verspreiding van folders, brochures en tijdschriften hebben nog steeds hun nut. Daarnaast heeft een feest met in de marge politieke gesprekken de potentie om bepaalde doelgroepen te bereiken. De activiteiten van politieke partijen en met name hun externe communicatie zijn omwille van hun maatschappelijke functie subsidiëring waard.¹²

De kans dat trajecten van interactieve beleidsvorming vergeefs blijken en dat burgerparticipanten en andere betrokkenen gefrustreerd raken, verminderd door een goede inbedding van participatie in de representatief-democratische besluitvorming. Behalve dat een volksvertegenwoordiging de kaders voor participatie kan aangeven, kunnen politici voeling houden met het traject en vroegtijdig kennismaken met de ideeën die daar leven. Wellicht aanzelen politiek ambtsdragers om bij sessies aanwezig te zijn omdat zij verwachten dat zij dan al worden aangesproken op hun te bepalen standpunt (zij willen 'hun kruit droog houden') of simpel omdat zij te weinig tijd hebben. Fractiemedewerkers of leden van een werkgroep van een politieke partij kunnen dan in plaats van de ambtsdragers aanwezig zijn bij de interactieve beleidsvorming, daar de afweging van volksvertegenwoordigers toelichten en er informatie en inzicht opdoen die ambtsdragers voeden.

Het wederzijds contact hoeft niet louter van de zijde van de politiek bevorderd te worden, ook het activisme van de zijde van burgers kan toenemen. Actief burgerschap vergt de wens en de vaardigheden om verantwoordelijkheid op te nemen en om relaties van vertrouwen uit te bouwen. Het voert te ver om hier in te gaan op alle voorwaarden voor een samenleving van burgers die oog hebben voor elkaar en voor de wereld, die gemotiveerd en toegerust zijn om te

delen in de verantwoordelijkheid voor de wereld. De kwaliteit van onderwijs, van jeugdprojecten voor vorming en reïntegratie en de kansen voor jongerenorganisaties zijn hoe dan ook cruciaal.

9.6.4 Overheidsorganisatie

Een derde strategie houdt in de instellingen te herzien.¹³ Ruimtelijke investeringen kunnen worden opgedragen aan brede maar krachtige projectorganisaties. Op grond van de Wgr kunnen bijvoorbeeld ministeries, provincie, gemeenten en maatschappelijke organisaties een projectorganisatie vormen waaraan de nodige financiële middelen en bevoegdheden worden overgedragen (denk aan bestemmingsplan en tracébesluit). Aan gedetailleerde planvorming en beleidsuitvoering dient een besluit over de aard van de opgave en de relevante prioriteiten vooraf te gaan (denk aan streekplan, structuurplan en trajectnota). Dat besluit kunnen de oorspronkelijk verantwoordelijke overheden (en hun private partners) nemen, in onderling overleg. Zij kunnen vervolgens de projectorganisatie instellen. In principe is een ingreep van het moederdepartement na de instelling van de projectorganisatie niet nodig en niet mogelijk. De projectorganisatie kent een democratische legitimatie vanaf haar instelling, via haar interne controle tot en met haar interactieve optreden.

Het 'democratisch deficit' van regionale sturing (zie subparagraaf 5.3.2, noot 64) geldt ook voor grensoverschrijdende samenwerking. Behalve horizontale verantwoording met ondermeer openbaarheid en betrokkenheid van belanghebbenden, kan maatwerk in volksvertegenwoordiging tegengaan dat samenwerkende executieven of hun projectbureau democratische legitimiteit verspelen. Zowel met de Wgr binnen Nederland als op verdragsrechtelijke grondslag binnen de Benelux Economische Unie kan een openbaar lichaam worden ingesteld waarmee bevoegdheden en waarborgen worden geregeld (zie subparagraaf 8.3.2, noot 50).

Een ruimtelijke investering, althans besluit van omgevingsbeleid, kan worden voorafgegaan door een onafhankelijk onderzoek.¹⁴ De huidige beleidsvoorbereiding die resulteert in een trajectnota en een milieu-effectrapportage, maar ook praktijken als werkbezoeken/publiekswandelingen en open ontwerpateliers kunnen in dat onderzoek worden opgenomen. De Britse planning inspector en zijn public inquiry bieden inspiratie voor de vorm of het verloop van het onderzoek. Vanuit een permanent, nationaal bureau kan een functionaris of meervoudige kamer zittingen houden waar initiatiefnemer, investeerders en verdere betrokkenen, belanghebbenden en eventueel belangstellenden hun zienswijzen naar voren kunnen brengen.¹⁵ Het bureau ziet erop toe dat de zaak adequaat onder de aandacht wordt gebracht van belanghebbenden en het publiek. Tijdens de zittingen treden de partijen met elkaar in discussie en zouden zij kunnen besluiten tot gezamenlijk aanvullend onderzoek naar gegevens, risico's of ervaringen elders. In zijn rapportage zou het bureau organisatierichtlijnen kunnen geven ten

behoefte van de democratisch-rechtsstatelijke kwaliteit van het verdere project- of procesmanagement.

Meer participatief-democratische legitimering kan behalve bij projecten ook worden gecreëerd bij de reguliere organisaties voor beleidsuitvoering. Het kabinet kan worden ingekrompen tot een kleinere ministerraad dan zijn huidige omvang. Tegelijkertijd kunnen wat nu de ministeries zijn, of de directoraten-generaal, worden omgevormd tot departementen elk onder leiding van een politiek ambtsdrager (onderminister of staatssecretaris) die ondergeschikt is aan de ministerraad/het kabinet en die het parlement rechtstreeks verantwoording verschuldigd is. De agentschappen en zelfstandige bestuursorganen kunnen eveneens dergelijke departementen onder politieke leiding worden. De (kabinets)ministers leggen zich toe op strategische beleidsvorming, op coördinatie en op hun rol bij wetgeving in formele zin. Er zou één minister voor Ruimte en Mobiliteit kunnen zijn. De departementshoofden nemen alle operationele verantwoordelijkheden op zich. De departementen maken hun bedrijfsvoering en beleid transparant (actieve openbaarheid van bestuur), ze gaan wederkerige relaties aan met hun cliënten en ze laten grote opgaven over aan genoemde projectorganisaties. Het is aan decentrale overheden om hun beleidsuitvoering naar analogie van genoemde rijksdepartementen te organiseren. Provincies zouden de waterschappen bijvoorbeeld een waarderings- en behoeftenonderzoek onder de bevolking kunnen laten verrichten.

9.6.5 Ruimtelijk evenwicht

Een vierde strategie houdt in dat een ruimtelijk evenwicht wordt nagestreefd, bij afzonderlijke opgaven en in het algemeen. Het is aan te bevelen dat een beleidsarena rondom een ruimtelijke investering oog heeft voor verschillende betekenissen van ruimtelijke kwaliteit, voor zowel ruimtelijke als vervoersnetwerken. Dat wil niet zeggen dat natuurbeschermers en omwonenden een vetorecht krijgen bij de realisatie van weginfrastructuur. Idealiter wordt een wederzijdse verrijking van waarden gerealiseerd, maar meestal is een keuze of tenminste prioritering onvermijdelijk. Beleidsvorming door voornamelijk actoren die zich op stroom oriënteren kan stuiten op ideeën van plaats die leven in de omgeving. Dat kan een reden zijn om die alternatieve ideeën al vroeg in te brengen en te verwerken, bijvoorbeeld met burgerparticipatie. Dit is alleen een optie indien de dominante actoren werkelijk open staan voor andere ideeën (zie ook subparagraaf 9.4.3). De verwachting van een botsing kan ook een reden zijn om de actoren die zich op plaats oriënteren op afstand te houden, waarbij dan voorlichting en rechtsbescherming van groot belang zijn.

In het algemeen kan een ruimtelijk evenwicht worden nagestreefd door stedelijkheid, pluraliteit en openbaarheid te behoeden voor eenzijdige ontwikkelingen. In het zesde hoofdstuk is aangegeven dat repressief optreden in de openbare ruimte, de ontwikkeling van suburbane,

gethematiseerde winkel- en amusementscentra, het verdringen van langzaam verkeer door gemotoriseerd verkeer en de verwijdering van historische bebouwing de stedelijke ruimte en uiteindelijk de democratische rechtsstaat kunnen aantasten. Het onderhouden van veilige maar open ontmoetingsplekken, het stimuleren van sociaal-culturele activiteiten in stadscentra en wellicht de benoeming van stadsbouwmeesters zijn aan te bevelen. Van algemene aard is ook de transformatie van industriële productie- en consumptiepatronen tot meer duurzame wijzen van leven.

Tot slot is de regionalisering van een deel van het parlement in overweging te geven. Instituten van een regionaal schaalniveau kunnen bemiddelen tussen het lokale en het nationale en in Europa hebben tal van regio's ondervonden dat zij ook voor het transnationale schaalniveau een partner kunnen zijn. Een beperkt regionaal element in een nationale volksvertegenwoordiging kan helpen om in beleidsvorming een tegenstelling tussen centrum en periferie te overwinnen.¹⁶ Dat element kan er misschien aan bijdragen dat op het toneel van de natie (op televisie en in de grote dagbladen) de regio's meer worden gezien.¹⁷

Noten

¹ Een voorbeeld van dit laatste is de algemeenverbindendverklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst.

² Vergelijk hoe in Zwitserland de grenzen van taal en religie niet samenvallen en er een stabiele staat is, terwijl in België de grenzen van taal, welvaart en politieke ideologie wel goeddeels samenvallen en er een instabiele staat is.

³ Ook voor Gent-Terneuzen is samenwerkende sturing alleen niet zaligmakend, de aanbeveling neigt ook niet naar participatie omwille van participatie. Met de grote rol van provincies en gemeenten is hier het rationele bestuur nog dominant, het kan met participatie verrijkt worden.

⁴ Vergelijk het beeld van de 'dubbele helix' (Edelenbos e.a. 2000), hier omwille van ruimtelijke kwaliteit aangevuld met enkele dimensies.

⁵ Zie ook Teisman e.a., in: De Bruijn e.a. 2004, 411-431.

⁶ Onder 'horizontale werking' wordt verstaan dat niet alleen het openbaar bestuur is gehouden aan een beginsel of norm, maar dat dat beginsel of die norm ook geldt voor particulieren.

⁷ Zie WRR 2002, 156, 158; Van der Heijden 2001. In zijn hoofdstuk in de serie over onderhandelend bestuur sprak Jurgen van der Heijden (in: Hertogh e.a. 1998, 75-88) nog niet over horizontale werking.

⁸ Desondanks bestaan er vormen van inmenging, denk aan de Wet op de ondernemingsraden en de Wet gelijke behandeling. WRR 2002, 120, 146-148, 166-167, 170-171, 262-264.

⁹ WRR 2002, 264. Vergelijk Wiggers-Rust 1997.

¹⁰ Zo wordt wel gesteld dat op verplaatsing van de politiek verplaatsing van de verantwoordingsmechanismen en verspreiding van democratie moeten volgen opdat de nieuwe machten te vertrouwen en hun handelen legitiem zijn. Zie Holemans, in: Mertens 2001, 75-92; Bovens e.a. 1995.

¹¹ De introductie van regionale zetels in de Tweede Kamer wordt in het publieke debat wel genoemd als middel om de vermeende kloof tussen burgers en politiek te helpen overbruggen. Die electorale hervorming wordt hier in ander licht gezien en behandeld in subparagraaf 9.4.4.

¹² Het is goed denkbaar dat, afgezien van instellingssubsidies, programma- of projectsubsidies voor politieke partijen evenzeer beschikbaar zijn voor andere (ideële) organisaties.

¹³ De kabinetsvisie en het actieprogramma *Andere Overheid* zijn veelbelovend, al zou in aanvulling daarop het kabinet-Balkenende II omwille van de slagkracht en de speelruimte van mede-overheden/decentrale ketenpartners meer respect kunnen tonen voor autonome belastingheffing door gemeenten.

¹⁴ Dave Huitema (2002a, 468-469, 474) constateerde dat de rechter in Nederland, in vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en Canada, bij milieubesluitvorming een belangrijke rol speelt. De gebruikelijke rechtsgang kent nauwelijks interactie tussen de partijen, lost het conflict niet op omdat de uitspraak meestal wordt gebaseerd op procedurele normen en is traag. Hij adviseerde daarom een quasi-gerechtelijk onderzoek. Zie ook Huitema 2002b.

¹⁵ De Commissie voor de milieu-effectrapportage en het Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat kunnen in het bureau worden geïntegreerd. De onderzoeker stelt als naam voor ‘Bureau agendavorming ruimtelijk beleid’ (BARB).

¹⁶ Een vergaande regionalisering van een parlement leidt tot parochiale, cliëntelistische of disfunctionele politiek zoals met oneigenlijk gebruik van amendementen op begrotingswetten in de Verenigde Staten van Amerika: een vertegenwoordiger wil bijvoorbeeld zeven miljoen dollar overhevelen van een fonds voor armenzorg naar het toezicht op scholen en hij geeft in de slotzin aan dat een stuk federale grond aan de ringweg van de hoofdplaats van zijn kiesdistrict binnen zes maanden wordt verkocht aan de stad. Zie ook subparagraaf 5.3.4.

¹⁷ Journalisten berichtten recent bijvoorbeeld dat het kabinet-Balkenende II in zijn zoektocht naar besparingen overwoog om niet langer extra te investeren in Friesland, Groningen en Drenthe. De boodschap werd uitgedragen dat de regio van Den Haag geld verlangde en zich daarbij beriep op oude Haagse toezeggingen. Met meer begrip voor de regio bij journalisten op nationaal schaalniveau zou misschien de boodschap zijn uitgedragen dat de regio bepaalde ambities voor ontwikkeling heeft en dat ze het nationale bestuur vraagt om die ambities te onderschrijven en de ontwikkeling mede mogelijk te maken. (Indien niet de boodschap ‘commissaris maakt kabinet ernstige verwijten’ meer spectaculair is en dus meer nieuwswaarde heeft dan ‘provincies maken mooie plannen’.)

Dat een regio één volksvertegenwoordiger kiest en niet meerdere draagt eraan bij dat die regio ‘een gezicht’ krijgt. Om de bestaande evenredige vertegenwoordiging die breed wordt gewaardeerd niet teveel aan te tasten, zijn bijvoorbeeld vijftientig van de honderdvijftig Tweede-Kamerzetels aan regio’s ter beschikking te stellen. De honderdvijftig andere zetels kunnen met nationale lijsten in één kiesdistrict gevuld blijven worden. Zie ook bijvoorbeeld Moerland 2004; Ramadan 2003.

Bijlage A: Politiek handelen

Het denken van ondermeer Thomas Hobbes en John Locke en het belang daarvan voor de representatieve democratie zijn genoegzaam bekend. Bronnen van de participatieve democratie genieten minder bekendheid. In aanvulling op hetgeen in het vierde hoofdstuk plaats kon krijgen, worden daarom in deze bijlage de ideeën van met name Hannah Arendt in meer detail behandeld.

In paragraaf A.1 wordt na een inleiding Arendt zelf besproken. De biografische contextualisering draagt bij aan de verantwoording van het onderzoek. Paragraaf A.2 is een uitbreiding van paragraaf 4.1 over de republiek en paragraaf A.3 is een uitbreiding van paragraaf 4.2 over het noodzakelijk actieve burgerschap. In de afsluitende paragraaf A.4 worden de diverse lijnen weer samengebracht.

A.1 Waarom politiek?

Hannah Arendts dissertatie en haar laatste onderneming, *The life of the mind*, waren filosofische werken, maar Arendt zag zichzelf meer als theoretica van de praktijk dan als theoretica van het denken. Het is immers handelen in de praktijk dat de wereld in stand dient te houden. Denkers hadden zich van oudsher geen vrienden van het praktisch leven betoond. Arendt analyseerde en bepleitte het politieke handelen omdat dat en dat alleen de wereld na de vernietigende oorlogen van de twintigste eeuw verder kan brengen.

A.1.1 Inleiding

Op de Dam in Amsterdam wordt elk jaar op 4 mei de hectiek van het leven onderbroken om stil te staan bij de vernietigende aanslagen op de wereld. Hoe indrukwekkend dat ook is, in arendtiaanse zin ligt de kracht van de herdenking erin dat na twee minuten stilte weer een begin wordt gemaakt. Het spelen van het volkslied en het hijsen van de nationale vlag drukken uit dat er een politieke orde is die ons behoedt voor de vernietiging. Toespraken en zeker de deelname van kinderen benadrukken de verantwoordelijkheid van eenieder voor vrede en welzijn: op alle burgers wordt een beroep gedaan, iedere generatie opnieuw. De kracht die op dat moment aan de oppervlakte komt, is het object van Hannah Arendts werk. Als verantwoordelijke burger, als kind van haar tijd en als ontheemde jodin zoekt Arendt naar wegen om de wereld in stand te houden en het leven te behoeden. Die wegen vond zij in politiek handelen naar Helleens ideaal, in de polis. Dat handelen hangt samen met pluraliteit in de publieke sfeer, het ontstaat uit en creëert vrijheid. Politiek handelen brengt de voortdurende vernieuwing van de wereld met zich mee, zodat die in stand blijft voor volgende generaties.

Het geografische nonet dat in het zesde hoofdstuk is gepresenteerd, kan worden uitgebreid met enkele van Arendts begrippen (zie tabel 10). Zo zijn het natuurlijke en het intieme

van ruimtelijke netwerken en belevingswaarde ook aanwezig in arbeiden en de privé-sfeer, zo zijn enerzijds het noodzakelijke en anderzijds het vervreemdende van vervoersnetwerken en representaties van ruimte ook aanwezig in maken en de sociale sfeer, zo wordt de toekomstwaarde in bestuurlijke netwerken waargemaakt door politiek handelen.

Tabel 10. Geografisch nonet en Hannah Arendts taxonomie

<i>Geografisch nonet</i>			<i>Hannah Arendts taxonomie</i>	
Activiteiten-domeinen:	Kwaliteits-domeinen:	Betekenisdomeinen:		
Ruimtelijke netwerken	Belevingswaarde	Representatieve ruimte	Privé-sfeer	Arbeiden
Vervoers-netwerken	Gebruikswaarde	Representaties van ruimte	Sociale sfeer	Maken
Bestuurlijke netwerken	Toekomstwaarde	Ruimtelijke praktijken	Publieke sfeer	Handelen

A.1.2 Biografie van Hannah Arendt

Het werk van Hannah Arendt kan niet los van haar achtergrond en levensloop worden gedacht of begrepen. De indrukwekkende gebeurtenissen in de twintigste eeuw hebben haar wezenlijk geraakt en in zekere zin is haar werk niets anders dan deze gebeurtenissen een zinvolle plaats te geven. Zij werd op 14 oktober 1906 in Hannover geboren als kind van geassimileerde joden. Haar vader overleed in 1913. Haar moeder verzamelde een kring van sociaal-democraten om zich heen met wie ook Arendt bekend raakte. In de jaren twintig bestudeerde Arendt de Klassieken, theologie en wijsbegeerte. Ze studeerde eerst bij Martin Heidegger en vervolgens bij Karl Jaspers, beide existentialisten. In zijn kritiek op de moderniteit greep Heidegger terug naar wat daaraan vooraf gaat of wat verondersteld wordt daaraan vooraf te gaan. Zijn kritiek is tegelijkertijd aansprekend voor postmodernisten. Met Heidegger had ze een kortstondige liefdesrelatie; die persoonlijke relatie en zijn werk bleven in haar leven een belangrijke rol spelen. Arendt schreef haar dissertatie *Der Liebesbegriff bei Augustin* bij Jaspers. In 1929 trouwde zij met medestudent Günther Anders (geboren Stern), met wie zij kennis maakte dankzij Hans Jonas. Arendt en Anders scheidden in 1936. Jonas was ook één van de vroege studenten van Heidegger; hij promoveerde in 1928 op *Augustin und das Problem der Freiheit*.

Tijdens het interbellum raakte Arendt betrokken bij de links-zionistische beweging. In 1933 ontvluchtte ze Duitsland met haar moeder nadat ze object van politie-onderzoek was geworden. In 1940 trouwde Arendt met Heinrich Blücher, een communist. Beide werden in Frankrijk korte tijd geïnterneerd. Arendt, haar echtgenoot en kort daarop haar moeder vonden uiteindelijk in de Verenigde Staten van Amerika een toevluchtsoord. Arendt zette haar maatschappelijk werk voor de zionistische beweging voort in Amerika. In Duitsland associeerde Heidegger zich intussen met de nationaal-socialisten. Wanneer zionisten de optie van de twee staten Palestina en Israël afwezen, keerde ze de beweging de rug toe. Haar boek *The Origins of*

Totalitarianism uit 1951 is een verwerking van haar beleving van de Tweede Wereldoorlog en van de shoah en het is een analyse van de moderniteit. Het boek toont duidelijk haar geesteswetenschappelijke aanpak: ze verklaarde niets, in causale, deterministische zin en ze trachtte daarentegen zoveel mogelijk om dingen inzichtelijk te maken.¹

In 1933 keerde Arendt zich af van Heidegger en eigenlijk van de gehele (Duitse) intellectuele traditie. Na de oorlog echter verzoende ze zich met haar geliefde leermeester, in persoonlijke zin, en dan nuanceerde ze de eerst ook door haar verguisde betekenis van zijn werk. Later onderzoek naar Heideggers politieke positie in de jaren dertig stelde haar in veel van die nuancering in het ongelijk. Haar mens- en maatschappijbeeld zette ze het meest aansprekend uiteen in *The Human Condition* uit 1958, waarbij zij ruimschoots putte uit de Klassieke geschiedenis. Arendt bood in 1961 de krant *The New Yorker* aan om Adolf Eichmanns berechting in Jeruzalem te verslaan, na de ontvoering van Eichmann uit Argentinië door Israëli's. De opvatting die zij weergaf over schuld en collaboratie in de Tweede Wereldoorlog wekte beroering. Arendt sprak een onevenwichtig oordeel uit over de verhouding tussen het naziregime en de ingestelde joodse raden, waarmee ze haar al niet probleemloze verhouding tot de joodse gemeenschap beslist niet verbeterde.² Ze schreef ook over de plaats van het kwaad in de mens. Haar twee boeken *Eichmann in Jerusalem, A Report on the Banality of Evil* en *On Revolution* werden gepubliceerd in 1963. Op 4 december 1975 overleed Arendt in New York. Ze was dan al vijf jaar weduwe. Het drieluik *The Life of the Mind* waaraan zij werkte op het moment van haar overlijden omvat maar twee delen.³

A.2 Politiek in de polis

De democratietheoretische invalshoek van dit onderzoek veronderstelt dat de politieke filosofie wordt opgenomen.⁴ De Westerse wijsbegeerte dateert van omstreeks 600 voor Christus en ontstond in Griekenland.⁵ Voordat er filosofie werd bedreven, werden de antwoorden op fundamentele vragen gevonden in religie: in en uit tal van mythen leerden mensen hoe de wereld in elkaar zit. Veel van de Griekse mythen werden omstreeks 700 voor Christus door Homerus en Hesiodus op schrift gesteld. Dat de mythen waren opgetekend waren maakte het eenvoudiger om erover te discussiëren, hoewel de homerische wereldordening velen vertrouwen bleef bieden.⁶ Aan het filosofische denken werd behalve door de optekening van mythen ook bijgedragen doordat de Griekse beschaving geleidelijk georganiseerd raakte in stadstaten: de burgers zijn hier met elkaar in gesprek. De glorie tijd van de polis vormt slechts een periode in de Griekse Oudheid. In een stadstaat of polis werd de arbeid verricht door slaven en bekommerden vrouwen zich over het huishouden. Voor zover zij geen boeren of ambachtslieden waren, waren de mannen dus vrij om zich met andere kwesties bezig te houden: politiek en filosofie. Aanvankelijk richtte de

filosofie zich op de verschijnselen in de natuur waarvoor tot dan toe alleen mythen de verklaringen leverden. Het denken over natuurlijke oorzaken en gevolgen, in plaats van het raden naar de wil van de goden, uitte zich niet alleen in de aanvang van de natuurwetenschappen bij de natuurfilosofen maar ook in het begin van de geschiedwetenschap met Herodotus en Thucydides. De geschiedwetenschap richt zich traditioneel op de politiek. In de ontwikkeling van de Griekse en dus de Westerse filosofie was politiek evenwel niet één van de eerste aandachtspunten.

De verbreding van de basis van het bestuur, dat wil zeggen de opkomst van de democratie voor de massa, vond plaats in de moderniteit. Deze democratisering in liberale zin is gerelateerd aan het kapitalisme en afgedwongen door achtereenvolgens vooruitstrevende adel, de bourgeoisie en de kleine burgerij en arbeiders. De essentie van de democratische rechtsstaat is echter geen verworvenheid van de kapitalistische samenleving. Hiervoor kan, met Hannah Arendt, worden teruggegaan naar de Griekse Oudheid.⁷ Arendt stond niet alleen om ons de Atheense polis als inspiratiebron voor te houden. De Noordamerikaanse revolutionair Thomas Paine uitte zijn waardering als volgt: 'Though the ancient governments present to us a miserable picture of the condition of man, there is one which above all others exempts itself from the general description. I mean the democracy of the Athenians. We see more to admire, and less to condemn, in that great, extraordinary people, than in anything which history affords.'⁸ Het mag met een dergelijke identificatie niet verbazen dat de hoofdstad Washington DC een classicistisch ontwerp kreeg. Volgend op de Noordamerikaanse onafhankelijkheid beleefden de Franse revolutionairen hun onderneming als reïncarnatie van het Klassieke Rome.⁹

Volgens George Kateb brak Arendt met het gangbare door zich zo op het verleden te richten en volgens hem deed zij dat meer dan nodig is, omdat hij haar ideaal van politiek handelen in onze samenleving wel her en der terugvond. 'Arendt's mission as a philosopher is to attempt the recovery of the idea of political action in a culture that she thinks has (except episodically) lost the practice of it and in which almost all philosophy is united, if in nothing else, in denying intrinsic value to it.'¹⁰ Arendt wees op de glorie die bij een revolutie tegen een onrechtvaardig regime afstraalt van het handelen, de glorie waarin de politieke cultuur van de Klassieke Oudheid als het ware herleeft. Kateb zag iets van die glorie in meer alledaagse vormen van politieke participatie. In diverse landen wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van burgerpanels in beleidsvormingsprocessen.¹¹ Dat is niet alleen het geval waar er reeds een traditie van juryrechtspraak bestaat en dus van lekenbetrokkenheid bij besluitvorming.¹² Anders dan Kateb meende Roy Tsao niet dat Arendt blind was voor de waarde van het heden: 'What she laments was not so much an absence of action in our time as a failure to see it for what it is.'¹³

De Helleense polis laat zich beter definiëren in termen van een samenleving dan als geografische of als juridische entiteit. Het gezegde 'l'état, c'est nous' waarmee de revolutionaire geest getypeerd wordt en dat geen ruimte biedt voor een kloof tussen burgers en politiek, geldt

dus reeds voor de polis. 'De Grieken [...] beschouwden de stad als de ruimtelijke uitdrukking van een politieke gemeenschap. De waarden die deze gemeenschap in stand hielden, behoefden een materiële uitdrukking. Zo was de agora een open ruimte in het centrum van de stad waar de belangrijke politieke beslissingen aan het volk (dēmos) werden voorgelegd. In de agora had iedereen een gelijke stem zodat de macht (kratos) een gedeelde macht was. De agora was daarmee de ruimtelijke uitdrukking van het staatsmodel van de democratie (dēmokratia). Anderzijds waren de rechtsorde en de religieuze grondslag van de polis belichaamd in het prytaneum, een openbaar gebouw waarin recht werd gesproken en waar ter ere van de theos polieus permanent een vuur brandend werd gehouden.'¹⁴ Met de Griekse term 'polis' werd oorspronkelijk de samenleving van de stadstaat aangeduid en voor de nederzetting werd dan 'asty' gebruikt. Bij de Romeinen waren dit respectievelijk 'civitas' en 'urbs'.¹⁵

De Atheense republiek die Socrates ter dood veroordeelde, bracht in Plato een diepgaande teleurstelling in democratische politiek teweeg. Er ontstond een kloof tussen wijsbegeerte en politiek doordat de filosofen zich van de wereld afwendden, dat leek veiliger voor ze, en zich concentreerden op de vita contemplativa.¹⁶ In Plato's ideale constitutie bedrijft de koning-filosof politiek als 'maken'. Eén van de voornaamste punten van kritiek op Plato is dat hij de polis inricht als oikos: het vrije politieke handelen vervangt hij door een regime dat overeenkomt met de geleide productie in het huishouden. In de sociale stratificatie van de republiek in de Griekse Oudheid nam de vrije burger de hoogste plaats in. De man die in de polis vrij burger was, had verder de minder nobele hoedanigheid van hoofd van een huishouden. Aan hem voorbehouden waren het verrichten van daden op het slagveld en het spreken in vergadering op de agora, en hierin kon hij excelleren.¹⁷ Zijn 'hogere mens-zijn' kenmerkt zich aldus door handelen (praxis) en spreken (lexis).¹⁸

In de Griekse en Romeinse Oudheid was er een staatsbegrip dat burgers opheft uit hun private sfeer, uit hun aardse bestaan. In de Middeleeuwen was van dit begrip geen sprake meer. Het rooms-katholicisme maakt de mensen tot een universele gemeenschap, de vraag was alleen of de keizer danwel de paus die gemeenschap leidde. Na de Middeleeuwen kwam het staatsbegrip geleidelijk terug. De term 'staat' is afgeleid van 'status regis'. Hieruit blijkt dat belangstelling voor de toestand waarin de persoon van de vorst zich bevindt, overging in belangstelling voor de samenleving. Trudy van Asperen schetste de ontwikkeling vanaf het moment dat het rooms-katholicisme door het protestantisme bijgetreden wordt, als volgt: 'Het besef van de door de godsdienstoorlogen verloren eenheid drong geleidelijk bij steeds meer mensen door. De verlichtingsfilosofie heeft, reagerend op deze situatie, programmatisch uitgewerkt hoe een samenleving van mensen met fundamenteel andere levensoriëntaties eruit zou moeten zien. Globaal gesproken draait die oplossing uit op een scheiding tussen privé en publiek.'¹⁹

In of door Arendts behandeling van de polis in *The Human Condition* wordt de Helleense samenleving gekenmerkt door politiek: de Grieken waren vrije burgers wier vergadering de rechtspraak en de wetgeving tot taak had. De typering van een dergelijke hoogontwikkelde of rationele samenleving is echter eenzijdig, want het Oude Griekenland was evenzeer animaal. Kenmerkend zijn ook oorlogvoering, niet alleen voor Sparta, en seksualiteit.²⁰ Nu in de laatmoderniteit naast de technische rationaliteit ook het irrationele opnieuw onderkend wordt, hoeft het animale van de Oudheid ons niet meer vreemd te zijn.

A.3 Politiek als handelen van burgers

A.3.1 Republiek van burgers

Democratie of zeggenschap van het volk is niet de hoeksteen van de democratische rechtsstaat. Auteurs als Hannah Arendt, Bernard Crick, Herman van Gunsteren en Rudy Andeweg wezen erop dat aan democratisch-rechtsstatelijk bestuur voorafgaat dat er politiek wordt bedreven. Voor Arendt was ‘handelen’ waar het eigenlijk om gaat.²¹ Dat handelen is een specifieke vorm van politiek. De kwetsbaarheid en onvoorspelbaarheid van de menselijke conditie die Arendt benoemde, corresponderen met de complexiteit, onzekerheid en ambiguïteit van laatmoderne ruimtelijke investeringen waarbij het procesverloop in aanzienlijke mate contingent is. Haar mensbeeld en opvatting van politiek passen de empirie zoals die in de probleemstelling naar voren komt. Het handelingsbegrip dat Arendt aan de oppervlakte bracht, inspireert tot een verzoening tussen participatieve democratie en representatieve democratie.²²

Arendt prees het handelen vanuit politiek burgerschap zoals dat zich uitte in de Amerikaanse en Franse Revolutie. Dat optreden van burgers consolideerde echter.²³ Directe actie werd al dan niet geheel vervangen door representatie. In gematigde vorm kunnen de twee tezamen gepraktiseerd worden. De democratietheoretische oriëntaties van representatie en participatie bestaan hoe dan ook naast elkaar, bijvoorbeeld vervat in een staatsinrichting volgens federalisme, subsidiarisme of decentralisme.²⁴ Arendt meende dat de Verenigde Staten van Amerika, hoewel die een representatief bestel kennen, aanvankelijk met de kleinschalige democratie van verscheidene staten het ideaal van participatief-democratische politiek dichter naderde dan dat tegenwoordig het geval is met intensief federaal beleid op allerlei terreinen. Hoe meer federaal beleid, hoe minder federalisme.

David Held beschreef negen democratiemodellen, waaronder het republikeinse. Bij dit model is Hannah Arendt te noemen: zij kan worden opgevat als een republikeinse denker en wel van het eerste van de twee soorten die Held onderscheidde. De intrinsieke waarde van politieke participatie wordt benadrukt in ‘developmental republican theory’, die op de Griekse Oudheid is gericht, en de instrumentele waarde wordt benadrukt in ‘protective republican theory’, die op de

Romeinse Oudheid is gericht. In de ‘protective republican theory’ staat persoonlijke vrijheid centraal en politieke participatie wordt geacht het middel te zijn om die vrijheid te waarborgen. De denkbeelden van Marsilius van Padua, Jean-Jacques Rousseau, Mary Wollstonecraft, Karl Marx en Friedrich Engels passen op de lijn van de ‘developmental republican theory’, en die van Niccolò Machiavelli en James Madison op de lijn van de ‘protective republican theory’.²⁵

A.3.2 Vrijheid en soevereiniteit in de republiek

De representatieve democratie is een liberale democratie en liberalisme richt zich op vrijheid. Het bedrijven van politiek gaat evenwel vooraf aan en is volgens sommigen belangrijker dan vrijheid. Bernard Crick sprak van ‘[...] a comfortable belief, but it is a false and dangerous one, a symptom of how thoroughly many of us good liberals are in the grip of a false theory of government: that the consent of the people necessarily creates freedom.’²⁶ De idee van steun van het volk aan de regering wordt veel gebruikt en misbruikt: elke leider noemt zijn staat democratisch. ‘We will argue that while democracy as a social movement must exist in nearly all modern forms of political rule, yet, if taken alone and as a matter of principle, it is the destruction of politics.’²⁷ Het democratiebegrip dat Crick hier behandelde en in zekere zin afwees, gaat uit van de volkssoevereiniteit. Vrijheid stelt mensen in staat om te ‘handelen’ zoals Hannah Arendt dit opvat. In andere termen gezegd, die van Isaiah Berlin: negatieve vrijheid biedt een basis voor de verwerkelijking van positieve vrijheid.²⁸ Het handelen heeft tot gevolg dat de actor terechtkomt in een web van relaties met anderen. De verwachtingen en verplichtingen die samengaan met dit web van relaties perken de vrijheid in en zo blijkt vrijheid een paradox te zijn.²⁹ De enige vrijheid waarin een ongebondenheid staande blijft, is die van het afstand nemen van de samenleving (*vita contemplativa*). Volgens Arendt is het een in Westers denken veelgemaakte fout om vrijheid en soevereiniteit gelijk te stellen. Individuele soevereiniteit gaat niet samen met de pluraliteit van het menselijke samenleven. De vrijheid die in de publieke sfeer kan bestaan is de vrijheid om iets nieuws te beginnen; dat wat in gang gezet wordt zal altijd een bij aanvang onbekend verloop hebben.

De notie van individuele soevereiniteit hangt wellicht samen met de opvatting dat vrijheid een kenbaar en aanwijsbaar iets is, een individuele verworvenheid die eenvoudig gelocaliseerd en gedemonstreerd kan worden. Vrijheid is echter niet statisch. ‘Vrijheid is iets dat verschijnt, ontstaat, en moet dan ook in die beweging begrepen worden. Burgers in actie doen vrijheid verschijnen. Wanneer we hun handelen bezien dan kunnen we een begin en einde van deze beweging reconstrueren. Enerzijds handelen zij vanuit een status, een positie, van vrijheid en anderzijds is de uitkomst van hun competent optreden een ervaring van vrijheid. Wanneer die beginstatus nog bereikt moet worden of onzeker is spreken we van bevrijdingspraktijken. Het

vanzelfsprekend gebruik maken van die status noemen we vrijheidspraktijken.³⁰ Volgens deze auteurs wordt vrijheid voortgebracht wanneer burgers competent omgaan met pluraliteit.

Contracttheoretici stelden dat het ongebonden collectief van individuen een samenleving kan vormen en een staat stichten waarbinnen de macht over de samenleving wordt uitgeoefend (zie subparagraaf 3.2.2). Het volk kan, nog steeds met het oog op de democratische rechtsstaat, de soevereiniteit niet in eigen handen houden daar dit een eenheid impliceert en geen pluraliteit. Het belang van pluralisme werd door ondermeer Arendt en Crick benadrukt. Op de eenheid van een soeverein volk dat wordt bestuurd door de algemene wil (*volonté générale*) kan een demagoog vat krijgen om een tirannie te vestigen; denk aan de Gleichschaltung van Adolf Hitler. Alexis de Tocqueville wees na zijn studiereis door de Verenigde Staten van Amerika in *De la démocratie en Amérique* op de nare consequenties van een almachtige publieke opinie en van conformisme. De Founding Fathers van de Verenigde Staten begrepen dat al en richtten zich op pluraliteit,³¹ al is het de vraag in hoeverre in de Amerikaanse samenleving dit begrip voortleeft. Behalve dat een tirannie dreigt, kan de eenheid van een soeverein volk evenzeer vervallen tot anarchie.³²

Politiek handelen kan niet samenvallen met de soevereiniteit die aan de staat kleeft. In de democratische rechtsstaat wordt de almacht dan ook opgedeeld in de posities van verschillende organen en slapende gehouden. De almacht van soevereiniteit kan zich laten gelden bij de stichting van de staat en bij calamiteiten, maar buiten die omstandigheden is politiek handelen geboden. Met betrekking tot de stichting zei Crick: 'The fact of government must exist, both historically and logically, before the condition of politics.'³³ Vergelijk hoe Niccolò Machiavelli enerzijds in *Il principe* de machtsverwerping door de soeverein behandelde, anderzijds het bedrijven van politiek in de republiek in *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*. De Romeinse republiek verving bij grote dreiging de twee consuls voor een periode van maximaal zes maanden, genoeg voor een militaire campagne, door een alleenheersende dictator. 'I claim that republics which, when in imminent danger, have recourse neither to a dictatorship, nor to some form of authority analogous to it, will always be ruined when grave misfortune befalls them.'³⁴ De opschorting van de democratische rechtsstaat om aan een bedreiging het hoofd te bieden houdt een risico in. De wet waarmee de Rijksdag Hitler alle macht in handen gaf, is een naar voorbeeld van zulk een opschorting. Onzekerheden zijn evenwel inherent aan het menselijke bestaan.

Het bestaan van ruimte om te handelen vergt dus een diffuus soevereiniteitsbegrip. De noties van volkssoevereiniteit en sociaal contract kunnen dat begrip wat lijn geven, waarmee een verwijzing naar Gods almacht en Gods wil niet nodig is. Arendt gaf aan dat de Amerikaanse Founding Fathers zich, oppervlakkig misschien, toch tot de religie richtten omdat zij wel konden aanvoelen en begrijpen wat een moderne basis van legitimiteit is, maar dat nog niet onder woorden konden brengen zonder daarbij traditionele termen te gebruiken.³⁵ Overigens vormt

Israël een uitzondering op de idee dat de moderne staat een constructie is van en voor de burgers als alternatief voor de idee dat de staat aan God en Zijn vorst toebehoort. Israël werd namelijk uitgeroepen als joodse staat. Sinds de stichting is door verdere immigratie het aandeel seculiere zionisten of kibboetsim in de bevolking nog afgenomen en het aandeel orthodoxe gelovigen toegenomen.³⁶ Daarmee is Israël een in verscheidene opzichten laatmoderne staat, denk aan nucleaire bewapening, met desalniettemin een premoderne grond van legitimering.

A.3.3 Pluraliteit in de republiek

In drie studies voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is het burgerschap in onze samenleving behandeld. Daarbij werd aangegeven dat pluraliteit inherent is aan mens en samenleving, zeker in onze tijd, en dat pluraliteit dus een context vormt voor het politieke ambt dat eenieder als burger bekleedt. Het bedrijven van politiek houdt juist in het omgaan met verschillen.³⁷ Pluraliteit houdt vrijheid in doordat er alternatieven voor gevolgde patronen van handelen bestaan. De notie van evolutie maakt het aannemelijk dat verandering doorgaans of op langere termijn verbetering door aanpassing is. Daarbij komt nog, dat variëteit in de (sociale) omgeving veelal aantrekkelijker is dan uniformiteit. Pluraliteit is echter wel grond voor onzekerheid en conflict, dat liet dit onderzoek voor de WRR niet na te vermelden.

In de polis verscheen verscheidenheid op het toneel, zo veronderstelde Bernard Crick: ‘The Greek polis was perhaps the first circumstance in which a division of labour went together with a division of interests (or speculative alternatives) to a sufficient degree to make politics a plausible response to the problem of ruling such a society.’³⁸ Aristoteles noemde pluraliteit al een kwaliteit van de polis en een noodzakelijke voorwaarde: ‘A city, by its nature, is some sort of plurality. If it becomes more of a unit, it will first become a household instead of a city, and then an individual instead of a household; for we should all call the household more of a unit than the city, and the individual more of a unit than the household. It follows that, even if we could, we ought not to achieve this object: it would be the destruction of the city.’³⁹ Volgens Hannah Arendt is het voorbijgaan aan pluraliteit een miskenning van het mens-zijn.

Arendt maakte in *The Human Condition* onderscheid tussen ‘labor’, ‘work’ en ‘action’: respectievelijk het arbeiden als van een landarbeider of slaaf, het maken als van een ambachtsman, en het handelen als van een burger in politieke zin. De gebruikelijke benadering van politiek bedrijven als ‘maken’ miskent volgens haar dat mensen geen grondstof zijn in een productieproces, maar unieke en creatieve individuen. Aan de pluraliteit van het menselijke samenleven, die wordt erkend in de benadering van politiek bedrijven als ‘handelen’, is een onvoorspelbaarheid en onzekerheid eigen. ‘Action, [...] no matter what its specific content, always establishes relationships and therefore has an inherent tendency to force open all limitations and cut across all boundaries.’⁴⁰ Het is verleidelijk om uit politiek de

onvoorspelbaarheid en onzekerheid weg te nemen, maar volgens Arendt wordt politiek bedrijven dan gereduceerd tot 'maken'. Pluraliteit is een basisconditie voor handelen; ze kent gelijkheid en onderscheid.⁴¹ Dankzij de gelijkheid kunnen burgers zich in de publieke sfeer tot elkaar richten. Pluraliteit kent ook onderscheid tussen individuen en opvattingen, waardoor communicatie en begripsvorming kunnen plaatshebben. Crick volgde Arendt in het onderscheid tussen 'handelen' en 'maken'. Hij verdedigde de democratische politiek tegen ondermeer wetenschap, technologie en bureaucratie, die alle streven naar onzekerheidsreductie.⁴² Deze drie zijn volgens hem gerelateerd aan productie.

Het politieke burgerschap kende bij de Oude Grieken al wel een diversiteit van opinie, maar de huidige pluraliteit is een kenmerk van een veel meer heterogene samenleving. Denk maar aan de gevolgen van mondiale migratiestromen. Binnen het menselijk gegeven van pluraliteit is toch een minimale basis van overeenstemming nodig zonder welke de ene mens niet bereid is met de andere samen te handelen. Zoals zojuist opgemerkt, veronderstelt pluraliteit gelijkheid en onderscheid. De samenleving is ook een morele gemeenschap: er bestaat een minimale consensus over de aard van de samenleving, de bijvoorbeeld door Trudy van Asperen besproken 'smalle moraal'.⁴³ De minimale consensus is, gezien de conditie van pluraliteit, misschien beter te typeren met verenigbaarheid dan met gemeenschappelijkheid. Arendt gaf aan dat mensen die in de loop van de geschiedenis intimiteit of gevoelsgemeenschap benadrukten dat deden omwille van hun uitsluiting van de samenleving. Buiten de ene gemeenschap benadrukten zij het belang van de andere gemeenschap. Haar analyse betrof vooral joden, maar blijft niet tot joden beperkt: christelijke geestelijken sluiten zichzelf af van de wereld omwille van hun liefde tot God, een liefde die geen plaats heeft in de publieke sfeer.⁴⁴

David Held schreef: 'It will be argued [...] that realms of social life where matters of general interest can be discussed, where differences of opinion can be settled by sustained argument and/or by clear-cut procedures for the resolution of differences, are an essential institutional feature of public life [...], but that the classical democrats, republicans, liberals and marxists all failed to grasp fully their preconditions.'⁴⁵ Arendt noemde het private, het publieke en het sociale afzonderlijke sferen. De private sfeer omvat individuen en huishoudens en kan vereenzelvigd worden met de Klassieke oikos. In de publieke sfeer excelleert de mens, als vrij burger, de Griekse Oudheid biedt hier de polis. De sociale sfeer relateerde Arendt aan de moderne grootschalige economie en aan de natiestaat. De publieke sfeer van de polis overleefde de Oudheid niet. Het ideaaltypische feodalisme van de Middeleeuwen was een uitbreiding van wat in de Oudheid de private sfeer was. Arendt stelde dat in de Middeleeuwen alleen nog met het sacrale van de Rooms-Katholieke Kerk een sfeer bestond anders dan die van het huishouden. Het politieke burgerschap was de Middeleeuwen vreemd; de steden kenden wel een bestuur op bredere basis dan het omliggende land, de grondslag daarvan was echter niet het individu maar de

stand of beroepsgroep. Een herstel van de publieke sfeer vond niet plaats, in plaats daarvan werd de huishouding met de waardigheid van het publieke bekleed waardoor de sociale sfeer ontstond. En met de sociale sfeer vestigde zich, als keerzijde, de intimiteit of privacy.⁴⁶ Aan Arendts analyse kan worden toegevoegd dat wanneer een postmodernisme tendensen van individualisering en fragmentarisering omarmt, er een privacy wordt gevestigd waarbij de samenleving een private sfeer kent en een, nog noodzakelijke, sociale sfeer, maar waar een publieke sfeer verloren gaat. De idee dat een mens zijn capaciteiten maar ten volle leert kennen, ze benut en dus zijn 'mensch'-zijn verwezenlijkt, in interactie met zijn medemensen, staat erg ver van de privacy van individualisme en fragmentarisering. Voor Arendt volstonden private en sociale sfeer niet, in de woorden van George Kateb: 'Their failure is neither moral nor esthetic but existential; any of them taken as a sufficient life diminishes a person's experience and hence the person.'⁴⁷

Dat het strikt-politieke aspect in de samenleving werd bijgetreden of verdrongen door het economische aspect, komt tot uitdrukking in de analyse van de bestaande politieke organen. Wilma Bakema noemde het parlement een institutie naar het staatsrecht, een arena naar de partijpolitiek, en een marktplaats naar de belangen en lobbies.⁴⁸ In deze lijn van analyse kan gesteld worden dat het publieke gaandeweg is beperkt tot een marktplaats, hetgeen een betekenisbeperking van agora en forum inhoudt. De middeleeuwse steden kenden als plein geen agora of forum, maar markten voor de diverse stoffelijke goederen. De publieke sfeer is in de ruimte voor collectief gebruik nauwelijks meer aan te treffen. De ruimte voor collectief gebruik ontwikkelde zich van privaat tot meer sociaal, of raakte in hoedanigheid van sociale sfeer meer dooraderd met publieke elementen. De achttiende-eeuwse salons waar het culturele en ook publieke leven onderwerp van gesprek was, en de negentiende-eeuwse boulevards waar dat leven zich toonde en de café's of kleine theaters waar het op de hak werd genomen, zijn de concrete plaatsen in deze ruimte voor collectief gebruik.⁴⁹

A.3.4 Politiek handelen in de republiek

Hannah Arendt was één van de meest spraakmakende verdedigers van het onderscheid tussen de publieke en de private sfeer. Herman van Gunsteren en Rudy Andeweg belichtten het eigen karakter van politiek wanneer zij op zoek gingen naar de kloof tussen burgers en politiek. Zij beschreven in *Het grote ongenoegen* een onttovering van de politiek als één van de oorzaken van een gepercipieerde kloof:⁵⁰ de politiek staat te dicht op het dagelijkse leven. Voormalig staatssecretaris Onno Quist verwoordde dat anders... Niet in de laatste plaats vanuit religieuze inspiratie vereren mensen hun wereldlijke machthebbers en die verering accumuleert tot een gouden muur tussen de politiek en het volk. De gouden muur maakt de machtsuitoefening eerst goed mogelijk doordat hij aan het zicht van het volk onttrekt dat het in de politiek ook maar een bende is. De horizontalisering van de samenleving houdt dan in dat de wanordelijkheid ontsluit

en algemeen wordt.⁵¹ Veel van de kritiek waarbij over een kloof wordt gesproken, richt zich tegen de onaangenaamheden van politiek en stelt maatregelen voor die de inrichting van de democratie betreffen. Van Gunsteren en Andeweg waarschuwd tegen het verwarren van democratie en politiek. ‘Politiek voltrekt zich in de spanning tussen het bewonderenswaardige en het afschuwelijke, vrijheid en dwang, rechtvaardigheid en geweld. Ook waar de politiek haar mooie gezicht toont, is toch altijd de gewelddadige en afschuwelijke kant aanwezig.’⁵² Bij Carl Schmitt kwam het polemische karakter van politiek duidelijk aan de orde.⁵³ De mate waarin het volk zeggenschap heeft over beleid doet niets af aan het wezenlijke karakter van politiek.

Van Gunsteren en Andeweg formuleerden ten eerste kernfuncties van de politieke democratie, ten tweede essentiële bijproducten zonder welke de politieke democratie niet kan functioneren maar die niet gerealiseerd worden door ze als doel na te streven, en ten derde nevenfuncties. Kernfuncties zijn ‘[...] het vermijden van dictatuur en slavernij, alsmede het transformeren van een lotsverbondenheid van mensen tot een door allen aanvaarde politieke gemeenschap, een republiek.’ De essentiële bijproducten zijn volgens de auteurs ‘[...] macht die uit gezamenlijk optreden voortkomt, legitimiteit en plezier in toewijding aan de publieke zaak.’ Als nevenfuncties noemden zij ‘[...] maatschappelijke vormgeving en systeemzorg (bijvoorbeeld voor onderwijs, internationale handel, gezondheidszorg).’⁵⁴ Waar zij in hun analyse sociaal-economische aspecten losmaakten van de politieke democratie en deze benoemen als nevenfuncties, verwezen Van Gunsteren en Andeweg naar Arendt. Zij voerden aan dat ontevredenheid over opgerichte stelsels als van sociale zekerheid, gezondheidszorg en studiefinanciering, leidt tot voorstellen tot wijziging van de politieke democratie die ook hun weerslag hebben op de vervulling van de kernfuncties. In termen van Arendt: de private sfeer neemt de plaats van de publieke sfeer in. Kateb verwoordde Arendts begrip van de essentie van politiek als volgt: ‘The aim of politics is to perpetuate itself, to immortalise itself – not only in the sense that individuals aspire to say and do imperishable things, but in the enfolding sense that all who act for the sake of preserving future possibilities of action. The common interest is the preservation of the frame of action, a constitution.’⁵⁵ De kernfuncties van politieke democratie volgens Van Gunsteren en Andeweg sluiten hier inderdaad bij aan.⁵⁶

Revoluties lijken bij uitstek gericht te zijn op politieke democratie. Zij kenden echter een doelverschuiving, zo gaf Arendt aan in *On Revolution*.⁵⁷ Die verschuiving las zij ook in de ontwikkeling van Karl Marx. De doelverschuiving van politieke vrijheid naar materiële overvloed zag zij in de Amerikaanse en de Franse Revolutie. In Noord-Amerika was het verschijnsel minder krachtig doordat de kolonisten al relatief welvarend waren op het moment dat zij zich verzetten tegen het Britse regime. Het is eigenlijk een paradox dat de succesvolle Amerikaanse Revolutie nauwelijks en de ontspoorde Franse Revolutie veel invloed had op de politieke ontwikkelingen in de wereld. Als verklaring wees Arendt op de invloed van discoursen en op de beperkte mate

waarin in de Verenigde Staten van Amerika aandacht wordt geschonken aan politieke theorie. 'What saves the affairs of mortal men from their inherent futility is nothing but this incessant talk about them, which in its turn remains futile unless certain concepts, certain guideposts for future remembrance, and even for sheer reference, arise out of it.'⁵⁸

In de publieke sfeer van de polis kon de mens faam en onsterfelijkheid verwerven. 'For the polis was for the Greeks, as the *res publica* was for the Romans, first of all their guarantee against the futility of individual life, the space protected against this futility and reserved for the relative permanence, if not immortality, of mortals.'⁵⁹ Arendt sprak hier van 'immortality' onder de mensen, niet van 'eternity' met God.⁶⁰ De onsterfelijkheid onder de mensen verbleekte met de opkomst van het christendom: dit geloof biedt uit-zicht op deelhebben in de oneindigheid van God. Politiek heeft in vergelijking met de oneindigheid maar betrekking op lage, aardse behoeften en de faam die in de publieke sfeer is te verwerven wordt zo ijdelheid.⁶¹ Trudy van Asperen en Hans Achterhuis stelden respectievelijk eindigheid en schaarste aan de orde.⁶² In dat kader is het excelleren voor mensen zingevend. Volgens Arendt houdt het christendom in dat mensen niet langer wensen te leven binnen de beperkingen van het aardse leven en niet langer trachten daar zin aan te geven: zij richten zich op een ander leven. De theologie, de filosofie, heel het geleerde leven, heroriënteerde zich. Niet het handelen temidden van medemensen en omwille van het mens-zijn werd het meest waardevol geacht, maar het reflecteren op het leven in dienst van de eeuwigheid Gods: de *vita contemplativa* werd boven de *vita activa* gesteld. Plato hoopte al de politiek aan de wijsbegeerte ondergeschikt te maken, maar nu werden de rollen daadwerkelijk omgedraaid.

Ten tijde van de neergang van het Romeinse rijk scheidde de kerkvader Aurelius Augustinus in *De civitate Dei* staat en levensbeschouwing van elkaar, in termen van het aardse en het hemelse rijk. Terugkomend op de Griekse polis: daar was sprake van een samenleving die onlosmakelijk was verbonden met locale goden en met het Helleense pantheon van de Olympus. 'Augustinianism signals the definitive end of the ancient idea that the state is the school of the virtues and the stage on which those virtues are to be seen to their best advantage. Much of his perspective had long since been part of stoicism and epicureanism, but these were so much philosophies of the bad times that they always left open the possibility that the life of public duty could still be the best and most satisfying life.'⁶³ In de Renaissance richtte Niccolò Machiavelli opnieuw de aandacht op de Klassieke republiek. In de Verlichting bleef die aandacht bestaan. Republikenisme kan naast liberalisme onderscheiden worden in de Amerikaanse Revolutie en de Franse Revolutie. 'Freedom, as republicans saw it, was largely a matter of governing oneself through political participation, and therefor closely connected with civic virtue; in the liberal view, freedom was more a matter of being free from interference by the government, and virtue something to be learned and practiced in private life.'⁶⁴

De onvoorspelbaarheid en onzekerheid van handelen kunnen vrees inboezemen, want een handeling kan afschuwelijke consequenties of gevolgen hebben. Het maken kan ongedaan gemaakt worden, maar handelen is onomkeerbaar. Arendt duidde behalve op onomkeerbaarheid en onvoorspelbaarheid ook op aspecten van handelen die de vrees beantwoorden.⁶⁵ Tegenover de onvoorspelbaarheid van handelen staat het vermogen om te beloven. Met hun grotere waardering voor wetgeving leken de Romeinen het beloven een meer prominente rol te geven dan de Hellenen. Het vrije handelen van mensen omvat ook het vermogen om te vergeven.⁶⁶ De last van ongewenste of verschrikkelijke gevolgen van wat in gang gezet is, kan verlicht worden door te vergeven. Met dit aspect zag Arendt toch iets van waarde in het christendom. Benjamin Barber meende dat handelen als zodanig angst tegengaat, doordat 'iets doen' voorkomt dat iemand zich machteloos voelt.⁶⁷

A.3.5 Gemeenschappen van burgers

De morele filosofie van bijvoorbeeld Jürgen Habermas, gericht op machtsvrije communicatie, en John Rawls, gericht op de keuze voor rechtvaardigheid en vrijheid, past wellicht een Westerse elite beter dan alternatieve gemeenschappen.⁶⁸ Sociale condities, culturele en/of etnische relaties maken dat niet iedereen op voet van gelijkheid kan en/of wil handelen in de publieke sfeer. De verscheidene gemeenschappen behoeven onderkenning en erkenning, wil niet vrijheid door discriminatie worden beperkt. Het bestaan van gemeenschappen is ook essentieel in de pluraliteit die mensen een keuze van levenswijze biedt. Hannah Arendt wilde gemeenschappen in geen geval op de voorgrond plaatsen, omdat hun interne samenhang de leden mogelijk belemmert de publieke sfeer te betreden. De verzuiling kende inderdaad passief burgerschap.⁶⁹ Paradoxaal genoeg heeft de politieke orde die iedereen ruimte biedt tegelijkertijd een wat afstandelijk karakter.

Sjaak Koenis noemde het een hardnekkig misverstand dat politiek gaat over het scheppen van gemeenschap. Politiek is er juist voor die situaties waarin er geen (althans, niet één) gemeenschap is, politiek gaat over het organiseren van pluraliteit.⁷⁰ Koenis reageerde op het Nederlandse discours over waarden en normen, over sociale cohesie. Hij onderscheidde daarbij exclusieve en inclusieve waarden en normen. Exclusieve waarden en normen geven invulling aan het goede leven. Langs de lijnen hiervan vormen zich gemeenschappen in de samenleving. Inclusieve waarden en normen betreffen niet het goede leven maar het goed leefbare en deze passen de pluraliteit. Tolerantie, billijkheid en burgerschap noemde deze filosoof inclusief. Langs de lijnen van inclusieve waarden en normen is de democratische rechtsstaat vormgegeven. Keith Faulks deelde in dit opzicht de opvatting van Koenis, hij wilde burgerschap losmaken van de nationale gemeenschap. 'The advantage citizenship has over other social identities is that it has an inclusive quality that other identities such as class, religion or ethnicity lack.'⁷¹ Richard Sennett onderstreepte evenals Koenis en Faulks de gevaren van gemeenschap. Hij gaf daarbij aan dat

pluraliteit, opgevat als de ontmoeting en interactie tussen vreemden, bij uitstek het milieu van de stad past. Dat stedelijke milieu is idealiter de publieke sfeer.⁷² De samenhang tussen moderniteit en stedelijkheid is behandeld in het vijfde hoofdstuk. Arendt bepleitte expliciet een staatsburgerschap van de samenleving in plaats van een burgerschap op grond van raciale of religieuze kenmerken. De in subparagraaf 8.5.2 besproken (beplette) regionale identiteit en vitaliteit kan een voorbeeld zijn. Hier is van belang het onderscheid tussen een ideaaltypisch (Frans) civiel of territoriaal burgerschap en een ideaaltypisch (Duits) nationaal of bloedburgerschap.⁷³ Dit onderscheid onderstreept het territoriale karakter van Arendts denken. Het burger-zijn door het delen van dezelfde publieke ruimte nuanceert of bestrijdt ook de notie van een samenleving (alleen) door morele overeenstemming.⁷⁴

Koenis vroeg dat moraal en politiek van elkaar gescheiden worden, en hij kwam dan tot bij Arendt. ‘Terwijl bij de aanhangers van de gemeenschappelijkheidsthese de inhoud van de politiek de vorm overwoekert, dreigt bij Arendt het tegenovergestelde te gebeuren: de politiek wordt geësthetiseerd. Maar voor politiek omwille van de politiek hebben moderne burgers geen tijd.’⁷⁵ Hij sprak van een morele en een politieke orde. Zolang er met betrekking tot een vraagstuk, een nieuw maatschappelijk verschijnsel, nog tal van betwistingen plaatshebben waarbij er argumenten worden geput uit diverse gemeenschappen, is hier de grens tussen de morele en de politieke orde nog niet duidelijk getrokken. Abortus en euthanasie illustreren dat vraagstukken lang tussen de twee ordes kunnen verkeren. Niccolò Machiavelli krijgt van oudsher omwille van zijn *Il principe* het verwijt immorele politiek voor te staan, terwijl zijn antwoord op de gebruikelijke vorsten-spiegels een amorele politiek inhoudt.⁷⁶

Behalve op Arendt reageerde Koenis ook op Van Gunsteren en Andeweg. Het aanduiden van kernfuncties van politieke democratie onderschreef hij, hoewel Koenis voor een politieke republiek niet de term ‘gemeenschap’ zou gekozen hebben. ‘Bovendien kleeft aan hun omschrijving van de politiek als het bevorderen van zelforganisatie in de “civil society” eenzelfde bezwaar als aan die van Arendt. Zij kunnen niet duidelijk maken waarom burgers in Nederland politiek actief (zijn ge)worden, en hoe de inhoudelijke kwesties die burgers vanuit hun gemeenschappen naar voren brengen de politiek vormgeven.’⁷⁷ Hij gaf aan dat burgers zich weinig kunnen voorstellen bij politiek beschreven als ‘lotsgemeenschap’ en ‘republiek der burgers’, en dat zij in plaats daarvan vastzitten aan het perspectief van hun gemeenschap. ‘Terwijl de eerder bekritiseerde aanhangers van de gemeenschappelijkheidsthese samenleving tot gemeenschap reduceren, en daarom ook gedeelde normen en waarden naar het centrum van de politiek trekken waar deze niet thuis horen, slaan Van Gunsteren en Andeweg hun kamp op aan de andere kant van de grote kloof tussen gemeenschap en samenleving. Zij zien de samenleving als een lotsverbondenheid van burgers, maar verliezen uit het oog dat die burgers zichzelf vaak

niet zien als individuele ambtsdragers van de politiek, maar als representanten van gemeenschappen.⁷⁸

A.4 Besluit

In subparagraaf 6.3.1 is innovatie behandeld en dat is, zoals reeds in noot 82 werd aangegeven, een arendtiaans thema. Innovatie kan worden opgevat als vernieuwing van mensen en hun wereld, door mensen en temidden van mensen. Die grove omschrijving past ook Hannah Arendts ‘nataliteit’. Nataliteit (natality) is bij haar ontisch (geboortigheid),⁷⁹ ontologisch en existentieel (geboortelijkheid). Vanuit het fysiek of biologisch gegeven formuleerde ze een beginsel: mensen zijn wezenlijk beginners. Mensen zijn beginners omdat elk mens opnieuw op de wereld wordt gebracht en daar zijn plaats krijgt en inneemt die uniek is maar steeds temidden van en met anderen. Mensen zijn ook beginners omdat elk mens beschikt over het vermogen om iets nieuws te beginnen. In verhouding tot dat beginsel is innovatie instrumenteel.

Het hebben van een plaats in de wereld,⁸⁰ temidden van en met andere mensen, is een ruimtelijke conditie. Het samenleven van verschillende mensen (pluraliteit) en de weloverwogen regeling van hun betrekkingen in politiek handelen zijn idealiter stedelijk. Met Arendt is het archetype van de stad en haar publieke sfeer, dat wil zeggen de Helleense polis, te gebruiken als inspiratiebron voor de laatmoderne stad. Dan gaat het erom bij (ruimtelijke) ontwikkelingen een evenwicht te vinden waarbij de stad haar diversiteit en openbaarheid behoudt, waarin mensen worden gestimuleerd om hun verantwoordelijkheid voor de wereld op zich te nemen en om vertrouwen te stellen in elkaar en in de toekomst.⁸¹

Noten

¹ Voor meer over Arendts methodologie zie Disch 1993.

² De ideeën van de republikein Arendt en de liberaal Isaiah Berlin over pluraliteit en politieke orde staan niet ver van elkaar en geen van beide stemde in met de onverzoenlijke kant van het zionisme in Palestina/Israël, maar Berlin nam Arendt haar oordeel dat de joden te passief waren onder de Duitse vervolging bijzonder kwalijk. Ignatieff 2000, 192, 198, 253-254. In tegenstelling tot Arendt meende Berlin ook niet dat politiek handelen van grote betekenis is of dient te zijn in het leven van elk individu. Ignatieff 2000, 227, 230. Walter Laqueur (1998) gaf een overzicht van Arendts tekortkomingen in haar analyses van politieke actualiteiten.

³ Een aantal lezingen van Arendt, namelijk de *Lectures on Kant's Political Philosophy*, kan evenwel gedacht worden als het derde deel.

⁴ ‘Oh, if only we could simply begin, as Pooh said, at the beginning.’ Overgenomen uit Stake 1995, 125. Leerzaam is overigens Tyerman Williams 2000.

⁵ Oosten 2002h, 17-18.

⁶ ‘Geconfronteerd met het onderzoek van de historicus en de argumentatie van de filosoof wordt de sage in haar hoedanigheid van sage alle competentie ontzegd om op geldige en waarachtige wijze over het goddelijke een uitspraak te doen.’ Vernant 1990, 25.

⁷ Arendt richtte zich bij de Hellenen op de polis en bij de Romeinen vooral op de stichting van een samenleving en op de figuur van de overeenkomst. Zie voor een hier relevante schets van de Oudheid bijvoorbeeld Oosten 2002h, 17-20. Het wat xenofobe karakter van de gemeenschappen binnen de Helleense samenleving laat zich vergelijken met het onderscheid tussen vriend en vijand dat Carl Schmitt (1976) groot belang toedichtte voor het begrip van politiek. Hoogers 1999, 199 e.v.

⁸ Overgenomen uit Hoogers 1999, 81. Paine was wel erg lovend. Benjamin Constant (1988, 307-328) gaf aan dat de stadstaten van de Klassieke Oudheid kleine gemeenschappen waren waarin voor individuele burgers maar weinig keuzemogelijkheden bestonden, die weinig sociale mobiliteit vertoonden en een grote mate van sociale controle kenden. Daarbij hadden burgers een groot aandeel in de publieke zaak. De moderniteit daarentegen, zo gaf hij aan, kent grootschalige samenlevingen waarin individuele burgers zich meer bezighouden met de voortbrenging van materiële welvaart, minder aan een publieke autoriteit gebonden zijn en meer mogelijkheden hebben om hun leven naar keuze in te richten. Constant zag daarmee in beide zowel voor- als nadelen. Fontana, in: Constant 1988, 18-19. Zie ook Todorov 2001, 157-158. Josiah Ober (2000) meende echter dat Athene wel liberaal was.

⁹ Schama 2000; Arendt 1961, 139-141; Heynen 2001, 150. De stichting van een politieke orde roept iets nieuws in het leven, maar daarbij beroepen actoren zich graag op een inspirerend, zuiver verondersteld verleden. Bij al het nieuwe willen mensen toch de band met de traditie niet geheel verbreken. Verhoeven 2003, 94.

¹⁰ Kateb 1984, 2.

¹¹ Matthijsen, in: Bout 2000, 16-19; Faulks 2000, 112-113.

¹² In de meest onwaarschijnlijke situaties kunnen burgers tot politiek handelen komen, bijvoorbeeld in twee Braziliaanse sloppenwijken. Baiocchi 2003. In hoeverre burgers leken blijven met betrekking tot beleidsvorming, is overigens een vraag die gesteld kan worden. Vergelijkbaar met de toegenomen kennis en mondigheid van mensen inzake hun gezondheid, ten overstaan van artsen, is de notie denkbaar van bureaucratische proto-professionalisering van burgers. Bureaucratische competenties van burgers zijn bijvoorbeeld besproken in Daemen & Thomassen 1998.

¹³ Tsao 2002, 118.

¹⁴ Glaudemans 2000, 36.

¹⁵ Glaudemans 2000, 154-155.

¹⁶ Dolan, in: Villa 2000, 262-263.

¹⁷ Maurizio Passerin d’Entrèves en Seyla Benhabib zagen in het werk van Arendt een spanning tussen enerzijds het heroïsche binnen een samenleving waarin individuen excelleren in woord en daad (expressive) en anderzijds de deliberatie en het gezamenlijke handelen (communicative). Het eerste vatten zij op als niet te realiseren in de hedendaagse samenleving. Dana Villa betoogde dat Arendt deze aspecten wel evenwichtig behandelde en bestreed zo, met Richard Sennett, de opvattingen van Passerin d’Entrèves, Benhabib en ook Jürgen Habermas. Villa, in: Hénaff & Strong 2001, 144-171.

¹⁸ Arendt 1998, 24-27. In de (Atheense) democratie namen de welsprekendheid en demagogie geleidelijk een meer prominente plaats in. 'Lexis' werd zo door retorica verdrongen. Vergelijkbaar met 'praxis' en 'lexis' is het begrippenpaar 'ratio' en 'oratio', waaraan de notie van een deliberatieve en discursieve democratie kan gerelateerd worden. Kateb wees erop dat Arendt wel spreken en doen of handelen noemde, maar zich vervolgens concentreerde op het spreken en soms op het geschreven woord. Bernard Crick (1982, 33) vat te politiek op in de lijn van Arendt: 'Some freedom, at least, must exist wherever there is political rule. For politics is a process of discussion, and discussion demands, in the original Greek sense, dialectic.' Zie ook Oosten 2002g. Het onderbelicht laten van andere dan taaldaden is niet bezwaarlijk, zo meent de onderzoeker. Het fysieke handelen als ijkpunt voor maatschappelijke vitaliteit hangt samen met traditionele genderbeelden en -rollen. Anders dan republikeinen als Niccolò Machiavelli van oudsher aangeven, is een samenhang tussen burgerschap en militaire dienst niet meer relevant in het licht van de huidige professionele, technisch-hoogwaardige krijgsmachten van Westerse staten. De samenhang tussen militaire dienst, masculiniteit en burgerschap kan dus worden losgelaten. Die ontwikkeling biedt ruimte aan de emancipatie van mensen wier status van burger ook in het Westen een achterstand kent, met name vrouwen en homoseksuelen. Bijvoorbeeld de aanpassing van arbeid in verhouding tot zorgarrangementen is dan een punt op de politieke agenda.

¹⁹ Van Asperen 1998, 200-201. Zoals Van Asperen hier de term 'publiek' gebruikte, hanteerde Arendt de term 'sociaal' voor hetzelfde begrip.

²⁰ Het belang van Helleense seksualiteit werd behandeld in Hupperts 2002.

²¹ De termen 'action', 'work' en 'labor' van Arendt worden hier vertaald als respectievelijk 'handelen', 'maken' en 'arbeiden'. Door anderen is wel de vertaling 'actie', 'werken' en 'arbeiden' gehanteerd. Zijzelf gebruikte soms 'to fabricate' en 'to make' als synoniem voor 'to work'. Vergelijk 'Werken betreft het maken van nuttige of mooie dingen waarmee de mens zich een wereld creëert.' Van der Hoek, in: Van den Braembussche & Weyembergh 2002, 139.

²² Oosten 2002c. In termen van Jos de Beus (2001, 19) is een dergelijke verzoening noch doemdenken over representatieve democratie, noch wensdenken over participatieve democratie; gekoppelde sturing bevindt zich dan tussen politicide en politieke regeneratie. Arendts werk is een achtergrond en geen leidraad voor interactieve beleidsvorming. Richard Wolin (2001, 30-69) noemde haar denken omwille van een afkeer van de rol van de massa in de moderniteit zelfs nadrukkelijk anti-democratisch. Marc Hooghe (2002, 16-19) gaf aan dat het werk van Gabriel Almond en Sidney Verba een belangrijke rol heeft in de grotere waardering voor participatieve democratie vanaf medio twintigste eeuw en dat Almond en Verba een verzoening tussen representatieve instituties en participerende burgers meest wenselijk achtten.

²³ 'The creation of representative institutions is the death of unprofessionalised, unpartisan grass-roots participation in discussions of the highest importance.' Kateb 1984, 19. Vergelijk Denayer 1993, 73, 165-169. Tussen de ideaaltypische concepten van gegarandeerd, passief burgerschap en noodzakelijk actief burgerschap is het meer reële concept van monitorial citizenship te situeren. Edwards 2003, 204-210.

²⁴ Vergelijk Weggeman 2003, 119-150; Burkens 1997, 245-247.

²⁵ Held 1998, 45.

²⁶ Crick 1982, 34-35.

²⁷ Crick 1982, 56.

-
- ²⁸ Zie ook Eisenstadt 1998, 216. Anders dan Arendt vond Berlin negatieve vrijheid belangrijker dan positieve vrijheid: hij meende niet dat politiek handelen van grote betekenis is of dient te zijn in het leven van elk individu. Ignatieff 2000, 227, 230. Berlins onderscheid tussen negatieve en positieve vrijheid is verwant aan het onderscheid tussen Verlichting en Romantiek. Ignatieff 2000, 201-202. Zie ook Ober 2000, 29.
- ²⁹ Arendt 1998, 234.
- ³⁰ Van Gunsteren 1992, 55.
- ³¹ Arendt 1990, 93-94, 225-226.
- ³² De erkenning van pluraliteit wordt hier evenwel niet zover gevolgd dat het bijzondere karakter van de staat of de samenleving ontkend wordt, zoals wel gebeurt in het klassieke of extreme pluralisme. Voor een kritiek op dat pluralisme zie Schmitt 1976, 37-45.
- ³³ Crick 1982, 178.
- ³⁴ Machiavelli, N. (1983) *The Discourses*, Harmondsworth: Penguin Books, 196. Zie ook Crick 1982, 179. Crick volgde Machiavelli met de uitspraak: 'Politics, as Voltaire said of liberty, has no relevance to a city in a state of siege.' Crick 1982, 62.
- ³⁵ Arendt 1990, 179-214.
- ³⁶ Ben-Eliezer 1993, 404.
- ³⁷ Van Gunsteren 1992, 20-35. Zie ook de voorstudies Van Gunsteren & Den Hoed 1992a-b.
- ³⁸ Crick 1982, 142. Vergelijk Arendt 1961, 51.
- ³⁹ Aristotle 1995, 39 (1261a16-22). Voorafgaand aan de bloei van de Griekse stadstaten had een mensenleven zin dankzij geboorte (en uiteindelijk goddelijke afkomst) en aristocratie, later werden constructen van maatschappelijke (utilitaire) of persoonlijke (meritocratische) deugden belangrijker. Meer dan een natuurlijk gegeven is pluraliteit dan een opgave. Bluhm 1978, 19-20.
- ⁴⁰ Arendt 1998, 190. Crick (1982, 214) stelde in zijn *A Footnote to Rally Fellow Socialists* dat 'The actions of free men are always unpredictable. This is why bureaucrats dislike citizens.' In tegenstelling tot Arendt zag Martin Heidegger aanvankelijk in maken en later in arbeiden een existentialistische en nationale opgave. Wolin 2001, 188-202. De oorlogsheld en schrijver Ernst Jünger gaf de rol van soldaat/arbeider in gelijkaardige zin een vitalistische betekenis. Ipema, J. (1997) *In dienst van Leviathan, Ernst Jünger – Tijd en werk 1895-1932*, Nieuwegein: Uitgeverij Aspekt, pp. 142-147, 184-198.
- ⁴¹ Kateb 1984, 14-15; Verhoeven 2003, 60, 65, 101, 122, 298, 311 e.v., 343 e.v.
- ⁴² Zie ook Gajdushek 2003.
- ⁴³ Van Asperen 1998, 88-104. Een pleidooi voor een minimale of permeabele morele gemeenschap kan ook worden gelezen in Van der Stoep 2002. Zie ook Trommel 2002; Oosten 2000a. De moraliteit van specifiek het openbaar bestuur bespraken Van den Heuvel e.a. 2002. Hetgeen Van Asperen een 'brede moraal' noemde, werd door een andere filosoof, Sjaak Koenis (1997), buiten de politiek gehouden.
- ⁴⁴ Tzvetan Todorov (2001, 185-186) verwoordde de humanistische kritiek dat het christendom geen andere betrekkingen tussen mensen verlangt, zelfs geen familiale affectiviteit, dan dat zij gelijk zijn in hun liefde voor en dienen van God. Zie ook noot 52.
- ⁴⁵ Held 1998, 153-154. Held verwees hierbij naar Jürgen Habermas.
- ⁴⁶ Arendts onderscheid tussen publieke, private en sociale sfeer kan vergeleken worden met het werk van Norbert Elias (1995, 256-258). Met de voortschrijdende civilisering worden verscheidene gedragsvormen

(door christelijk moraliseren) verbannen uit het bredere sociale verkeer naar de intimiteit van een privé-huishouden. Er ontstaan enerzijds een sociale sfeer waarin gedrag sterk genormeerd is en anderzijds een private sfeer die het kerngezin omvat. Kennisname van Arendts *The Origins of Totalitarianism*, *The Life of the Mind* en vooral *Eichmann in Jerusalem* leert dat de devaluatie van de politiek toelaat dat een werkelijk ‘goede huisvader’ in de private sfeer, tegelijkertijd in de sociale sfeer van een duistere staat als het Derde Rijk de door hem opgevatte professionele plicht doet van deelname aan inhumane praktijken. Zie Kateb 1984, 72-73.

⁴⁷ Kateb 1984, 3.

⁴⁸ Bakema, in: Van den Berg e.a. 1995, 289-290.

⁴⁹ Boomkens 1998; Foqué, in: Foqué & Weyembergh 1997, 25-26; Im Hof 1994; Sennett 1992. Vergelijk Heynen 2001, 225, 228. Tegenover de geslotenheid van de traditie is niet alleen de open(baar)heid van salons, boulevards en café's voor te stellen, maar ook de alternatieve geslotenheid van maçonnieke loges. Piret, in: Foqué & Weyembergh 1997, 37, 45.

⁵⁰ Zie voor onttovering ook Boogers & Hendriks, in: Hendriks & Tops 2000, 126.

⁵¹ Mulisch 2002, 678-693.

⁵² Van Gunsteren & Andeweg 1994, 93. Ofwel: '[...] normal politics is stamped by an abatement of scruples, by at least a tincture – perhaps a necessary tincture – of ruthlessness.' Kateb 1984, 76. Net als Arendt, Crick, Van Gunsteren en Andeweg benadrukte ook de theoloog Emil Brunner de eigenheid van politiek: 'De staat kan en behoort niet te worden geregeerd overeenkomstig de wet van de liefde. Maar de autonomie van de staat wordt beperkt door het doel van de staat. Dat doel is het welzijn van het volk te dienen. Om dit te kunnen doen, heeft de staat macht nodig. Bij de macht zijn sinistere krachten aan het werk.' Hoogerwerf 1999, 149. Andries Hoogerwerf (1999, 144) plaatste een kanttekening bij de positie van de theoloog Karl Barth in dezen: 'In de eerste druk van zijn *Römerbrief* zei Barth dat politiek, als strijd om de macht, smerig is. Dit beeld is te eenzijdig. Politiek is de doelbewuste vormgeving van de samenleving door middel van argumentatie en machtsuitoefening. Zij is een poging om bepaalde idealen, dus waarden en doeleinden, te vertalen in maatschappelijke structuren en processen. Die poging veronderstelt machtsuitoefening, maar deze hoeft niet per se smerig te zijn.' Zie ook Todorov 2002, 448-450. Marijke Verhoeven (2003) meende dat Arendt de publieke, sociale en private sfeer al te strikt scheidde. Verhoeven onderzocht de betekenissen van nataliteit (bij Arendt), een begrip dat doorheen de sferen loopt en deze verbindt. Een minder strikte scheiding laat toe dat ethiek en wellicht emotie (liefde) in politiek een plaats krijgen.

⁵³ Schmitt 1976.

⁵⁴ Van Gunsteren & Andeweg 1994, 97.

⁵⁵ Kateb 1984, 119.

⁵⁶ Talja Blokland onderzocht een geringe mate aan politiek vertrouwen vanuit enerzijds teleurstelling en anderzijds desinteresse. Bewoners van een Rotterdamse wijk lichtten hun gebrek aan vertrouwen vanuit teleurstelling toe volgens een drietal patronen: teleurstelling over verdwenen sociabiliteit, arbeidsgerelateerde teleurstelling en teleurstelling gerelateerd aan een meer algemene verzakelijking. Bij deze burgers afkomstig uit een arbeidersmilieu kwamen veranderingen in de economische structuur expliciet naar voren als context van hun politieke perceptie en handelen. Zo verweet Blokland (in: Hendriks & Tops 2000, 86) Van Gunsteren en Andeweg een gebrek aan inzicht: 'De drie samenhangende patronen in teleurstelling hebben weinig te

maken met vormen van institutioneel bestuur op zichzelf. Men grijpt de politiek, zo gezegd, aan om niet direct politieke ervaringen van maatschappelijke desillusie uit te drukken. De politiek krijgt dus de schuld van iets waar de politiek misschien niet veel aan kan doen. De opvatting dat de kloof daarom vooral een probleem van de politici zelf is [...], getuigt derhalve van weinig inzicht in de betekenisgevingsprocessen van mensen als de hier aangehaalde Hillesluisers.’

⁵⁷ Vergelijk Todorov 2002, 450-451. In de politiek komt dit verschijnsel veelvuldiger voor dan bij alleen revoluties, denk aan de doelvernauwing van politieke partijen door niet kiezers te winnen bij hun programma maar hun programma te schrijven met het oog op potentiële kiezers.

⁵⁸ Arendt 1990, 220.

⁵⁹ Arendt 1998, 56. Zie ook Arendt 1970, 68.

⁶⁰ Arendt 1998, 17-21. Vergelijk Arendt 1961, 41-90.

⁶¹ Arendt 1998, 314. Vergelijk Arendt 1990, 33. Wat Arendt ook wereldvreemd achtte aan het christendom is dat het de samenleving baseert op Gods schepping; niet de intermenselijke relaties in de gemeenschappelijke wereld maar allen Gods ‘kinderen’ zijn bindt mensen dan. Breier 2002, 67.

⁶² Van Asperen 1998; Achterhuis 1988.

⁶³ McClelland 1999, 108.

⁶⁴ Ball & Dagger 1999, 62. Vergelijk Denayer 1993, 133-134.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld Kateb, in: Villa 2000, 142-143; Verhoeven 2003, 65-66; Taminiaux, in: Villa 2000, 170-172; Arendt, in: Bernauer 1987, 41-42. De idee dat handelen verschrikkelijke gevolgen kan hebben kent een parallel in het denken van Isaiah Berlin. Ignatieff 2000, 203.

⁶⁶ Vergelijk dit met de positie van de katholieke priester bij de biecht. Is de vergeving die hij verstrekt een geritualiseerd menselijk vermogen, of houdt de verwijzing naar God buiten de menselijke sfeer een mis- of ontkenning in van de humane vermogens?

⁶⁷ Bodelier 2004, 28.

⁶⁸ Van der Stoep 2002. Zie ook Todorov 2002, 448.

⁶⁹ Daalder 1995; Lijphart 1992.

⁷⁰ Koenis 1997. Hij vat het begrip ‘gemeenschap’ op biologische wijze op: gemeenschappen zijn er om te voorzien in behoeften. Gemeenschappen bieden veiligheid maar vormen tevens een bedreiging, en zijn hoe dan ook een constante in het menselijk bestaan.

⁷¹ Faulks 2000, 107. Faulks wilde burgerschap overigens ook losmaken van de staat en richtte zich op vormen van global governance.

⁷² Sennett 1992, 39.

⁷³ In nog andere termen: Richard Ford (in: Blomley e.a. 2001, 200-217) onderscheidde synthetische en organische jurisdicties.

⁷⁴ Passerin d’Entrèves, in: Passerin d’Entrèves & Vogel 2000, 73-76.

⁷⁵ Koenis 1997, 38. Zie ook Brico, R. (2000) Moraal in de politiek, *Algemeen Dagblad*, 10 april, p. 9; Warren 1996.

⁷⁶ ‘Commentators have not always emphasised enough just how political Machiavelli’s political thought actually is. Thinking about politics is different from thinking about anything else. When we say that Machiavelli separates thinking from politics from thinking about ethics, we should add that thinking about

politics is different from thinking about lots of other things as well as thinking about ethics.' McClelland 1999, 157.

⁷⁷ Koenis 1997, 48-49.

⁷⁸ Koenis 1997, 49. Zie ook Hofstede 2001, 243. De joods-christelijke traditie kent de frictie of het onbegrip tussen enerzijds de Romeinse samenleving die rond de Middellandse Zee de pax romana vestigde en anderzijds de tribale en religieuze gemeenschappen die leefden binnen het rijk. Opgezwepen door haar geestelijken verlangde de gemeenschap van de bestuurder Pilatus dat hij het optreden van de profeet Jezus opvatte als zijnde ook staatkundig relevant en gevaarlijk. Zoals weergegeven in Matthéüs 27: 24-26: 'Toen Pilatus zag, dat niets baatte, maar dat er veeleer oproer ontstond, nam hij water, wies zich de handen ten aanschouwen van de schare en zeide: "Ik ben onschuldig aan zijn bloed; gij moet zelf maar zien, wat ervan komt." En al het volk antwoordde en zeide: "Zijn bloed kome over ons en over onze kinderen!" Toen liet hij hun Barabbas los, maar Jezus geselde hij en hij gaf Hem om gekruisigd te worden.'

⁷⁹ Martin Heidegger noemde de mens al 'geboortig', maar hij concentreerde zich op sterfelijkheid. Verhoeven 2003.

⁸⁰ Het 'hebben' betekent niet dat het gaat om een stabiele conditie. De plaats van de mens is gesitueerd in een dynamische orde.

⁸¹ Marijke Verhoeven (2003) verbond verantwoordelijkheid en transgenerationaliteit met het nataliteitsbegrip.

Bijlage B: Participatie en inspraak van Rotterdam Centraal

Impressie van de startbijeenkomst van de werkgroepen voor het masterplan Rotterdam Centraal op 22 mei 2000 in het Groothandelsgebouw te Rotterdam

- De bijeenkomst vindt plaats in een zaal boven grand café-restaurant Engels en dit horecabedrijf schenkt de gratis aangeboden koffie en thee. Het Projectbureau Rotterdam Centraal houdt kantoor in hetzelfde gebouw. De zaal kent een formele opstelling. Er wordt ingetogen gebruik gemaakt van overheadprojector, flip-over, posters aan de wand en van een grote plattegrond van het plangebied.
- Gastheren zijn Leon van Hoof, projectleider, en Michiel Koorenhof, belast met communicatie. Van Hoof spreekt helder, begrijpelijk en respectvol, zonder saai te zijn. Koorenhof spreekt wat minder soepel, doch voor hem geldt grofweg hetzelfde. Van Hoof presenteert zich als gemeentebambtenaar in dienst van de vier alliantiepartners. Hij waarschuwt duidelijk dat het nog gaat om een globaal master-plan, gereed te komen oktober 2000, om stedenbouw en niet om architectuur. Wel is het de bedoeling om straks betere berekeningen te kunnen maken voor de partners zelf en voor het rijk. Van Hoof geeft aan dat het niet gelukt is het rijk als partner mee te krijgen. Er wordt een beperkt aantal vragen gesteld, waarop serieus wordt geantwoord. De deelnemers krijgen bij binnenkomst een map met achtergrondinformatie; Van Hoof vraagt de deelnemers nadrukkelijk deze thuis door te nemen en verwijst ook naar de map bij beantwoording van vragen.
- Belanghebbenden/geïnteresseerden zijn uitgenodigd voor een startbijeenkomst, dit is de tweede van drie, waar werkgroepen gevormd worden die zich per thema zullen richten op een inbreng in de planvorming. Advertenties in lokale kranten en in reizigersblad *Metro* waren voor veel van de deelnemers de aanleiding tot hun huidige betrokkenheid. Bewoners van het gebied zijn aangeschreven. Na de startbijeenkomsten mogen individuele belangstellenden zich nog toevoegen aan de geformeerde werkgroepen. Koorenhof geeft aan dat met het participatieproces werd ingezet op draagvlakvorming, maar dat de wethouder ter correctie aangaf dat vooral een beter plan door participatie wenselijk is. De organisatie is qua omvang blij met de honderdvijfentwintig tot honderddertig aanmeldingen voor dit participatieproces (de workshops).
- Er vinden plenaire workshops plaats op 8 juni en 22 juni 2000 's avonds in het Groothandelsgebouw, gevolgd door presentaties op 30 juni 2000 's avonds. Dit zijn data waarop geen wedstrijden van het Europese voetbalkampioenschap plaatsvinden. De afzonderlijke werkgroepen worden uitgenodigd in aanvulling op de plenaire bijeenkomsten onderling contact op te bouwen. Daartoe wordt (in antwoord op een vraag tijdens de eerste startbijeenkomst) een deelnemerslijst opgesteld en verspreid. Er wordt nog een aantal rondleidingen door het plangebied georganiseerd waarvoor een uitnodiging wordt verzonden.
- Tijdens de eerste van de drie startbijeenkomsten zijn in overleg de thema's voor de werkgroepen opgesteld. Op vellen papier aan een zijwand staan thema's en aantallen deelnemers. Omwille van de werkbaarheid geeft Koorenhof aan het aantal thema's niet te willen uitbreiden. Het betreft thans: 1.a autobereikbaarheid, 1.b OV-knoop, 2.a wonen – Hofplein + programma, 2.b hoogbouw, 3.a openbare ruimte + veiligheid, 3.b routes onder de sporen, 4.a integraal plan, 4.b perspectief vanuit Noord. Volgens een deelnemer ontbreekt het thema van de relatie tussen het station en het centrum of de gehele stad. Thema 3.a kent nog maar weinig belangstelling en op suggestie van de deelnemers worden 3.a en 3.b samengevoegd, waarna de koppeling tussen stationsgebied en centrum als nieuw thema wordt

toegevoegd. Na de opgaven tijdens de derde startbijeenkomst kunnen de werkgroepen hun bezigheden aanvangen.

Impressie van de presentatie door de werkgroepen voor het masterplan Rotterdam Centraal op 30 juni 2000 in De Doelen te Rotterdam

- In de hal van het concert- en congresgebouw De Doelen zijn voor de presentaties van de werkgroepen een podium aangebracht met daarvoor stoelen in theateropstelling. Aan de wanden van de hal bevindt zich het postermateriaal van de werkgroepen. De zaal raakt op deze vrijdagavond half tot voor tweederde gevuld. Duur van 19.35 tot en met 22.41 uur.
- De medewerkers van het Projectbureau en van de betrokken partijen dragen naamkaartjes; van de deelnemers aan de werkgroepen krijgen de sprekers op het laatste moment nog een naamkaartje. De twee van Amvest verwachte medewerkers laten zich verontschuldigen. William Alsop is bij de gelegenheid aanwezig en krijgt de presentaties deels vertaald. Wethouder Hans Kombrink heeft zich niet te formeel gekleed en zit gedurende de toelichtingen van de sprekers van elk van de werkgroepen achterin de zaal. Uit de honderdveertig aanmeldingen resulteren tachtig deelnemers.
- Leon van Hoof geeft bij aanvang weer procesmatige uitleg over de stand van zaken en de politieke inbedding. In september zal er een debat worden gehouden waarin duidelijk wordt wat er van de aandachtspunten door Alsop & Störmer is meegenomen en wat niet. Suzanne Mulder 'interviewt' na de introductie door Van Hoof de sprekers van de acht werkgroepen. Zij staan daarbij voor de panelen met de posters, terwijl boven het podium met powerpoint beelden worden vertoond. De sprekers blijken vaardig en de presentatrice hoeft de hoofdpunten van hun betoog niet uit hen los te peuteren. Werkgroep 8 Integraal plan vanuit Noord voert een toneelstukje met muziek op.
- De leden van Werkgroep 3 Openbare ruimte en veiligheid stellen zich in het nieuwe station ondermeer een bezinningsruimte voor waar diverse etnisch-culturele groepen gebruik van maken en zij menen dat daklozen en drugsverslaafden beter ook een eigen ruimte geboden kan worden dan dat wordt getracht hen te weren. Bij dit laatste wordt gesproken van een nieuw 'perron 0'. Zij menen verder dat voorzieningen als een postagentschap, (nacht)apotheek en politiepost bijdragen aan de sociale veiligheid.
- De spreker van Werkgroep 4 Hoogbouw merkt op: 'De receptioniste van Nationale Nederlanden heeft nu krap negenhonderd vierkante meter voor zichzelf.' Presentatrice Suzanne Mulder spreekt inzake de beleving van hoogbouw op ooghoogte vervolgens van 'het Nationale-Nederlandentrauma'. Een ING-medewerker begint later zijn bijdrage met een verontschuldiging voor het Nationale-Nederlandengebouw.
- Na de pauze wordt er een panel geformeerd met ondermeer de sprekers van de werkgroepen. Kombrink naar voren gevraagd; hij stelt een (verkeerskundige) vraag aan het panel op een ander conceptueel niveau dan tot nog toe gebezigd, maar een spreker weet hem desalniettemin te antwoorden. In de paneldiscussie plaatsen de sprekers zelf ook strijdigheden in hun concepten of beelden tegenover elkaar, zoals een niveau -1 danwel het maaiveld voor voetgangers voor het station en de mogelijkheden voor het opslaan van de blik naar de skyline.
- Alsop merkt in zijn reactie op de presentaties op dat de mens geen worm of vogel is en dat hem dus de aarde is om zich over te bewegen. Hij en een medewerker van zijn bureau wijzen erop dat het zien en

ervaren van Rotterdam bij aankomst niet alleen dient plaats te hebben op een voorplein, maar ook al in de trein zelf. Alsop ziet het oude postsorteercentrum als waardevol gebouw en transformeert het het liefst tot hotel en niet tot parkeergarage, zoals in de werkgroepen wel geopperd is. Het parkeren is volgens Alsop een onderdeel van het geheel van de mobiliteit en niet een bijkomende kwestie. Noord in dit proces vergelijkt hij met Schotland, hetgeen een waardering van weerbaarheid lijkt te zijn.

- De presentatrice loopt ook de hal in om mensen de microfoon voor te houden. Wanneer ze hem vraagt om een reactie, stelt Joost Schrijnen van dS+V dat de auto in de maatschappij een herwaardering beleeft, er zijn er dan ook zes miljoen van. Het wegdenken van de auto in plannen vindt hij niet best en Schrijnen wijst nog op de fly-in als serieuze gedachte. Die fly-in is door anderen deze avond erg weinig genoemd, en dan alleen afwijzend. Volgens Schrijnen is in internationaal opzicht automobilititeit en parkeren in Rotterdam erg goedkoop, dus het beprijzen kan nog verder gebracht worden.
- De deelnemers doen nauwelijks of geen poging om uit de opgave van de partijen aan de stedenbouwers te breken in een tegenreactie die links of groen genoemd kan worden. Een zware component urban entertainment (een nachtdiscotheek) zou daar aanleiding voor zijn. Kombrink nuanceert het urban entertainment als trekker in het programma door erop te wijzen dat deze component in evenwicht met de rest van het centrum moet blijven en dat deze op de stationslocatie sowieso aanvullend is. De retail kan belangrijker zijn op de stationslocatie als aanvulling op de mobiliteitsfunctie. Alsop stelt voor om de term 'urban entertainment' maar uit de discussie te bannen. Verder geeft Kombrink nog procesinformatie in de zin dat hij weergeeft dat de volumes van de diverse programmaonderdelen in scenario's worden uitgewerkt, waarbij er oog is voor een uitbreiding van het wonen indien de andere functies niet 'gevuuld' worden. Stadspartij-raadslid Couwenberg springt in op een door haar gepercipieerde strijdigheid tussen de omvang van het wonen volgens de wethouder en volgens de medewerker van het ontwerp bureau. Zij brengt hierbij haar van de raadsmeerderheid afwijkende partijpolitieke standpunt naar voren. Hierop antwoordt Van Hoof dat er voor de langere termijn gepland wordt en dat daarmee een variatie in de verhouding tussen de functies ook wordt verondersteld.
- Bij de afsluiting vraagt de presentatrice aan Van Hoof wat er verder met de deelnemers gebeurt. Hij bedankt de meedenkers heel hartelijk en wil het participatietraject volhouden, waarvan deze werkgroepen voor het masterplan maar het begin vormden. In september zijn er de eerste ontwerpbeelden om de discussie te voeden en in het najaar zijn er uitkomsten van een autobereikbaarheidsonderzoek en het eigenlijke masterplan. De inbreng van de werkgroepen wordt nog in een bundel aan ondermeer de raadsleden overgedragen.

Impressie van de avondbijeenkomst voor inspraak op het masterplan Rotterdam Centraal op 15 mei 2001 te Rotterdam

- De bijeenkomst, door de onderzoeker bijgewoond tot de pauze, heeft plaats in de burgerzaal van het stadhuis. De toch al rijk gedecoreerde ruimte is smaakvol ingericht met tafels en stoelen, en de (permanent aanwezige) zetels staan nog aan de zijden van de zaal. Plankaarten en een projector en projectscherm staan opgesteld. Op het aangegeven moment van aanvang, 19.30 uur, is er nog geen publiek in de zaal. Er klinkt een stemmig muziekje. Het publiek wordt op de omloop, voor de zaal, koffie aangeboden. Bij binnenkomst wordt mensen gevraagd zich te registreren en om aan te geven of zij wensen in te spreken.

- Op het podium zitten achter de tafel Paul Heuberger van het projectteam, wethouder Hans Kombrink, Hans Stam van OBR en Joost Schrijnen van dS+V. Naast de tafel staat een katheder. Bij de bijeenkomst zijn William Alsop, verscheidene raadsleden en ambtenaren aanwezig. Leon van Hoof en Michiel Koorenhof ontbreken. Gespreksleider is Gerard Smulders, die met een microfoon rondloopt. Aan de hand van geluidsopname en stenografie wordt er verslag opgemaakt. Aangeboden documenten worden daarin ingevoegd. De bij binnenkomst geregistreerden krijgen het verslag toegezonden.
- Er zijn vier informatie-avonden over het masterplan geweest. Morgenavond is er een soortgelijke bijeenkomst als de onderhavige, dan met name voor het bedrijfsleven. Het inspraakverslag wordt besproken in de deelgemeente Noord, in de commissie ROG en in de raad.
- Schrijnen geeft eerst een korte toelichting op het masterplan. Uitgangspunt vanavond is dat de aanwezigen met het plan bekend zijn. In 2005/2006 is de hoge-snelheidslijn gereed, maar station Rotterdam Centraal nog niet. De ontwikkeling vangt 2007/2008 aan en duurt circa tien jaar.
- Ingebracht wordt het disharmonieuze uitzicht op het hoge glazen stationsdak en het verzoek om een nulmeting inzake fundering en grondwater. De voorgestelde kap is van belang om de beoogde allure te verwezenlijken, zo wordt geantwoord. Kombrink merkt op dat in contrast met eerdere uitingen, nu aan de noordzijde weinig bouwactiviteit (inclusief gehei) zal zijn. Hij zegt echter geen nulmeting toe. Schrijnen voegt toe dat schade-effecten opgenomen (kunnen) worden in de startnota in het kader van de milieu-effectrapportage.
- De fly-in staat nu niet in het plan, maar is daarmee nog niet geheel van de baan. Wel is de suggestie van langgerekt bovengronds parkeren aan het spoor, waar de fly-in naartoe zou voeren, van tafel. Gepland zijn nu ondergrondse parkeergarages aan de westzijde (bij het oude postgebouw) en boven-gronds parkeren aan de Konraadstraat (omdat hier aan de oostzijde RandstadRail al ondergronds is). Effecten qua verkeer en vervoer op met name Noord worden nader bestudeerd, en dan ook met de bewoners besproken.
- Het deelgebied Heliport wordt door hoogbouw wellicht afgesloten van de rest van de stad, zo wordt ingebracht door Marjolein Kooistra. De bewoners daar vinden het geplande bouwvolume te groot en vragen onderzoek naar effecten inzake licht, wind en verkeer. Bij verdere uitwerking van het plan hopen de bewoners meer van de bestaande groen-blauwe structuur van hun wijk geïntegreerd te zien. Kombrink antwoordt nog geen visie te hebben op de toekomst van de wijk en verwijst hier naar de rol van op de eerste plaats de deelgemeente Noord om lokale betrokkenheid (en visievorming) te faciliteren. De wethouder merkt voorts op het bouwvolume niet te kunnen en willen reduceren, alhoewel er veel flexibiliteit in is, ten eerste omdat het rijk de weg wijst naar verdere verdichting en dat vooral in de steden en ten tweede omdat het al bestaande tekort door een lager volume nog groter zou worden. Het programma wordt uiteindelijk door de raad (de commissie ROG) vastgesteld.
- Overlast aan de Delftselaan is in die zin beperkt, dat deze de route zal zijn voor langzaam verkeer en taxi's maar dat bussen over het Weena blijven gaan.
- Ingebracht wordt dat de toegangen tot drie flats tegen het Weena nu reeds door het verkeer vervuilen en dat bouwstof dit zal verergeren. Gevraagd wordt om een contactfunctie voor 24op7, waarbij er op persoonlijke basis contact is tussen bewoners en gemeente/uitvoerders. Kombrink antwoordt dat dergelijke operationele aspecten nu nog niet aan de orde zijn, maar dat voor overlast later wel aandacht zal zijn en dat de gemeente ook ervaring heeft met overlastbeperking bij (grootschalige)

bouwactiviteiten. Heuberger voegt toe dat waarschijnlijk op 20 juni 2001 het informatiecentrum in het Groothandelsgebouw opengaat, dat een baliefunctie heeft. Bereikbaarheid wordt ook telefonisch en buiten kantooruren geboden.

- De insprekers zijn goed voorbereid. Het publiek is ernstig en rustig (er klinkt zelfs geen geroezemoes). Onder de aanwezigen zijn weinig jongeren.

Bijlage C: Enquête

Rotterdam, 10 juni 2002

Geachte [naam],

In de zomer van 2000 heeft u deelgenomen aan workshops die waren georganiseerd door het Projectbureau **Rotterdam Centraal**. Aan die bijeenkomsten heb ik zelf ook deelgenomen. De planners van het nieuwe station hadden ons uitgenodigd om mee te werken aan een masterplan. Dat masterplan is inmiddels gepresenteerd. Omdat de rijksoverheid de geschatte kosten te hoog vond, hebben de gemeente en het rijk dat masterplan zelfs al aangepast.

Aan de Erasmus Universiteit Rotterdam doe ik onderzoek naar hoe de overheid ruimtelijke investeringen organiseert. Ik vraag u zeven vragen te beantwoorden over het proces van herontwikkeling van het stationsgebied. Ik wil graag weten wat uw beleving is van hoe de overheid hieraan werkt. De vragenlijst kunt u terugsturen in de bijgevoegde envelop. Deze is al gefrankeerd. Uw antwoorden zullen mij helpen om een oordeel te geven over de organisatie van ruimtelijke investeringen. Hoe **burgers** dat ervaren is van groot belang voor zulk een oordeel.

Ik dank u alvast voor uw moeite.

Met vriendelijke groet,

[getekend]

Wouter-Jan Oosten

- (1) Wat is uw hoofdactiviteit? Verricht u die voltijd of deeltijd?
- (2) Vond u het een goede zaak dat de gemeente en haar drie private partners burgers uitnodigden om mee te denken over een masterplan Rotterdam Centraal?
- (3) De ‘meedenkers’ konden in workshops hun ideeën uitwerken en die aan het einde van het participatietraject presenteren aan de gemeente en private investeerders. De voorstellen waren wel gebonden aan een programma van uitgangspunten, dat aangeeft wat voor soort station en stationsgebied het ongeveer wordt. Vond u dat u genoeg ruimte had om uw eigen ideeën naar voren te brengen?
- (4) Het nieuwe station krijgt regelmatig aandacht in de media, het Projectbureau stuurt mensen de *Nieuwsflits Rotterdam Centraal* toe en er is in het Groothandelsgebouw een Infracentrum. Vindt u dat u, door de tijd heen, voldoende informatie kunt krijgen over de herontwikkeling van het stationsgebied?
- (5) Stel dat u weer kon meedoen aan een soort workshops om uw mening te geven over de herontwikkeling, bijvoorbeeld over de vraag hoe de overlast van het bouwen beperkt kan worden. Zou u zich dan opnieuw aanmelden en meedoen?
- (6) De plannen die ambtenaren en de burgemeester en wethouders maken, moeten altijd nog goedgekeurd worden door de gemeenteraad. Dat geldt ook voor afspraken met bedrijven. Voelt u zich door de raadsleden voldoende vertegenwoordigd? Of vindt u het goed dat burgers de kans krijgen om ook zelf hun mening te geven over plannen?
- (7) Heeft u nog een specifiek advies aan de overheid?

Bijlage D: Geïnterviewde personen

Kitty l'Abée
ProRail
Utrecht, 3 november 2003

Jan Alferink
Bewonersorganisatie Rivierenbuurt-Spuikwartier
Den Haag, 24 januari 2001, met Mike Duijn

Walter Blondeel
Directie Welzijn, Economie en Bestuur, provincie Zeeland
Middelburg, 9 februari 2001

Danny Claeyss
CIBE, bureau voor communicatie
Gent, 24 februari 2000

Hennie van de Coevering
Internationale Schelde Faculteit, Hogeschool Zeeland
Rotterdam, 14 november 2001

Tobias Dander
Directoraat-Generaal Personenvervoer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Den Haag, 25 november 2003

Frank D'hondt
O2 consult
Antwerpen, 18 september 2003

Herbert Dubbelink
Rodamco Nederland
Amsterdam, 1 mei 2001

Frans Engels sr.
Engels Grandcafé Restaurant Zalen
Rotterdam, 5 juli 2002

Freerk Faber
Dienst Ruimte, gemeente Middelburg
Middelburg, 19 november 2003

Dirk Frieling
agentschap, Vereniging Deltametropool
Delft, 4 september 2002

Tom Gronheid
Eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid, provincie Overijssel
Zwolle, 4 mei 2001

Eric van Hartingsveldt
Vereniging Leiden Centraal
Leiden, 23 maart 2001, met Henk Puylaert

Hans Hazenak
Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting, gemeente Rotterdam
Rotterdam, 4 oktober 2001

Bas van Hille
Vereniging Leiden Centraal
Leiden, 23 maart 2001, met Henk Puylaert

Inge van 't Hoogerhuijs
Dienst Stedenbouw, Wonen en Verkeer, gemeente Rotterdam
Rotterdam, 12 maart 2003

Leon van Hoof
Projectbureau Rotterdam Centraal
Rotterdam, 17 oktober 2001

Roelof Hortulanus
 Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht
 Utrecht, 22 november 2000, met Mike Duijn

Kristof Hutse
 kabinet schepen Daniël Termont, stad Gent
 Gent, 23 oktober 2002

Erik de Jong
 Faculteit der Letteren, Vrije Universiteit
 Haarlem, 23 december 1999

Dirk Kazemier
 Rijksplanologische Dienst, Ministerie van VROM
 Rotterdam, 14 februari 2002

Hans Kombrink
 College van Burgemeester en Wethouders, gemeente Rotterdam
 Rotterdam, 15 april 2002

Marjolein Kooistra
 Denktank Rotterdam CS, gemeente Rotterdam
 Rotterdam, 9 november 1999

Leo Kramer
 Directoraat-Generaal Ruimte, Ministerie van VROM
 Den Haag, 25 november 2003

Peter Lacoere
 Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning, stad Gent
 Gent, 18 januari 2000

Hugo van de Logt
 Dienst Stadsontwikkeling, gemeente Arnhem
 Arnhem, 6 november 2000, met Mike Duijn

Kees Meijler
 Directie Ruimte, Milieu en Water, provincie Zeeland
 Middelburg, 19 november 2003

Frans de Mol
 Directoraat-Generaal Personenvervoer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
 Den Haag, 6 februari 2002

Ingo de Moor
 Afdeling Communicatie, Westerscheldetunnel
 Terneuzen, 10 september 2002

Martin Morsman
 ProRail
 Utrecht, 3 november 2003

Frank De Mulder
 Directie Leefmilieu, provincie Oost-Vlaanderen
 Gent, 23 oktober 2002

Evelien de Munck Mortier
 Afdeling Ontwikkeling, NS Vastgoed
 Rotterdam, 17 mei 2001

Henk Nijssen
 Directie Ruimte, Milieu en Water, provincie Zeeland
 Middelburg, 15 mei 2001

Nico Oskam
 Directie Ruimte, Milieu en Water, provincie Zeeland
 Middelburg, 19 november 2003

Peter Pol
 European Institute for Comparative Urban Research, EUR
 Rotterdam, 3 januari 2001

Félice Rameckers
 Dienst Bouwen en Wonen, gemeente Leiden
 Leiden, 20 februari 2001, met Henk Puylaert

Joost Schrijnen
 Directie Ruimte en Mobiliteit, provincie Zuid-Holland
 Den Haag, 25 juni 2002

Erik Schumacher
 Directie Infrastructuur en Vervoer, provincie Zeeland
 telefonisch, 9 september 2002

Julia Sondermeijer
 Directoraat-Generaal Ruimte, Ministerie van VROM
 Den Haag, 25 november 2003

Bart Stoffels
 Divisie Stedelijke Knooppunten, Holland Railconsult
 Utrecht, 27 maart 2000

Willem van de Ven
 Dienst Stedelijke Ontwikkeling, gemeente Den Haag
 Den Haag, 13 november 2000, met Mike Duijn

Cees de Vos
 Sector Stadsontwikkeling en -Beheer, gemeente Terneuzen
 Terneuzen, 29 november 2001

Herman van der Wiel
 Dienst Bouwen en Wonen, gemeente Leiden
 Leiden, 20 februari 2001, met Henk Puylaert

Cees de Wijs
 Gemeentewerken Rotterdam, gemeente Rotterdam
 Rotterdam, 23 oktober 2003

Youri Zomerdijk
 Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, gemeente Rotterdam
 Rotterdam, 6 februari 2001

Abstract

Representation and participation in complex policy-making

In cases of a large spatial investment, policy-making is often a complex and difficult process. It is remarked that there is insufficient decisiveness or process management in the combined action of public and private parties, including local residents. There are two options of a problem definition and a solution regarding complex policy processes of spatial planning and transport. The first option is instrumental and rational. To enlarge the decisiveness of (public) actors consultation is limited, procedures are shortened and legal obstacles (such as raised objections and local autonomy) are tackled. The second option diverges from the familiar image of rational government. Processes become more open and discursive so that policy may be more coherent and widely supported. Parties recognise mutual dependencies and they cooperate. Terms used in this second approach are communicative planning, interactive policy-making, public-private partnership and governance as network steering. In this study neither of the options of a problem definition and a solution is chosen. For some situations rationalisation may do, in other situations cooperation might be more effective. The options do not always coexist, though. This study is meant to identify tensions between models of policy-making and to propose strategies to handle those tensions.

Both further rationalisation and further cooperation put pressure on the democratic 'Rechtsstaat' tradition. Vigorous action by central government might be contrary to notions of local autonomy and legal protection of citizens. Interactive policy-making and public-private partnership might undermine the position of members of cabinet and parliament. When the democratic 'Rechtsstaat' tradition is under pressure, the legitimacy of policy may be at stake. Legitimacy is related to legality, which is crucial to rational government. Legitimacy is also related to satisfaction, which is crucial to cooperative governance. The options of rationalisation and cooperation are incorporated into representative democracy and participatory democracy, models better known in political theory. There is a field of tension between the existing system of representative democracy and the practices of participatory democracy that spring up. Tension disturbs the effectiveness and efficiency of policy and it hampers the legitimisation of policy. Changing relations between political institutions, citizens, business and idealistic organisations are at play. Tensions between representation and participation give cause for a search for strategies of organisation and management that legitimise policy-making.

The following research question is at the basis of this study:

How are representative democracy and participatory democracy expressed in spatial planning and how can these models be accommodated in spatial planning?

Action in which democracy is expressed is, first, the acting of people towards each other and, second, action against a historical and philosophical background. Action is, third, the acting for the sake of an object: space. The object of action is taken into account with an actor's choice of an approach. The significance of spatial quality is therefore highlighted in this study, alongside forms of spatial planning.

The development of the research question results in four subquestions:

- 1 What do the ideal type models of representative democracy and participatory democracy look like?
- 2 How are representative democracy and participatory democracy engaged in spatial planning and how are these models interrelated in spatial planning?
- 3 Which meanings of the spatial context of policy-making are relevant in the light of democracy?
- 4 Which forms of governance can combine representative democracy and participatory democracy in such ways that with spatial investments the models are mutually compatible and supportive?

Methodology

The study is guided by social constructivism, and that for three reasons. First, public administration and its environment have a dynamic and ambiguous character. Policy-making touches nearby investment projects, it touches policy-making of a higher level of geographical scale, government and abstraction, and/or practices at a lower level. Social interactions and meanings therein are of crucial importance not just for the capacity to act, but also for the ability to understand. The changing relations between political institutions, citizens, business and idealistic organisations are far from unequivocal. Discussion about the legitimacy of policy-making expresses that ambiguity. Second, space is a relative concept. There is an interplay between people and space. Tracing the meanings attached to space helps to understand human action. An important meaning given to space is its public nature. Third, the research question requires an interpretation of interactions within a frame of democracy theory.

Phenomena can be understood only when we understand how actors themselves interpret their world. Research therefore comprises interaction with actors, observation of the actors' activities and participation therein, interviews and the attempt to reconstruct the actors' realities. Not only the constructivist task to understand actors is a reason to join policy-making, so is the prescriptive component of the study. A researcher who also as a participant calibrated his action to the actions of fellow actors has more credible insight than does an onlooker or a researcher who veils his participation.

The empirical research focusses on spatial investments that show a high degree of intertwinement and complexity, and where arrangements of project and/or process management are operative. It can be expected that the familiar image of public administration is there most under pressure. Two cases are selected: the redevelopment of the Rotterdam Central railway station area and the regional development of Ghent-Terneuzen. The concern is how institutionalised politics, i.e. the core of representative democracy, initiates a participatory track. The concern is if citizens and their organisations, including business, use such a track. The concern is also if private actors initiate a participatory track of their own.

Processes were reconstructed with information from documents and interviews. Those interviews were semi-structured. Actors in the cases, certainly the interviewees, could comment upon a reconstruction. Joining the Rotterdam participatory track of 'meedenken', research and consultancy with TNO Inro and consultation within the spatial innovation network Habiforum were the participatory components of the research. Citizens who joined the 'meedenken' track were sent a questionnaire (see appendix). December 31st 2003 collecting empirical material came to an end.

Models of democracy

Subquestion 1 is answered in the chapters 3 and 4. In these chapters the historical and philosophical development of democracy is skimmed. The ideal type model of representative democracy consists of the procedural notion of a democratic 'Rechtsstaat', fleshed out with guaranteed and passive citizenship. The model is related to modernity, as the Western answer to the question of legitimate use of power. Characteristics of representative democracy are an abstract state, centredness and hierarchy, representation by political office holders, influential political parties, influential bureaucracy and use of legislation. With those, responsibility and trust are made real by partition. Terms such as 'position', 'jurisdiction', 'competence' and 'expertise' indicate checks and balances and an efficient division of labour. There are partitions between government and citizens, between crown or cabinet and civil service, and between fields of expertise.

The ideal type model of participatory democracy consists of the real concept of a republic fleshed out with necessarily active citizenship. The model is related to Antiquity and late modernity, as the Western answer to the question of legitimate use of power. Characteristics of participatory democracy are a vital political community, subsidiarity and horizontality, political participation by citizens and private organisations, influential non-aggregated idealistic and interest organisations (pressure groups), a vital civil society and use of non-authoritarian policy instruments. With those, responsibility and trust are made real by connection.

Spatial analysis

A first part of the answer to subquestion 2 is given in chapter 5, where the ideal type models of democracy are identified in the Dutch system of spatial planning. A second part of the answer to subquestion 2 is given in the chapters 7 and 8, with the empirical cases. Preceding that empirical study meanings given to space are extended onto the frame of analysis.

In policy discussions it becomes clear that actors have different views on space and conflicting desires concerning spatial arrangements. ‘Spatial quality’ can be considered as an umbrella for discussion and action. Subquestion 3 regarding the meanings of the spatial context of policy-making that are relevant in the light of democracy, is answered at various levels. First, the meanings of urbanity, plurality and public nature are distinguished. Urbanity is the start for the democratic ‘Rechtsstaat’. Plurality is the consequence of urbanity and it is a necessary condition for the democratic ‘Rechtsstaat’. The public nature of space is the central meaning for this study. The versatile, public city creates and is made by the political action of actors. Second, three facets of spatial quality are distinguished, each made up of three strata. Taken together these nine elements can be used as a magnifying glass to bring into view and understand the spatial orientations of actors. If urbanity, plurality and public nature are inward meanings of space, the nine elements are outward meanings of space (see figure 3).

Governance not only takes place in and from institutional politics. How much broader the public realm is depends on one’s view of democracy, though. In the model of representative democracy the public realm is concentrated in state organs, notably parliament, and in bourgeois drawing rooms, leaving public space to traffic. In the model of participatory democracy, however, a considerable part of the public realm is situated in the public space where citizens without office play their daily part in politics. In late modernity the plural and public character of cities is pressured by urban sprawl and urban decline, consumerism, mediated and virtual life. Spaces where people are confronted with the ideas or material needs of fellow citizens, spaces where actors meet and act in concert are driven back.

The facets of spatial quality can be thought of at different levels of abstraction. From most real to most abstract those levels are activity domains, quality domains and domains of meaning (see table 5). Activity domains are spatial networks dominated by the notion of place, transport networks dominated by the notion of flow, and governance networks. Quality domains are the values of experience, utility and durability, or Vitruvius’ *venustas*, *utilitas* and *firmitas*. Domains of meaning are Henri Lefebvre’s representational space, representations of space and spatial practices. Spatial quality can be sought in innovative, urban use of space, particularly if that use of space combines elements of place and flow. Such innovation constitutes a challenge to organisation and management of multiple parties, interests and values. Governance networks may meet that challenge.

Rotterdam Central

The redevelopment of the Rotterdam Central railway station area is a case study that comprises three large investments. First, the realisation of infrastructure for the high-speed train to Belgium and France. Second, the improvement of regional transport, particularly a light rail connection between Rotterdam and The Hague. Third, various projects upgrading the city centre.

During 1998-2001 the city of Rotterdam, Dutch Railways, ING and Rodamco formed an 'alliance' to produce a master plan for the redevelopment of the railway station area. This alliance was to be the public-private partnership that national government required in key projects. ING is a major bank and insurance company. Rodamco is a major real estate company. The alliance set up a project organisation that facilitated the work on the master plan by the four parties and that took care of public relations. The alliance invited local residents and commuters to participate in the planning. National government awaited the plan. The plan failed the test, particularly the government's financial conditions. The redevelopment was then cast less ambitious. Five parties continue the planning: the city and urban region of Rotterdam, the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, the Ministry of Transport, Public Works and Water Management and Dutch Railways.

The case study shows that public administration starts participatory policy-making and that citizens do accept when they are invited to participate. However, public administration cannot break with its tradition of representative policy-making. The ineffectiveness of participation damages the trust given by citizens and business. Remark that an important reason for national government to hold on to representative democracy is to give account, the risk to fail institutionalised trust. The frustration in cooperative governance hinders connections between spatial, transport and governance networks. The failure of connections reduces possibilities for innovation in use of space. The large investments are taken up in a rather fragmented way, as a result of which the potential railway station area synergy is perhaps not realised.

In this case the spatial context of policy-making seems split up. The meanings of a transport network and flow are favoured in representative democracy, whilst the meanings of a spatial network and place are favoured in participatory democracy. National actors on the one hand and local actors, including private investors, on the other hand adhere to different values for the use of space.

Both the relation between the models of democracy and the relation between spatial orientations show that the allocation of the means to invest has major consequences for the interactions between actors and for the policy executed by them. The inclination to partition steering competencies (sectors, budgets) proves stronger than the willingness to connect solutions to complex problems.

Ghent-Terneuzen

The regional development of Ghent-Terneuzen is a case study that comprises five large developments. First, at the local level but across municipal borders activities such as environmental protection, extension of business premises and housing are intensified. Second, after long discussion the Westerscheldt Tunnel was realised. Third, there are developments in water management. Fourth, broad strategies are formulated for the development of the South-West of the Netherlands and the West of Flanders. Fifth, the knowledge infrastructure of the Ghent-Terneuzen region is consolidated.

Some of the developments in the region can be mentioned here. During 1989-2002, local public and private actors worked on issues of environmental hazards, expansion of business premises and habitation in the Ghent-Terneuzen canal zone. This took place in a Dutch and a Flemish 'ROM' project. Authorities at higher scale levels supported both the Dutch and Flemish project. The project first ran on the Dutch side. Actors on the Flemish side took inspiration from the Dutch but adapted the project to their own priorities. Other developments in which municipalities and provinces feature are the development of Zeeland and Flemish ports and the trans-national programme managed by the euroregion. National authorities (finance and) dominate three other issues. Those issues are the nautical access to Antwerp and Ghent, the Scheldt water quality and the infrastructure related to the Westerscheldt Tunnel. Bilateral discussion on these issues is tied to (and held up by) other bilateral issues, such as the high-speed train.

The case study shows that public administration initiates some isolated opportunities for participation in policy-making. Citizens and business hardly seized such opportunities, certainly not at the regional level of scale. Some corporatist arrangements were added to representative democracy: representatives of industry, agriculture, fisheries and ecology are involved in policy-making. It is observed that governance networks do not reach out much, which makes it likely that not all possibilities to mitigate tensions between spatial and transport networks are tried. In the case, these tensions appear as conflicts between maritime-industrial economics and estuary ecology. Governance networks such as the ROM projects do facilitate sound development. Even if in sparsely populated Zeeland the circumstances for public-private partnership to realise road infrastructure are not ideal, more trust originating from cooperative governance would stimulate innovation capable of defusing the conflict between economics and ecology. Such innovation may be related to the transformation into post-industrial economics, it might also consist of improving logistics. Logistic improvement requires a joint effort of port and other transport companies. A logistic chain within the maritime-industrial cluster could be an aim for cooperative governance and a stronger governance network. It would be fatal to such development if national government would hinder regional action.

In the Ghent-Terneuzen case, the spatial context of policy-making can be considered in different ways. First, there are orientations less strong but comparable to those in the Rotterdam Central case: in representative democracy a transport network and flow are favoured, whilst in participatory democracy a spatial network and place are favoured. Second, thanks to the identity of the population on both sides of the border and the size of the Ghent provision area (which includes Zeeuws-Vlaanderen) the region has a potential that is hardly drawn on. To confirm and recognise the regional identity and particularly to stimulate media and occasions of communication at the regional scale level would improve the conditions for (participatory) policy-making at that level. While in the Rotterdam Central case the opportunities to realise durable quality are perhaps not seized, actors in the Ghent-Terneuzen case hardly notice such opportunities.

Findings

In chapter 9 the research question, methodology and selection of empirical cases are reflected upon. The main question was how representative democracy and participatory democracy are expressed in spatial planning and how these models can be accommodated in spatial planning. One of the subquestions was which meanings of the spatial context of policy-making are relevant in the light of democracy. In this regard the conclusion from the case studies is that national public actors are most inclined towards the spatial values of transport or flow, and that local actors are most inclined towards the values of space or place. Strategies of legitimising action can seize at this pattern. That means a steering actor switches from one meaning of spatial quality to another, connecting those meanings or at least anticipating their confrontation. It can be prudent to combine within a policy process (next to or following each other) actors who adhere to different values.

With the case studies it is pointed out how representative democracy and participatory democracy are engaged in spatial planning. The aim is for combinations in which the models are mutually compatible and supportive. That means government or governance may find an equilibrium of spatial values and the most robust basis for legitimacy.

Strategies of legitimising action

Chapter 9 ends with the indication of four strategies of legitimising action. Such strategies are referred to as ‘connected steering’. The success or failure of spatial arrangements depends on actors’ mutually supportive action, which requires mutual understanding. A first strategy is to bring closer together public law, with ‘Rechtsstaat’ and democracy, and private law. This is a parallel connection. Principles of public law can be translated to the activities of private actors.

The trend of 'good corporate governance' is welcome if it increases transparency and accountability, and if it stimulates quality management.

A second strategy is to create more opportunities for institutionalised politics and the population to interact. That requires staff or other support for political office holders, capacities of political parties and skills of citizens. These are successive connections, because policy does well by both formal politics and broad societal involvement but not all at the same time. Representatives and participants need to recognise each other's roles. For that matter, the concept of citizenship is further discussed in the appendix concerning political action and particularly Hannah Arendt's thought.

A third strategy is to reform the institutions of public administration. Project organisations that reach out to diverse interests and views can be commissioned with spatial investments. These organisations would show horizontal accountability and would not be in need of much top-down political steering. The very branches of national government might be organised along this line, retuning the idea to separate political decision-making and expert policy execution.

A fourth strategy is to seek a spatial equilibrium, both in separate cases and in general. The policy arena for a spatial investment should comprise different actors who adhere to specific meanings of spatial quality. In general the plurality and public character of cities is to be maintained. Finally, within parliament some representation of regions might help national government to cope with tensions such as the centre-periphery dichotomy.

Literatuur

A

- Aalst, I. van, G. Burghouwt & R. Oldebesten (2004) De luchthaven als fantasy city, Van vervoersfabriek tot fun factory, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 20, nr. 4, pp. 40-44.
- Aalst, I. van & E. Ennen (2002) *Openbare ruimten: tussen activiteit en attractiviteit*, Utrecht: NETHUR/Ministerie van VROM Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting.
- Aalst, I. van & J. van Weesp (2000) *De Randstad als metropool, 5e Nota*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Abaza, M. (2001) Shopping Malls, Consumer Culture and the Reshaping of Public Space in Egypt, *Theory, Culture & Society*, jg. 18, nr. 5, pp. 97-122.
- Achterhuis, H. & B. Elzen (red.) (1998) *Cultuur en mobiliteit*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- Adviescommissie Sociaal-Economische Vernieuwing Rotterdam (1987) *Nieuw Rotterdam, Een opdracht voor alle Rotterdammers*, Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst (2001) *De kaderstellende visie op toezicht (tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht)*, Den Haag: Ministerie van BZK Directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen.
- Afdeling RO Stad & Regio (1999) *Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010, Meer stad, meer toekomst, Voorontwerp structuurplan*, Rotterdam: gemeente Rotterdam Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting.
- Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling (2001) *Stedelijke netwerken op nationaal en regionaal schaalniveau: de provincie als scharnierpunt*, Delft: TNO Inro.
- Aken, T. van (1996) *De weg naar projectsucces, Eerder via werkstijl dan via instrumenten*, Utrecht: Uitgeverij De Tijdstroom.
- Alberts, J. & K. Berkhout (2003) 'Politiek moet weer aan de knoppen draaien', PvdA-lijsttrekker Wouter Bos is sceptisch geworden over marktwerking, *NRC Handelsblad*, 7 januari, p. 12.
- Alberts, J. & K. Berkhout (2003) Weg met het amateurkapitalisme, Felix Cohen van Consumentenbond over marktwerking, *NRC Handelsblad*, 13 februari, p. 14.
- Albrechts, L., P. Leroy, J. Van den Broeck, J. van Tatenhove & K. Verachtert (2000) Gebiedgericht Beleid in de steigers, *Ruimte & Planning, Tijdschrift voor ruimtelijke planning, stedenbouw en huisvesting*, jg. 20, nr. 1, pp. 137-145.
- Alexander, C., S. Ishikawa & M. Silverstein, m.m.v. M. Jacobson, I. Fiksdahl-King & S. Angel (1995) *Steden, gebouwen, constructie, Een patroontaal*, Drachten: Educare.
- Alkadry, M.G. (2003) Deliberative Discourse Between Citizens and Administrators: If Citizens Talk, Will Administrators Listen?, *Administration & Society*, jg. 35, nr. 2, pp. 184-209.
- Almelo, L. van (1999) Vijfde Schiphol-baan mist onafhankelijk regisseur, *Openbaar Bestuur magazine*, jg. 2, nr. 2, pp. 54-57.
- Alvesson, M. & K. Sköldbberg (2002) *Reflexive Methodology, New Vistas for Qualitative Research*, Londen/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- Ammelrooy, A. van (1999) Het grote ego van de politiek, *de Volkskrant*, 2 oktober, p. 3R.
- Anderson, C.J. & C.A. Guillory (1997) Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems, *American Political Science Review*, jg. 91, nr. 1, pp. 66-81.
- Andersson, P.C., B. Egeter, A.M. van den Broeke & J.M. Schrijver (1999a) *Effecten van een goede autobereikbaarheid van HST-stationslocaties*, Delft: TNO Inro.
- Andersson, P.C., B. Egeter, A.M. van den Broeke & J.M. Schrijver (1999b) *Effecten van een goede autobereikbaarheid van HST-stationslocaties, Achtergrondrapportage*, Delft: TNO Inro.
- Andriessen, M. & W. Oosten (2002) Systemen en zeggenschap, *Idee, Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66*, jg. 23, nr. 3, pp. 15-16.
- Angerman, A., A. Domingo, I. Horstik, E. Kalk & P. Sturm (2002) *Participatie in het publiek domein, Eindverslag onderzoek grotestedenbeleid*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Ankersmit, F. (2004) Het einde van de geschiedenis en de laatste socialist, *NRC Handelsblad*, 28 februari, p. 17.

- Ankersmit, F.R. (2003) Nieuw elan voor een vormeloze zak meel, *NRC Handelsblad*, 4 januari, p. 7.
- Ankersmit, F.R. (2000) Vorm en inhoud in de lege staat, Naar aanleiding van: P.H.A. Frissen, 'De lege staat', *Bestuurskunde*, jg. 9, nr. 4, pp. 182-190
- Ankersmit, F.R. (1990) *De navel van de geschiedenis, Over interpretatie, representatie en historische realiteit*, Groningen: Historische Uitgeverij Groningen.
- Ankersmit, F.R., P. den Boer, A.A. van den Braembussche, L.J. Dorsman, H.W. von der Dunk, W.J. van der Dussen, P.F.M. Fontaine, A.E.M. Janssen, E.H. Kossmann, C.F.G. Lorenz, C. Trompetter & P.H.H. Vries (1988) *Over nut en nadeel van geschiedtheorie voor de historicus*, Leiden: Stichting Leidschrift.
- Arendt, H. (1961) *Between Past and Future, Six Exercises in Political Thought*, Londen: Faber and Faber.
- Arendt, H. (1990) *On Revolution*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Arendt, H. (1970) *On Violence*, San Diego/New York/Londen: Harcourt Brace.
- Arendt, H. (1998) *The Human Condition*, Chicago/Londen: The University of Chicago Press.
- Arendt, H. (1979) *The Origins of Totalitarianism*, San Diego/New York/Londen: Harcourt Brace & Company.
- Aristotle (1995) *Politics*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Asbeek Brusse, W., H. van Dalen & B. Wissink (2002) *Stad en land in een nieuwe geografie, Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek*, Den Haag: WRR.
- Asperen, G.M. van (1998) *Het bedachte leven, Beschouwingen over maatschappij, zingeving en ethiek*, Amsterdam: Boom.
- Ast, J. van (2000) *Interactief watermanagement in grensoverschrijdende riviersystemen*, Delft: Eburon.
- Ast, J.A. van & L. Korver-Alzerda (1994) *SCHAR, De Schelde en handhaving regelgeving in Vlaanderen en Nederland*, Rotterdam: EUR Erasmus Studiecentrum voor Milieukunde.

B

- Baaré, D. (2004) Belvedere biedt mooi uitzicht, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 20, nr. 2, pp. 21-22.
- Baarse, M.V. van & S. Kemper (2003) *Het jammerlijke falen van de publiek-private samenwerking Vinex*, www.cobouw.nl.
- Backes, Ch., Th.G. Drupsteen, P.C. Gilhuis & N.S.J. Koeman (red.) (2001) *Milieurecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Baehr, P. (2002) Identifying the Unprecedented: Hannah Arendt, Totalitarianism, and the Critique of Sociology, *American Sociological Review*, jg. 67, nr. 6, pp. 804-831.
- Baelus, J., F. De Mulder, A. Moerman & J. Van den Broeck (2000) ROM-project Gentse Kanaalzone, Een geïntegreerd gebiedsgericht proces, *Ruimte & Planning, Tijdschrift voor ruimtelijke planning, stedenbouw en huisvesting*, jg. 20, nr. 1, pp. 85-101.
- Baiocchi, G. (2003) Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance, *American Sociological Review*, jg. 68, nr. 1, pp. 52-74.
- Bakker, E.P. & S.C. de Hoo (1978) *Wegenbouw in discussie, Autonomie en afhankelijkheid in een ééndimensionale verkeerspolitiek*, Leiden: Rijksuniversiteit Leiden Sociologisch Instituut.
- Bakker, G. & A. Oosterman (2001) Breda met hoge snelheid, Ambities, tactieken en vooruitzichten, *Archis*, nr. 6, pp. 41-45.
- Baks, H.P.S. (2000) Meer Markt, Andere Overheid, *Tijdschrift Privatisering*, jg. 7, nr. 2, pp. 13-17.
- Ball, T. & R. Dagger (1999) *Political Ideologies and the Democratic Ideal*, New York e.a.: Longman.
- Balthazar, H. (2001) *Een provincie in Europa, Balans van 10 jaar grensoverschrijdende Europaprojecten in Oost-Vlaanderen*, Gent: provincie Oost-Vlaanderen.
- Banister, D. (red.) (1995) *Transport and Urban Development*, Londen: E & FN Spon.
- Barber, B. (1984) *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press.

- Bast, G.H., S.W. Couwenberg, L.J.Th. Kuenen-Janssens & J.M. ter Steeg (red.) (1977) *Deskundigheid en democratie*, Baarn: Bosch & Keuning/Rotterdam: Nederlands Gesprek Centrum.
- Bayer, M. (2003) Nieuwe Sleutelprojecten: samen geld op tafel leggen, *ROM, Maandblad voor ruimtelijke ontwikkeling*, jg. 21, nr. 12, pp. 22-25.
- Beeck, A.-L. Op de (2001) Permanente uitzonderingsregels met een tijdelijk karakter, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 17, nr. 4, pp. 33-35.
- Beek, H.M. ter & G.F. Klinkers (2000a) *Intensief ruimtegebruik en publiek-private samenwerking, Quick scan op wederzijdse invloed intensief ruimtegebruik en publiek-private samenwerking bij zeven lokale ontwikkelingsprojecten, Eindrapport*, Utrecht: Cap Gemini Ernst & Young.
- Beek, H.M. ter & G.F. Klinkers (2000b) *Intensief ruimtegebruik en publiek-private samenwerking, Quick scan op wederzijdse invloed intensief ruimtegebruik en publiek-private samenwerking bij zeven lokale ontwikkelingsprojecten, Bijlagerapport*, Utrecht: Cap Gemini Ernst & Young.
- Beekman, P. (1993) *Stedebouwkunde en stadsbestuur*, Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven Faculteit Bouwkunde.
- Beiner, R. (1990) Hannah Arendt and Leo Strauss, The Uncommenced Dialogue, *Political Theory*, jg. 18, nr. 2, pp. 238-254.
- Bekkers, V.J.J.M. (2001) De mythen van de elektronische overheid. Over retoriek en realiteit, *Bestuurswetenschappen*, jg. 55, nr. 4, pp. 277-295.
- Bekkers, V. & W. Oosten (2002) E-government en de burger, Een interview met Roger van Boxtel, *Idee, Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66*, jg. 23, nr. 3, pp. 17-18.
- Bemer, R. (1999) Zoektocht naar efficiënte allocatie van grond, *Economisch Statistische Berichten*, jg. 84, nr. 4233, pp. d2-d3.
- Ben-Eliezer, U. (1993) The Meaning of Political Participation in a Nonliberal Democracy, The Israeli Experience, *Comparative Politics*, jg. 25, nr. 4, pp. 397-412.
- Benjamin, W. (1992) *Kleine filosofie van het flaneren, Passages, Parijs, Baudelaire*, Amsterdam: Uitgeverij Sua.
- Bennema, P. (2000) Grenzeloze inhoud bepaalt samenwerking rond Groningen en Assen, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 81, nr. 1, pp. 28-32.
- Berculo, P. (2000) Deltametropool rekent af met digitale discussies, *Agora, Ontmoetingsplatform voor wetenschap en samenleving op het gebied van ruimtelijke ordening en gebouwde omgeving*, jg. 16, nr. 2, p. 8.
- Berg, J.Th.J. van den, Th.L. Bellekom, H.-M.Th.D. ten Napel & E.M. Peeters (red.) (1995) *Inleiding Staatskunde*, Deventer: Kluwer.
- Berg, L. van den & P.M.J. Pol (1999) *The High-Speed-Train Station and Urban Revitalisation, A comparative analysis of station areas in the cities of Amsterdam, Antwerp, Berlin, Cologne, Dortmund, Lille, Munich, Rotterdam and Utrecht*, Rotterdam: EUR European Institute for Comparative Urban Research.
- Berkhout, D.M., G. Beukema, P. Nieuwenhuijsen & Y.C.C. Sinnige (red.) (2002a) *Bijlagen, Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- Berkhout, D.M., G. Beukema, P. Nieuwenhuijsen & Y.C.C. Sinnige (red.) (2002b) *Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- Bernauer, J.W. (red.) (1987) *Amor Mundi, Explorations in the Faith and Thought of Hannah Arendt*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Bertolini, L. (2001a) Björn Hordelink (2000) Creëert een Rondje Randstad ruimte?, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 17, nr. 3, p. 28.
- Bertolini, L. (2001b) Knopen en netwerken als gemiste kans?, *Rooilijn, Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, jg. 34, nr. 4, pp. 196-200.
- Bertolini, L. (1999) Spatial Development Patterns and Public Transport: The Application of an Analytical Model in the Netherlands, *Planning Practice & Research*, jg. 14, nr. 2, pp. 199-210.

- Bertolini, L. (1998) Station Area Redevelopment in Five European Countries: An International Perspective on a Complex Planning Challenge, *International Planning Studies*, jg. 3, nr. 2, pp. 163-184.
- Bertolini, L. & M. Dijst (2001) Mobiliteitsmilieu als planningsconcept, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 17, nr. 2, pp. 10-14.
- Bertolini, L. & T. Spit (1998) *Cities on Rails, The redevelopment of railway station areas*, Londen/New York: E & FN Spon.
- Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & L. Schaap, m.m.v. K.M. Tan & W.J. Verheul (2002) *Participatiebevordering in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000, Een andere analyse van evaluaties*, Rotterdam: EUR Faculteit Sociale Wetenschappen Centre for Local Democracy.
- Beus, J. de (2001a) *Een primaat van politiek*, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Beus, J. de (2001b) Rot en radeloos, Over de opkomst van de toeschouwersdemocratie, *NRC Handelsblad*, 30 juni, pp. Z1-Z2.
- Beusekom, E. van (red.) (2000) *de Architectonische Opgave*, Den Haag: Ministerie van LNV, bijlage *Blauwe Kamer*, nr 3.
- Bijl, R. van der & P.P. Witsen (2000) Probleemoplossers versus toekomstdenkers, *Blauwe Kamer, Tijdschrift voor landschapontwikkeling en stedenbouw*, nr. 4, pp. 28-36.
- Blerck, H. van, m.m.v. F. Evers (1999) Een nota met een culturele dimensie of een nota als cultuurdaad?, *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 80, nr. 6, supplement pp. 5-8.
- Blomley, N., D. Delaney & R.T. Ford (red.) (2001) *The Legal Geographies Reader, Law, Power, and Space*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Blotevogel, H.H. (2000) Rationality and Discourse in (Post)Modern Spatial Planning, in: W. Salet & A. Faludi (red.), *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, pp.21-134.
- Bluhm, W.T. (1978) *Theories of the Political System, Classics of Political Thought and Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Blumer, H. (1994) Symbolic Interactionism, in: R. Collins (red.), *Four Sociological Traditions, Selected readings*, New York/Oxford: Oxford University Press, pp. 304-321.
- Bodelier, R. (2004) 'Ik wilde o zo graag in Clintons oor fluisteren', *Filosofie Magazine*, jg. 13, nr. 2, pp. 26-29.
- Boekema, F. & G. Allaert (red.) (1999) *Grensoverschrijdende activiteiten in beweging, Grensregio's, onderzoek en beleid*, Assen: Van Gorcum.
- Boekema, F. & E. Kuijpers (red.) (2001) *Westerscheldetunnel, Op weg naar nieuwe economische dynamiek in een Nederlands-Vlaamse grensregio?*, Maastricht: Shaker Publishing.
- Boelens, L. (1985) *Historie, Kritiek en Ontwerp, Stadsontwerp en maatschappelijke ontwikkeling*, Delft: Delfse Universitaire Pers.
- Boelens, L. (red.) (2000) *Nederland netwerkenland, Een inventarisatie van de nieuwe condities van planologie en stedenbouw*, Rotterdam: NAi Uitgevers.
- Boelens, L. (1990) *Stedenbouw en planologie: een onvoltooid project, Naar het communicatief handelen in de ruimtelijke planning en ontwerp*, Delft: Delfse Universitaire Pers.
- Boer, J. (2000) Dromen van een Hollandse metropool, *Intermediair*, 7 december, pp. 43-43.
- Boer, N. de (1988) De luchtspiegelingen van de Vierde nota, Met veel woorden en weinig beleid op weg naar 2015, *Archis*, nr. 6, pp. 16-19.
- Boersema, J. & A. Lengkeek (2001) Castells daagt jonge geographen uit, *Geografie*, jg. 10, nr. 5, pp. 42-43.
- Boo, M. de (2002) Stagnatie in de delta, Provincie wil meer dynamiek in Zeeuwse wateren, *NRC Handelsblad*, 9 november, p. 35.
- Boomen, T. van den (2002) Kruispunt van culturen, Rotterdam Centraal, van publiek terrein naar 'frictievrije ruimte', *NRC Handelsblad*, 7 september, pp. 25-26.
- Boomkens, R. (1998) *Een drempelwereld, Moderne ervaring en stedelijke openbaarheid*, Rotterdam: NAi Uitgevers.
- Boomkens, R. (2002) Veiligheid, verbeelding en openbaarheid, Naar een monadologische visie op de stad, *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 83, nr. 3, pp. 12-17.

- Boomkens, R.W., A.Th. van Delden, L.A. de Klerk, S. Musterd, H.S. Yap & H.C. van der Wouden (1997) *Stad zonder horizon, Stadspolitiek en stedelijke ontwikkeling in Nederland*, Amsterdam: Van Gennep.
- Boor, W.S. van der (1991) *Stedebouw in samenwerking. Een onderzoek naar de grondslagen voor publiek-private samenwerking in de stedebouw*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Boschken, H.L. (2000) Behaviour of Urban Public Authorities Operating in Competitive Markets, Policy Outcomes in Mass Transit, *Administration & Society*, jg. 31, nr. 6, pp. 726-758.
- Bouma, J.-D. (2002a) Bushokjes, kioskes en tramrails: Weg ermee!?, *NRC Handelsblad*, 14 oktober, p. 3.
- Bouma, J.-D. (2004) Het gaat helemaal niet zo slecht met de NS, *NRC Handelsblad*, 27 februari, p. 13.
- Bouma, J.-D. (2002b) Het station moet weer leuk worden, *NRC Handelsblad*, 14 oktober, p. 1.
- Bouman, C.P. (2000) *Technische tijd en sabbat, Een onderzoek naar de relatie tussen de sabbattijd als tijd van de openbaring en tijd in een door techniek bepaalde werkelijkheid*, Zoetermeer: Uitgeverij Boekencentrum.
- Bout, E. (red.) (2000) *The Border Story*, Amsterdam: Agora Europa.
- Bout, H. (2002) Frankensteinvodsel, Beginselen, gevolgen en de commissie-Terlouw, *Idee, Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66*, jg. 23, nr. 1, pp. 14-16.
- Bovens, M., W. Derksen, W. Witteveen, F. Becker & P. Kalma (1995) *De verplaatsing van de politiek, Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal (2001) *Openbaar bestuur, Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Boxtel, R. van (2000) ICT biedt steden volop nieuwe kansen, *Geografie*, jg. 2, nr. 2, pp. 28-40.
- Boxtel, R. van (2001) Leven in de informatiemaatschappij, in: J. Veldhuizen (red.), *D66: een blijvend appèl, 35 jaar werken aan vernieuwing*, Den Haag: D66, pp. 54-57.
- Braam, A. van (1989) *Filosofie van de bestuurswetenschappen*, Leiden: Martinus Nijhoff.
- Braembussche, A. Van den & M. Weyembergh (red.) (2002) *Hannah Arendt, Vita activa versus vita contemplativa*, Budel: Damon.
- Brand, A. (2000) Deltametropool: droom of belangengroep?, Stadshavens passen niet in een stedelijk veld, *Agora, Ontmoetingsplatform voor wetenschap en samenleving op het gebied van ruimtelijke ordening en gebouwde omgeving*, jg. 16, nr. 2, pp. 6-8.
- Brasz, H.A. (1988) *Een kleine methodologie van de bestuurskunde*, Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Brasz, H.A. (1976) *Methoden van de bestuurskunde, Een inleiding tot de praxeologie van het openbaar bestuur*, Driebergen: Stichting Public Administration Counseling.
- Breier, K.-H. (2002) *Arendt*, Rotterdam: Lemniscaat.
- Brink, H. van den (red.) (1992) *Bestuur en territoire, Opstellen aangeboden aan drs. A. Bours*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Broeck, P. van den (2000) Omgaan met fragmentatie, Een strategie voor het gebied rond Antwerpen, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 81, nr. 2, pp. 21-25.
- Brugge, R. ter, H.D. Hilbers, H.J.M. Puylaert, O. Raspe & J.M. Schrijver (2000) *Investeren in de Deltametropool, Hoe besteden we onze Euro's het beste?*, Delft: TNO Inro.
- Bruijn, H. de (2000) *Processen van verandering*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Bruijn, H. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos & W. Veeneman (red.) (2004) *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1999) *Management in netwerken*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld (2002) *Procesmanagement, Over procesmanagement en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service.
- Bruinsma, G.J.N. & M.A. Zwanenburg (red.) (1992) *Methodologie voor bestuurskundigen, Stromingen en methoden*, Muiderberg: Coutinho.
- Buck Consultants International (2000) *Actieplan Goederenvervoer Zeeland*, Nijmegen: Buck Consultants International.

Buddingh', H. (2003) Belgische spoorwegen moeten efficiënter worden met behoud van dienstverlening, *NRC Handelsblad*, 18 september, p. 14.

Bullinga, M. (1999) *Een Ministerie van Ruimte & Tijd, Naar een duurzame netwerksamenleving*, Den Haag: Ministerie van VROM.

Bullivant, L. (2000) Overweeg het onmogelijke, Will Alsop over zichzelf en de tanende rol van de Nederlandse architect, *Bouw*, jg. 55, nr. 11, pp. 22-24.

Bunt, H. van de (2004) Misdadbestrijding als angstmanagement, *Pluche, Essays en verhalen over openbaar bestuur*, nr. 5, pp. 90-97.

Burbank, M.J., G. Andranovich & C.H. Heying (2002) Mega-events, Urban Development, and Public Policy, *The Review of Policy Research*, jg. 19, nr. 3, pp. 179-202.

Burg, F.H. van der (1973) *Representatie en participatie*, Deventer: Kluwer.

Burgers, J., A. Kreukels & M. Mentzel (red.) (1993) *Stedelijk Nederland in de jaren negentig, Sociaal-wetenschappelijke opstellen*, Utrecht: Jan van Arkel.

Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven (1997) *Beginnelen van de democratische rechtsstaat, Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Burns, D. (2000) Can Local Democracy Survive Governance?, *Urban Studies, An International Journal for Research in Urban and Regional Studies*, jg. 37, nr. 5/6, pp. 963-973.

Business Highlights, Gemeente Arnhem opnieuw in opbouw (2000) Den Haag: Revue Arts.

Büthe, T. (2002) Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence, *American Political Science Review*, jg. 96, nr. 3, pp. 481-493.

C

Cammen, H. van der & M.A. de Lange (1998) *Ontwikkelingen in wetenschap en technologie, Sturingstheorieën en landelijke gebieden*, Den Haag: Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek.

Canoy, M. & C. van Ewijk (1999) De Grondwolf bijt niet, *Economisch Statistische Berichten*, jg. 84, nr. 4233, pp. d24-d30.

Canoy, M., M. Janssen & B. Vollaard, m.m.v. G. van Bork & M. Ham (2001) *PPS: een uitdagend huwelijk, Publiek-Private Samenwerking bij Combinatieprojecten*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Carver, T. (2002) Discourse analysis and the 'linguistic turn', *European Political Science*, jg. 2, nr. 1, pp. 50-53.

Casseres, J.M. de (1933) *Grondslagen der planologie*, Utrecht: A. Oosthoek's Uitgevers-Maatschappij.

Castells, M. (1998) *The Information Age, Economy, Society and Culture, Volume I The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell Publishers.

Castells, M. (1997a) *The Information Age, Economy, Society and Culture, Volume I The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell Publishers.

Castells, M. (1997b) *The Information Age, Economy, Society and Culture, Volume II The Power of Identity*, Oxford: Blackwell Publishers.

Centrale Afdeling Voorlichting (1973) *Openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid, Verkorte weergave van de nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Charon, J.M. (1992) *Symbolic Interactionism, An Introduction, An Interpretation, An Integration*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Clercq, B.J. de (1994) *Macht en principe, Over rechtvaardiging van de politieke macht*, Tielt: Lannoo.

Clercq, F. le & P.H.R. Langeweg (1997) Principes van knooppuntvorming, Selectief verbeteren van de autobereikbaarheid, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 78, nr. 3, pp. 16-21.

Coenen, F.H.J.M. (2002) Veranderingen in de planmatige aanpak van het milieubeleid, *Beleidswetenschap, Kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk*, jg. 16, nr. 1, pp. 51-67.

- Coenen, F. & J. Janssens (1999) De grenzen van het integreren van beleid door planning: Ervaringen met provinciale milieubeleidsplanning, *Beleidswetenschap, Kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk*, jg. 13, nr. 3, pp. 107-124.
- Colenbrander, B. (1999) *De verstrooide stad*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Colenbrander, B. (2001) Het stedelijk netwerk als ontwerpopgave, De crux van de nota, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 82, nr. 2, pp. 23-27.
- College van Burgemeester en Wethouders (1987) *Vernieuwing van Rotterdam*, Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Collins, R. (red.) (1994) *Four Sociological Traditions, Selected readings*, New York/Oxford: Oxford University Press.
- Commissie-Olierook (1999) Investeringsvoorstel 'meervoudig ruimtegebruik', bijlage bij: Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik, *Plan van Aanpak*, Gouda: EMR.
- Competition, Public Transport and Service Innovations* (2002) Delft: The Netherlands TRAIL Research School.
- Commissie voor de milieueffectrapportage (2003) *Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport Kanaalkruising Sluiskil*, Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Commissie voor de milieueffectrapportage (2001) *Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport Transformatie Rotterdam Centraal*, www.eia.nl.
- Considine, M. & J.M. Lewis (2003) Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand, *Public Administration Review*, jg. 63, nr. 2, pp. 131-140.
- Constant, B. (1988) *Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Corvers, F., B. Dankbaar & R. Hassink (1994) *Euregio's in Nederland, Een inventarisatie van economische ontwikkelingen en beleid*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad Commissie Ontwikkeling Bedrijven.
- Cörvers, R. (2001) *Netwerksturing bij natuurontwikkeling, Bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedsgerichte projecten*, Maastricht: Shaker Publishing.
- Cörvers, R.J.M., P. Glasbergen & A.F.A. Korsten (2003) Netwerksturing bij natuurontwikkeling, *Bestuurswetenschappen*, jg. 57, nr. 3, pp. 205-227.
- Cosgrove, D. (1990) Environmental thought and action: pre-modern and post-modern, *Transactions of the Institute of British Geographers*, jg. 15, nr. 3, pp. 344-358.
- Cosgrove, D.E. (1979) John Ruskin and the Geographical Imagination, *Geographical Review*, jg. 69, nr. 1, pp. 43-62.
- Couwenberg, S.W. (1999) Democratisering op alle niveaus, *de Volkskrant*, 23 maart, p. 9.
- Couwenberg, S.W. (2000) Niet alleen de senaat is aan herziening toe, *NRC Handelsblad*, 7 februari, p. 7.
- Crang, M. & N. Thrift (red.) (2000) *Thinking space*, Londen: Routledge.
- Crick, B. (1982) *In Defence of Politics*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Crone, J. & H. Mulder (2004) Jan Hoogstad & Joost Ector van Hoogstad Architecten: Loskomen van dogma's, *Bouw*, jg. 59, nr. 1, pp. 6-10.

D

- Daalder, H. (1995) *Van oude en nieuwe regenten, Politiek in Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Daemen, H. & L. Schaap (red.) (2000) *Citizen and City, Developments in fifteen local democracies in Europe*, Delft: Eburon.
- Daemen, H.H.F.M. & J.J.A. Thomassen (1998) Afstand tussen burgers en overheid, in: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 281-283.
- Dahl, R.A. (1979) *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven/Londen: Yale University Press.
- Dahrendorf, R. (1961) Democracy without Liberty, An Essay on the Politics of Other-Directed Man, in: S.M. Lipset & L. Lowenthal (red.), *Culture and Social Character, The Work of David Riesman Reviewed*, New York: The Free Press of Glencoe, pp. 175-206.

- Dammers, E., R.P. Kranendonk, P.J.A.M. Smeets, L. Adolfse, C.J. van Woerkum, M. Horrevoets & L. Langerak (1999) *Innoveren en leren, Kennismanagement en plattelandsvernieuwing*, Den Haag: Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek.
- Das, R. & R. Das (1999) *Toekomstbeelden, Een nieuwe gouden eeuw voor de Lage Landen*, Baarn: Tirion.
- Das, R. & R. Das (1992) *Wegen naar de toekomst*, Baarn: Tirion.
- Deas, I. & K.G. Ward (1999) The Song has Ended but the Melody Lingers, Regional Development Agencies and the lessons of the Urban Development Corporation 'experiment', *Local Economy*, jg. 14, nr. 2, pp. 114-132.
- De Delta in Zicht, Een integrale visie op de Deltawateren* (2003) zonder plaats.
- Dehaene, M. (2004) Braakland, neo-natuur, loftspace, Het stedenbouwkundig drieslagstelsel, *Archis*, nr. 1, pp. 32-34.
- Dejonghe, C. & P. Lacoere (2002) *Vlaanderen en stedelijkheid: een moeilijke verhouding, Case van de afbakening van het grootstedelijk gebied Gent*, paper PlanDag.
- Dekker, P. & M. Hooghe (2003) De burger-nachtwaker, Naar een informalisering van de publieke participatie van de Nederlandse en Vlaamse bevolking, *Sociologische Gids*, jg. 50, nr. 2, pp. 156-181.
- deLeon, P. (1995) Democratic Values and the Policy Sciences, *American Journal of Political Science*, jg. 39, nr. 4, pp. 886-905.
- Delis, O. (1998) *Draagvlak Voor Waterbeheer Van Het Grevelingenmeer, Een open planproces en andere factoren*, Rotterdam: O. Delis.
- Demeritt, D. (1996) Social theory and the reconstruction of science and geography, *Transactions of the Institute of British Geographers*, jg. 21, nr. 3, pp. 484-503.
- Demeritt, D. & S. Dyer (2002) Dialogue, metaphors of dialogue and understandings of geography, *Area*, jg. 34, nr. 3, pp. 229-241.
- Demmers, W. (2002) Bloeiend of bloedend stadshart?, *Nova Terra, Kwartaaluitgave over meervoudig ruimtegebruik*, jg. 2, nr. 3, pp. 10-15.
- Denayer, W.J. (1993) *Handelen en denken bij Hannah Arendt, Een ontologie van het actieve*, Leiden: W.J. Denayer.
- Denayer, W. & P. Saey (2001) Stedelijke 'governance' en ruimtelijke herschalingen, in: *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 17, nr. 1, pp. 21-23.
- Denscombe, M. (2003) *The Good Research Guide, For small-scale social research projects*, Maidenhead: Open University Press.
- Denters, S.A.H. (2002) *Grootstedelijk bestuur: over stedelingen en stadsbestuurders*, Enschede: Universiteit Twente.
- Denzin, N.K. & Y.S. Lincoln (red.) (1998a) *Collecting and Interpreting Qualitative Materials*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Denzin, N.K. & Y.S. Lincoln (red.) (1998b) *The Landscape of Qualitative Research, Theories and Issues*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Derksen, W. (2000) Burgers moeten overal hun burgemeester kunnen kiezen, *NRC Handelsblad*, 24 januari, p. 7.
- Derksen, W. (1996) *Lokaal bestuur*, Den Haag: VUGA.
- Devoldere, S. (2003) Parkeren op het dorpsplein, Nieuwe stedelijke referentiepunten in een (post)suburbaan landschap, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 19, nr. 3, pp. 13-15.
- Dewulf, G., M. Horrevoets & H. Puylaert (2000) *De provincie en het beleidsveld wonen*, Delft: TNO Inro.
- Dewulf, G.P.M.R. & M. Smit (2003) Publiek-private samenwerking: een noodzakelijk kwaad?, *Openbaar bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek*, jg. 13, nr. 2, pp. 12-15.
- D'hondt, F. (red.) (2002) *Quick scan RoBrAnt+, Quick scan van plannen en projecten in het grensgebied tussen Rotterdam-Brabant en Antwerpen, verruimd tot de kanaalzone Gent-Terneuzen*, zonder plaats: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Didde, R. (2002) Stad en milieu gaan goed samen, *Binnenlands Bestuur, Onafhankelijk weekblad voor ambtenaren en bestuurders bij de overheid*, 2 augustus, pp. 34-35.

Dienst Ruimtelijke ontwikkeling, Milieu en Economische zaken (zonder jaar) *Breda op Europees spoor*, Breda: gemeente Breda.

Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting (1998) *Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010, Meer stad, meer toekomst*, Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Dieperink, C. & P. Driessen (1999) Logische locaties? De lessen uit het ABC-locatiebeleid, *Bestuurswetenschappen*, jg. 53, nr. 6, pp. 462-477.

Dijkink, G., M. Hajer, M. de Jong & W. Salet (2001) De Zuidvleugel van de Randstad: instituties en discoursen, in: Stuurgroep Toekomstonderzoek en strategisch Omgevingsbeleid, *Zijlicht op toekomstonderzoek, Vier casus*, Den Haag: WRR, pp. 17-112.

Dijkink, G. & H. Knippenberg (red.) (2001) *The Territorial Factor, Political Geography in a Globalising World*, Amsterdam: Vossiuspers UvA.

Disch, L.J. (1993) More Truth Than Fact, Storytelling as Critical Understanding in the Writings of Hannah Arendt, *Political Theory*, jg. 21, nr. 4, pp. 665-694.

Docters van Leeuwen, A., T. Hooghiemstra, E. Muller, C. Tielenburg & C. de Vries (2002) *Toegang in drievoud, Een pleidooi voor actualisering van de democratische rechtsstaat*, Den Haag: Wetenschappelijk Bureau D66.

Doel, M.A. (1993) Proverbs for paranoids: writing geography on hollowed ground, *Transactions of the Institute of British Geographers*, jg. 18, nr. 3, pp. 377-394.

Dohmen, J. & R. Schoof (2002) Weg voor een bodemprijs, De opmerkelijke aanbesteding van de HSL-zuid, *NRC Handelsblad*, 14 september, p. 31.

Donk, W. van de (2001) *De Gedragen Gemeenschap*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Donkers, H. (2001) Hoogleraar Willem Korthals Altes: 'Grondbeleid Paars-II te ingewikkeld', *Geografie*, jg. 10, nr. 4, pp. 36-39.

Doorn, K. van & E. Schippers (red.) (2003) *Burgers, overheid & digitale debatten, Handvatten uit de praktijk*, Delft: Eburon.

Drexhage, E.C. & M.H.B. Pen-Soetermeer (1995) *Het ruimtelijk planningstelsel, Een bestuurlijk perspectief*, Den Haag: Ministerie van VROM RPD.

Driver, F. (1988) Moral geographies: Social science and the urban environment in mid-nineteenth century England, *Transactions of the Institute of British Geographers*, jg. 13, nr. 3, pp. 275-287.

Drogendijk, A. & M. Duijn (red.) (1999) *Handreiking voor Interactieve Planvorming*, Gouda: Land Water Milieu Informatietechnologie.

Dryzek, J.S. (1990) *Discursive Democracy, Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge: Cambridge University Press.

Dryzek, J.S. (1987) Discursive Designs: Critical Theory and Political Institutions, *American Journal of Political Science*, jg. 31, nr. 3, pp. 656-679.

Dubbink, W. (1999) *Duurzaamheid als patstelling, Over de onvriendelijke betrekkingen tussen openbaar bestuur, markt en civil society*, Delft: Eburon.

Duijn, M., D.J. Ginter, H.J.M. Puylaert & W.J. Oosten (2001a) *Beargumenteerd afwegen in grensregio's: een systematiek, Leidraad voor Rijksacties bij het oplossen van grensregionale knelpunten*, Delft: TNO Inro.

Duijn, M., W. Oosten, H.J.M. Puylaert & Th. Reijs (2002) *Bestuurlijk maatwerk voor maatschappelijke ontwikkelingen in regionale context*, Delft: TNO Inro.

Duijn, M. & H. Puylaert (2000) *Stedelijke netwerken als beleidsconcept, Sturingsstrategie, rolverdeling en instrumentatie, Verkenning van sturingsmogelijkheden in het 5e Nota-verstedelijkingsbeleid*, Delft: TNO Inro.

Duijn, M., H.J.M. Puylaert, W.J. Oosten, G. Bouma & P.J.M. de Bruijn (2001b) *Effectrapportage Spoorzoneproject Breda, Nulmeting, effecten en maatregelen*, Delft: TNO Inro.

Duijn, M., H.J.M. Puylaert, W. Oosten & G. Bouma (2001c) *Beleving van mogelijke kansen en bedreigingen in Belcrum, Een inventarisatie als bouwsteen voor het effectenonderzoek Sleutelproject Spoorzone Breda*, Delft: TNO Inro.

Duijn, M., H.J.M. Puylaert, W. Oosten & G. Bouma (2001d) *Beleving van mogelijke kansen en bedreigingen in Spoorbuurt, Een inventarisatie als bouwsteen voor het effectenonderzoek Sleutelproject Spoorzone Breda*, Delft: TNO Inro.

Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen & R. in 't Veld (red.) (2000) *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Duivesteyn, A. (2000) Nationaal Ruimtelijk Planbureau, *Bouw*, jg. 55, nr. 9, p. 15.

Duivesteyn, A., m.m.v. F. Feddes (1994) *Het Haagse stadhuis, Bouwen in een slangenkuil*, Nijmegen: SUN.

E

Edelenbos, J. (2000) *Proces in Vorm, Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Edelenbos, J. (2002) Vertrouwen in interorganisatiele samenwerking, *Bestuurswetenschappen*, jg. 56, nr. 4, pp. 298-322.

Edelenbos, J. & M. van Eeten (2001) The Missing Link, Processing Variation in Dialogical Evaluation, *Evaluation*, jg. 7, nr. 2, pp. 204-210.

Edelenbos, J. & R. Monnikhof (red.) (2001) *Lokale interactieve beleidsvorming, Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Edelenbos, J., R. Monnikhof & O. van de Riet (2000) Hechten met een dubbele helix: een voorstel voor het helen van de breuk tussen inhoud en proces in beleidsvorming, *Beleidswetenschap, Kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk*, jg. 14, nr. 1, pp. 3-28.

Edelman, L.B. (1990) Legal Environments and Organizational Governance: The Expansion of Due Process in the American Workplace, *American Journal of Sociology*, jg. 95, nr. 6, pp. 1401-1440.

Edwards, A. (2003) *De gefaciliteerde democratie, Internet, de burger en zijn intermediairen*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Egeter, B., E. Verroen, U. Blom, H. Puylaert & J. Schrijver (2000a) *Mogelijkheden voor een extra kwaliteitsimpuls voor het openbaar vervoer tussen de stadsgewesten in de Deltametropool, Hoofdlijnenrapport*, Delft: TNO Inro/B&A Groep.

Egeter, B., E. Verroen, H. Puylaert, J. Schrijver, U. Blom (2000b) *Mogelijkheden voor een extra kwaliteitsimpuls voor het openbaar vervoer tussen de stadsgewesten in de Deltametropool, Bijlagenrapport*, Delft: TNO Inro/B&A Groep.

Eijlander, P., R. van Gestel, W. Ligthart & S. Waslander (red.) (2002) *Dilemma's rond toezicht, Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Eisenstadt, S.N. (1998) The Paradox of Democratic Regimes: Fragility and Transformability, *Sociological Theory*, jg. 16, nr. 3, pp. 211-238.

Elias, N. (1995) *Het civilisatieproces, Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken*, Utrecht: Het Spectrum.

Ellian, A. (2002) Burgerschap het wezen van politiek, *Algemeen Dagblad*, 30 maart, p. 9.

Enquêtecommissie Bouwnijverheid (2002) *De bouw uit de schaduw, Eindrapport enquête bouwnijverheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Elst, A. van der & F. van Rootselaar (2004) Pleidooi voor het goede eten, *Filosofie Magazine*, jg. 13, nr. 2, pp. 44-49.

Esselbrugge, M. (2003) *Openheid en Geslotenheid, Een kwestie van combineren, Een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het management van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Delft: Eburon.

Esselbrugge, M. (1997) *Stad/huis: De relatie tussen burger en lokaal bestuur, Regionale en lokale televisie als intermediairs tussen burger en lokaal bestuur*, Tilburg: M. Esselbrugge.

Esselbrugge, M. & W. Oosten (2000) PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten, *Tijdschrift Privatisering*, jg. 7, nr. 6, pp. 18-20.

Essers, J.J.M. (1999) Mededeling van de Europese Commissie over aanbesteding van publiek-private samenwerkingsvormen, *Tijdschrift Privatisering*, jg. 6, nr. 3, pp. 7-9.

Euregio Scheldemond (zonder jaar) *Eindverslag Interreg II*, Gent: Euregio Scheldemond.

Euser, L. (1984) *Lenen en lezen, Een evaluatie van de Wet op het openbare bibliotheekwerk*, Amsterdam: Uitgeverij KOBRA.

Evaluatienota PVVP Zeeland (2000) Middelburg: provincie Zeeland.

Evers, D. (2001) Van stadsplein naar foodcourt, De privatisering van de openbare ruimte, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 17, nr. 2, pp. 4-7.

Evers, D. (2002) Te gast in de openbare ruimte, Winkels en nieuwe stedelijkheid, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 83, nr. 3, pp. 28-33.

Expert Group on the Urban Environment (1996) *European Sustainable Cities, Report*, Brussel: European Commission Directorate General XI Environment, Nuclear Safety and Civil Protection.

Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik (1999) *Plan van Aanpak*, Gouda: Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik.

Eyden, T. van der, J. den Hollander, I. de Jong, J. de Jong, H. de Ridder, P. Smit & M. Gout (1998) Besluitvorming over grote infrastructurele projecten, Karakteristieke sturingsproblemen, in: J.M.C. Dirven, I.Th.M. Snellen, P. Rademaker & J.A. Schild (red.), *Stuur of overstuur, Over bestuurlijke wisselwerkingen tussen overheid en samenleving*, Den Haag: Elsevier, pp. 83-98.

F

Faludi, A. (1983) *The Poverty of Blueprint Planning, A Study of the Implications of Popper's Social and Political Philosophy for Planning Methodology*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam Planologisch en Demografisch Instituut.

Faulks, K. (2000) *Citizenship*, Londen/New York: Routledge.

Feddes, F. (2001) Long tall glasses, *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, jg. 82, nr. 3, pp. 5-9.

Feddes, F. (red.) (1999) *Nota Belvedere, Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Ministerie van LNV, Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van VROM.

Fenger, M. (2001) *Sturing van samenwerking, Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*, Enschede: M. Fenger.

Fisher, L. (1995) *American Constitutional Law*, New York e.a.: McGraw-Hill.

Fleurke, F. & J.R. Hulst (2003) *Europees ruimtelijk beleid en het bestuurlijk stelsel voor de ruimtelijke ordening*, Den Haag: Ministerie van VROM Directoraat-Generaal Ruimte Directie Visievorming en Ontwerp Cluster Ruimtelijke Analyse.

Foqué, R. & M. Weyembergh (red.) (1997) *Filosofische aspecten van het privé-publiek debat*, Brussel: VUB Press.

Fokkema, J. & W. de Visser (1999) *VerVerst!, Een ontwerponderzoek naar vernieuwende verstedelijkingsvormen*, Rotterdam: Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting/Den Haag: Ministerie van VROM.

Franken, H. e.a. (1995) *InLeiden tot de rechtswetenschap*, Arnhem: Gouda Quint.

Frieling, D. (2000) De Deltametropool: een nieuw planningsconcept, Het einde van veertig jaar spreidingsbeleid, *Agora, Ontmoetingsplatform voor wetenschap en samenleving op het gebied van ruimtelijke ordening en gebouwde omgeving*, jg. 16, nr. 2, pp. 4-5.

Frieling, D. & H. Venema (1998) *Deltametropool, Verklaring van de wethouders ruimtelijke ordening van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht over de toekomstige verstedelijking in Nederland*, Rotterdam: gemeente Rotterdam DS+V.

Frissen, P.H.A. (1999) *De lege staat*, Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.

Frissen, P.H.A. & P. de Jong (red.) (1996) *Kan de res publica worden ontworpen?*, Den Haag: VUGA.

G

Gaarder, J. (2000) *De wereld van Sofie, Roman over de geschiedenis van de filosofie*, Antwerpen: Houtekiet/Fontein.

Gajduschek, G. (2003) Bureaucracy: Is It Efficient? Is It Not? Is That the Question?, Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality, *Administration & Society*, jg. 34, nr. 6, pp. 700-723.

Garvelink, J.J. (2001) *Bouwen in stedelijke knooppunten, Een tour d'horizon*, Utrecht: Holland Railconsult Divisie Stedelijke Knooppunten.

- Gassen, B. Van & S. Van Den Langenbergh (2002) Vruchtbare ontmoeting of onoverbrugbare kloof?, Zelforganisatie en voorprogrammering van de publieke ruimte, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 83, nr. 3, pp. 49-53.
- Geertsens, S., A. Janssen, R. van der Lecq & P. Wolting (1999) Het corridorconcept op regionaal schaalniveau, *Rooilijn, Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, jg. 32, nr. 8, pp. 410-414.
- Geest, H.J.A.M. van & P.J. Hödl (1998) *Wet op de Ruimtelijke Ordening*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Gelderens, M. van & Q. Skinner (red.) (2002a) *Republicanism, A Shared European Heritage, Volume I Republicanism and Constitutionalism in Early Modern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gelderens, M. van & Q. Skinner (red.) (2002b) *Republicanism, A Shared European Heritage, Volume II The Values of Republicanism in Early Modern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gent, B. van & J. Katus (red.) (1995) *Voorlichting, Theorieën, werkwijzen en terreinen*, Houten/Diegem: Bohn Stafleu, Van Loghum.
- Germis, J. & E. Vermeylen (2002) Rollenpatronen succesfactor voor pps in Vlaanderen, *Economisch Statistische Berichten*, jg. 87, nr. 4386, pp. 860-863.
- Geurts, J.L.A. & J.A.M. Vennix (1989) Beleidsanalyse van complexe problemen, Voorwaarden en kansen, in: J. Geurts & J. Vennix (red.), *Verkenningen in beleidsanalyse, Theorie en praktijk van modelbouw en simulatie*, Zeist: Kerckebosch, pp. 27-53.
- Giddens, A. (1992) *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Ginter, D.J., S. Newrly, W.J. Oosten & H.J.M. Puylaert (2001) *Monitoring uitvoering VINEX verstedelijkingsconvenanten 2001*, Delft: TNO Inro.
- Ginter, D. & G. Wallagh (2001) Op nieuwe gronden, De opgave van structuurplanning verkend, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 82, nr. 1, bijlage pp. 4-7.
- Glasbergen, P. & P.P.J. Driessen (red.) (1993) *Innovatie in het gebiedsgericht beleid, Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Glaudemans, M. (2000) *Amsterdams Arcadia, De ontdekking van het achterland*, Nijmegen: SUN.
- Global Business Environment (2002) *Exploring The Future: People and Connections, Global Scenarios to 2020, Public Summary*, Londen: Shell International.
- Goodin, R.E. (1982) *Political Theory and Public Policy*, Chicago/Londen: The University of Chicago Press.
- Goss, J. (1993) The 'Magic of the Mall': An Analysis of Form, Function, and Meaning in the Contemporary Retail Built Environment, *Annals of the Association of American Geographers*, jg. 83, no. 1, pp. 18-47.
- Goverde, H.J.M. (2003) 'Governance', ruimte en plaatsen, *Bestuurswetenschappen*, jg. 57, nr. 1, pp. 71-78.
- Graaf, M. de (2002) *Interactieve beleidsvorming als deliberatieve democratie?*, Leiden: M. de Graaf.
- Graaf, H. van de & R. Hoppe (1992) *Beleid en politiek, Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Muiderberg: Dick Coutinho.
- Graaf, M. van der (2001) Passie voor de stad, *Erasmus Magazine*, jg. 4, nr. 13, pp. 18-19.
- Grantham, A. (2001) How networks explain unintended policy implementation outcomes: the case of UK rail privatization, *Public Administration*, jg. 79, nr. 4, pp. 851-870.
- Gregory, D. (1991) Interventions in the Historical Geography of Modernity: Social Theory, Spatiality and the Politics of Representation, *Geografiska Annaler, Series B Human Geography*, jg. 73, nr. 1, pp. 17-44.
- Groenendijk, P. (2000) Stilte voor de storm, Presentatie Masterplan Centraal Station Rotterdam nabij, *Bouw*, jg. 55, nr. 11, pp. 8-10.
- Groen licht, *Milieubeleidsplan 2001-2006* (2001) Middelburg: provincie Zeeland.
- Groep, R. van der & C. Stelling (2004) De Creatieve Stad, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 20, nr. 1, pp. 4-6.

- Gronden, J.W. van der (1998) *De implementatie van het EG-milieurecht door Nederlandse decentrale overheden, De EG-rechtelijke eisen voor de omzetting, inkadering, toepassing en handhaving van EG-milieurichtlijnen en -verordeningen door provincies, gemeenten en waterschappen*, Deventer: Kluwer.
- Groot, J.F. de (2002) *De reparatie van het gemeentelijk voorkeursrecht, Het kind en het badwater*, www.houthoff.nl.
- Groot, K. de, M. de Boer & D. Waardenburg (2002) *Overlegstructuur Deltawateren, Inventarisatie overlegorganen*, Delft: Resource Analysis.
- Grünow, D. (1991) Development of the Public Sector: Trends and Issues, in: F.X. Kaufmann (red.) *The Public Sector, Challenge for Coordination and Learning*, Berlijn/New York: Walter de Gruyter, pp. 89-112.
- Gruyter, C. de (2003) Zappende kiezer overschat zichzelf, Mark Elchardus over de kloof tussen burger en politiek, *NRC Handelsblad*, 4 januari, p. 23.
- Gruyter, C. de & G. de Vries (2003) IJzeren Rijn is puur politiek', *NRC Handelsblad*, 12 juni, p. 2.
- Guffens, Th.M.G. (1973) *Sociologische aspecten van ruimtelijke ordening*, Assen: Van Gorcum.
- Gugten, M. van der, M. Koekkoek, B. Lammers, G. de Poorter & M. Rietveld (2000) *Voorzieningen op Vinex-uitleglocaties, Een inventariserend onderzoek naar de huidige stand van zaken, de ervaringen en de knelpunten bij de realisatie van voorzieningen op Vinex-uitleglocaties*, Amsterdam: Van Dijk, Van Soomeren en Partners.
- Gunsteren, H.R. van (1998) *A Theory of Citizenship, Organizing Plurality in Contemporary Democracies*, Boulder/Oxford: Westview Press.
- Gunsteren, H.R. van (red.) (1992) *Eigentijds burgerschap*, Den Haag: WRR/Sdu uitgeverij.
- Gunsteren, H. van & R. Andeweg (1994) *Het grote ongenoegen, Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem: Aramith.
- Gunsteren, H.R. van & P. den Hoed (red.) (1992a) *Burgerschap in praktijken, Deel I*, Den Haag: WRR/Sdu uitgeverij.
- Gunsteren, H.R. van & P. den Hoed (red.) (1992b) *Burgerschap in praktijken, Deel II*, Den Haag: WRR/Sdu uitgeverij.
- Gunsteren, H. van & E. van Ruyven (red.) (1995) *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

H

- Haan, P. de (2001) Bestemming, inrichting en beheer, Een vijftal proefschriften over ruimtelijke planning en wetgeving, *Bouwrecht*, jg. 38, nr. 9, pp. 723-736.
- Habermas, J. (1984) *The Theory of Communicative Action, Volume 1 Reason and the Rationalization of Society*, Boston: Beacon Press.
- Hajer, M. (2002) Discourse Analysis and the study of policy making, *European Political Science*, jg. 2, nr. 1, pp. 61-65.
- Hajer, M. (2000) *Politiek als vormgeving*, Amsterdam: Vossiuspers AUP.
- Hajer, M. & A. Reijndorp (2001) *Op zoek naar nieuw publiek domein, Analyse en strategie*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Hakvoort, J.L.M. (1995) *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Delft: Eburon.
- Hakvoort, J.L.M. & F.B. van der Meer (2003) Methodische benadering van actorinterpretaties, *Bestuurswetenschappen*, jg. 57, nr. 5, pp. 365-383.
- Hall, P. (1995) A European Perspective on the Spatial Links between Land Use, Development and Transport, in: D. Banister (red.), *Transport and Urban Development*, Londen: E & FN Spon, pp. 65-88.
- Hall, P. (1981) *Great Planning Disasters*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Ham, B. van der (1999a) Na elke ramp meteen een enquête, *Trouw*, 25 februari, p. 18.
- Ham, B. van der (2000a) Regiobestuur, *NRC Handelsblad*, 28 juli, p. 7.
- Ham, B. van der (2000b) Sterk en groot regiobestuur heeft de toekomst, *NRC Handelsblad*, 10 juli, p. 7.

- Ham, B. van der (2001) VVD begrijpt nog altijd weinig van Thorbecke, *de Volkskrant*, 26 juli, p. 7.
- Ham, W. van der (1999b) *Heersen en Beheersen, Rijkswaterstaat in de twintigste eeuw*, Zaltbommel: Europese Bibliotheek.
- Ham, H. van & J. Koppenjan (red.) (2002) *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur, Wenkend of wijkend perspectief?*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Hambleton, R. (2000) Modernising Political Management in Local Government, *Urban Studies, An International Journal for Research in Urban and Regional Studies*, jg. 37, nr. 5/6, pp. 931-950.
- Hamilton, A., J. Madison & J. Jay (1961) *The Federalist Papers*, New York: The New American Library.
- Hammer, D. (2002) Hannah Arendt and Roman Political Thought, *The Practice of Theory, Political Theory, An International Journal of Political Philosophy*, jg. 30, nr. 1, pp. 124-149.
- Hanf, K. & I. Koppen (1993) *Alternative Decision-Making Techniques for Conflict Resolution, Environmental Mediation in The Netherlands*, Rotterdam: EUR /Rijksuniversiteit Leiden.
- Harmen, G. (1968) *Inleiding tot de geschiedenis*, Baarn: Ambo.
- Hart, P. 't, M. Metselaar & B. Verbeek (red.) (1995) *Publieke besluitvorming*, Den Haag: VUGA.
- Hart, P. 't & A.C. Wille (red.) (2002) *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Boom.
- Heerema, P. (2001) Scharnieren tussen ruimtelijk en verkeersbeleid, Afstemmen is een noodzaak, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 82, nr. 2, p. 42-47.
- Heerema, P.J.J. & H.J.M. Puylaert (1997) De wereld volgens Ruimpad, *Infrastructuurele ladder voorkomt ongewenste ruimtelijke spreiding*, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 78, nr. 3, pp. 5-10.
- Hegel, G.W.F. (1999) *Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Heidegger, M. (1991) *Over denken, bouwen, wonen, Vier essays*, Nijmegen: SUN.
- Heijden, G.M.A. van der (2001) *Een filosofie van behoorlijk bestuur, Een verklaring voor de juridische en de maatschappelijke functie van de beginselen van behoorlijk bestuur*, zonder plaats: G.M.A. van der Heijden.
- Heijden, J. van der (2003) Meervoudig ruimtegebruik en het recht, *Problemen en oplossingen, Nova Terra, Kwartaaluitgave over meervoudig ruimtegebruik*, jg. 3, nr. 3, pp. 11-14.
- Heijden, G.M.A. van der, N.F. van Manen & C.L.B. Kocken (2000) *Publiek Private Samenwerking: Risico's en Regulering*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Heijden, G.M.A. van der & J.F. Schrijver (red.) (2002) *Representatief en Participatief*, Delft: Eburon.
- Heijden, R.E.C.M. van der & G.R. Teisman (red.) (1999) *Rondom Bestuur en Infrastructuur*, Delft: The Netherlands TRAIL Research School.
- Heijer, D. den, F. Kaspers & J. Stegeman (red.) (2000) *Wortel schieten, De hobbelige weg naar goed geregelde inspraak van jongeren*, Utrecht: Nationale Jongerenraad voor Milieu en Ontwikkeling.
- Held, D. (1998) *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Helmsing, A.H.J. (1999) *Flexible specialisation, clusters and industrial districts and 'second' and 'third generation' regional policies*, Den Haag: Institute of Social Studies.
- Hénaff, M. & T.B. Strong (red.) (2001) *Public Space and Democracy*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hendriks, F. (2002) Representatieve politiek in de netwerksamenleving, *Problemen en perspectieven, Bestuurskunde*, jg. 11, nr. 7, pp. 266-278.
- Hendriks, F. & P. Tops (red.) (2000) *Stad in spagaat, Institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Assen: Van Gorcum.
- Hendriks, F. & P.W. Tops, m.m.v. M. den Boer, M. Boogers, M. Hertogh, S. Schruiver & S. Zouridis (2001) *Politiek en Interactief Bestuur, Interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*, Den Haag: Elsevier.
- Hermesen, J.J. (2000/2001) De verhalen van Hannah Arendt, *Filosofie Magazine*, jg. 9, nr. 10, pp. 58-59.

- Hertogh, M.L.M., N.J.H. Huls & A.C.J.M. Wiltagen (red.) (1998) *Omgaan met de onderhandelende overheid, Rechtsstaat, onderhandelend bestuur en controle*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Heumakers, A. (2004) Politiek voorbij de performance, Hannah Arendt peilde de valkuilen van de moderne democratie, *NRC Handelsblad*, 22 oktober, p. 27.
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts & S. Verberk (2002) *Het morele gezicht van de overheid, Waarden, normen en beleid*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Heuvel, J.K.P. van den (1999) *V&W als spin in het web van ruimtelijk beleid?, Een casus onderzoek naar de geschiktheid van V&W als netwerkmanager binnen ruimtelijke projecten in PPS-verband*, Rotterdam: J.K.P. van den Heuvel.
- Heuvelhof, E. ten, M. de Jong, M. Kuit & H. Stout (red.) (2003) *Infrastratego, Strategisch gedrag in infrastructuurgebonden sectoren*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Heuvelhof, E. ten, K. Koolstra & H. Stout (red.) (2001) *Capaciteitsmanagement, Beslissen over capaciteit van infrastructuren*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Heynen, H. (2001) *Architectuur en kritiek van de moderniteit*, Nijmegen: SUN.
- Heynen, H. (1990a) Architectuur tussen moderniteit en wonen, *Notities naar aanleiding van Adorno's Aesthetische Theorie, Archis*, nr. 1, pp. 42-51.
- Heynen, H. (1990b) Fragmentatie in de periferie, De 'tapijtmetropool' van Willem-Jan Neutelings, *Archis*, nr. 3, pp. 16-21.
- Hidding, M.C. & A.T.J. Teunissen (2002) Beyond fragmentation: New concepts for urban-rural development, *Landscape and Urban Planning, An international journal of landscape design, conservation and reclamation, planning and urban ecology*, jg. 58, nr. 2/4, pp. 297-308.
- Hilbert, R.A. (1987) Bureaucracy as Belief, Rationalization as Repair: Max Weber in a Post-Functionalist Age, *Sociological Theory*, jg. 5, nr. 1, pp. 70-86.
- Hoef, G.W. van de (1999) Procesmanagement en interactieve beleidsvorming, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 80, nr. 5, pp. 16-24.
- Hoek, F.H. (red.) (2002) *Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Hoek, L. van der (1994) *Handboek ruimtelijke aanpak van sociale veiligheid en criminaliteitspreventie in de gemeentelijke praktijk*, Rotterdam: Ruimte-Adviesbureau AREA/Bussum: Uitgeverij THOTH.
- Hoekema, A.J., N.F. van Manen, G.M.A. van der Heijden, I.C. van der Vlies & B. de Vroom (1998) *Integraal bestuur, De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hoekstra, A. (1999) De ontdekking van het Noorden, *Agora, Ontmoetingsplatform voor wetenschap en samenleving op het gebied van ruimtelijke ordening en gebouwde omgeving*, jg. 15, nr. 4, pp. 28-29.
- Hoekstra, J.D., D. Sijmons & F. Feddes (2002) *De hoed en de rand, Een vrije improvisatie op het thema van de culturele en maatschappelijke verankering van intensief en meervoudig grondgebruik in stad en land*, Utrecht: H+N+S.
- Hoetjes, B.J.S. (2002) Het decentraal bestuur en Europa: theorie, wens en realiteit, *Bestuurskunde*, jg. 11, nr. 2, pp. 79-86.
- Hoeven, F. van der (2001) Wildviaduct voor mensen, *Nova Terra, Kwartaaluitgave over meervoudig ruimtegebruik*, jg. 1, nr. 1, pp. 16-21.
- Hof, U. Im (1994) *Europa en de verlichting*, Amsterdam: Agon.
- Hofstede, G. (2001) *Culture's Consequences, Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Holterman, T., C. Riezebos, L.J.J. Rogier & G.F.M. van der Tang (red.) (1991) *Algemene begrippen staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Hommels, A. (2000) Obduracy and Urban Sociotechnical Change, Changing Plan Hoog Catharijne, *Urban Affairs Review*, jg. 35, nr. 5, pp. 649-676.
- Hoo, S. de (1982) *Besluitvorming en rijkswegenaanleg, Analyse van het besluitvormingsproces over rijkswegenprojecten*, Leiden: Rijksuniversiteit Leiden Sociologisch Instituut.

- Hoof, L. van & M. Koorenhof (2001) Rotterdam Centraal: project information, in: J. Vogelij (red.), *Cultures of Cities, Fourth Biennial of Towns and Town Planners in Europe*, Den Haag: NIROV/Stichting Rotterdam Biennial 2001, pp. 30-33.
- Hoogers, G. (1999) *De verbeelding van het soevereine, Een onderzoek naar de theoretische grondslagen van politieke representatie*, Deventer: Kluwer.
- Hoogerwerf, A. (1999) *Christelijke denkers over politiek, Een oogst van 20 eeuwen*, Baarn: Ten Have.
- Hooghe, M. (1999) Participatie en de vorming van sociaal kapitaal, Een exploratie van het causaal verband tussen participatie en maatschappelijke houdingen, *Sociologische Gids*, jg. 46, nr. 6, pp. 494-520.
- Hooghe, M. (2002) *Sociaal kapitaal in Vlaanderen, Een onderzoek naar de relatie tussen verenigingsleven en democratische politieke cultuur*, zonder plaats: M. Hooghe.
- Hooimeijer, P., H. Kroon & J. Luttik (zonder jaar) *Kwaliteit in meervoud, Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, Gouda: Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik.
- Horrevoets, M.S.G. & C.M.A. Raijmaekers (1999) *Kennis in stedelijke vernieuwing*, Den Haag: Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek.
- Hortulanus, R.P. & J.E.M. Machielse (red.) (2002) *Modern burgerschap*, Den Haag: Elsevier.
- Hrbán, B. & J. Vasicák (2001) Prenatale metropool, *Archis*, nr. 3, pp. 77-82.
- HSL/ZVK bureau (2000) *Projectdefinities uitwerking Sleutelproject Spoorzone Breda*, Breda: gemeente Breda Dienst Ruimtelijke ontwikkeling, Milieu en Economische zaken.
- Huberts, L.W. (1988) *De politieke invloed van protest en pressie, Besluitvormingsprocessen over rijkswegen*, Leiden: DSWO.
- Hufen, J.A.M. & A.B. Ringeling (red.) (1990) *Beleidsnetwerken, Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, Den Haag: VUGA.
- Huitema, D. (2002a) *Hazardous Decisions, Hazardous Waste Siting in the UK, The Netherlands and Canada. Institutions and Discourses*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Huitema, D. (2002b) Snel als de wind?, Ruimtelijke besluitvorming naar Engels model, *ROM, Maandblad voor ruimtelijke ontwikkeling*, jg. 20, nr. 9, pp. 28-29.
- Hupperts, C. (2002) *De macht van Eros, Lust, liefde en moraal in Athene/Plato, Symposium*, Amsterdam: Uitgeverij G.A. van Oorschot.

I

- Ignatieff, M. (2000) *Isaiah Berlin, A Life*, Londen: Vintage.
- IJsselmuiden, P.G. van (1988) *Binnenlandse Zaken en het ontstaan van de moderne overheidsbureaucratie in Nederland, 1813-1940*, Kampen: Kok.
- Innes, J.E. (1998) Information in communicative planning, *Journal of the American Planning Association*, jg. 64, nr. 1, pp. 52-63.
- Innes, J.E. & D.E. Booher (1999a) Consensus Building and Complex Adaptive Systems, A Framework for Evaluating Collaborative Planning, *Journal of the American Planning Association*, jg. 65, nr. 4, pp. 412-423.
- Innes, J.E. & D.E. Booher (1999b) Metropolitan Development as a Complex System: A new Approach to Sustainability, *Economic Development Quarterly*, jg. 13, nr. 2, pp. 141-156.
- Inspraak wordt participatie (2001) *Uitweg, Het blad voor een betere mobiliteit*, jg. 4, nr. 23, pp. 2-3.
- Interdepartementale projectdirectie Nieuwe Sleutelprojecten (2001) *Toetsing Nieuw Sleutelproject Rotterdam Centraal, Toetsingsdocumenten*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Interdepartementale projectorganisatie NSP (2002) *Voortgangsrapportage Nieuwe Sleutelprojecten 2002*, zonder plaats: Interdepartementale projectorganisatie NSP.
- Interdepartementale stuurgroep Nieuwe Sleutelprojecten (1998) *Nieuwe Sleutelprojecten, Tussentijdse evaluatie*, Den Haag: Ministerie van VROM.

J

- Jacobs, J. (1961) *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Vintage Books.

- Jager, H. de (1978) Epiloog: Sociologische stromingen, in: H. de Jager & A.L. Mok, *Grondbeginselen der sociologie, Gezichtspunten en begrippen*, Leiden: H.E. Stenfert Kroese, pp. 319-337.
- Janssen, J. (2001) Het dorp herzien, Nieuwe vormen van verstedelijking in het landelijk gebied, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 82, nr. 1, pp. 13-18.
- Jolly, R. (2003) *De lerende bureaucratie? Een onderzoek naar de betekenis van ICT voor leren in het openbaar bestuur*, Leiderdorp: R.D. Jolly.
- Jong, E. de (1993) *Natuur en Kunst, Nederlandse tuin- en landschapsarchitectuur 1650-1740*, Amsterdam: Uitgeverij Thoth.
- Jong, M. de (1999a) *Institutional transplantation, How to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries?*, Delft: Eburon.
- Jong, M. de & J. de Vries (2003) *Planningspraktijken in Vlaanderen en Nederland: Groeien ze naar elkaar toe?*, Den Haag: Ministerie van VROM Directoraat-Generaal Ruimte Directie Visievorming en Ontwerp Cluster Ruimtelijke Analyse.
- Jong, M.A. (1999b) PPS onder het mededingingsrecht, *Tijdschrift Privatisering*, jg. 6, nr. 9, pp. 12-15.
- Jong, W.M. de (1998) *Internationale Vergelijking Besluitvorming Infrastructuur*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Jong, W.M. de & J. Weggeman (1999) Interactieve beleidsvorming dreigt haar krediet te verliezen, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 80, nr. 5, pp. 25-29.
- Jongerencoalitie (2000) *Nieuwe Wielen Nieuwe Wegen, Jongerenvisie op duurzaam personenvervoer*, Utrecht: Nationale Jongerenraad voor Milieu en Ontwikkeling.
- Judd, D. (2000) Strong Leadership, *Urban Studies*, jg. 37, nr. 5/6, pp. 951-961.

K

- Kalders, P., J. van Erp & K. Peters (2004) Overheid in spagaat, Over spanningen tussen verticale en horizontale sturing, *Bestuurskunde*, jg. 13, nr. 8, pp. 338-346.
- Kaminski, M. (2000) *Venetië, Kunst & architectuur*, Keulen: Könemann.
- Kaspers, F., G. Verweij, D. den Heijer & I. Aaldijk (red.) (2000) *Meedenken Meedoen Meebeslissen, Op zoek naar een plek voor jongeren in het gemeentebestuur*, Utrecht: Nationale Jongerenraad voor Milieu en Ontwikkeling/SME-MilieuAdviseurs.
- Kateb, G. (1977) Freedom and Wordliness in the Thought of Hannah Arendt, *Political Theory*, jg. 5, nr. 2, pp. 141-182.
- Kateb, G. (1984) *Hannah Arendt, Politics, Conscience, Evil*, Oxford: Martin Robertson.
- Kearns, A. & R. Paddison (2000) New Challenges for Urban Governance, *Urban Studies, An International Journal for Research in Urban and Regional Studies*, jg. 37, nr. 5/6, pp. 845-850.
- Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking (1999a) *Beter kiezen door objectief vergelijken, Publiek private comparator, Publieke sector comparator, Instrumenten ter beoordeling van PPS-projecten*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking (1999b) *Meerwaarde met het concessiemodel, Een model voor Publiek-Private Samenwerking*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking (1999c) *Procesarchitectuur, Taken en risico's helder verdeeld*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking (1999d) *Voortgangsrapportage december 1999*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kerngroep Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Zeeland (2001) *Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Zeeland, Startdocument planvorming*, Middelburg: provincie Zeeland/Goudappel Coffeng.
- Kersbergen, K. van & F. van Waarden (2001) *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability*, Den Haag: Netherlands Organization for Scientific Research Social Science Research Council.
- Kessen, A.A.L.G.M. (1992) *Bestuurlijke vernieuwing in grensgebieden, Intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking*, zonder plaats: A.A.L.G.M. Kessen.

- Kickert, W.J.M. (2003) Beneath consensual corporatism: traditions of governance in The Netherlands, *Public Administration*, jg. 81, nr. 1, pp. 119-140.
- Kickert, W.J.M. (2000) *Public Management Reforms in The Netherlands, Social Reconstruction of Reform Ideas and Underlying Frames of Reference*, Delft: Eburon.
- Kissinger, H. (1995) *Diplomacy*, New York: Touchstone.
- Klaassen, H.L. (1995) *Besluitvorming in afhankelijkheid, Over de rol van de procesarchitect bij overheidsprojecten*, Delft: Eburon.
- Klaassen, H.L. & G.R. Teisman (1997) Nieuwe arrangementen van problemen en oplossingen, Het corridorconcept als startpunt voor een andere benadering, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 78, nr. 3, pp. 41-45.
- Klijn, E.H. (2002a) Governing networks in the hollow state, Contracting out, process management or a combination of the two?, *Public Management Review*, jg. 4, nr. 2, pp. 149-165.
- Klijn, E.H. (1996) *Regels en sturing in netwerken, De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Delft: Eburon.
- Klijn, E.H. (2001a) Ruimtelijk beleid voor bestaand stedelijk gebied: de sleutelprojecten als illustratie, *Beleidswetenschap, Kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk*, jg. 15, nr. 5, pp. 444-460.
- Klijn, E.H. (2001b) Rules as Institutional Context for Decision Making in Networks, The Approach to Postwar Housing Districts in Two Cities, *Administration & Society*, jg. 33, nr. 2, pp. 133-164.
- Klijn, E.H. (2002b) Vertrouwen en samenwerking in netwerken, Een theoretische beschouwing over de rol van vertrouwen bij interorganisatorische samenwerking, *Beleidswetenschap, Kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk*, jg. 16, nr. 3, pp. 259-279.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan (1997) Beleidsnetwerken als theoretische benadering, Een tussenbalans, *Beleidswetenschap, Kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk*, jg. 11, nr. 2, pp. 143-167.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan (1998) *Interactieve besluitvorming, De rol van politici en politieke organen*, paper Politicologen Etmaal.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan (1999) *Interactive decision making and the primacy of politics, In search of new roles for politicians*, paper Luton Conference.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan (2000a) Politicians and Interactive Decision Making, Institutional Spoilsports or Playmakers, *Public Administration*, jg. 78, nr. 2, pp. 365-387.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan (2000b) Public management and policy networks, Foundations of a network approach to governance, *Public management, An international journal of research and theory*, jg. 2, nr. 2, pp. 135-158.
- Klijn, E.H. & G. Teisman (1999) *Managing Public-Private Partnerships: Influencing processes and institutional context of public private partnerships*, Enschede: Netherlands Institute of Government.
- Kloosterman, M. (2000) Waterrijk vraagt om robuuste bestuurders, Méér lijn en samenhang, minder nieuwe verbanden en ad-hocvoorstellen, *Agora, Ontmoetingsplatform voor wetenschap en samenleving op het gebied van ruimtelijke ordening en gebouwde omgeving*, jg. 16, nr. 2, p. 9.
- Knaap, G.A. van der (2002) *Stedelijke bewegingsruimte, Over veranderingen in stad en land*, Den Haag: WRR/Sdu Uitgevers.
- Koenis, S. (1997) *Het verlangen naar gemeenschap, Over moraal en politiek in Nederland na de verzuiling*, Amsterdam: Van Gennep.
- Kombrink, H. (2001) Rotterdam CS moet toplocatie worden, *Algemeen Dagblad*, 12 december, p. 9.
- Komter, A.E., J. Burgers & G. Engbersen (2000) *Het cement van de samenleving, Een verkennende studie naar solidariteit en cohesie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Koningh, Tj. de, J.W.M. van der Knaap, B.W. Leemeijer, R. Schoonveld, D.A. Lubach & M. Oosting (1985) *Ordening van besluitvorming over de ruimte*, Deventer: Kluwer.
- Kooijman, D. & G. Wigmans (2004) Rotterdam Centraal tussen wereldeconomie en lokale politiek, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 20, nr. 2, pp. 44-47.

- Kooijmans, J.W. (2002) Alleen lijnen trekken is niet genoeg, Vereniging Deltametropool kritisch over het contourenbeleid in de Vijfde Nota, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 18, nr. 2, pp. 26-27.
- Koper, A. (2003) Dichterbij en toch verderaf, Interview Stephen Graham, *de Volkskrant*, 15 november, p. 15.
- Koper, A. (2002) Veiligheid en dichtheid bij het spoor, Binnenkort bordjes 'NS-station, betreden op eigen risico?', *Nova Terra, Kwartaaluitgave over meervoudig ruimtegebruik*, jg. 2, nr. 2, pp. 13-16.
- Koppenjan, J.F.M. & E.F. ten Heuvelhof (2000) Veiligheid bij complexe projectontwikkeling, Van spelbederf naar co-design, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 81, nr. 1, pp. 33-37.
- Korsten, A.F.A. (1979) *Het spraakmakende bestuur. Een studie naar effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid*, Den Haag: Uitgeverij Vuga/Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.
- Korsten, A.F.A. & Th.A.J. Toonen (red.) (1988) *Bestuurskunde, Hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Kossmann, E.H. (1987) *Politieke theorie en geschiedenis, Verspreide opstellen en voordrachten*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Kreukels, A.M.J. (1982) *Het organisatorisch en institutioneel kader van ruimtelijk beleid in Nederland*, Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht.
- Kreukels, A.M.J. (1980) *Planning en planningproces*, Den Haag: VUGA.
- Kromhout, B. (2003) 'Ons beeld van het platteland wordt vervormd door nostalgie', De weerbaarheid van de Nederlandse boer, *Historisch Nieuwsblad*, jg. 12, nr. 10, pp. 10-16.
- Kromhout, S. (2001) Het keurslijf van de Kaderwet, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 17, nr. 1, pp. 7-11.
- Kromhout, S. & P. van der Graaf (2003) Het belang van de burgermaatschappij, Kansen en bedreigingen van de civil society, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 19, nr. 5, pp. 4-6.
- Kruiter, A.J. & R. in 't Veld (2002) Onderschat niet wat Pim heeft blootgelegd, *NRC Handelsblad*, 19 oktober, p. 7.
- Kwinter, S. (2002) *Architectures of Time, Toward a Theory of the Event in Modernist Culture*, Cambridge: The MIT Press.

L

- Lagendijk, A. & J. Wisserhof (1999) *Geef ruimte de kennis, geef kennis de ruimte!, Deel 2 Verkenning van kennisontwikkelingsstrategieën voor meervoudig ruimtegebruik*, Rijswijk: Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek.
- Laken, J.C. van der & A.J.R. Roosken (1999) Afspraken maken over planning en procedure, inhoud en communicatie, *ROM magazine*, jg. 17, nr. 12, pp. 25-27.
- Lange, M. de (1995) *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid, Verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*, Amsterdam: Thesis Publishers.
- Lange, M.A. de (1999) Procesmetselaars, Redactioneel, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 80, nr. 5, pp. 5-7.
- Lange, M.D. de, M.J. Martens & Th.A.M. Reijs (1999) *De regio als brandpunt, de mogelijke rol van de provincie*, Delft: TNO Inro.
- Lange, M. de & C. Verdaes (2001) Oude partners, nieuwe rollen, Vermaatschappelijking van de structuurplanning, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 82, nr. 1, bijlage pp. 14-17.
- Langen, C. van & J. van Teeffelen (2001) Rotterdam Waterfront: in search of new perspectives, in: J. Vogelij (red.), *Cultures of Cities, Fourth Biennial of Towns and Town Planners in Europe*, Den Haag: NIROV/Stichting Rotterdam Biennial 2001, pp. 26-29.
- Langerak, L., Th.A.M. Reijs & F.J.C.M. van der Schoot, m.m.v. G. Remmelts & R.J. Stuurman (2000) *IPO Ruimte voor Water*, Delft: TNO Inro.
- Langewiesche, M. (1977) *Venetië, Geschiedenis en kunst van een unieke stad*, De Bilt: Canteleer.

- Laqueur, W. (1998) The Arendt Cult: Hannah Arendt as Political Commentator, *Journal of Contemporary History*, jg. 33, nr. 4, pp. 483-496.
- Lefebvre, H. (2003) *Key Writings*, Londen: Continuum.
- Lefebvre, H. (1991) *The Production of Space*, Oxford: Basil Blackwell.
- Lehning, P.B. (2001) De mondialisering van het lokale, in: *Metropolis*, Rotterdam: EUR, pp. 7-21.
- Leijenaar, M. & B. Niemöller (2000) De representatieve democratie voorbij?, *Bestuurswetenschappen*, jg. 54, nr. 4, pp. 304-307.
- Lijphart, A. (1984) *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/Londen: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1992) *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem: H.J.W. Becht.
- Lips, M., M. Boogers & R. Weterings (2000) Reinventing territory in Dutch local government: Experiences with the development and implementation of GIS in the Amsterdam region, *Information Infrastructure and Policy*, jg. 6, nr. 4, pp. 171-183.
- Lodewijks, R. (1998) interview met P.C.E. van Wijmen, in: *Het Metropolitane Debat*, Bussum: Thoth, pp. 172-178.
- Loeffen, J. (2000) Argeloos wonen, argeloos bouwen?, in: *Discussiedagen Bouwen en Wonen, Wonen in welvaart*, Den Haag: NIROV, pp. 135-146.
- Lokin, J.H.A. & W.J. Zwolve (1992) *Hoofdstukken uit de Europese Codificatiegeschiedenis*, Groningen: Wolters-Noordhoff/Egbert Forsten.
- Lorenz, Ch. (1987) *De constructie van het verleden, Een inleiding in de theorie van de geschiedenis*, Meppel/Amsterdam: Boom.
- Luhmann, N. (1983) Insistence on Systems Theory: Perspectives from Germany, An Essay, *Social Forces*, jg. 61, nr. 4, pp. 987-998.
- Lukassen, U. (1999) *Fragmentatie en eenheid in ruimtelijk beleid, Het netwerk van furo's en provinciale eenheden in het KAN-gebied*, Nijmegen: U. Lukassen.

M

- Macaulay Trevelyan, G. (1986) *English Social History, A Survey of Six Centuries, Chaucer to Queen Victoria*, Londen: Penguin Books.
- MacLeod, G. (1998) In what sense a region?, Place hybridity, symbolic shape, and institutional formation in (post-)modern Scotland, *Political Geography*, jg. 17, nr. 7, pp. 833-863.
- Magone, J.M. (red.) (2003) *Regional Institutions and Governance in the European Union*, Westport: Praeger Publishers.
- Mak, G. (1998) *Hoe God verdween uit Jorwerd, Een Nederlands dorp in de twintigste eeuw*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.
- Malko, S. & M. de Wilde (2000) Filosofische liefde, Arendt, Heidegger en Jaspers, *Babel, Maandblad van de Faculteit der Geesteswetenschappen*, jg. 9, nr. 2, pp. 18-19.
- Mamadouh, V. (2002) De institutionalisering van grensregio's, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 18, nr. 5, pp. 18-20.
- Mann, T. (2002) *De dood in Venetië*, Amsterdam: Athenaeum-Polak & Van Gennep.
- Marcus, E. (2002) *Making Gay History, The Half-Century Fight for Lesbian and Gay Equal Rights*, New York: HarperCollins Publishers.
- Marlet, G.A., E.J. Bomhoff & L. van der Geest (1999) Grip op de grond, *Economisch Statistische Berichten*, jg. 84, nr. 4233, pp. d18-d22.
- Martijn, J. (2002) *D'r op of d'r onder, Onderzoek naar de mogelijkheden en belemmeringen van meervoudig ruimtegebruik bij Nieuwe Sleutelprojecten, Case: Rotterdam CS*, Utrecht: J. Martijn.
- Marx, K. & F. Engels (1988) *Het communistisch manifest*, Amsterdam: Uitgeverij Pegasus.
- Mastik, H. (2002) *Responsief Simuleren, De speelruimte voor leren en sturen in meerduidige context*, Delft: Eburon.
- Mayer, I., J. Edelenbos & R. Monnikhof (2002) Stormram of stut?, Democratische dilemma's van interactieve beleidsontwikkeling, in: J. van Holsteyn & C. Mudde (red.), *Democratie in verval*, Amsterdam: Boom, pp. 83-104.

- McClelland, J.S. (1999) *A History of Western Political Thought*, Londen: Routledge.
- Meer, J. van der (2003) *Communitarisme en vertrouwen in politieke instellingen, Verslag van een empirisch onderzoek*, Leiden: J. van der Meer.
- Meeus, T. (2003) De hulpeloze burger, *NRC Handelsblad*, 4 januari, pp. 21-22.
- Meide, E. van der & J. Edelenbos (2000) Stedelijke herverkaveling in ruimtelijke ordening, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 81, nr. 5, pp. 40-43.
- Meijer, A. (2002) *De doorzichtige overheid, Parlementaire en juridische controle in het informatietijdperk*, Delft: Eburon.
- Meijerink, S.V. (1999) *Conflict and Cooperation on the Scheldt River Basin, A Case Study of Decision Making on International Scheldt Issues between 1967 and 1997*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Mele, C. (2000) The Materiality of Urban Discourse, Rational Planning in the Restructuring of the Early Twentieth-Century Ghetto, *Urban Affairs Review*, jg. 35, nr. 5, pp. 628-648.
- Menting, C.L. (1988) Waarnemen van besluitvormingsprocessen, *Beleidswetenschap, Kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk*, jg. 2, nr. 3, pp. 256-279.
- Merrifield, A. (1993) Place and space: a Lefebvrian reconciliation, *Transactions of the Institute of British Geographers*, jg. 18, nr. 4, pp. 516-531.
- Mertens, J. (red.) (2001) *De groei van groen, Twintig jaar ecologische politiek in Europa*, Antwerpen: Houtekiet.
- Metaal, S. (2000) Oases tussen buitenwijken zonder stad, Compromis Deltametropool levert een identiteitloos landschap op, *Agora, Ontmoetingsplatform voor wetenschap en samenleving op het gebied van ruimtelijke ordening en gebouwde omgeving*, jg. 16, nr. 2, pp. 12-13.
- Metz, T. (2002) Uit ons dak, *M, NRC Handelsblad*, 6 juli, pp. 38-51.
- Meuwissen, D.H.M. (1997) *Grondslagen van rechtsfilosofie*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Meuwissen, O. & R. Kersten (2000) Gereguleerde beeldkwaliteit, *Rooilijn, Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, jg. 33, nr. 2, pp. 68-73.
- Middelkoop, G. (1999) De grote coalitie, Over de sturing van de bouwproductie, *Archis*, nr. 11, pp. 64-68.
- Mierlo, H. van (2000) De toenemende verstrengeling der machten, *Filosofie Magazine*, jg. 9, nr. 4, pp. 20-25.
- Miller, A.H., V.L. Hesli & W.M. Reisinger (1997) Conceptions of Democracy Among Mass and Elite in Post-Soviet Societies, *British Journal of Political Science*, jg. 27, nr. 2, pp. 157-190.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998) *Internationale Vergelijking Besluitvorming Infrastructuur*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (zonder jaar a) *Van A naar Beter, Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020, Beleidsvoornemen – Deel A Hoofddlijnen van beleid*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (zonder jaar b) *Van A naar Beter, Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020, Beleidsvoornemen – Deel B Planologische Kernbeslissing, Essentiële onderdelen en plankaarten*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (zonder jaar c) *Van A naar Beter, Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020, Beleidsvoornemen – Deel C Beleidsagenda van het rijk, Uitwerking van het verkeers- en vervoersbeleid van de rijksoverheid*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (zonder jaar d) *Van A naar Beter, Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020, Beleidsvoornemen – Samenvatting*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van VROM (2002) *Academische reflecties, De wetenschap aan het woord over de Vijfde Nota*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (1997) *Actualisering Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, Deel 3 Kabinetsstandpunt Partiële Herziening Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (1994) *De Gordiaanse knoop ontward, ROM-projecten in Nederland*, Den Haag: Ministerie van VROM.

- Ministerie van VROM (2000) *Mensen wensen wonen, Wonen in de 21e eeuw*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (2001) *Met recht verantwoordelijk!, Toekomst milieuwetgeving*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (1988) *Vierde nota over de ruimtelijke ordening, Op weg naar 2015, Deel a Beleidsvoornemen*, Den Haag: SDU uitgeverij.
- Ministerie van VROM & Ministerie van Financiën (2001) *Op grond van nieuw beleid, Nota Grondbeleid*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur & Ministerie van VROM (1991) *Ruimte voor Architectuur, Nota architectuurbeleid*, Den Haag: Sdu.
- Mitchell-Weaver, C., D. Miller & R. Deal jr. (2000) Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA, *Urban Studies, An International Journal for Research in Urban and Regional Studies*, jg. 37, nr. 5/6, pp. 851-876.
- Moerland, R. (2004) Een tweede stem doet geen wonderen, Verandering stemgedrag bij nieuw kiesstelsel is onvoorspelbaar, *NRC Handelsblad*, 3 maart, p. 2.
- Mommaas, H. (2004) De creatieve stad in triplo, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 20, nr. 1, pp. 7-10.
- Moor, R. de, A. Mens & P. van den Akker (red.) (1991) *Beleidsgericht sociaal-wetenschappelijk onderzoek, Ideaal en werkelijkheid*, Tilburg: Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek.
- Mulisch, H. (2002) *De ontdekking van de hemel*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Müller, T. (2004) De staat van de straat, Regels voor de openbare ruimte in de Spaarndammerbuurt, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 20, nr. 4, pp. 36-39.
- Munger, M.C. (2000) Political Science and Fundamental Research, *Political Science & Politics*, jg. 33, nr. 1, pp. 25-30.

N

- Naar een nieuw stationsgebied, Arnhem Centraal* (2000) Arnhem: gemeente Arnhem.
- Naeff, G.C. & A.F. van de Klundert (1998) *De proef op de ROM, Ervaringen met gebiedsgericht beleid in 10 ROM-projecten*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Naerssen, T. van (2001) De wereld volgens Castells, *Geografie*, jg. 10, nr. 5, pp. 32-38.
- Needham, B., T. Zwanikken, J. Mastop, A. Faludi & W. Korthals Altes (1994) *Evaluatie van het VINEX-verstedelijkingsbeleid, De stand van zaken*, Den Haag: Ministerie van VROM RPD.
- Nelissen, N.J.M. (1992) De ideologische armoede van de vernieuwing, in: N.J.M. Nelissen, T. Ikink & A.W. van de Ven (red.), *Overheid: vernieuwer of vernieler?*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese, pp. 13-27.
- Nelissen, N. & M. Bogie (1999) De betekenis van procesmanagement voor gemeenten, Herbestemming van monumenten, *Bestuurswetenschappen*, jg. 53, nr. 2, pp. 114-133.
- Neuman, M. (1998) Does Planning Need the Plan?, *Journal of the American Planning Association*, jg. 64, nr. 2, pp. 208-220.
- Newman, P. & A. Thornley (1996) *Urban Planning In Europe, International competition, national systems & planning projects*, Londen/New York: Routledge.
- Niet, E. de (2000) Personenmobiliteit binnen een verbreed Deltametropoolconcept, Openbaar vervoer moet steden dicht bij elkaar brengen, *Agora, Ontmoetingsplatform voor wetenschap en samenleving op het gebied van ruimtelijke ordening en gebouwde omgeving*, jg. 16, nr. 2, pp. 14-15.
- Nio, I. (2002a) De ambiguïteit van het hek, Een rondetafelgesprek over de privatisering van het woondomein, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 83, nr. 3, pp. 18-27.
- Nio, I. (2002b) Openbare ruimte: bedreigingen en kansen, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 83, nr. 3, pp. 8-11.
- Noam, E. (2002) Internet is slecht voor democratie, *NRC Handelsblad*, 10 september, p. 8.
- Noordegraaf, M. (1999) Zinloze wanorde, Publiek management te midden van ambiguïteit, *Bestuurskunde*, jg. 8, nr. 7, pp. 300-310.

Nooteboom, B. (2000) Institutions and Forms of Co-ordination in Innovation Systems, *Organization Studies*, jg. 21, nr. 5, pp. 915-939.

North, P. (2000) Is There Space for Organisation from Below within the UK Government's Action Zones? A Test of 'Collaborative Planning', *Urban Studies, An International Journal for Research in Urban and Regional Studies*, jg. 37, nr. 8, pp. 1261-1278.

O

Ober, J. (2000) Quasi-Rights: Participatory Citizenship and Negative Liberties in Democratic Athens, *Social Philosophy & Policy*, jg. 17, nr. 1, pp. 27-61.

O'Neill, J. (1986) The disciplinary society: from Weber to Foucault, *The British Journal of Sociology*, jg. 37, nr. 1, pp. 42-60.

Ontdek het Structuurplan Vlaanderen, Krijtlijnen voor een nieuwe generatie (1998) Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Oost, L. (2001) De rituele macht van de ruimtelijke ordening, *Rooilijn, Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, jg. 34, nr. 4, pp. 162-166.

Oosten, W. (2003a) Controversiële besluitvorming, *Idee, Tijdschrift van het Kenniscentrum D66*, jg. 24, nr. 3, p. 50.

Oosten, W.J. (2002a) David Easton als klassieker voor de bestuurskunde, *Bestuurskunde*, jg. 11, nr. 5, pp. 215-220.

Oosten, W. (2002b) Democratie tussen de oren, *Idee, Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66*, jg. 23, nr. 1, p. 23.

Oosten, W. (2002c) Een filosofie voor interactieve beleidsvorming, Het gedachtegoed van Hannah Arendt, *Idee, Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66*, jg. 23, nr. 3, pp. 20-21.

Oosten, W. (2002d) *Governance voor architecten: de overheid als bouwkundig opdrachtgever in drie historische fasen*, www.eur.nl/WebDOC/doc/fsw/fswalg20020227121151.pdf.

Oosten, W. (2004) Hannah Arendt's sense of history, *Leidschrift, Historisch Tijdschrift*, jg. 19, nr. 3, pp. 127-138.

Oosten, W. (2003b) *Inleiding bestuurskunde*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Oosten, W. (2002e) *Koersen op Scheldemondsteden: Een bestuurlijke terreinverkenning*, www.eur.nl/WebDOC/doc/fsw/fswalg20020621153708.pdf.

Oosten, W. (1999) Manke mieren om infrastructuur aan te leggen, *Agora, Ontmoetingsplatform voor wetenschap en samenleving op het gebied van ruimtelijke ordening en gebouwde omgeving*, jg. 15, nr. 5, pp. 24-25.

Oosten, W. (2001a) Nieuwe participatie, in: B. van der Ham & L. Bruins Slot (red.), *Nieuwe Democraten, De keuze is aan jou/u/mij/jullie/ons*, Den Haag: Jonge Democraten/D66, pp. 62-64.

Oosten, W. (2002f) Nota Ruimte en Veiligheid, *Archis*, nr. 3, pp. 57-58.

Oosten, W. (2000a) Op zoek naar de morele gemeenschap, *Idee, Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66*, jg. 21, nr. 1, pp. 21-22.

Oosten, W. (2002g) Politieke emergentie van het subject, in: R. Devos, A. Braeckman & B. Verdonck (red.), *Terugkeer van het Subject?, Recente ontwikkelingen binnen de filosofie*, Leuven: Universitaire Pers Leuven, pp. 159-166.

Oosten, W. (2002h) *Politieke theorie ingeleid*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Oosten, W. (2000b) Railway stations and a geography of networks, in: P.H.L. Bovy (red.), *Transport, Infrastructure and Logistics, Proceedings TRAIL 6th Annual Congress, Part 2*, Delft: the Netherlands Research School for Transport, Infrastructure and Logistics.

Oosten, W. (2001b) Terra regit of e-government?, Over ruimte, identiteit en bestuur, in: *Idee, Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66*, jg. 22, nr. 1, pp. 4-8.

Oosten, W. (2000c) Zinvol ruimtegebruik, in: *Discussiedagen Bouwen en Wonen, Wonen in welvaart*, Den Haag: NIROV, pp. 147-152.

Oosten, W. & M. Esselbrugge (2004) Models of Democracy in Spatial Investments, Participatory and representative democracy in two Dutch cases, *Public Management Review*, jg. 6, nr. 2, pp. 143-158.

Oosten, W. & B. van der Ham (2001) Belgische toestanden, in: B. van der Ham & L. Bruins Slot (red.), *Nieuwe Democraten, De keuze is aan jou/u/mij/jullie/ons*, Den Haag: Jonge Democraten/D66, p. 70.

Oosten, W. & M.A. Reudink (2001) Volwaardig meedenken, Ruimtelijk ontwerp als drager van regionale beleidsvorming, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 17, nr. 5, pp. 21-22.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (2000) *Integrating Transport in the City, Reconciling the Economic, Social and Environmental Dimensions*, Parijs: Organisation for Economic Co-Operation and Development.

P

Paasi, A. (1996) *Territories, Boundaries and Consciousness, The Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*, Chichester: John Wiley.

Paasi, A. (1991) Deconstructing regions: Notes on the scales of spatial life, *Environment and Planning A, International Journal on Urban and Regional Research*, jg. 23, pp. 239-256.

Pans, R. (2004) Politieke vrienden, *Pluche, Essays en verhalen over openbaar bestuur*, nr. 8, pp. 32-37.

Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening (2000a) *Notie van ruimte, Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening (2000b) *Notie van ruimte, Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening, Bijlagenrapport*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Passerin d'Entrèves, M. & U. Vogel (red.) (2000) *Public and Private, Legal, political and philosophical perspectives*, Londen/New York: Routledge.

Pateman, C. (1989) 'God Hath Ordained to Man a Helper': Hobbes, Patriarchy and Conjugal Right, *British Journal of Political Science*, jg. 19, nr. 4, pp. 445-463.

Pater, B.C. de (1984) *Ruimtelijke en temporele begrippen in de sociale geografie, In het bijzonder in enkele traditionele en moderne richtingen*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam Geografisch en Planologisch Instituut.

Peek, G.J. & M. van Hagen (2001) Synergie op stationslocaties, Investeren in kwaliteit geeft meerwaarde, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 82, nr. 4, pp. 48-53.

Peppel, R. van de & J. Woltjer (2002) Een verklaring voor de trage uitvoering van convenanten: De uitvoering van het convenant Glastuinbouw en Milieu, *Beleidswetenschap, Kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk*, jg. 16, nr. 1, pp. 32-50.

Pestman, P. (2001a) De lessen van de Betuweroute, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 82, nr. 6, pp. 30-33.

Pestman, P. (2001b) *In het spoor van de Betuweroute, Mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*, Amsterdam: Rozenberg Publishers.

Peters, D. (1999a) *Sturen met ruimtelijke structuren, De meerwaarde van een gemeentelijke projectprocedure in de WRO*, Tilburg: Schoordijk Instituut Centrum voor wetgevingsvraagstukken.

Peters, K. (2000) Greep op vierde macht, De invloed van ambtenaren op de politiek, *Idee, Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66*, jg. 21, nr. 3, pp. 20-22.

Peters, K. (1999b) *Verdeelde macht, Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam: Boom.

Peters, R. (1956) *Hobbes*, Harmondsworth: Penguin Books.

Pierre, J. (red.) (1997) *Partnerships in Urban Governance, European and American Experience*, Houndmills: MacMillan Press.

Planteam Programma Rotterdam CS (1998) *Rotterdam CS, Verkenning van het programma*, Rotterdam: gemeente Rotterdam OntwikkelingsBedrijf Rotterdam.

Plato (1998) *Symposium*, Oxford/New York: Oxford University Press.

Plato (1987) *The Republic*, Harmondsworth: Penguin Books.

Plees, Y. (2003) De veranderende wereld van de Belgische gemeenten, *Bestuurswetenschappen*, jg. 57, nr., pp. 228-247.

- Ploeg, F. van der (1999) Culturele planologie, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 80, nr. 4, p. 3.
- Pol, P.M.J. (2002) *A Renaissance of Stations, Railways and Cities, Economic Effects, Development Strategies and Organisational Issues of European High-Speed-Train Stations*, Delft: TRAIL/DUP Science.
- Pollio, G. (1999) *International Project Analysis and Financing*, Houndmills: MacMillan Press.
- Pollitt, C. (2003) *The Essential Public Manager*, Maidenhead/Philadelphia: Open University Press.
- Pollitt, C. & G.Bouckaert (2000) *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Pot, C.W. van der, A.M. Donner, L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M. van Wissen (1995) *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Praag, P. van (2002) Geef mij de ruimte, Participatie bij een grootschalig landelijk project, *B en M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, jg. 29, nr. 2, pp. 81-91.
- Priemus, H. (2002) Gebiedsgerichte aanpak met projectenveloppen, Ontwikkelingsstrategie voor stedelijke netwerken, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 83, nr. 2, pp. 62-65.
- Priemus, H. (2001) Honderd jaar Woningwet, zegen of vloek?, *Geografie*, jg. 10, nr. 3, pp. 5-9.
- Priemus, H. (1978) *Stadsvernieuwing: problemen en perspectieven, Analyse van de Rotterdamse aanpak*, Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- Priemus, H. & H. van der Wusten (1993) *Bestuurlijke en ruimtelijke inrichting van de Randstad*, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Prisma van de filosofie, Filosofen en filosofische begrippen verklaard* (1994) Utrecht: Het Spectrum.
- Projectbureau Noordrand Rotterdam (1992) *IPNR*, Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Projectbureau Rotterdam Centraal (2002) *Het Masterplan Rotterdam Centraal, Optimalisatie Aanpassing Onderbouwing*, Rotterdam: gemeente Rotterdam Projectbureau Rotterdam Centraal.
- Projectgroep Spoorzone (2000) *Verkenningen Sleutelproject Spoorzone Breda, Nota van commentaar*, Breda: Dienst Ruimtelijke ontwikkeling, Milieu en Economische zaken gemeente Breda.
- Projectgroep WB21 Zeeland (2002) *Deelstroomgebiedsvisie Zeeland, Voorlopige versie/voornemen*, zonder plaats: Projectgroep WB21 Zeeland.
- Projectteam Questa (1998) *Verplaatsen in de toekomst, Verantwoordingsrapport*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Pront-van Bommel, S., H.D. Stout & I.C. van der Vlies (1998) *Juridische kwaliteiten van onderhandelend bestuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pröpper, I. & D. Steenbeek (1999) *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- ProSes (2003) *Kennisgeving, Strategische milieueffectenrapportage Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, Nota bij de start van de procedure*, Bergen op Zoom: ProSes.
- Provincie Zeeland (2003) *Door ZeeLand omgeven, Profielnota voor het omgevingsbeleid*, Middelburg: provincie Zeeland.
- Putnam, R.D., m.m.v. R. Leonardi & R.Y. Nanetti (1994) *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Puylaert, H.J.M., P.J.M. de Bruijn, S. Newrly, W. Oosten, H. Julicher & G. Ellen (2003) *Inventarisatie toekomstverkenningen Delta in de toekomst, Hoofdrapport*, Delft: TNO Inro.

Q

Questions on Geography (1980) in: M. Foucault, *Power/Knowledge, Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, Brighton: The Harvester Press, pp. 63-77.

R

Raab, J. (2002) Where Do Policy Networks Come From?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, jg. 12, nr. 4, pp. 581-622.

Raad voor het openbaar bestuur (2000) *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Raad voor het openbaar bestuur (2003) *Legio voor de regio, Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Raad voor het openbaar bestuur (2002) *Primaat in de polder, Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Raad voor het openbaar bestuur (2001) *Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen (2001) *Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur/Raad voor de financiële verhoudingen.

Raad voor het openbaar bestuur & Vereniging voor Bestuurskunde (red.) (2002) *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Raad voor verkeer en waterstaat (1998) *Ambities Bundelen, Advies over de Inpassing van Infrastructuur*, Den Haag: Raad voor verkeer en waterstaat.

Ramadan, O. (2003) Kiesstelsel niet gebaat bij districten, *de Volkskrant*, 24 mei, p. 9.

Regio Randstad (2001) *Evaluatie Regio Randstad 1999-2000*, Utrecht: Regio Randstad.

Remkes, J. (2001) Rotterdams stationsplan peperduur, *Algemeen Dagblad*, 21 december, p. 9.

Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.

Richards, J. & J.M. MacKenzie (1988) *The Railway Station, A Social History*, Oxford: Oxford University Press.

Ridder, J. de & N.S.J. Koeman (1999) *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?*, Deventer: Kluwer.

Riedijk, M. (2002) Modder, geur en norm, De paradox van innovatie, *Archis*, nr. 2, pp. 74-76.

Roy Willis, F. (1981) *Western Civilization, An Urban Perspective, Volume II: From the Seventeenth Century to the Contemporary Age*, Lexington/Toronto: D.C. Heath and Company.

RPD (2000a) *Fundamentele Herziening Wet Ruimtelijke Ordening, Discussienota*, Den Haag: Ministerie van VROM.

RPD (2001a) *Fundamentele Herziening Wet Ruimtelijke Ordening, Voorontwerp*, Den Haag: Ministerie van VROM.

RPD (2000b) *Op weg naar een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, Discussienota*, Den Haag: Ministerie van VROM.

RPD (2001b) *Ruimte maken, ruimte delen, Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, Den Haag: Ministerie van VROM.

RPD (2002) *Ruimte maken, ruimte delen, Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020, PKB Deel 3 Kabinetsstandpunt, PKB Deel 2 Resultaten van inspraak, bestuurlijk overleg en advies*, Den Haag: Ministerie van VROM.

RPD (2001c) *Samenvatting Ruimte maken, ruimte delen, Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, Den Haag: Ministerie van VROM.

RPD (1999a) *Slagvaardig en Democratisch, Parallelschakeling: een strategisch concept voor ruimtelijke besluitvormingsprocessen in de gemeente*, Den Haag: Ministerie van VROM.

RPD (1999b) *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, Complete versie, Deel 4 Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (periode 1995-2010)*, Den Haag: Ministerie van VROM.

Rijksvoorlichtingsdienst (1998) *Het kabinet-Kok II*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Rijk: Plan Rotterdam CS te duur, Twijfels over haalbaarheid (2001) *Algemeen Dagblad*, 22 september, p. 5.

Rogers, E.M. (1983) *Diffusion of Innovations*, New York: The Free Press.

Roggema, R.E., A.J.M. Schreuders, M.O. Janssen, H. Hofstra, E.J. Vuijk, C.W. Jansen & W. Timmermans (red.) (2002) *Handboek Ruimtelijke Ordening en Milieu, Editie 2001-2002*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Röling, N.G., D. Kuiper & R. Janmaat (red.) (1996) *Basisboek voorlichtingskunde*, Amsterdam/Meppel: Boom.

Romers, H. (2000) *Spoorwegarchitectuur in Nederland 1841-1938*, Zutphen: Walburg Pers.

Rooij, R.A.A. de (2003) *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie, Gevolgen van het nationale EU-lidmaatschap voor subnationale overheden*, Deventer: Kluwer.

Rooy, P. van (zonder jaar) *Interactieve Planvorming, Ruimtelijke ingrepen vragen om samenwerking*, Gouda: Land Water Milieu Informatietechnologie.

Rooy, P. van (1997) *Interactieve Planvorming voor Waterbeheer*, Utrecht: Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer.

Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart & M.J.W. van Twist (1996) *Openbaar, bestuur, Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Roset, P. (2001) 'Smart growth', Plannen op zijn Amerikaans, *Geografie*, jg. 10, nr. 1, pp. 23-27.

Rotterdam Centraal ontwerp masterplan (2001) Rotterdam: Projectbureau Rotterdam Centraal.

Rotterdam terminal, Stedenbouwkundige visie Rotterdam-CS, Deelonderzoek (1998) Rotterdam: gemeente Rotterdam DS+V / RO+VV.

Rousseau, J.J. (1987) *On the Social Contract*, Indianapolis/Cambridge: Hackett.

Russo, A. (2002) *The Sustainable Development of Heritage Cities and Their Regions, Analysis, Policy, Governance*, zonder plaats: Thela Thesis/Tinbergen Institute.

Ryan, N. (1999) Rationality and implementation analysis, *Journal of Management History*, jg. 5, nr. 1, pp. 36-52.

S

Sack, R.D. (1988) The Consumer's World: Place as Context, *Annals of the Association of American Geographers*, jg. 78, nr. 4, pp. 642-664.

Sánchez, J.P. (1999) Het goedkeuringsrecht van gedeputeerde staten ingevolge art. 155 van de Gemeentewet, De publieke of de private weg?, *Tijdschrift Privatisering*, jg. 6, nr. 2, pp. 9-11.

Sanders, K.H., P.A.A. van Velzen, J. de Ridder & H.B. Winter (1998) *Bestuurlijke samenwerking bij de Actualisering VINEX*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde.

Sanderson, I. (1999) Participation and democratic renewal, From 'instrumental' to 'communicative rationality'?, *Policy & Politics*, jg. 27, nr. 3, pp. 325-341.

Satijn, R. (2001) 'Pas de deux' op de rails in Rotterdam, *Conflictmanagement bij publiek-private samenwerking*, Rotterdam: R. Satijn.

Scarow, S.E. (2001) Direct Democracy and Institutional Change, A Comparative Investigation, *Comparative Political Studies*, jg. 34, nr. 6, pp. 651-665.

Schaafsma, A.A.M., P.H.L. Bovy & A.J. van Binsbergen (2001) *Het lagenmodel voor verkeer en vervoer: een model voor een functionele systeembeschrijving*, Delft: The Netherlands TRAIL Research School.

Schaap, L. (1997) *Op zoek naar prikkelende overheidssturing, Over autopoiese, zelfsturing en stadsprovincie*, Delft: Eburon.

Schaap, P.M., B. Verhave & N. Verdonk (2003) *Verbinding, Zes nieuwe stations geven hart aan de stad, Over de vormgeving van de Nederlandse haltes aan het Europese hogesnelheidsnet*, Den Haag: Ministerie van VROM Directoraat-Generaal Ruimte/Atelier Rijksbouwmeester.

Schama, S. (2000) *Kroniek van de Franse Revolutie*, zonder plaats: Olympus.

Schlosberg, D. & T.D. Sisk (2000) The Environmental Science/Policy Interface, Crossing Disciplinary Boundaries with a Team-Teaching Approach, *Political Science & Politics*, jg. 33, nr. 1, pp. 75-79.

Schmidt, H. (2001) Kleine psychologie van de stad, in: *Metropolis*, Rotterdam: EUR, pp. 35-49.

Schmitt, C. (1985) *Political Theology, Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Cambridge/Londen: The MIT Press.

Schmitt, C. (1976) *The Concept of the Political*, New Brunswick: Rutgers University Press.

Schoof, R. (2003) Goed luisteren leidt tot betere besluiten, *NRC Handelsblad*, 8 maart, p. 47.

Schoof, R. (2004) Hoe de snelheidstrein 17 minuten verloor, *NRC Handelsblad*, 20 maart, p. 3.

Schoorl, J. & F. van Zijl (1999a) Een mannetje van buiten, *de Volkskrant*, 19 juni, p. 3V.

Schoorl, J. & F. van Zijl (1999b) Gemeenteraad mist zicht op adviseurs, *de Volkskrant*, 19 juni, p. 1.

- Schoot, E. van der & J. van der Vet (2004) Niet alleen maar met de hakken in het zand, Koos Bosma over erfgoedindustrie, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 20, nr. 2, pp. 23-25.
- Schoot, F.J.C.M. van der & M. Duijn (1998a) *Evaluatie Open Plan Proces Ontwerp-Streekplan Gelderland, advies-rapport*, Delft: TNO Inro.
- Schoot, F.J.C.M. van der & M. Duijn (1998b) *Evaluatie Open Plan Proces Ontwerp-Streekplan Gelderland, achtergrondrapport*, Delft: TNO Inro.
- Schorske, C.E. (1980) *Fin-de-Siècle Vienna, Politics and Culture*, New York: Alfred A. Knopf.
- Schrijnen, P. (2001) Rijkswegen en ruimtelijke ordening. Planologische inpassing van rijkswegetracés door Nederlandse gemeenten, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 82, nr. 1, pp. 56-57.
- Schuyt, C.J.M. & I. Verhoeven (2003) Institutioneel vertrouwen als bron van legitimiteit, *Openbaar bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek*, jg. 13, nr. 3, pp. 11-14.
- Schuyt, K. (2003) Uitdijende rechtsstaat gevaar voor zichzelf, *NRC Handelsblad*, 15 maart, p. 7.
- Schwartz, M. & G. de Roo (2001) Omgevingsplanning, Een niet meer weg te denken begrip, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 82, nr. 6, pp. 24-29.
- Scott, J.C. (1998) *Seeing Like a State, How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven/Londen: Yale University Press.
- Sennett, R. (1992) *The Fall of Public Man*, New York/Londen: Norton.
- SGB0 (1999) *Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten Afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek.
- SGB0 (1997) *Samenwerking tussen decentrale eenheden, Aantallen, motieven en trends*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten Afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek.
- Shanks, A. (1991) *Hegel's political theology*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Short, J.R., L.M. Benton, W.B. Luce & J. Walton (1993) Reconstructing the Image of an Industrial City, *Annals of the Association of American Geographers*, jg. 83, nr. 2, pp. 207-224.
- Sijmons, D. (2002) De voldongen fictie, De belofte van het regionaal ontwerp, *Archis*, nr. 4, pp. 71-77.
- Simon, C. (2000/2001) 'Er zijn geen gevaarlijke gedachten; het denken zelf is gevaarlijk', Hannah Arendt (1906-1975), *Filosofie Magazine*, jg. 9, nr. 10, pp. 12-14.
- Sinclair, A.J. (2002) Public Consultation for Sustainable Development Policy Initiatives: Manitoba Approaches, *Policy Studies Journal*, jg. 30, nr. 4, pp. 423-443.
- Siraa, H.T. (1989) *Een miljoen nieuwe woningen. De rol van de rijksoverheid bij wederopbouw, volkshuisvesting, bouwnijverheid en ruimtelijke ordening (1940-1963)*, Den Haag: SDU uitgeverij.
- Siraa, H.T., A.J. van der Valk & W.L. Wissink (1995) *Met het oog op de omgeving, Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1965-1995)*, Den Haag: SDU Uitgevers.
- Sköldberg, K. (1994) Tales of Change: Public Administration Reform and Narrative Mode, *Organization Science*, jg. 5, nr. 2, pp. 219-238.
- Smit, V. (2000) Wonen in de Deltametropool, Verschil als beleidslijn voor een levendige stad, *Agora, Ontmoetingsplatform voor wetenschap en samenleving op het gebied van ruimtelijke ordening en gebouwde omgeving*, jg. 16, nr. 2, pp. 10-11.
- Smith, D.M. (1999) Geography, community, and morality, *Environment and Planning A, International Journal on Urban and Regional Research*, jg. 31, pp. 19-35.
- Smith, G. (2000) Citizens' Juries and Deliberative Democracy, *Political Studies*, jg. 48, nr. 1, pp. 51-65.
- Smits, J.M. & N.J.M. Nelissen (1999) Cultivering van intergemeentelijke milieusamenwerking, Lessen voor de toekomst, *Bestuurswetenschappen*, jg. 53, nr. 1, pp. 20-40.
- Snellen, I.Th.M. (1980) *Benaderingen in strategieformulering, Een bijdrage tot de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom.

- Snellen, I.Th.M. (1998) *Bestuurskunde en modernisering*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Snellen, I.Th.M. (1989) *Domeinconflicten tussen recht en beleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Snellen, I.Th.M. (1984) *Plan matig planmatig*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Sociaal-Economische Raad (2001) *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (2001-2020)*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sociaal-Economische Raad (1999) *Startnota ruimtelijke ordening en Perspectievennota verkeer en vervoer*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Soeterbroek, F. (2002a) De worsteling met I-Governance, *Bestuurswetenschappen*, jg. 56, nr. 6, pp. 502-524.
- Soeterbroek, F. (2002b) Interactieve politiek als zoekproces, *Bestuurskunde*, jg. 11, nr. 7, pp. 288-297.
- Soeterbroek, F. & T. Tom (1998) *Op zoek naar de interactieve bestuursstijl, Ervaringen met complexe besluitvormingsprocessen op rijksniveau*, Hippolytushoef: Organisatie-adviesbureau De Beuk.
- Soeterbroek, F. & T. Tom (1999) Op zoek naar de interactieve bestuursstijl, Ervaringen van maatschappelijke partijen met interactieve processen op rijksniveau, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 80, nr. 5, pp. 12-15.
- Somers, M. (2004) De verdwaalde natuurmensen, Fotografen tonen hun 'landschapsverdriet', *NRC Handelsblad*, 27 februari, p. 17.
- Spek, S. van der (2003) Van station naar connector, *Nova Terra, Kwartaaluitgave over meervoudig ruimtegebruik*, jg. 3, nr. 3, pp. 2-6.
- Stadig, D.B., J.C. Kombrink, P.G.A. Noordanus & A.M.J. Rijckenberg (1999) *Deltametropool in Europees perspectief*, zonder plaats: Deltametropool.
- Stadsregio Rotterdam (2000) *Regiovisie voor de 5e Nota Ruimtelijke Ordening, Ruimtelijke Ontwikkeling Rotterdamse Regio 2010-2030*, Rotterdam: Stadsregio Rotterdam/gemeente Rotterdam.
- Stake, R.E. (1995) *The Art of Case Study Research*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Steenbeek, R. (2002) *Ballets Russes*, Amsterdam: Prometheus.
- Steering Committee on Local and Regional Democracy (2002) *Neighbouring Cities and Towns Divided by an International Border*, Straatsburg: Council of Europe.
- Stelling, C. & T. Metz (2004) Why not Pittsburgh?, Richard Florida over de creatieve economie, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 20, nr. 1, pp. 14-18.
- Stipdonk, V.P. van, F. Hendriks & P.W. Tops (2003) Nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking, *Bestuurswetenschappen*, jg. 57, nr. 3, pp. 185-204.
- StIR (2000) *Mens en ruimte, Essay over de sociale dimensie van intensief ruimtegebruik*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Stoep, J. van der (2002) Bourdieus kritiek van de morele rede, *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jg. 29, nr. 4, pp. 427-456.
- Stokkom, B. van (2003) Deliberatie zonder democratie?, Ongelijkheid en gezag in interactieve beleidsvorming, *B en M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, jg. 30, nr. 3, pp. 153-165.
- Strategische notitie stationsomgeving* (1991) Alphen aan den Rijn: gemeente Alphen aan den Rijn.
- Strikwerda, H. (2002) Het einde van de grote verhalen, Interne organisaties zijn modernistisch, *Management Consultant Magazine*, nr. 3, pp. 54-57.
- Studiegroep Omgeving (red.) (2002a) *Wel-varende kanaalzone, Voorstel van strategisch plan voor de Gentse kanaalzone*, Gent: Stuurgroep ROM Gentse Kanaalzone.
- Studiegroep Omgeving (red.) (2002b) *Wel-varende kanaalzone, Voorstel van strategisch plan voor de Gentse kanaalzone, Bijlagenbundel*, Gent: Stuurgroep ROM Gentse Kanaalzone.
- Stuurgroep Delta InZicht (2001) *Toekomstbeeld, Een gedroomd Deltagebied*, zonder plaats: Stuurgroep Delta InZicht.

Stuurgroep Rijn-Schelde-Delta (2001) *Commentaar van de RSD Samenwerkingsorganisatie op de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, Bergen op Zoom: Rijn-Schelde-Delta Samenwerkingsorganisatie.

Stuurgroep Rijn Schelde Delta (1993) *De Regionale Bedrijfsontwikkeling in de Rijn/Schelde Delta in 1992*, Rotterdam: Stuurgroep Rijn Schelde Delta.

Stuurgroep Rijn Schelde Delta (1992a) *De Regionale Bedrijfsontwikkeling in de Rijn/Schelde Delta in 1991*, Rotterdam: Stuurgroep Rijn Schelde Delta.

Stuurgroep Rijn Schelde Delta (1992b) *Rijn Schelde Delta: Euregio voor alle seizoenen*, zonder plaats: Stuurgroep Rijn Schelde Delta.

Stuurgroep Rijn Schelde Delta (1989) *Visie op de Rijn Schelde Delta, Advies van de stuurgroep Rijn Schelde Delta over de gewenste ruimtelijk economische ontwikkeling van de regio's Rotterdam, Dordrecht, Breda, Middelburg en Terneuzen*, zonder plaats: Stuurgroep Rijn Schelde Delta.

Stuurman, S. (1995) *Staatsvorming en politieke theorie, Drie essays over Europa*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Südmeier, I. (2002) Mobiliteitsknooppunten, Welkom in de wereld van meervoudig ruimtegebruik, *Nova Terra, Kwartaaluitgave over meervoudig ruimtegebruik*, jg. 2, nr. 1, pp. 38-41.

Swaaij, L. van, J. Klare, I. Maso & S. Sombeek (2000) *Atlas van de belevingswereld*, Amstelveen: Volcano Publishers.

Swanborn, P.G. (1994) *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Meppel/Amsterdam: Boom.

Swyngedouw, E.A. (1992) Territorial organization and the space/technology nexus, *Transactions of the Institute of British Geographers*, jg. 17, nr. 4, pp. 417-433.

Sylvester, J.J. (2003) Privaatrechtelijke rechtspersonen in het openbaar bestuur, Houdt de overheid nog beïnvloedingsmechanismen in de toekomst?, *Bestuurskunde*, jg. 12, nr. 1, pp. 24-31.

T

Tankink, M. (2004) Dorpen voor de doelgroep, De relatie tussen nieuwe dorpen en de stad, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 20, nr. 4, pp. 33-35.

Taverne, E. (2001) Sturen in 'tijden van ontreddering', Ruimtelijk beleid en de maatschappelijke werkelijkheid, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 82, nr. 2, pp. 5-9.

Teeuwen, T. (2001) Publiek-privaat beheer van hoogwaardige stedelijke lokaties, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 17, nr. 2, pp. 24-27.

Teisman, G. (2001a) De Deltametropool als supernetwerk, *Rooilijn, Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, jg. 34, nr. 4, pp. 186-190.

Teisman, G.R. (red.) (2001b) *Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement, Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*, Delft: Eburon.

Teisman, G.R. (1998a) *Complexe besluitvorming, Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag: Elsevier.

Teisman, G.R. (1998b) De sturende potenties van debatmethoden in beleid, in: *Het Metropolitane Debat*, Bussum: Uitgeverij Thoth, pp. 100-117.

Teisman, G.R. (1999) Interactieve beleidsvorming als norm, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 80, nr. 5, pp. 8-11.

Teisman, G.R. (2001c) *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen, Over management in Netwerksamenlevingen*, Rotterdam: EUR.

Teisman, G.R. (1997) *Sturen via Creatieve Concurrentie, Een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.

Teisman, G.R. & E.H. Klijn (2002) Partnerships Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?, *Public Administration Review*, jg. 62, nr. 2, pp. 197-205.

Teisman, G.R. & R.J. in 't Veld (red.) (1992) *Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven*, Den Haag: VUGA.

- Temmerman, K. (2003) *De Gentse ruimte herverdeeld, Beleidsnota stedenbouw 2002-2007*, Gent: stad Gent.
- Terlouw, C.P. (1985) *Het wereldsysteem, Een interpretatie van het werk van J.M. Wallerstein*, Rotterdam: EUR Faculteit der Sociale Wetenschappen.
- The High-Speed Rail: servicing the planning and development of Europe's metropolitan cities, Comparative study of strategies for accomodating the high-speed train in urban environments* (1997) Brussel: Eurocities.
- Thiel, S. van (2000) *Quangocratization, Trends, causes and consequences*, Utrecht: ICS.
- Thij, F. ten & P. Kouwenhoven (2002) Interactief kiezen (1), Hoe aan 'stakeholders' een stem te geven?, *kenmerken, tijdschrift voor milieueffectrapportage*, jg. 9, nr. 3, pp. 10-14.
- Thompson, S. & P. Hoggett (2001) The emotional dynamics of deliberative democracy, *Policy & Politics*, jg. 29, nr. 3, pp. 351-364.
- Tielrooij, F. e.a. (2001) *Van ordenen naar ontwikkelen, Provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- Tisma, A. (2001) *Delta*M, A Tool for Metropolitan Designing Systems*, Delft: Delft University Press.
- Tocqueville, A. de (1994) *Democracy in America*, Londen: Everyman's Library.
- Todorov, T. (2001) *De onvoltooide tuin, Het humanistische denken in Frankrijk*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.
- Todorov, T. (2002) *Herinnering aan het kwaad, bekoring van het goede, Analyse van de twintigste eeuw*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.
- Toonen, Th.A.J. & E.F. ten Heuvelhof (1993) *Democratiseren door covenanten, Een politiek-bestuurlijke analyse van bestuursovereenkomsten, bestuurlijke overeenkomsten en gebiedsgericht milieubeleid in de context van de gedecentraliseerde eenheidsstaat*, Rotterdam: EUR/Rijksuniversiteit Leiden.
- Toonen, Th.A.J., J.C.N. Raadschelders & F. Hendriks (1992) *Meso-bestuur in Europees perspectief, De Randstadprovincies uit de pas?*, Leiden: Rijksuniversiteit Leiden Vakgroep Bestuurskunde.
- Tops, P. & S. Zouridis (2002) *De binnenkant van politiek*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.
- Trommel, W. (2002) Ankers voor een losgeslagen samenleving, *NRC Handelsblad*, 9 november, p. 7.
- Tromp, B. (1995) *De wetenschap der politiek, Verkenningen*, Leiden: Rijksuniversiteit Leiden DSWO Press.
- Tsao, R.T. (2002) Arendt Against Athens: Rereading 'The Human Condition', *Political Theory, An International Journal of Political Philosophy*, jg. 30, nr. 1, pp. 97-123.
- Twist, M. van (2000) Van innovatieve ideeën tot besmette begrippen, Over experimenten en corridors, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 81, nr. 3, bijlage pp. 15-18.
- Twist, M.J.W. van (1995) *Verbale vernieuwing, Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, Den Haag: VUGA.
- Twist, M. van, M. Schulz, N. Kastelein & L. Canté (2003) Management van complexe projecten en processen, Ervaringen en opvattingen uit de praktijk, *Bestuurskunde*, jg. 12, nr. 6, pp. 241-250.
- Tyerman Williams, J. (2000) *Poeh en de filosofen*, Den Haag: Uitgeverij Sirius en Siderius.

U

- Uum, E.C. van (2000) Stedelijkheid in de netwerkstad, Over stedelijke transformaties via infrastructuur, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 81, nr. 2, pp. 15-20.
- Uyttenhove, P. (1990a) Architectures publiques, De vernieuwing van de traditie, *Archis*, nr. 5, pp. 5-6.
- Uyttenhove, P. (1990b) La métropole imaginaire, Un atlas de Paris, *Archis*, nr. 12, pp. 54-55.

V

- Valk, A. van der (2000) Wetenschap tussen wens en werkelijkheid, *Rooilijn, Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, jg. 33, nr. 2, pp. 63-67.

- Valkenburgh, P. (1968) *Inleiding tot de politicologie, Problemen van maatschappij en macht*, Amsterdam/Brussel: Agon Elsevier.
- Veld, R.J. in 't (red.) (2001) *Eerherstel voor Cassandra, Een methodologische beschouwing over toekomstonderzoek voor omgevingsbeleid*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Veld, R.J. in 't (red.) (2000) *Willens en Wetens, De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, Rijswijk: Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek/Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Veld, R. in 't & P. Leemhuis (red.) (2000) *Nova Cura, Over meervoudig ruimtegebruik*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Ven, G.P. van de (red.) (1996) *Leefbaar laagland, Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland*, Utrecht: Matrijs.
- Vennix, J.A.M. (1998) *Kennis: geven en nemen, De rol van participatief onderzoek in organisaties*, Nijmegen: Louman & Friso.
- Verbart, J. (2004) *Management van ruimtelijke kwaliteit, De ontwikkeling van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*, Delft: Eburon.
- Verhagen, K. (2002) Grenzen aan water, Grensoverschrijdende samenwerking op deelstroomgebiedniveau, *Openbaar bestuur, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek*, jg. 12, nr. 6/7, pp. 11-15.
- Verhoeven, M. (2003) *Boreling en beginner, Nataliteit bij Hannah Arendt*, Zoetermeer: Uitgeverij Boekencentrum.
- Verkenningen Sleutelproject Spoorzone Breda* (1999) Breda: gemeente Breda m.m.v. NS Vastgoed.
- Vernant, J.-P. (1990) *Mythe en religie in het oude Griekenland*, Baarn: Ambo.
- Verroen, E.J. & R. ter Brugge (1997) Ontwerpen van hiërarchie in knooppunten, Voor de markt uit, met de markt mee, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 78, nr. 3, pp. 32-36.
- Villa, D. (red.) (2000) *The Cambridge Companion to Hannah Arendt*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vincent, A. (1995) *Modern Political Ideologies*, Oxford/Cambridge: Blackwell Publishers.
- Visser, J.G.S.N. & T.G.M. Bentvelsen (1991) *De hoge-snelheidslijn in de Randstad, Beleid en besluitvorming omtrent een grootschalig infrastructuurproject*, Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Vliet, E. van de (1992) Conflict en conflicthantering, in: P.J.D. Drenth, Hk. Thierry & Ch.J. de Wolff (red.), *Nieuw handboek arbeids- en organisatiepsychologie*, Houten/Zaventem: Bohn Stafleu Van Loghum, pp. 411-446.
- Vliet, M. van (2001) Meervoudig ruimtegebruik, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 17, nr. 2, pp. 13-16.
- VNO-NCW (2003a) *Modernisering Milieuregels Moet, Bijlage: Knelpunten per cluster*, Den Haag: Vereniging VNO-NCW.
- VNO-NCW (2003b) *Modernisering Milieuregels Moet, Reactie van VNO-NCW op de herijking van 550 VROM-regels*, Den Haag: Vereniging VNO-NCW.
- Voogd, H. & J. Woltjer (1999) The communicative ideology in spatial planning: some critical reflections based on Dutch experience, *Environment and Planning B: Planning and Design*, jg. 26, nr. 6, pp. 835-854.
- Vries, C. de (2000a) Rethink de systemen!, Met Joost Schrijnen op zoek naar eigenaar ruimtevraagstuk, *Idee, Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66*, jg. 21, nr. 2, pp. 14-15.
- Vries, C. de (2000b) Van planning naar ontwikkeling, Over de noodzaak van georganiseerde deconcentratie, *Idee, Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66*, jg. 21, nr. 2, pp. 10-13.
- Vries, G.J. de (2000c) *Beleidsdynamica als sociale constructie, Een onderzoek naar doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadvisering*, Delft: Eburon.
- Vries, J. de (2002) Het vervagen van staatsgrenzen, De ervaringen in de Rijn-Schelde Delta, *Agora, Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken*, jg. 18, nr. 5, pp. 7-10.
- VROM-raad (1998a) *Advies over de Sturing van een duurzame samenleving*, Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (1999a) *De schoonheid van het platteland, Vier essays over de kwaliteit van het Nederlandse cultuurlandschap*, Den Haag: Ministerie van VROM.

VROM-raad (2000) *Het instrument geslepen, Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie*, Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (1999b) *Mobiliteit met beleid*, Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (1998b) *Naar een duurzamer ruimtelijk-economische structuur: advies over de ruimtelijk-economische structuurversterking van Nederland*, Den Haag: VROM-raad.

VROM-raad (2001) *Plannen met visie, Advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag: VROM-raad.

Vucht Tijssen, L. van & W. van Reijen (1991) *Kennis en werkelijkheid, Benaderingen*, Muiderberg: Dick Coutinho.

Vught, F.A. van (1982) *Experimentele beleidsplanning, Bestuurskundige expedities in de jungle van het planningsdenken*, Den Haag: VUGA.

W

Waals, J.F.M. van der (1997) *De milieu-effecten van verstedelijking, Literatuurstudie en synthese*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Wagenaar, C. (2001a) Drie keer Nederland, drie keer gefaald, Drie episodes in de ruimtelijke ordening, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 82, nr. 2, pp. 11-16.

Wagenaar, M. (2001b) *Stedebouw en burgerlijke vrijheid, De contrasterende carrières van zes Europese hoofdsteden*, Bussum: Uitgeverij THOTH.

Wallerstein, I. & P.D. Phillips (1991) National and world identities and the interstate system, in: I. Wallerstein, *Geopolitics and geoculture, Essays on the changing world-system*, Cambridge: Cambridge University Press/Parijs: Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, pp. 139-157.

Wardt, J.W. van de & F. de Jong (1997) *Tussen Dam & Arena, Leefbaarheid en de betekenis van omgevingskenmerken in negen Amsterdamse buurten*, Amsterdam: Bron UvA.

Warren, M.E. (1996) Deliberative Democracy and Authority, *American Political Science Review*, jg. 90, nr. 1, pp. 46-60.

Weatherford, M.S. (1991) Mapping the Ties that Bind: Legitimacy, Representation, and Alienation, *The Western Political Quarterly*, jg. 44, nr. 2, pp. 251-276.

Weiden, J. van der (1990) Bijlmermeer als grensverleggend ideaal, Een studie over Amsterdamse stadsuitbreidingen, *Archis*, nr. 3, p. 52.

Weggeman, J. (2003) *Controversiële besluitvorming, Opkomst en functioneren van groen polderoverleg*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Wesemael, P. van (1997) *Architectuur van instructie en vermaak, Een maatschappijhistorische analyse van de wereldtentoonstelling als didactisch verschijnsel (1798-1851-1970)*, Delft: Publicatiebureau Bouwkunde.

Wester, F.P.J. (1984) *De gefundeerde theorie-benadering, Een strategie voor kwalitatief onderzoek*, Nijmegen: Sociologisch Instituut.

Westerman, P. (1998a) *Rechtsfilosofie, Inleiding*, Assen: Van Gorcum/Heerlen: Open Universiteit.

Westerman, P. (1998b) *Rechtsfilosofie, Teksten*, Assen: Van Gorcum/Heerlen: Open Universiteit.

WRR (1994) *Besluiten over grote projecten*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

WRR (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

WRR (1998) *Staat zonder land, Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wiggers-Rust, L.F. (red.) (1997) *De flexibele milieuvergunning en bedrijfsinterne milieuzorg*, Lelystad: Koninklijke Vermande.

Wiggers-Rust, L.F. (red.) (1999) *Mediation: een nieuw instrument in het speelveld van milieu en ruimtelijke ordening*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Wiggers-Rust, L.F. (red.) (2000) *Toepassing van mediation bij conflicten in het leefomgevingsbeleid, Praktijkverkenning*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Wijk, H.D. van & W. Konijnenbelt (1997) *Hoofdstukken van administratief recht*, Den Haag: VUGA.

- Wijk, H.D. van & W. Konijnenbelt (1995) *Hoofdstukken van administratief recht*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Wilde, S. de (2001) 'Bouwen boven sporen', *Meervoudig ruimtegebruik in spooromgeving*, Delft: Technische Universiteit Delft Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen.
- Wilde, S. de (2002a) Integratie gebiedsontwikkeling van Parijse stations, *Nova Terra, Kwartaaluitgave over meervoudig ruimtegebruik*, jg. 2, nr. 4, pp. 17-20.
- Wilde, S. de (2002b) Luxe kantoren boven het station, Goede aanknopingspunten voor Nederlandse sleutelprojecten, *Nova Terra, Kwartaaluitgave over meervoudig ruimtegebruik*, jg. 2, nr. 1, pp. 26-29.
- Wildt, R. de, F. van Wijk, J. Neele, M. Damen, K. Leidelmeijer, H. van der Reijden, P. Espeleta Calavia, O. Waaldijk & L. Rodewijk (1999) *De kwaliteit van Vinex-uitleglocaties, Kijkers op het Berlagehof*, Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Wilson, J.Q. (1994) *American Government*, Lexington: D.C. Heath and Company.
- Winsemius, J. (2000) Het luxe geklaag van de Neprom, Onderzoek naar kosten grondexploitatie Vinex-locaties, *Bouw*, jg. 55, nr. 7/8, pp. 26-27.
- Winsemius, P., G.Ph. Brokx & M.P.A. van Dam (2000) *Ruimte voor beweging, Advies inzake de toekomst van het grootstedelijk bestuur in de Rotterdamse regio*, Rotterdam: Stadsregio Rotterdam.
- Wissink, W.L. (2000) *Ontworpen en ontstaan, Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid*, Den Haag: WRR.
- Witsen, P.P. (2001) Gouden koorden, Verbintenissen tussen geld, grond en idee, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 82, nr. 1, bijlage pp. 22-25.
- Witsen, P.P., R. ter Brugge, H. Hilbers & L.H. Immers (2000) *Rek in de ruimte, Flexibele infrastructuur in het licht van de ruimtelijke ordening*, Delft: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Wittgenstein, L. (2000) *Tractatus Logico-Philosophicus*, Londen/New York: Routledge.
- Woerkum, C. van (2000) *Communicatie en interactieve beleidsvorming*, Alphen aan den Rijn/Diegem: Samsom.
- Woldring, H.E.S. (1996) *De christen-democratie, Een kritisch onderzoek naar haar politieke filosofie*, Utrecht: Het Spectrum.
- Wolin, R. (2001) *Heidegger's Children, Hannah Arendt, Karl Löwith, Hans Jonas, and Herbert Marcuse*, Princeton: Princeton University Press.
- Woltjer, J. (2000) *Consensus Planning. The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*, Aldershot: Ashgate.
- Woltjer, J. (1997) De keerzijde van het draagvlak, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 78, nr. 4, pp. 47-52.
- Woltjer, J. e.a. (1999) *Interactieve Planvorming: inventarisatie en evaluatie van praktijk-initiatieven*, Delft: TNO Inro.
- Woud, A. van der (1987) *Het lege land, De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*, Amsterdam: Meulenhoff Informatief.
- Wouden, H.C. van der (red.) (1999) *De stad op straat, De openbare ruimte in perspectief*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Y

- Young-Bruehl, E. (1982) Reflections on Hannah Arendt's 'The Life of the Mind', *Political Theory*, jg. 10, nr. 2, pp. 277-305.

Z

- Zemans, F.K. (1983) Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System, *American Political Science Review*, jg. 77, nr. 3, pp. 690-703.
- Zijderveld, A.C. (1983) *Steden zonder stedelijkheid, Een cultuursociologische studie van een beleidsprobleem*, Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Zonneveld, W. (2001) De nieuwe wereldstad, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jg. 82, nr. 4, pp. 54-58.

Zweedijk, A. & Z. Serlie (1998) Een 'knoop-plaats'-model voor stationslocaties, *Geografie*, jg. 7, nr. 5, pp. 35-37.

Zweigert, K. & H. Kötz (1987) *Introduction to Comparative Law, Volume I The Framework*, Oxford: Clarendon Press.

Biografie

Wouter-Jan Oosten volgde in de periode 1995-1999 aan de Universiteit Leiden de juridisch-politiekwetenschappelijke opleiding en daarnaast een aantal sociaal-psychologische, sociologische en geschiedkundige vakken. Bij de afsluiting van zijn opleiding verbleef hij als stagiair-docent politicologie een paar maanden aan het Koninklijk Instituut voor de Marine te Den Helder.

Zijn promotie-onderzoek verrichtte Oosten in de periode 1999-2003 als assistent-in-opleiding bij het Centrum voor Publiek Management van de Erasmus Universiteit Rotterdam en bij de Afdeling Economie en Ruimte van TNO Inro. Het onderzoek was ook ingebed in the Netherlands Research School for Transport, Infrastructure and Logistics en in Habiforum Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik. Gedurende 2003-2004 werkte hij korte tijd als senior bestuurskundig onderzoeker/adviseur bij Partners+Pröpper. Vervolgens werd hij beleidsmedewerker griffie bij de gemeente Spijkenisse. Hij is sinds 2002 redacteur van het *Graduate Journal of Social Science*, een tijdschrift dat is gericht op methodologie van interdisciplinair onderzoek en dat open staat voor jonge onderzoekers.

Naast studie en werk was en is Oosten actief bij diverse maatschappelijke organisaties. In de periode 1998-2000 was hij landelijk-bestuurslid van de Jonge Democraten. Gedurende 2000-2002 was hij JD-vertegenwoordiger bij koepels van jongerenorganisaties. Daarnaast was hij in de periode 2000-2002 secretaris van de Nationale Jongerenraad voor Milieu en Ontwikkeling. In het kader van de fusie van de NJMO en andere koepels was Oosten in 2001 bestuurslid van de Nationale Jeugdraad. Verder werd hij in 2000 verkozen tot lid van het Geschillencollege van de Politieke Partij Democraten 66 en in 2001 werd hij redactielid van *Idee, Tijdschrift van het Kenniscentrum D66*.

TRAIL Thesis Series

A series of The Netherlands TRAIL Research School for theses on transport, infrastructure and logistics.

Nat, C.G.J.M., van der, *A Knowledge-based Concept Exploration Model for Submarine Design*, T99/1, March 1999, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Westrenen, F.C., van, *The Maritime Pilot at Work: Evaluation and Use of a Time-to-boundary Model of Mental Workload in Human-machine Systems*, T99/2, May 1999, TRAIL Thesis Series, Eburon, The Netherlands

Veenstra, A.W., *Quantitative Analysis of Shipping Markets*, T99/3, April 1999, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Minderhoud, M.M., *Supported Driving: Impacts on Motorway Traffic Flow*, T99/4, July 1999, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Hoogendoorn, S.P., *Multiclass Continuum Modelling of Multilane Traffic Flow*, T99/5, September 1999, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Hoedemaeker, M., *Driving with Intelligent Vehicles: Driving Behaviour with Adaptive Cruise Control and the Acceptance by Individual Drivers*, T99/6, November 1999, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Marchau, V.A.W.J., *Technology Assessment of Automated Vehicle Guidance - Prospects for Automated Driving Implementation*, T2000/1, January 2000, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Subiono, *On Classes of Min-max-plus Systems and their Applications*, T2000/2, June 2000, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Meer, J.R., van, *Operational Control of Internal Transport*, T2000/5, September 2000, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Bliemer, M.C.J., *Analytical Dynamic Traffic Assignment with Interacting User-Classes: Theoretical Advances and Applications using a Variational Inequality Approach*, T2001/1, January 2001, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Muילerman, G.J., *Time-based logistics: An analysis of the relevance, causes and impacts*, T2001/2, April 2001, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Roodbergen, K.J., *Layout and Routing Methods for Warehouses*, T2001/3, May 2001, TRAIL Thesis Series, The Netherlands

Willems, J.K.C.A.S., *Bundeling van infrastructuur, theoretische en praktische waarde van een ruimtelijk inrichtingsconcept*, T2001/4, June 2001, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Binsbergen, A.J., van, J.G.S.N. Visser, *Innovation Steps towards Efficient Goods Distribution Systems for Urban Areas*, T2001/5, May 2001, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Rosmuller, N., *Safety analysis of Transport Corridors*, T2001/6, June 2001, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Schaafsma, A., *Dynamisch Railverkeersmanagement, besturingsconcept voor railverkeer op basis van het Lagenmodel Verkeer en Vervoer*, T2001/7, October 2001, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Bockstael-Blok, W., *Chains and Networks in Multimodal Passenger Transport. Exploring a design approach*, T2001/8, December 2001, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Wolters, M.J.J., *The Business of Modularity and the Modularity of Business*, T2002/1, February 2002, TRAIL Thesis Series, The Netherlands

Vis, F.A., *Planning and Control Concepts for Material Handling Systems*, T2002/2, May 2002, TRAIL Thesis Series, The Netherlands

Koppius, O.R., *Information Architecture and Electronic Market Performance*, T2002/3, May 2002, TRAIL Thesis Series, The Netherlands

Veeneman, W.W., *Mind the Gap; Bridging Theories and Practice for the Organisation of Metropolitan Public Transport*, T2002/4, June 2002, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Nes, R. van, *Design of multimodal transport networks, a hierarchical approach*, T2002/5, September 2002, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Pol, P.M.J., *A Renaissance of Stations, Railways and Cities, Economic Effects, Development Strategies and Organisational Issues of European High-Speed-Train Stations*, T2002/6, October 2002, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Runhaar, H., *Freight transport: at any price? Effects of transport costs on book and newspaper supply chains in the Netherlands*, T2002/7, December 2002, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Spek, S.C., van der, *Connectors. The Way beyond Transferring*, T2003/1, February 2003, TRAIL Thesis Series, Delft University Press, The Netherlands

Lindeijer, D.G., *Controlling Automated Traffic Agents*, T2003/2, February 2003, TRAIL Thesis Series, Eburon, The Netherlands

Riet, O.A.W.T., van de, *Policy Analysis in Multi-Actor Policy Settings. Navigating Between Negotiated Nonsense and Useless Knowledge*, T2003/3, March 2003, TRAIL Thesis Series, Eburon, The Netherlands

Reeven, P.A., van, *Competition in Scheduled Transport*, T2003/4, April 2003, TRAIL Thesis Series, Eburon, The Netherlands

Peeters, L.W.P., *Cyclic Railway Timetable Optimization*, T2003/5, June 2003, TRAIL Thesis Series, The Netherlands

Soto Y Koelemeijer, G., *On the behaviour of classes of min-max-plus systems*, T2003/6, September 2003, TRAIL Thesis Series, The Netherlands

- Lindveld, Ch..D.R., *Dynamic O-D matrix estimation: a behavioural approach*, T2003/7, September 2003, TRAIL Thesis Series, Eburon, The Netherlands
- Weerdt, de M.M., *Plan Merging in Multi-Agent Systems*, T2003/8, December 2003, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Langen, de P.W., *The Performance of Seaport Clusters*, T2004/1, January 2004, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Hegyi, A., *Model Predictive Control for Integrating Traffic Control Measures*, T2004/2, February 2004, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Lint, van, J.W.C., *Reliable Travel Time Prediction for Freeways*, T2004/3, June 2004, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Tabibi, M., *Design and Control of Automated Truck Traffic at Motorway Ramps*, T2004/4, July 2004, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Verduijn, T. M., *Dynamism in Supply Networks: Actor switching in a turbulent business environment*, T2004/5, September 2004, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Daamen, W., *Modelling Passenger Flows in Public Transport Facilities*, T2004/6, September 2004, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Zoeteman, A., *Railway Design and Maintenance from a Life-Cycle Cost Perspective: A Decision-Support Approach*, T2004/7, November 2004, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Bos, D.M., *Changing Seats: A Behavioural Analysis of P&R Use*, T2004/8, November 2004, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Versteegt, C., *Holonic Control For Large Scale Automated Logistic Systems*, T2004/9, December 2004, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Wees, K.A.P.C. van, *Intelligente voertuigen, veiligheidsregulering en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar juridische aspecten van Advanced Driver Assistance Systems in het wegverkeer*, T2004/10, December 2004, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Tampère, C.M.J., *Human-Kinetic Multiclass Traffic Flow Theory and Modelling: With Application to Advanced Driver Assistance Systems in Congestion*, T2004/11, December 2004, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Rooij, R.M., *The Mobile City. The planning and design of the Network City from a mobility point of view*, T2005/1, February 2005, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Le-Anh, T., *Intelligent Control of Vehicle-Based Internal Transport Systems*, T2005/2, April 2005, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Zuidgeest, M.H.P., *Sustainable Urban Transport Development: a Dynamic Optimization Approach*, T2005/3, April 2005, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Hoogendoorn-Lanser, S., *Modelling Travel Behaviour in Multimodal Networks*, T2005/4, May 2005, TRAIL Thesis Series, The Netherlands
- Dekker, S., *Port Investment – Towards an integrated planning of port capacity*, T2005/5, June 2005, TRAIL Thesis Series, The Netherlands

Koolstra, K., *Transport Infrastructure Slot Allocation*, T2005/6, June 2005, TRAIL Thesis Series, The Netherlands

Vromans, M., *Reliability of Railway Systems*, T2005/7, July 2005, TRAIL Thesis Series, The Netherlands

Oosten, W., *Ruimte voor een democratische rechtsstaat. Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen*, T2005/8, September 2005, TRAIL Thesis Series, Sociotext, The Netherlands