



# VAN MAAKBAARHEID NAAR ONTWIKKELING

**Heel wat thema's in AGORA raken aan de beleidsmatige ordening van de ruimte. Het is dan ook niet verwonderlijk dat we al 35 jaar schrijven over allerhande planologische zaken. Maar in die 35 jaar is dat niet steeds op dezelfde manier gebeurd. In dit artikel onderscheiden we een aantal grote ontwikkelingen en bespreken we twee klassieke nummers.**

## Grote lijnen

Tot aan de eeuwwisseling wijdde AGORA regelmatig een compleet themanummer aan één ruimtelijk concept of beleidsstrategie. We waren toen nog een exclusief Nederlands tijdschrift en de thema's waren dat dus ook, zie bijvoorbeeld de nummers 'Deltametropool (2000-2)', 'het Knooppunt Arnhem-Nijmegen' (1996-5), 'De Vierde Nota Extra' (1991-1) en 'Mainports' (1986-4). Naast die themanummers staat er in bijna elk nummer wel een varia-artikel over ruimtelijk beleid. Zo komen we in de loop van de jaren ook heel wat "grote namen" tegen van professoren ruimtelijke planning in Vlaanderen en Nederland. Ook mensen die tegenwoordig gevestigde waarden zijn in het vakgebied hebben vaak als jonge onderzoeker één of meerdere AGORA-artikelen op hun naam staan. Dat laat zien dat AGORA niet alleen sterk is in de geografie, maar ook een podium biedt voor een vernieuwend en verdiepend planologisch debat en analyses.

Sinds de eeuwwisseling zijn de themanummers die zich op de ruimtelijke ordening richten wat meer gefocust op concepten. Dat zie je bijvoorbeeld aan 'Intermodaal' (2011-1), 'Waterstad' (2006-2) en 'Ruimtegebruik' (2001-1). Wellicht is dat een teken van een redactie die diverser wordt of van het afnemen van de iconische status van de (Nederlandse) ruimtelijke ordening. Na de eeuwwisseling wordt de AGORA-redactie ook versterkt vanuit Vlaanderen en dat wordt zichtbaar in de thema's die vanaf dat moment behandeld worden, zo gaat het nummer 'Nevelstad' (2003-3) in op het gefragmenteerde ruimtelijk patroon in Vlaanderen – een thema dat recenter terugkwam in 'Overall Stad' (2016-4) – en werd 'Platteland' (2011-4) in het daaropvolgende nummer aangevuld met een deelthema Vlaams Platteland.

## Vinex

Voor een eerste verdiepende blik gaan we ver terug in de tijd – deze redacteur zat nog op de basisschool – naar januari 1991, toen een

nummer verscheen over de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, bekend in de volksmond als "de Vinex". Ook destijds gaf AGORA een inblik in de kern van het beleid. Het nummer opent met een interview met Hans Leeflang, Directeur Ruimtelijke Planvorming van de Rijksplanologische Dienst en 'het brein achter de Vinex'. Daarnaast wordt een bijdrage geplaatst van Hans Alders, PvdA-minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer waarin hij uitlegt waarom hij aan de Vierde Nota van zijn VVD-voorganger Ed Nijpels een 'extra' deel toevoegt.

Wat opvalt aan deze artikelen is de rotsvastе overtuiging dat de Rijksoverheid een grote rol moet spelen in het plannen van Nederland. Zo stelt de minister: "Wie een huis ontwerpt zorgt niet alleen voor voldoende kubieke meters leefruimte, maar ook voor een mooie en praktische indeling. Zo is het ook met de inrichting van ons land" (p. 7). Hans Leeflang benadrukt dat de Vinex niet vrijblijvend is. Hij spreekt over een 'ongelofelijk sturend beleid' zoals dat nog niet eerder gekend was: "Dus tegenover de provincies niet de oude stijl van "je zoekt het maar uit in je streekplan", maar een trits van afspraken en een soort spoorboekje met lagere overheden en de particuliere sector. Voor grotere gebieden komen er constructies in de sfeer van Publiek Private Samenwerking, waarbij het Rijk de voorwaarden stelt" (p. 5). Die overtuiging is opmerkelijk omdat ze een goede tien jaar later compleet verdwenen was en het paradigma van "ontwikkelingsplanologie" zijn intrede deed (zie volgende sectie).

Ook is in het nummer aandacht voor de presentatievorm van de Vierde Nota. In een context waarin weinig geld beschikbaar was voor stimuleringsmaatregelen (de crisisjaren '80) en het geloof in de maakbaarheid van de samenleving flink was aangetast, moest van het beleidsstuk op zich immers een overtuigende kracht uitgaan. De aandacht voor de vorm van beleidsstukken zien we vandaag nog altijd. Kijk maar naar de flitsende website rond de Nationale Omgevingsvisie. Toch, stelt redacteur Peter Paul Witsen, heeft de

Vinex-toevoeging dan weer een minder aantrekkelijke vormgeving die haar meer zakelijke en sturende karakter reflecteert.

In een geschiedenis van 35 jaar kunnen we inmiddels terugkijken op het terugkijken. Zo besteedt AGORA in het nummer 'Ruimte en Geschiedenis' (2015-2) opnieuw aandacht aan de Vinex met een katern over "het jaar van de ruimte" dat 25 jaar Vinex vierde. Daarin komt Hans Leeflang nogmaals aan het woord. Hij concludeert dat, ondanks dat plannen nooit honderd procent gerealiseerd worden zoals ze zijn opgesteld, er toch nog altijd meer maakbaar is door bestuurders, ontwerpers, ontwikkelaars en ambtenaren dan we denken.

### Perspectieven op planning

Hoe de veranderende context doorwerkt in de ruimtelijke ordening zien we goed in het themanummer 'Perspectieven op Planning' (2005). Dit themanummer gaat in op de trendgevoeligheid van het veld van de planologie. Mirjam Fokkema en Martijn van der Linden schrijven in hun redactioneel over de invloed van de netwerkmaatschappij, kenniseconomie en opkomst van het internet op planningsopgaven. Ze zijn kritisch over de term 'ontwikkelingsplanologie' van eind jaren '90. Die term duidt op "een integrale gebiedsgerichte aanpak waarin alle betrokkenen participeren en waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk" (p.6). Maar volgens de redacteuren is het vooral een modewoord gebleken. De artikelen in 'Perspectieven op Planning' laten wel zien dat er een grotere aandacht is voor het beheersen van processen en niet alleen projecten, evenals voor een eind van de gerichtheid van planning op groei (de krimp-problematiek), duurzaamheid en transformatie. Nu, bijna vijftien jaar na het verschijnen van dit themanummer, zijn al die fenomenen nog steeds relevant maar worden ze meer dan ooit gekoppeld aan het klimaatvraagstuk dat zich in planning vertaalt in perspectieven op circulariteit en veerkracht zoals werd besproken in het recente nummer 'Stedelijk Metabolisme' (2018-4).

## Opvallend is de rotsvaste overtuiging dat de Rijksoverheid een grote rol moet spelen in het plannen van Nederland

Als tijdsbeeld is een gesprek dat de themaredactie hield met planologen uit de vier "toonaangevende planologiesteden" (Utrecht, Amsterdam, Nijmegen & Groningen) vooral interessant. Zo stellen de geïnterviewden een toenemende integratie van gedragswetenschappelijke en ruimtelijke benaderingen vast. Er was al veel kruisbestuiving tussen sociologie, geografie, bestuurskunde en planologie maar tegenwoordig wordt die kennis steeds vaker geïntegreerd in ruimtelijke onderzoeks- en beleidsprogramma's. Ook dat is een fenomeen dat we nog altijd kunnen waarnemen. Denk hierbij aan de tweejaarlijkse Balans van de Leefomgeving gepubliceerd door het Planbureau voor de Leefomgeving, dat sinds vorig jaar met het RuimteRapport haar tegenhanger in Vlaanderen heeft gekregen. Daarnaast benadrukken de geïnterviewden de uitzonderingspositie van de Nederlandse planologie ten opzichte van "planning" in de rest van de wereld. Nederlandse planologen opereren in, in de woorden van Luca Bertolini, immers "een waar ruimtelijke laboratorium". Dat geeft de Nederlandse wetenschap tegelijk een bevoorrechte positie, maar plaatst ze ook op een afstand ten opzichte van de praktijk in de rest van de wereld. Wat

dat betreft kunnen we de groei van AGORA naar België óók een verrijking noemen.

### Iets ouds en iets nieuws

De interviewers van het rondetafelgesprek concluderen dat de stelling van Gerrit Jan van der Berg uit 1981 dat planologie zich telkens weer opnieuw moet oriënteren en vernieuwen nog altijd klopt en waarschijnlijk nog lang waar zal blijven. Hier rest ons iets te zeggen over de vorm die die vernieuwing vandaag de dag krijgt. Het introduceren van iets nieuws gaat vaak gepaard met het maken van een karikatuur van datgene wat ervoor kwam. In de ruimtelijke ordening is het niet anders. Zoals we zagen zijn er in het verleden al diverse keren nieuwe paradigma's aangekondigd, zeker op het gebied van de bevoegdheidsverdeling tussen hoge en lage overheden, burgers en private partijen. Nog altijd heeft de Nederlandse Rijksoverheid moeite met het duiden van haar rol in ruimtelijke ordening. In een interview dat AGORA dit jaar (2019-2) afnam met Emiel Reiding, Directeur Nationale Omgevingsvisie (de hedendaagse evenknie van Hans Leeflang) stelt hij: "We willen ook niet zo sturend zijn. Dus we willen ook niet zeggen: gij zult zoveel woningen bouwen en gij zult dat. Maar je wilt ook niet helemaal niks zeggen en in abstractie blijven hangen. We willen wel richting geven. Het moet betekenisvol zijn, maar niet directief (p. 13)"

Tegenwoordig wordt aan de term ruimtelijke ordening vaak – onterecht – een modernistisch beeld toegeschreven van tabula rasa planning die geen rekening hield met de complexe contexten. Dat doet onrecht aan een discipline die al decennialang sociale theorieën incorporeert in haar ruimtelijke analyses. Niet voor niets schrijven de auteurs van het themanummer 'Perspectieven op Planning' al in 2005: "Het is een utopie om te stellen dat plannen gemaakt worden in een gebied van grote leegte waar alles nog 'maakbaar' is" (p.4). Hoe dan ook, als discipline lijkt ruimtelijke ordening nu de aftocht te blazen. In toenemende mate verenigen ruimtelijke opleidingen zich in bredere urban studies-opleidingen en ook in het beleid is 'ruimte' verdwenen uit de naam van de bevoegde Nederlandse en Vlaamse ministeries. In plaats daarvan is "Omgeving" het nieuwe buzzwoord dat staat voor een integratie van sectoraal beleid en het vereenvoudigen van regels. In het voorlaatste nummer 'Omgevingsdenken' (2019-2), evolueert AGORA mee en behandelen we de opkomst van dit omgevingsperspectief in de Nederlandse en Vlaamse ruimtelijke ordening.

### Geraadpleegde AGORA's

1986-4	Mainports
1991-1	Vierde Nota Extra
1996-5	Knooppunt Arnhem-Nijmegen
2000-2	Deltametropool
2001-1	Ruimtegebruik
2003-3	Nevelstad
2005-5	Perspectieven op Planning
2006-2	Waterstad
2011-1	Intermodaal
2011-4	Platteland
2012-1	Rechtvaardige Stad & Vlaams Platteland
2015-2	Ruimte en Geschiedenis
2016-4	Overall Stad
2018-4	Stedelijk Metabolisme
2019-2	Omgevingsdenken

**Clemens de Olde** (clemens.deolde@uantwerpen.be) is stadssocioloog en redacteur van AGORA. Hij promoveert aan het Centre for Research on Environmental and Social Change (CRESC) van de Universiteit Antwerpen en is werkzaam als consultant urban and regional development bij IDEA Consult te Brussel.