



*De gekoesterde Nederlandse kustlijn bij Goedereede.
Foto: Frans Schouwenburg, flickr.*

PERSPECTIEVEN OP PLANNINGSCULTUREN

De afgelopen vijftien jaar is de aandacht voor de rol van culturele aspecten in vergelijkend planningsonderzoek toegenomen. Denk hierbij aan de wijze waarop planning plaatsvindt in verschillende regio's en hoe dit samenhangt met breed gedeelde waarden in de maatschappij over hoe de ruimte ingericht zou moeten zijn. Deze bijdrage evalueert de staat van dit onderzoek.

Sentimenten over ruimte

In januari trok de Nederlandse minister Schultz van Infrastructuur en Milieu schielijk een voorstel in om bouwen langs de kust gemakkelijker te maken. De aankondiging van de plannen leidde tot een protestactie getrokken door niet minder dan zestien natuurorganisaties en 100.000 handtekeningen die werden aangeboden aan de Tweede Kamer. Na deze uiting van breed gedeeld sentiment over het vrije aanzien van de Nederlandse kust, probeerde de minister de zaak te sussen door te zeggen dat ook zij van een vrij uitzicht hield.

Ook Vlaanderen werd recent opgeschud door een aan ruimtelijke ordening gerelateerde rel. Een vergunningsaanvraag door het Limburgse bedrijf Essers om een stuk bos te kappen voor uitbreiding van de eigen terreinen werd dit najaar goedgekeurd door minister Schauvliege. Dit tot ontzetting van natuurorganisaties. Zij protesteerden dat het Vlaamse bosbestand al in belabberde staat is, er een overschot is aan leegstaande bedrijventerreinen en dat het bedrijf een eerdere afspraak tot boscompensatie ook al niet nakwam. Wat planners en natuurorganisaties de laatste decennia niet wisten te bewerkstelligen, lukte cabaretier Wouter Deprez echter wel. Hij nam de beslissing van de minister onder vuur en wist zo een publieke discussie aan te zwengelen over de uitbreiding van bedrijventerreinen en de staat van de bossen in Vlaanderen.

Beide kwesties hebben gemeen dat er sprake is van bepaalde sentimenten en verwachtingen ten aanzien van een

planningssysteem en haar effect op de ruimte. Als onderzoeker is het echter soms moeilijk om je raad te weten met dit soort normen en waarden in relatie tot de ruimte. Ze vormen leuke anekdotes om een case study in te kaderen, maar hoe kun je ze onderdeel maken van de analyse van een planningssysteem?

De opkomst van planningsculturen

Welbeschouwd leek er in beide episodes niet eens zo veel aan de hand. Het voorstel van minister Schultz past naadloos in de decentralisering en deregulering van overheidszaken die in Nederland op allerlei beleidsterreinen al decennia aan de gang is. Volgens de Vlaamse wetgeving valt het binnen de bevoegdheid van minister Schauvliege om vergunningen te verlenen voor boskapp, een bevoegdheid die zowel door haar als haar voorgangers ruim is gebruikt. Toch maakten deze episodes iets los bij een breed publiek: een gedeeld sentiment over het aanzien van de kust, en een onderstroom van onvrede over de staat van de Vlaamse ruimte en hoe het politieke establishment daarmee omspringt.

In het onderzoeken van ruimtelijke ordening moet dus aandacht gegeven worden aan meer dan enkel formele elementen van een planningssysteem. Tot die conclusie kwam ook John Friedmann rond de eeuwwisseling. Geïnspireerd door Duitstalige literatuur uit de jaren negentig riep hij op om meer aandacht te geven aan de culturele aspecten van planning en introduceerde hiervoor de term *planning cultures*, gedefinieerd als: 'the ways both formal and

informal, that spatial planning in a given multi-national region, country or city is conceived, institutionalized, and enacted.' Dit vormde de aftrap van een nieuwe stroming in de planningsliteratuur die op het laatste AESOP-congres in Praag institutioneel verankerd werd met de lancering van een themagroep Transboundary Spaces, Policy Diffusion and Planning Cultures.

Een andere prikkel voor de toegenomen aandacht voor de culturele context van planning is de Europese eenwording. In dat kader zijn er in de jaren negentig diverse studies gedaan om de formele elementen van planningssystemen te vergelijken. Hierop ontstond een vraag naar meer kennis over de culturele context van de planningspraktijken in de diverse lidstaten. Het vanuit Wageningen geleide CULTPLAN dat in de periode 2005-2007 de culturele aspecten van internationale samenwerking in twintig EU-gefinancierde INTERREG III projecten onderzocht, beantwoordde hieraan.

In de academische literatuur die hierdoor ontstond kunnen we twee lijnen onderscheiden. Enerzijds is er het werk rond het Culturised Planning Model van de Duitse onderzoeker Frank Othengrafen dat voortkomt uit CULTPLAN. Anderzijds zijn er diverse bijdragen die institutionele theorie toepassen op planningssystemen.

Hoe verklaar je de waarde die mensen hechten aan een bosrijk landschap?

Planning als cultuur

Het Culturised Planning Model (CPM) ziet planning als een fundamenteel sociaal-culturele activiteit. Deze reikt over de grenzen van het vakgebied planologie, maar bestaat uit alle activiteiten en actoren die zich bezig houden met ontwikkeling en beheer van de ruimte. Het deelt deze activiteiten op in drie niveaus: dat van planningsproducten of artefacten, een planningsgemeenschap en de elementen van planning die maatschappijbreed gedeeld worden. Het uitgangspunt, gebaseerd op sociaalpsychologische literatuur, is dat deze niveaus met elkaar verbonden zijn. Kort gezegd: de maatschappelijke waarden druppelen door in die van de planningsgemeenschap, die op zijn beurt weer de planningsproducten opstelt, en andersom.

Toegepast op de handtekeningactie om de Nederlandse kust bouwvrij te houden kan je met het model stellen dat het protest een maatschappelijk gedragen waarde over het aanzicht van de kust schond. De natuurorganisaties mobiliseerden deze verontwaardiging met een impact op de bovenliggende niveaus als gevolg. Het bouwverbod aan de kust (artefact) wordt voorlopig intact gelaten omdat de actie de minister en Tweede Kamer, hier gezien als onderdeel van de planningsgemeenschap, voldoende wist te beïnvloeden. Andersom druppelen ook vanuit de planningsgemeenschap zaken door naar het maatschappijbrede niveau. In diverse inleidende teksten over Nederlandse ruimtelijke ordening vind je bijvoorbeeld de opmerking dat de benaming 'Randstad', alom gekend in Nederland en België, origineel ontstond als planningsconcept.

Het Culturised Planning Model doet vooral veel suggesties voor culturele factoren die mogelijk een rol spelen bij ruimtelijke ordeningsprocessen. Daarom is het model meer idee-genererend dan verklarend. Het tot nu toe vrij schaarse onderzoek dat wordt gevoerd met dit model laat deze beperking ook zien. Er wordt doorgaans geput uit een heel divers aanbod van bronnen over cultuur van uiteenlopende kwaliteit. Zo worden toeristengidsen gebruikt, evenals data uit het cultuurvergelijkend onderzoek van Hofstede aangevuld met expertinterviews. Zeker in het laatste

geval, als mensen naar culturele factoren wordt gevraagd die een rol spelen in hun eigen gedrag, ligt het risico van een self-reporting bias op de loer.

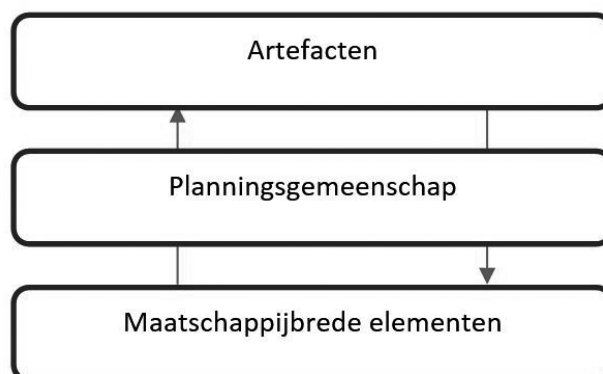
Deze eigenschappen hebben dan ook tot diverse kritieken geleid. Zo zou het model te vaag zijn, weinig verklarende waarde hebben, onvoldoende aandacht geven aan verschillende schaalniveaus van planning en weinig zeggen over de interactie tussen actoren en structuren. Verschillende institutionele benaderingen proberen die kritieken te adresseren.

Planning als institutie

Sociologische handboeken definiëren instituties als (in)formele gedragspatronen die worden gereguleerd door normen en sancties. Individuen worden hierin gesocialiseerd en op basis van dit uitgangspunt is in de sociale wetenschappen een heel aantal modellen opgesteld die beschrijven hoe de samenleving is opgebouwd uit deze gedragspatronen. Een benadering van planning als institutie geeft daarmee handvatten om op een meer gestructureerde manier naar planning te kijken, bijvoorbeeld door aspecten van de planningspraktijk op te delen in diverse domeinen (zoals politiek, economie, afspraken en coalities, etc.) en de onderlinge relaties daartussen te onderzoeken. Zo kunnen planningspraktijken en transformaties van het planningssysteem worden geduid, gebaseerd op een uitgebreide selectie van sociaal-theoretische literatuur.

Als we ons verdiepen in de Belgische episode zien we dat die wordt gekenmerkt door een complexe kluwen van ontwikkelingen en belangen. Zo zijn er: het mediagevecht tussen een cabaretier en een politica, de precedentwerking van een beslissing tot boskap, de erfenis van de geschiedenis van soortgelijke beslissingen, het belang van werkgelegenheid in regio Limburg, de wensen van een individuele ondernemer versus het belang van groen voor de bevolking en verschillende studies die de zin en onzin van boscompensatie aangeven. Dit zijn allemaal zaken die op elkaar inspelen en de context vormen voor de concrete beslissing om een bosperceel te kappen. Een institutionele benadering kan hier van grote waarde zijn om deze kluwen te helpen ontwarren en zicht te krijgen op de concrete praktijken.

In deze literatuur vinden we dan veel variatie in complexiteit van de modellen. Het 'institutional technologies' model van Umberto Janin Rivolin spant de kroon. Reimer en Blotevogel komen dan weer met een minder complex en flexibeler model dat stoelt op de 'institutional milieus' van de politieke wetenschappers DiGaetano en Strom. Deze milieus worden gedefinieerd als de formele en informele politieke en bestuurlijke arrangementen die de interacties tussen de structurele context, politieke cultuur en politieke actoren mediëren. Dit is de overkoepelende benadering voor het boek onder hun redactie 'Spatial Planning Systems and Practices in Europe' waarin door auteurs uit diverse Europese regio's een typering van hun planningssysteem gegeven wordt. De hoofdstukken schetsen



De niveaus van het Culturised Planning Model
Bewerkt door auteur

de verschillende tijdperken in de planningsgeschiedenis vanuit variërende institutionele perspectieven met daarbij een schets van de bredere sociaal-culturele context, zoals de ontzuiling en de verschuiving vanaf de jaren tachtig naar een marktsamenleving.

Hoewel deze institutionele benaderingen al meer gestructureerd zijn dan het CPM, hebben ze ook een aantal nadelen. Om aan verklaringkracht te winnen, sorteren zij vaak voor in de richting van formele beleidsanalyses, terwijl cultuur breder is dan beleid en misschien zelfs beleid omvat. Verder bieden ze soms erg complexe verklaringskaders en lijkt het dat elke auteur, ook in samengestelde bundels, een voorkeur heeft voor net zijn eigen smaak van institutionele analyse waardoor vergelijkingen worden bemoeilijkt. Voor beide stromingen geldt overigens dat ze vooral op het meso-niveau van planners en planningsbeleid gericht blijven en de echt brede maatschappelijke variabelen enerzijds en de micro-interacties tussen planners anderzijds wat links laten liggen. De minder formeel vastgelegde culturele waarden en overtuigingen evenals de zeer concrete praktijken *on the ground* komen daarmee nog steeds niet altijd scherp in beeld.

Waar vind je aanknopingspunten als alles cultuur is?

Wat met cultuur?

Deze vaststelling is niet verwonderlijk want de fundamentele vraag blijft: hoe operationaliseer je cultuur? Het introduceren van de term planningscultuur geeft aan dat ruimtelijke ordening niet alleen plaatsvindt als technisch-rationele en formele activiteit, maar dat ze geworteld is in een complexe context van gebruiken, tradities en lokale omstandigheden. Ze gooit dus het planningsonderzoek wagenwijd open voor allerlei contextuele factoren. Tegelijkertijd dreigt de onderzoeker daardoor de weg kwijt te raken. Want als alles cultuur is, waar vind je dan nog de aanknopingspunten voor een analyse?

Cultuur laat zich dan ook moeilijk vatten. Raymond Williams onderscheidde in de vorige eeuw drie brede definities: cultuur als algemeen proces van intellectuele, spirituele en esthetische ontwikkeling; als specifieke levenswijzen; en als concrete werken en praktijken. Het Culturised Planning Model bevat eigenlijk alle drie. De institutionele benaderingen beperken zich eerder tot de concrete werken en praktijken. Maar hoe verklaar je daarmee de waarde die mensen hechten aan een bosrijk landschap of een bebouwingsvrije kust?

Dit probleem laat de tweeslachtigheid zien die op dit moment de literatuur kenmerkt. Zoals de cultuurwetenschappers Bennett, Grossberg en Meaghan schrijven: er is een fundamentele spanning tussen de analytische waarde van het woord cultuur en haar waarde als een omvattende categorie. Het verschil tussen de institutionele benadering en die van het culturised planning model zit hem dan ook vooral in het startpunt van de analyse. Het CPM zet meer in op cultuur als omvattende categorie met als gevolg een brede waaier aan suggesties voor culturele elementen van planning maar weinig verklarende kracht. De institutionele benaderingen hebben een grotere analytische waarde door cultuur te definiëren als onderdeel van instituties maar sorteren daarmee voor op verklaringmodellen die de moeilijker aan te wijzen zaken zoals waarden niet mee in ogenschouw nemen.

Een manier om voorbij dit onderscheid te komen is om eerder onderwerp- dan disciplinegericht te werk te gaan. Zo ontstaat een thematische, een chronologische of een instrumentgerichte aanpak, al naar gelang de onderzoeksvraag. Het onderscheid tussen sociologische en planningstheorie vervaagt daarmee. De

modellen beginnen elkaar bovendien te benaderen. In recente publicaties proberen de auteurs die werken rond het Culturised Planning Model hun benadering te preciseren met aandacht voor de rol van individuele oordelen door een theorie van cognitieve frames, of met extra aandacht voor institutionele structuren op het middelste niveau van de planningsgemeenschap.

Nog geen einde

Beide episodes waarmee dit artikel begon zijn nog niet aan hun eind. Het bouwverbod aan de kust is voorlopig intact gebleven. Ondertussen verrijzen er echter onder het mom van het opknappen van bestaande campings toch nieuwe vakantieparken aan de Nederlandse kust. De Vereniging Natuurmonumenten becijferde dat er de afgelopen drie jaar zo'n 1800 nieuwe bouwprojecten zijn gerealiseerd en dat er nog plannen zijn voor ruim 6000 nieuwe. Hiermee geeft ze het maatschappelijk protest een nieuwe impuls. In Vlaanderen heeft de regering ondanks de ophef inmiddels de vergunningsaanvraag van Essers goedgekeurd met het argument dat banencreatie boven natuurbehoud gaat. Het dossier is overgemaakt naar de Raad van State. Natuurorganisaties lopen warm om te gaan procederen en de volgende grote boskap is ondertussen al aangekondigd.

De voorbeelden laten zien dat ruimtelijke ordening uit meer bestaat dan enkel de formeel-institutionele context. In dit artikel is beschreven hoe de afgelopen vijftien jaar de aandacht voor contextuele factoren in planningsonderzoek flink is toegenomen onder de noemer van planningscultuur. Er zijn benaderingen ontwikkeld met verschillende niveaus van precisie en verklarende kracht. Op dit moment zal de grootste waarde waarschijnlijk liggen in een combinatie van deze twee benaderingen. Het Culturised Planning Model kan dienen als brede inspiratiebron omdat het een brede waaier van culturele invloeden op planning biedt in een sociaalpsychologisch model. Op mesoniveau heeft onderzoek baat bij een meer specifieke (institutionele) benadering als verklarend kader dat is toegespitst op een onderzoeksvraag.

Elke gekozen benadering biedt zijn eigen richting maar over de hele linie is er nog ruimte voor verbetering, zeker waar het gaat om de echte macro- en microdimensies van een planningscultuur. Welke waarde hechten we immers aan een bouwvrije kustlijn? En hoezeer zijn we gehecht aan een stukje Limburgs bos? Toekomstig onderzoek naar planningsculturen zou aandacht moeten besteden aan dit soort vragen want alle menselijke activiteit is tenslotte cultureel, ook ruimtelijke ordening.

Literatuurselectie

- Friedmann, J. (2012) Varieties of Planning Experience: Toward a Globalized Planning Culture? In: The Oxford Handbook of Urban Planning. Oxford: Oxford University Press.
- Othengrafen, F. (2012) Uncovering the Unconscious Dimensions of Planning. Farnham: Ashgate.
- Reimer, M., Getimis, P. & Blotevogel, H. (2014) Spatial planning systems and practices in Europe. London & New York: Routledge.

CLEMENS DE OLDE (CLEMENS.DEOLDE@UANTWERPEN.BE) IS REDACTEUR VAN AGORA. HIJ DOCEERT SINDS 2010 STADSSOCIOLOGIE EN PROMOVEERT OP DE VERGELIJKING VAN PLANNINGSCULTUREN IN NEDERLAND EN VLAANDEREN AAN DE UNIVERSITEIT ANTWERPEN.