

De lagenbenadering in de ruimtelijke planning

Over de waarde van de Nederlandse club sandwich

Ruimtelijke concepten zijn populair in de Nederlandse planning. We definiëren een concept hier als een *pakketje* van ruimtelijke informatie, visies en retoriek – met een specifiek (metaforisch) label, zoals stedelijk netwerk of groene hart. Studie naar het ‘werkelijke’ gebruik van dergelijke concepten in diverse beleidspraktijken kan inzicht geven in de wijze waarop de ruimte wordt geanalyseerd en ambities worden verbeeld. Bovendien vertelt een concept ons iets over een planningscultuur. In dit artikel bestuderen we een actueel en typisch concept in de Nederlandse planning, vanuit deze invalshoek. We pakken de lagenbenadering uit.

Janneke E. Hagens

Leerstoelgroep Landgebruikspanning,
Wageningen Universiteit
janneke.hagens@wur.nl

Introductie van een sandwichformule¹

Het concept van ‘de lagenbenadering’ is populair in ruimtelijke planning. In recente beleidsdocumenten, ontwerpen en debatten komen we het concept veelvuldig tegen. Doorgaans wordt de lagenbenadering gebruikt als concept - van symbool tot werkwijze - om het Nederlandse landschap te representeren. De lagenbenadering is als zodanig een samenspel van drie lagen: een ondergrondlaag (fysiek milieu), een netwerkenlaag (infrastructuur) en een occupatielaag (ruimtegebruik). Elke laag wordt gekenmerkt door een eigen dynamiek: de ontwikkel- of hersteltijd van de betreffende functies in een laag. In recent gebruik van de lagenbenadering in planning en ontwerp wordt vooral verwezen naar de laatste rijksnota’s ruimtelijke ordening als bron². De lagenbenadering is een hype geworden. Dit vertelt ons nog niks over de kwaliteit van het concept. Daarnaast is het verbeelden in dergelijke landschapslagen niet nieuw in planning en ontwerp. Het denken in lagen, en in het bijzonder het denken in samenspel van mens en landschap, is vooral typisch Nederlands. Het nut en de noodzaak, en bovenal de trots op dit denken, blijkt bijvoorbeeld uit het Nederlandse paviljoen op de Wereldtentoonstelling Expo 2000 in Hannover. Onder het motto ‘Nederlandschept ruimte’ stond het paviljoen voor ‘...een stapeling van landschappen die het thema van deze Expo (mens-natuur-techniek) verbeeld, maar waarmee ook de specifieke Nederlandse maakbaarheid van natuur en landschap wordt duidelijk gemaakt’.³ Door zijn gelaagde verschijning kreeg het paviljoen bijnamen als lagentaart, bigmac en club sandwich.

Wat levert het denken in lagen, samenhang en dynamiek op? Wat zijn kansen en risico’s van het actuele gebruik van het lagenbenadering-concept, in vergelijking met het gebruik in theorie? Hoe werkt het lagen-verhaal in de praktijk? Om deze vragen te beantwoorden focussen we op de waarde van

de lagenbenadering ‘op papier’ en ‘in praktijk’. We kijken, in beide gevallen, naar de inhoud (kennis) en de sturing (consequenties) van het concept.⁴

De lagenbenadering op papier

De lagenbenadering is een hulpmiddel om het complexe landschap inzichtelijk te maken. Drie kenmerken vormen samen de *inhoud* van het concept. In haar naam ligt ten eerste al de focus op het verbeelden in lagen. Een tweede belangrijk kenmerk is het tijdsaspect van elke laag. Dat betreft bijvoorbeeld 100 tot 500 jaar als ‘levensduur’ voor de ondergrondlaag, 50 tot 100 jaar voor de netwerkenlaag en 25 tot 50 jaar voor de occupatielaag.⁵ Daarnaast is er aandacht voor het samenspel van de lagen. Deze samenhang is logisch: de ‘realiteit’ is immers één geheel. Specifieker kan gesteld worden dat de ondergrondlaag en (vervolgens) de netwerkenlaag ‘voorwaarden’ stellen aan andere lagen. Bijvoorbeeld: de bodemgesteldheid en aanwezige infrastructuur bepalen mogelijkheden voor een bedrijventerrein. Maar ook geldt dat de occupatielaag, zoals dat bedrijventerrein, van invloed is op de kwaliteiten van ondergrond en netwerken.

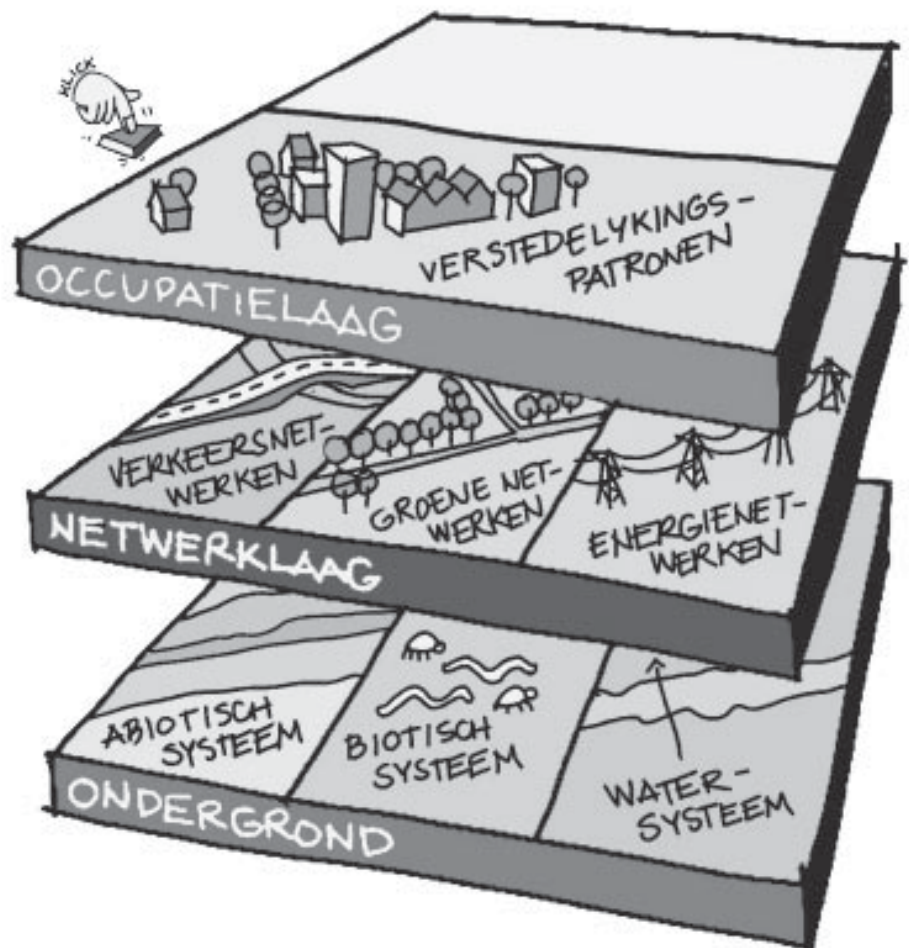
Zoals gezegd is het concept van de lagenbenadering populair, maar niet nieuw en niet uniek. Voorgangers gaan ook in op vergelijkbare ruimte- en tijdsaspecten. ‘Ruimtelijke verkenningen’ naar ‘het belang van een goede ondergrond’⁶ noemt onder andere de cascobenadering en de strategie van de twee netwerken (S2N) als inspiratiebron. Ook wordt verwezen naar de historicus Fernand Braudel als leermeester. Braudel (1902-1985) was lid van de Annales School van historie. Deze groep kenmerkte zich door haar ‘totaalbeschrijvingen’ van gebieden, waarbij diverse disciplines als klimaat, demografie, landbouw en communicatie werden geïntegreerd. Braudel schreef onder meer drie boeken met een uitgebreide analyse van het Middellandse Zeegebied in de 16e

eeuw. Elk deel wordt gekenmerkt door een eigen tijdsdimensie. Het eerste deel is *het landschap en de mens*: over geografische tijd, 'longue durée', welke nauwelijks waarneembaar is. Het tweede deel is *de samenleving en de staat*: over sociale tijd, conjuncturen en trends, langzaam maar waarneembaar. En het derde deel gaat over *de politiek en het individu*: over dagelijkse tijd, nauwelijks van invloed op de totale geschiedenis.⁷ Dergelijk inzicht kan gebruikt worden als aanvullende kennis binnen de lagenbenadering.

De lagenbenadering is een concept in planning en - daarom - méér dan een analytisch concept welke 'objectieve' kennis geeft over de ruimte-tijd situatie. Planning gaat over ambities, dus niet alleen over 'concrete' ruimte, maar ook over 'abstracte' ruimte, en de interacties tussen beide.⁸ Dus heeft een concept als de lagenbenadering in de context van planning en ontwerp ook een ambitieuze of *sturende rol*. De sturende rol van de lagenbenadering zit volgens de eerder genoemde rijksnota's vooral in de samenhang van de lagen. Zo noemt de laatste nota ruimte in haar sturingsfilosofie de lagenbenadering als manier om integrale afwegingen te maken in het belang van ruimtelijke kwaliteit. De nota meldt: *'van de drie lagen ... is er niet één het belangrijkste voor de ruimtelijke ontwikkeling' én '[t]egelijkertijd ligt ook in de lagenbenadering besloten dat vooral een onderliggende laag condities stelt aan een bovenliggende.*⁹ Een planner kan dus prioriteiten stellen in beleid en ontwerp, met behulp van de lagenbenadering. Voorgaand citaat geeft echter al aan dat er geen eenvoudige en eenduidige toepassing bestaat, noch op papier noch in praktijk. Uit volgende tekst zal ook blijken dat ruimtelijk inzicht naar ruimtelijke consequenties, die in praktijk relevant maar vaag is.

De lagenbenadering in praktijk

Een geslaagd concept op papier staat niet garant voor succes in praktijk. Het verschil tussen papier en praktijk komt

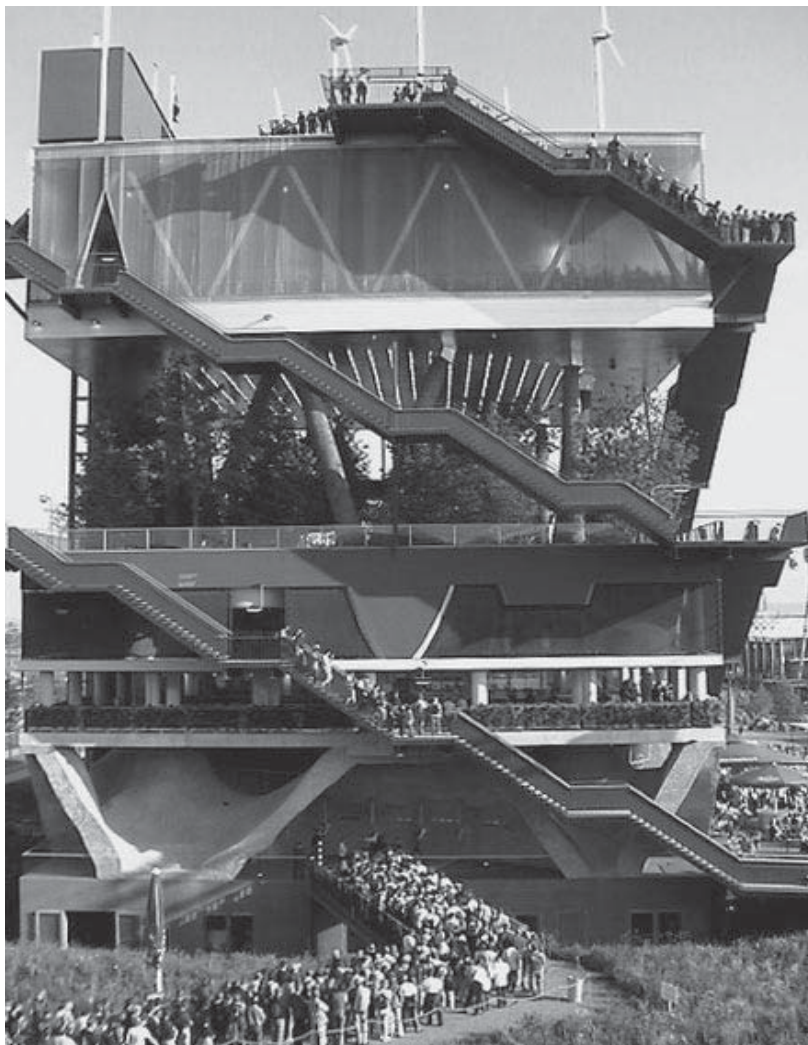


onder meer door de kracht van *context* en *interpretaties* van *gebruikers*. Het is juist de gebruiker die, vanuit haar eigen wereld, de 'werkelijke' waarde bepaalt van een concept. Deze is afhankelijk van haar taak, omgeving, perspectief, middelen, macht, competenties en het moment.¹⁰ Als voorbeeld: zelfs - of juist - binnen opeenvolgende rijksnota's verschilt de waarde van de lagenbenadering. In de nimmer goedgekeurde vijfde nota was de lagenbenadering vooral een analyse-methode, in tegenstelling tot de actuele nota ruimte, waarin de lagenbenadering onderdeel is van de zogenaamde sturingsfilosofie.¹ In dit geval bepaalt onder meer het politieke moment de waarde van de lagenbenadering. We kunnen dus beter spreken over lagenbenaderingen in plaats van dé lagenbenadering.

Vanuit dit perspectief reflecteren we verder op de aspecten *inhoud* en *sturingsfuncties* in praktijk, in vergelijking met de waarde op papier. In praktijk zal blijken

dat er respectievelijk kansen worden gemist en dat er veel verwarring over toepassing en conclusies bestaat.

Met betrekking tot de *inhoud* van de lagenbenadering blijken gebruikers een aantal kansen te missen wat betreft de kwaliteiten 'samenhang' en 'dynamiek' van de lagenbenadering. Velen blijven te eng trouw aan het hiërarchische lagenlabel van het concept en beschrijven slechts beperkt (consequenties van) de tijdsdimensies en de afhankelijkheid tussen de lagen. Wellicht is dit logisch, omdat samenhang en dynamiek juist aspecten zijn die moeilijk zijn te verbeelden en te beschrijven.¹¹ Dit wordt versterkt in een beleidscultuur die nog altijd wordt gedomineerd door statische tweedimensionale producten. Bovendien zien veel planners en ontwerpers geen noodzaak in het benadrukken van samenhang tussen lagen, omdat zij vanuit één bepaalde functie werken, bijvoorbeeld als stedenbouwer of voor



natuurontwikkeling. Zulke constatering en over 'beperkte' benutting van inhoudelijke kansen zijn ook leerzaam bij pogingen om de lagenbenadering inhoudelijk te verbeteren. Immers, de mate van succes van inhoudelijke verbetering, is uiteindelijk afhankelijk van de werkelijke toepassing en interpretaties in praktijk.

Een 'zinvolle' inzet van de lagenbenadering wordt ten eerste bemoeilijkt door de foute *illusie* dat de lagenbenadering een eenduidig antwoord kan geven op ruimtelijke vragen. Wat betreft deze *stuuringsrol* van de lagenbenadering in praktijk, is de invloed van de diverse achtergronden en intenties van gebruikers extra groot. Terwijl verschillende actoren het vaak nog wel eens zijn over het ruimtelijk inzicht die de toepassing van de lagenbenadering biedt, is er dikwijls onenigheid of onwetendheid over de meerdere mogelijke consequenties van deze kennis. Ter illustratie: voor betrokken overheden van het project Westergouwe in Zuid-Holland geldt een andere (waarde van de) lagenbenadering dan voor de 'Moordrechtse Milieuvereniging de Zuidplaspolder'. Laatstgenoemde stelt: *'Uitgaande van die lagenbenadering is het gebied ten zuiden van rijksweg A20 ongeschikt voor verstedelijking. Wij begrijpen dan ook niet waarom het Rijk toestemming gaf voor Westergouwe. De nijk komt waar het eigenlijk niet kan. (...) het stadbestuur [blijft] benadrukken dat de lagenbenadering wel degelijk is toegepast. Echter, de eerste ideeën laten zien, dat van die bewering niks klopt.'*¹² Bovenop het - vanzelfsprekende - verschil in interpretatie bestaat het risico van ontkenning van deze uiteenlopende interpretaties. Ontkenning kan leiden tot zinloze conflicten in plaats van zinvolle conflicten, ofwel patstellingen in plaats van debatten. Daarnaast toont bovengestand citaat dat een concept als de lagenbenadering een sterk retorische functie heeft.

Conclusie en discussie over een sandwich-concept

Zoals het Nederlandse paviljoen van de

Expo 2000 werd beschreven als symbool van 'de Nederlandse maakbaarheid', zo kunnen we ook de lagenbenadering beschouwen als typisch symbool voor de Nederlandse planningscultuur. De lagenbenadering omvat enerzijds erkenning en simpel inzicht in de complexe ruimtelijke opgaven van het Nederlandse landschap. Anderzijds omvat zij suggesties om deze complexiteit stuurbaar te maken, bijvoorbeeld door het stellen van prioriteiten tussen lagen. Een typisch Nederlands probleem ontstaat vervolgens, als de som van deze twee (paradoxe) punten wordt opgevat als de mogelijkheid een eenduidig en allesomvattend antwoord te geven op een complexe ruimtelijke vraag. Wat dan vergeten wordt, is dat het oplossen van ruimtelijke opgaven meestal niet op eenduidige en conflictloze wijze kan gebeuren, onder meer vanwege de diverse achtergronden en interpretaties van betrokkenen. De lagenbenadering biedt kansen voor onder meer probleem-analyses en discussie over de (gewenste) ruimtelijke situatie van gebieden. Er is echter geen één 'juist' gebruik, zeker niet qua sturing en besluitvorming.

De populariteit van de lagenbenadering zegt dus weinig over de kwaliteit van het concept. Is de lagenbenadering dan een geslaagd concept? Ter inspiratie en vergelijking kunnen we alternatieven voor de lagenbenadering bekijken. Wat is het nut en de meerwaarde (of het gevaar) van de eveneens populaire netwerkmetafoor?¹³ Welke metaforen gebruiken andere landen om hun landschap te conceptualiseren? En zijn dit zinvolle alternatieven voor het Nederlandse lagen-denken? (Hoe) zou een metafoor als 'mozaïek'¹⁴ haar werk doen in de Nederlandse planningscultuur? Past deze metafoor beter bij de 'werkelijkheid' van het Nederlandse landschap? Of botst deze met het Nederlandse ideaal van orde en ordening? En waarom combineren we eigenlijk de realiteit van het landschap met een sturingsideaal in één concept? Voorlopig is de lagenbena-

dering onderdeel van de Nederlandse planning. De uitdaging is om kritisch te zijn op de consequenties achter haar schijnbare eenvoud.

Noten

¹ www.vandale.nl - sand•wich•for•mu•le (de ~) : werkwijze waarin twee uitersten gecombineerd worden, bv. theorie en praktijk of muziek, zang en informatie

² a. Ministerie VROM (2001) *Ruimte maken, ruimte delen: Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020: vastgesteld door de ministerraad op 15 december 2000*, Den Haag, Min. VROM

b. Ministerie VROM (2006), *Nota ruimte: ruimte voor ontwikkeling. Dl. 4. Tekst na de parlementaire instemming*, Den Haag, Min. VROM

³ Vollaard P., *Expo 2000 – NL (29 mei 2000)* via www.classic.archined.nl/news/0005/Expo-01.html (mei 2006).

⁴ Cf. Zonneveld W. (1991) *Conceptvorming in de ruimtelijke planning*, Amsterdam, Planologisch en Demografisch Instituut.

⁵ De Hoog M., Sijmons D., Verschuuren S., 'Herontwerp van het Laagland' In: Frieling D. H. (1998) *Metropolitane debat*, Bussum, Thoth.

⁶ Ministerie VROM (2001) *Ruimtelijke verkenningen 2000: jaarboek Rijksplanologische Dienst*, Den Haag, RPD.

⁷ a. Zie 6

b. Braudel F. (1992) *De Middellandse Zee – De Mediterrane wereld ten tijde van Filips II*, [3 delen]

c. www.britannica.com: Annales School & Fernard Braudel (mei 2006)

NB. Kritiek op Braudel betreft onder andere de minimalisering van de rol van politiek en macht.

⁸ Perry D. C. (2003) 'Making Space: Planning as a Mode of Thought', p. 142-165 In: Campbell S. & Fainstein S. S. (2003) *Readings in planning theory*, Malden, Blackwell

⁹ Zie 1b, p. 26

¹⁰ Cf.: a. Barnes T.J. & Duncan J.S. (1992) *Writing worlds: discourse, text and metaphor in the representation of landscape*, London, Routledge

b. Hajer M. A. (2004) *Coalitions, practices and meaning in environmental politics: From Acid Rain to BSE*. "Discourse Analysis in the

Social Sciences: Theories and Methods". Utrecht, Nethur

c. Jensen O.B. & Richardson T. (2004), *Making European space: mobility, power and territorial identity*, London, Routledge

¹¹ Cf.: Healey P. (2004) *The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe*. International Journal of Urban and Regional Research, 28, 45-67.

¹² Goudsche Courant, 26 maart 2005, *Westergonwe - 'Het moet altijd meer, nooit minder'*

¹³ Voor populariteit van de netwerkmetafoor en divers gebruik in planning, zie o.a.: Albrechts L. & Mandelbaum S. J. (editors) (2005) *The network society: a new context for planning?* London [etc.]: Routledge.

Voor vergelijking, zie: Priemus H (2002) *Netwerkbenadering alternatief voor lagenbenadering*, Geografie 11 (5)

¹⁴ Prof. R. Forman gebruikt de metafoor van 'mozaïek' als (ontwerp) concept, gebaseerd op landschapsecologie, en gebruikt voor o.a. planning van het metropolitane landschap van Barcelona: Mosaico territorial para la región metropolitana de Barcelona, (Editorial Gustavo Gili, 2004)

Summary

The layer approach concept, also called strata approach, is a popular spatial concept in Dutch planning. However, its popularity is no direct guarantee for success. The concept has been used to represent the landscape by three interacting layers (surface, networks, occupation), each characterized by its own dynamics. This paper studies the concept in theory and in practice. The 'real' value of the concept in practice is heavily dependent on the user and its interpretations. We observe missed opportunities with regard to inherent qualities of the concept. Moreover, we describe ambiguity around steering-possibilities. We argue that the layer approach is emblematic for Dutch planning culture. Planners should be critical about its use. The concept offers simple and helpful spatial insights. However, following steering consequences often result in useless conflicts (as deadlocks) instead of useful conflicts (as debates).