

De duurzame vragen van de planologie

De visie van Len de Klerk

Wordt de ruimtelijke ordening geteisterd door de aanhoudende zogenaamde liberalisering van de economie? Wat betekent de hype 'ontwikkelingsplanologie'? Gaat de procesaandacht ten koste van de productkwaliteit? Speelt het postmodernisme dat uitspraken weigert over goed en slecht de planologie parten? Moet de planoloog naar de normen- en waarden dokter? Lijden planologen aan een theoriecrisis in hun eigen vak? Waaraan hebben ze nog houvast? Maar vooral: worden de goede vragen wel gesteld?

LEN DE KLERK

Twee jaar terug werd ik gevraagd iets te vertellen voor een gezelschap van honderd of meer planologen dat zich boog over de vraag wat een planoloog nou eigenlijk is. Tastend en zoekend tussen projectmanagement en nieuwe stedelijkheid, tussen ontwikkelingsplanologie en vraaggestuurde ruimtelijke ordening ploegde het gezelschap zich als een onervaren psychiater door bange vragen. Rond het onderwerp ontwikkelingsplanologie ontspon zich een enorme spraakverwarring die, zo luidde mijn analyse ter plaatse, werd veroorzaakt door 1) het ondoordachte gemak waarmee veel planologen op andermans stoel gingen zitten: stoelen van openbare bestuurders, van 'de samenleving' (toe maar), van cliënten (wie zijn dat?), van projectmanagers (snel doorstromende bazen), projectontwikkelaars (moest je die niet wantrouwen?) en 2) de verwarring van een vakdiscipline (planologie) met een loopbaan die daarna dikwijls wordt bepaald door persoonlijke eigenschappen (kan men wel of niet leiding geven) en het grijpen of laten liggen van kansen die zich voordoen. Slotdiagnose: een stuitend gebrek aan zelfvertrouwen onder planologen. Kennelijk heeft het navelstarende Nederlandse volk momenteel de planologen in huis die het verdient: een zwalkende bende zonder richtsnoer met



Wie definieert de vraag? Industrie en woonwijk in Essen, Duitsland. (Foto Marco Bontje)

waarden van klapkauwgom, normen van elastiek, een vak dat ze niet kunnen definiëren, en verantwoordelijkheden die ze niet kunnen dragen of waartoe ze niet gerechtigd zijn.

Als vanzelf kwam het gesprek op de vraag hoe het dan vroeger zat. Is er wel een crisis? Zo ja, is de crisis nieuw? Wiens crisis is het? Wat heeft het vak planologie te bieden? Teveel om hier te beantwoorden. Ik neem dan ook drie samengestelde vragen tot uitgangspunt voor dit opstel: loopt de ruimtelijke ordening vast in de vraagbenadering? Overwoekert het proces de kwaliteit van het product? Is planologie nog een vak met houvast? Maar het belangrijkste is natuurlijk: worden de goede vragen wel gesteld?

Vraagbenadering

Het begrip 'vraagbenadering' staat voor een heel complex van waarden waarvan de ingrediënten zijn: de vraag van de klant is uitgangspunt voor het te leveren product; als exclusieve planautoriteit (bevoegdheid tot vaststelling van bij wet vereiste planfiguren) moet de publieke sector zich niet tot toelating beperken, maar draagt hij ook verantwoordelijkheid voor de uitvoering of ontwikkeling van het vastgestelde plan; de overheid werkt daartoe samen met de particuliere sector; de preferente planningstijl is interactief.

De geschiedenis van de ruimtelijke ordening – die ik definieer als “door plannen geleide ruimtelijke ontwikkeling” – toont van meet af aan de spanning tussen aanbod en vraag. Die spanning doet zich niet alleen voor tussen planmatig ruimtelijk handelende partijen in de particuliere en de publieke sector, maar ook tussen lang niet altijd zichtbare gelegenheidscoalities binnen en tussen beide sectoren. De goede vraag is natuurlijk: wie definieert de vraag? En de beste vraag: wat is de ruimtelijke kwaliteit van de vraag? Op dat punt toont de geschiedenis resultaten waaraan de wetenschappelijke planologie welhaast systematisch voorbij lijkt te gaan. Omdat ze er geen raad mee weet? Is het immers niet vervelend voor onze draagvlak- en procesfetisjisten om vast te stellen dat er weinig voorspelbare relaties zijn tussen draagvlak, procesarchitectuur en kwaliteit als resultaat? Of het nu exclusief publieke partij A is of particuliere partij B, het maximaal interactieve planproces C of de handige projectontwikkelaar D die bijna ongemerkt een buurtje ontwikkelde, dan wel een plangebonden gelegenheidscoalities, er is geen garantie vooraf inzake het kwaliteitsresultaat. Het is nog droeviger: de stelling is ook geldig als het woord vraag door het woord aanbod wordt vervangen.

Uit waarderingsonderzoek blijkt dat bewoners van wijken uit de jaren

1925-1940 zeer tevreden zijn in door particulieren ontwikkelde woonwijken. Die worden dan ook op grote schaal opnieuw door particuliere projectontwikkelaars nagemaakt, met Helmond als bedevaartsoord. We zwijgen dan van de vele door particuliere projectontwikkelaars (destijds grondexploitatie-maatschappijen genoemd) ontwikkelde villawijken uit de periode 1880-1920. Ik ben nooit iemand tegengekomen die over de kwaliteit daarvan niet lyrisch is. Ondanks al het geschrijf en gedebatteer lijken we dus vrij precies te weten wat kwaliteit heeft en wat de kenmerken daarvan zijn: ligging, stedenbouwkundige inrichting en stoffering, woningen met overmaat en nette burens met de juiste sociale status aan wie je de opvoeding van je kinderen kan toevertrouwen. Neem de tuindorpen 't Lansink in Hengelo Overijssel en Vreewijk in Rotterdam-Zuid. Beide zijn volledig particulier ontwikkeld en steken een paar kwaliteitsklassen boven de publiek ontworpen tuindorpen van Keppler in Amsterdam-Noord uit. Iedere keer als ik met studenten in genoemde tuindorpen op excursie ben, krijg ik de vertwijfelde klinkende vraag waarom 'we' dat nu niet meer bouwen. Ik vind dat een veel interessanter vraag over ons vak dan het gezanik over draagvlak en proces-architectuur. Na 1945 heeft de publieke sector voor de aanbouw van nieuwe woonwijken door de publieke sector zeer systematisch onderzoek gepleegd als basis voor de programmering van woningen en woonomgeving. Natuurlijk werd die programmering toen gekaderd door de massaliteit van de programma's tegen de achtergrond van een matig welvaartsniveau en de lage-lonen-lage-huren-politiek. Het resultaat van de toenmalige planvorming is dat de (directe) woonomgeving nog steeds uitstekende kwaliteiten heeft. De bij gebrek aan behoorlijke (over)maat en technische bouwstructuur verouderde woningen zijn vervangbaar. De woonomgeving is dat niet!

Geïnstitutionaliseerde vraag

De vraagbenadering en de verhouding particuliere-publieke sector heeft een interessante geschiedenis. Vanaf 1880 begon in Nederland de praktijk waarbij de overheid (toen de grote steden) het liefst zaken doet met grote projectontwikkelaars, destijds grondexploitatie-maatschappijen genoemd. Dat gaf veel



Barcelona: duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit? (Foto Marco Bontje)

meer zekerheid en overzichtelijkheid (tijdige uitvoering, nakoming regels, bouwen waar de overheid dat wilde) dan zaken doen met tientallen elkaar concurrerende kleintjes. Die traditie is na 1945 van rijkswege bewust benut en uitgebouwd om de grote woningnood op te heffen en industriële bouwmethoden door te voeren. Een particuliere opdrachtgeversmarkt bestond nauwelijks of het moest de markt van grote instellingen zoals pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen zijn. Na 1980 kreeg de schaalvergroting in de bouwsector een nieuwe injectie door de koude en warme sanering als gevolg van de recessie 1979-1984. Na 1995 trad iets dergelijks op door spectaculaire koude sanering en fusies van woningcorporaties: de grote opdrachtgeversmarkt van sociale huurwoningen. De huidige geïnstitutionaliseerde relatie-structuur inzake de ruimte-vraag tussen de publieke en de particuliere sectoren in de woningbouw en utiliteitsbouw is dus het resultaat van een lange traditie. De vraag naar ruimte wordt gepeild, behandeld, gekneed, verwerkt en ten-

slotte geformuleerd in die constellatie. Dit geldt ook voor andere onderwerpen, zoals blijkt uit de bijzondere wijze waarop door samenwerkende bouwbedrijven in aparte ondernemingen de Deltawerken zijn uitgevoerd, terugkomend in de hogesnelheidslijnen en de nieuwe Amsterdamse metrolijn en wie weet nog eens in de Zuiderzeelijn. In vergelijking met enige beschaafde buitenlandse is de individuele particuliere opdrachtgeversmarkt als onderdeel van de vraagmarkt per traditie in Nederland zeer klein. Dit wetend was de gemiddelde planoloog natuurlijk verbaasd over het naïeve beleid van staatssecretaris Remkes om met parmantige woorden en zonder kennis van zaken een omkering van de institutionele werkelijkheid te willen bereiken. De verbaasde ziet deze dagen zijn gelijk in de krant bevestigd. Voor aanmaak van industrieterreinen, later bedrijfsterreinen, gebeurde de afstemming op de vraag weer anders: door vooruitberekening, onderzoek (enquêtes) en intensief (verplicht) overleg tussen gemeentebesturen en de



Kamers van Koophandel en Fabrieken, tussen brancheorganisatie en individuele ondernemingen. Reeds van ver voor 1900 dateren de intensieve contacten tussen het bedrijfsleven en het openbaar bestuur over concentratie, hinderwet, milieuvergunning, verkeersaansluitingen enzovoort.

Een interessante politieke vraag is natuurlijk door wie burgers en bedrijven hun hoogstpersoonlijke vraag nu het liefst laten bevoogden: de publieke sector die een vraagbenadering toepast of de particuliere sector die dat ook doet. Let wel, het gaat hierbij natuurlijk steeds om massaprogrammering in het kader van een nationaal verstedelijkingsbeleid, niet om een enkel perceel voor een villa. Vragers vertonen hoogst wispelturig gedrag. Indien vak A in de supermarkt op het hoogconjuncturele tijdstip T1 meer lijkt te bieden, is dat favoriet. Tijdens de recessie van T2 plundert hij schap B. In ons vak gaat dat net zo. Wat hebben we de laatste dertig jaar al niet aan hypes gehad? Procesplanning in plaats van blauwdrukplanning, participatieplanning, later weer interactieve planning, strategische (in

1980 moest alles uitvoeringsgericht!) in plaats van klassieke rationele planning, maatwerk, pps, projectplanning, integratie, water (sedert 1996, maar wie weet dat?) en nu weer culturele planning en ontwikkelingsplanologie. Een hype duurt tien jaar in ons vak. Dan komen tot de ontdekking dat ondanks alle procesplanning er toch een bestek (blauwdruk) nodig is, willen de opdrachtgevers (woningcorporaties, beleggers, gemeenten, spoorwegen et cetera) een zinnige uitvoeringsovereenkomst met aannemers kunnen afsluiten. En wat dacht men wel van de financiers van dat alles? Die willen exact weten welke kwaliteiten ze financieren voor hoelang en met welke risico's. En we ontdekken dat de basisvragen naar kwaliteit steeds dezelfde zijn gebleven. "Wat moet ik straks in 2005 met een in een ingewikkeld proces gewrocht maatwerkplan voor een dan sterk verouderd particulier wensenpakket," dacht ik in 1988 afkeurend over de 'maatwerk-hype'. Juist: niet aan beginnen. Dan liever in zee met een door een nuchtere aannemer voor 'de markt' ontwikkelde ruime middenstandswoning uit 1929. Die ging al die tijd al mee en die gaat ook nog steeds mee in de markt en zal dat blijven doen. Evenzo het ruime appartement op de goede plek, het kantorenpark en recreatieparken. Een planoloog wil geen hic-et-nunc-maatwerk leveren. Dat is te duur, omdat het niet duurzaam is. Met tijd- en plaatsgebonden draagvlaksituaties moet je al even voorzichtig zijn. Leidraad moet zijn het antwoord op de basisvraag: biedt het ontworpen plan na uitvoering voldoende kwaliteit om duurzaam bij te dragen aan de particuliere en collectieve welzijnsontwikkeling van achtereenvolgende generaties op lange termijn?

Product of proces

In 1998 ontdekte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat er een planologensoort bestaat die plannen ontwerpt om er over te praten of ze in de kast te leggen in plaats van ze uit te voeren. De hype was geboren: toelatingsplanning is inferieur aan uitvoeringsplanning. Dat misverstand heerst nog steeds en leidt tot artikelen waarin wordt verkondigd dat de planoloog eigenschappen moet hebben van de presidenten-directeur van Shell, Unilever, Philips en Microsoft en hun gezamenlijke beleidsstaven. Lef, strategisch

vermogen, lange termijn visie, doeners, samenwerkers. Enfin, kijk de kilometers handboeken over succesvolle ondernemers er maar op na.

Iedere planoloog maakt ten minste eenmaal mee dat zijn plan niet wordt uitgevoerd. Waarom? Te duur (betekent vaak: teveel kwaliteit), opdrachtgever wil ineens wat anders, te vroeg, te groots. Geen draagvlak smaalt de bestuurskundige. Maar voor wie is dat een diskwalificatie? Voor de draagvlakridder met zwak ontwikkeld kwaliteitsverstand of voor de visionaire planoloog die z'n vak verstaat? Met zulke vragen leg ik mijn studenten het vuur aan de schenen. Met Aristoteles in de hand probeer ik ze duidelijk te maken dat een plan – een sociale constructie van een nieuwe ruimtelijke orde – een werk van blijvende betekenis is. Dat brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee, die berust op de beheersing van drie soorten kennis: wetenschappelijk kennis (methodologie), *téchnè* of kunde in de vorm van creatief ontwerp (een ruimtelijk plan, sociaal-ruimtelijke constructie) en verstand of oordeelsvermogen (de beoordeling van optredende effecten als het plan wordt uitgevoerd). Prachtig hoe dat Aristoteleaanse kennisuniversum kan worden toegepast op het hart van de planologie als elementaire eisen van vakmanschap.

De planoloog is een dienstverlener. Een van mijn indringendste praktijkervaringen is dat menig dienstverlenend planoloog zich van deze positie en daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden lang niet altijd bewust is. Hij zit graag op de stoel van de opdrachtgever of van de planautoriteit en ondertussen verwaarloost hij zijn wetenschappelijke kennisniveau en scholing in het ontwerpen van sociaal-ruimtelijke constructies.

Ik blijf steeds bij de kern: de ruimte, de kwaliteitsvragen dus die in de achtertuin van Vreewijk opkomen of in mijn hoofd rondspoken als ik in de 'Ensanche' van Barcelona ronddoel, dat ijzersterke plan van Cerdà uit 1857. Vragen naar de essentie en de duurzaamheid van ruimtelijke kwaliteit. Processen om plannen voor te bereiden, inclusief besluitvorming, zijn nooit meer dan ad hoc geregelde of formeel voorgescreven tijdelijke en organisatorisch hulpmiddelen of bestuursconstructies die, om met Aristoteles te spreken, niet blijvend zijn. Zodra de klus is geklaard,

is het proces geschiedenis. Niemand zal toch ooit de beroerde kwaliteit van een uitgevoerd ruimtelijk plan hoog aanslaan, omdat het planproces waarmee het eertijds werd gefabriceerd zo prettig interactief en sociaal was en verzadigd van draagvlak? Men koopt ook geen stofzuiger omdat de fabrikant bekend staat om z'n aardige, interactieve productieprocessen.

Creatieve destructie

In Amsterdam definieert men planologie als 'een normatieve handelingswetenschap die de basis vormt van praktijken van ruimtelijke ordening, waarin wetenschappelijke kennis en methoden worden toegepast om oplossingen voor ruimtelijke problemen te formuleren.' Ruimte, de ruimtelijke orde en het (on)vermogen en daaraan ten grondslag liggende waarden en normen van planmatige handelen (ordening als actief en normatief handelingsbegrip) van individuen, groepen, instellingen, bedrijven, staan centraal. Daarbij hoort dat de veranderingen in de ruimtelijke orde in de tijd als een proces opgevat kunnen worden. Dat leren we van de geografie. En we vergeten evenmin dat je organisatorische procesarchitectuur moet ontwerpen voor de aanmaak van de plannen en het bij elkaar brengen van daarin betrokken belangengroepen en dat die architectuur invloed uit kan oefenen op de inhoud van het plan dat tot stand komt. Dat leren we van de sociologie en de psychologie die goed zijn in soorten van groepsprocessen. We maken duidelijk dat veel of weinig draagvlak de soepelheid en het succes van dat organisatorische proces raakt, maar, zoals eerder gezegd, daarmee niets zegt over de intrinsieke ruimtelijke kwaliteiten van dat plan zelf. Wil de lezer een boosaardige praktijkervaring? Als kwaliteit je lief is, besteed dan meer aandacht aan wie er niet in een proces betrokken moeten worden dan wie wel en vooral: regel vooral de ordening van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de deelnemers vooraf. We behandelen de kern en besteden dus zeer gepaste aandacht aan hypes. Wetenschap, de derde poot van het Aristoteleaanse universum, dient de zoektocht naar die kern, duurzaam begrip, duurzame kennis. Begrensd planruimte is daarvoor uitgangspunt en houvast van de planoloog. Zijn kracht ligt in het begrijpen van de concrete

planruimte, wat zich daarin afspeelt (en afspeelde) en wat daarvan de structurele oorzaken zijn op lange termijn: veelal de veranderende aard en omvang van de ruimtebehoefte en locatie-eisen, kortom de ruimtevrage als resultaat van productie- en consumptieprocessen. Die wordt vervolgens geconfronteerd met de bestaande ruimtelijke structuur en accommodaties. Hij weet van de ingewikkelde verhoudingen tussen creatieve destructieprocessen waaraan de ruimte zelf onderhevig is en waaraan de huis-houdingen van de ruimtegebruikers en -eigenaren onderhevig zijn. Behalve de Aristoteliaanse kenleer, kent hij dus Schumpeters creatieve destructie. Hij weet dat ruimtelijke structuur, functionele structuur en fysiek-ruimtelijke structuur (patronen van artefacten) van fundamenteel verschillende aard zijn en alles met elkaar te maken hebben, verschillende betekenissen hebben en verschillende waardestellingen in een planproces. Hij verwacht de kwaliteit van de verouderde woningvoorraad niet met de kwaliteit van de stedenbouwkundige structuur van een wijk waar zulke woningen staan, laat staan met de individuele en collectieve sociale processen die er zich afspelen. Hij weet dat sociale, economische en fysiek-ruimtelijke processen zich over volstrekt verschillende tijdshorizonten afspelen en zeer verschillende oorzaken hebben. Tal van sociale en economische processen hebben geen relatie met de fysieke ruimte waarin ze zich voltrekken en zijn niet manipuleerbaar door ingrepen in die ruimte, alleen verplaatsbaar. De planoloog kent dus het verschil tussen tegelijkertijd optreden van verschijnselen en het causale of functionele verband daartussen. Hetzelfde geldt voor de lastige verbanden of afwezigheid daarvan tussen dezelfde verschijnselen op verschillende ruimtelijke schaalniveaus, inclusief de verscheidenheid daarbinnen naar tijd, plaats en omstandigheden. Hij trekt daaruit voor anderen soms moeilijk te aanvaarden conclusies over de vraag of als je dit verbetert dat ook helpt om dat andere te verbeteren. Zijn kracht is de synthese, dat wil zeggen dat hij in staat is om de effecten van locatiewensen en ruimtebehoeftes met elkander te confronteren in een maatschappelijk toetsingskader. Die synthese wordt mede geleid door idealistisch gedachtegoed. Hij kent dus Plato en

Mannheim, Frank Lloyd Wright en Constant Nieuwenhuis.

Wie dat niet beheerst of ongeduldig is, kan beter naar een makkelijker vak omzien. Een vraagje tot slot: ben je als planoloog in staat om de intrinsieke ruimtelijke kwaliteiten van een plattegrond te lezen zoals een pianist die over voldoende techniek, muzikaliteit en ervaring beschikt in de trein een nieuwe sonate van Franz Schubert van het blad kan instuderen?

Len de Klerk is voorzitter van de Afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies aan de Universiteit van Amsterdam. Hij was bijna dertig jaar werkzaam in de praktijk van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting en is sedert eind 2000 hoogleraar algemene planologie. Deze bijdrage is gebaseerd op ervaring.