

F. Lammertijn/L. Goossens

# Sociologie van de ruimtelijke planning in Vlaanderen

Deze bijdrage is een aanzet tot formulering van een model voor sociologische analyse van de maatschappelijke probleembehandeling op het terrein van de ruimtelijke planning.

Het begrip *ruimtelijke planning* wordt hier in zijn meest brede zin opgevat als het geheel van initiatieven waarbij gestreefd wordt naar een zo goed mogelijke afstemming op elkaar van de menselijke activiteiten op het vlak van, voornamelijk, wonen, verkeer, arbeid, recreatie en de ruimtelijke dragers van die activiteiten.

Met de uitdrukking *maatschappelijke probleembehandeling* geven we aan dat we ingaan op het beleidsmatig optreden (op alle niveaus) in deze sector. Het zal duidelijk zijn dat de *sociologie* in dit hoofdstuk getaxeerd wordt op, zoals F. Grunfeld (1) het uitdrukt, haar relevantie voor de ruimtelijke ordening als institutie en slechts zijdelings als hulpwetenschap voor de ruimtelijke planning. Niet de sociologie als toeleveraar van informatie over het gedrag van mensen in de ruimte staat hier centraal, maar de sociologie in zoverre zij de verwevenheid van de ruimtelijke ordening met de maatschappij in ontwikkeling analyseert (2). Niet een 'Soziologie und Städtebau', wel een 'Soziologie des Städtebaues' (3); niet een 'sociologie pour la planification urbaine', wel een 'sociologie de la planification urbaine' (4).

De bedoeling is te komen tot een modelmatige analyse van de ruimtelijke planning. Drie dimensies van de ruimtelijke ordening als institutie komen daarbij ter sprake: haar bredere maatschappelijke context, haar organiseerbaarheid en de professionele referentiekaders van diegenen die er beroepshalve (planologen, architecten, stedenbouwkundigen...) bij betrokken zijn. Deze proeve van modelbouw wordt, waar mogelijk, ondersteund door in Vlaanderen verricht onderzoek.

## I. De ruimtelijke planning in haar bredere maatschappelijke context

Problemen op het terrein van de ruimtelijke planning worden gedefinieerd mede in het licht van wat we, met Th. Guffens (5), een aantal *algemeen maatschappelijke condities* kunnen noemen. Beslissingen over het eigene van deze problemen en over de eraan te geven oplossingen drukken niet enkel de specificiteit van die problemen uit; zij getuigen evenzeer van de sociale, politieke en economische factoren inherent aan de situatie van de op deze probleembehandeling betrokken actoren. Dergelijke factoren

spelen overigens reeds een rol in het erkennen van situaties als problematisch.

Op de vraag wát die 'algemeen maatschappelijke condities' inhouden, wordt in de sociologie niet op eenduidige wijze geantwoord. Ook de ruimtelijke planning is het voorwerp van een 'sociologie in meervoud'. Hier beperken wij ons tot een schets van de verwevenheid van de maatschappij in ontwikkeling en de ruimtelijke planning zoals die gezien wordt door een tweetal sociologische stromingen: de actie-theoretisch getinte conflictsociologie zoals die uitgewerkt is in publikaties van J. Simmie, P. Hall, R. Pahl, D. Harvey en de marxistisch-georiënteerde analyses zoals die terug te vinden zijn in het werk van een aantal Franse sociologen (M. Castells, J. Lojkine, E. Prétéccille, H. Lefebvre e.a.).

### 1. Maatschappij en ruimtelijke planning: herverdeling als produkt

De Engelse sociologen en sociaal-geografen waarover dit punt handelt situeren zich, de ene al meer dan de andere, in de context van de zogenaamde Fabian-socialisten. Een belangrijk deel van hun interesse gaat uit naar de sociale ongelijkheid op ruimtelijk vlak en de herverdelende effecten van ruimtelijke planning.

Voor wie zijn de lusten en voor wie de lasten? Vragen van die aard, aldus P. Hall (6), komen slechts aan bod in recente publikaties over planning. In de aanvangsperiode van de ruimtelijke planning stonden deze vragen weliswaar centraal, maar de Britse planologen keken hoe langer hoe meer een andere richting uit. Sinds de tweede wereldoorlog heeft zich een ideologie ontwikkeld die de problemen waarmee de ruimtelijke planning zich bezighoudt definieert in fysische termen: gebrek aan cohesie in de stadsstructuur, sterk uitbreidende steden, verdwijning van alsmaar meer open landschappen. De remedies waren al even fysisch van aard: in bedwang houden van steden, landschapsbescherming, creatie van zelfstandige en uitgebalanceerde gemeenschappen. Verondersteld wordt, bijna zoals een geloofsartikel, dat deze problemen zelf-evident zijn voor mensen met wat verstand en goede wil en dat de remedies in het belang zijn van de gehele gemeenschap. Belangenconflicten tussen individuen en groepen bestaan niet. Pas vanaf de jaren 70, zegt P. Hall, verscheen het thema sociale ongelijkheid opnieuw in de planningsliteratuur. Waar vroeger het accent lag op een zo efficiënt, lees: economisch verantwoord mogelijk, gebruik van middelen, ligt de focus vanaf die periode meer op de gevolgen van planning in termen van verdeling. Typische voorbeelden hiervan zijn D. Harvey: *Social Justice and the city*, R. Pahl: *Whose City?* en J. Simmie: *Citizens in conflict. The sociology of town planning*.

D. Harvey snijdt het ongelijkheidsthema aan waar hij het heeft over de 'verborgen herverdelingsmechanismen' die bijzonder actief zijn op het terrein van ruimtelijke planning, vooral n.a.v. wat de economie 'onzuivere openbare goederen' noemt. Dit zijn goederen waarvoor niet direct betaald wordt wanneer zij geconsumeerd worden, zoals scholen, openbaar vervoer, zuivere lucht. Deze goederen zijn ruimtelijk verdeeld en wie t.o.v. deze goederen het best gelokaliseerd is, geniet van een groter aanbod en/of van lagere kosten. Vandaar ook de aandacht die D. Harvey besteedt aan het politieke proces en de herverdeling van het reëel inkomen (7).

Kenmerkend voor het Engelse overheidsbeleid (en oorzaak van een regressieve herverdeling) is vooreerst zijn 'unitaire' karakter: het beleid op lokaal en op nationaal vlak wordt voorgesteld als een activiteit ondernomen ten behoeve van de hele gemeenschap, een activiteit die in even grote mate aan iedereen ten goede komt. In werkelijkheid echter gaat het om een keihard onderhandelingsproces waarin diverse groepen de verdeling van externe effecten dermate proberen te richten dat zij er een zo groot mogelijk inkomensvoordeel door verkrijgen. Dat het resultaat van die onderhandelingen, o.a. over planologische ingrepen, regressief zal zijn is te wijten aan

de verdeling van de hulpmiddelen waarmee die onderhandelingen gevoerd worden. In de politieke arena, aldus D. Harvey onderhandelen groepen met stemmen, geld, invloed en informatie. Van deze middelen zijn alleen de stemmen gelijk verdeeld en deze zijn over het algemeen het minst belangrijk wanneer het op beslissen aankomt. Vandaar de verwachting dat in conflictsituaties de groepen met de meeste informatie, de beste opleiding en de meeste financiële middelen ruimtelijke beslissingen in hun voordeel kunnen ombuigen. Een regressief herverdelingseffect ontstaat ook door de eigen aard van het *institutioneel raderwerk* waarin de politieke activiteiten bedreven worden. Dit, zegt Harvey, is meestal zo uitgebouwd dat het beter in staat is rekening te houden met de druk van kleine groepen, dan met de noden en behoeften van de grote groepen.

Vertrekkend van beide kenmerken van het Britse overheidsbeleid is het niet moeilijk de richting van de inkomensherverdelende werking te voorspellen. Vooreerst kunnen we ons verwachten aan een 'central business district imperialism' waarbij de goed georganiseerde economische belangen van de binnenstad de lossere en zwakkere coalities uit de overige delen van de stad domineren. En ten tweede kan de 'suburban exploitation of the central city' worden voorspeld. Er is dus een soort 'pik-orde' tussen de verschillende bevolkingsgroepen voor wat betreft de exploitatie van de middelen die een stad biedt. Onderbouwd met een ander referentiekader vinden we deze ideeën terug in het latere werk van D. Harvey (8).

Veranderingen in de lokatie van diensten en voorzieningen kunnen bijdragen tot of afbreuk doen aan de gebruikswaarde van de plaats van een woning en zij kunnen daardoor progressieve of regressieve gevolgen hebben voor het werkelijk inkomen van verschillende individuen of groepen. Dit proces onderzoekt hij aan de hand van de detailhandel, de medische zorg, de watervoorziening en een aantal schadelijke en/of storende zaken. Teikens weer blijkt hoe een maatschappelijk voortgebracht surplus voor een groot deel opeengehoopt wordt in de handen van weinigen.

In dezelfde lijn ligt ook heel wat werk van J. Rex (9), N. Dennis (10), J. Davies (11), en R. Pahl. Alleen al de titel van een door laatstgenoemde samengesteld werk (*Whose city?*) suggereert welke vragen centraal staan: "wie krijgt de voorzieningen" en "wie beslist wie de voorzieningen krijgt?" (12); hoe is het gesteld met de (her)verdeling van "macht, rijkdom en prestige" binnen de stad en welke zijn de effecten van planologische ingrepen? Dit soort vragen, zegt Pahl, moet beantwoord worden door onderzoek op twee niveaus. Een eerste type van onderzoek betreft de analyse van de waarden, doelstellingen en ideologieën aanwezig bij de 'urban managers or gatekeepers'. Dit type van onderzoek werkt mystificerend: het suggereert dat die 'urban manager' een soort van onafhankelijke variabele is in de vormgeving aan het stedelijk systeem. Een tweede type van onderzoek beoogt dan ook de krachten te expliciteren binnen dewelke deze 'urban managers' werken en hiermee verwijst men dan naar het specifieke karakter van de Britse kapitalistische maatschappij. De Britse verstedelijking en de weerslag ervan op het vlak van de allocatie en verdeling van het indirect loon, zijn het produkt van de spanningen tussen het competitieve internationale kapitalisme en ideologieën van het welvaartstaatype. In deze spanning vervullen de 'urban managers' een centrale rol: zij zijn de bemiddelaars tussen de bevolking van de steden en de kapitalistische economie én zij vertegenwoordigen de ideologie van de welvaartstaat.

## 2. Maatschappij en ruimtelijke planning: een structurele crisis

Van de Franse marxistisch-geïnspireerde sociologie brengen wij twee auteurs, M. Castells en J. Lojkin, ter sprake.

Wanneer we in het œuvre van M. Castells het hier centraal staande thema bekijken dan luidt de kern ervan dat de sociologie de maatschappelijke behandeling van problemen op het terrein van de ruimtelijke planning moet zien als de uitkomst van definiëeringsprocessen van een 'systeem van actoren', actoren die verankerd zijn (die zekere posities innemen) in een welbepaalde ontwikkelingsfase van de sociale structuur. Met deze laatste notie wijst hij dan op een drietal elkaar doordringende instanties nl. de economische, de politieke en de ideologische. Vanuit de positie(s) die de verschillende betrokken actoren in dit netwerk innemen worden bepaalde situaties al dan niet als problematisch geïdentificeerd, krijgt het problematische een bepaalde formulering en wordt naar een oplossing gezocht die in het verlengde ligt van de sociale verankering van die actoren.

De manier waarop de stedelijke ruimte wordt ingericht is, anders uitgedrukt, duidelijk beïnvloed door politieke processen waarachter dan weer economische processen en ideologische instanties staan. Deze drie systemen hebben weliswaar in hun uitwerking op de stedelijke structuur een relatieve autonomie, maar om ten volle maatregelen op het vlak van de stadsvernieuwing, de huisvesting, de ruimtelijke ordening van een regio te doorgronden volstaat het niet om *alleen* economische of politieke of ideologische motieven in rekening te brengen.

Zo definieert M. Castells (13) stedelijke planning als het ingrijpen van de politiek (bestuurlijke en ambtelijke organen) op de verschillende sectoren (de economische, de politiek-institutionele en de ideologische) van een maatschappijformatie en op hun onderlinge samenhang. De politiek grijpt in op de hele sector, niet alleen op de ruimtelijke manifestaties ervan. Dit gebeurt binnen een "eenheid van reproductie van de arbeidskracht" (de stad, een stadsgewest), om de reproductie van die arbeidskracht in ruime zin veilig te stellen, de niet-antagonistische tegenstellingen te matigen en de antagonistische tegenstellingen te onderdrukken.

Met andere woorden: ook via maatregelen op het terrein van de ruimtelijke planning wordt er naar gestreefd de heerschappij van de dominerende klasse te verzekeren en regelend, bijstellend, ordenend in te werken op de tegenstellingen die zich manifesteren tussen de klassen en tussen de verschillende, nooit helemaal 'klikkende' systemen van een samenleving. In dit licht gezien heeft de overheid, volgens Castells, de tweeledige functie van dominantie en regulatie. Bij de eerste term wordt het accent gelegd op de rechtstreekse beveiliging van de belangen van de sterkste klasse, bij de tweede op het matigend en ordenend optreden bij conflicten, waardoor het bestaande bestel in stand wordt gehouden. Via deze processen wordt de ruimte enerzijds georganiseerd door de normen voor het functioneren van een gebied vast te stellen, door de mogelijkheid voor te behouden van centrale initiatieven en anderzijds door corrigerend op te treden waar tegengestelde belangen binnen de groepering die aan de macht is en/of structurele wrijvingen een crisis dreigen te laten ontstaan of te verergeren. Om regulerend op te treden zal de overheid trachten de zwakkere sociale klassen te integreren waarbij tegelijkertijd een voortdurende (al naargelang van de omstandigheden min of meer openlijke) druk wordt uitgeoefend.

Vertrekkend van deze definitie werd door M. Castells e.a. onderzoek verricht over de stadsvernieuwing in Parijs, de stadsvernieuwing in de Verenigde Staten, de ontwikkeling van de havenstad Duinkerken (14).

Deels in dezelfde lijn als, deels zich afzettend tegen M. Castells, ligt het door J. Lojkine (15) ontworpen referentiekader voor sociologische analyse van het overheidsingrijpen op het vlak van de ruimtelijke ordening. Centraal bij hem staat de spanning tussen de kapitalistische produktieverhoudingen die leiden tot een steeds toenemende vermaatschappelijking van de produktiekrachten enerzijds en het concurrentiële karakter van die produktieverhoudingen anderzijds. In ruimtelijke

termen uitgedrukt: terwijl de kapitalistische produktieverhoudingen leiden tot een groeiende tendentie tot stedelijke agglomeratie staan ze tegelijkertijd een planmatige organisatie ervan in de weg. Dit verschijnsel manifesteert zich op meerdere vlakken:

a) Hoe noodzakelijk zaken als openbaar vervoer, scholen, onderzoekscentra, parken en plantsoenen ook mogen zijn voor de totale reproductie van de kapitalistische maatschappijvorm, toch legt deze maatschappijvorm aan de financiering van dergelijke communicatie- en collectieve consumptiemiddelen enorme beperkingen op. Door de langzame omloopsnelheid van het kapitaal en de onregelmatige en onzekere vraag binnen deze sector heeft de kapitalistische rentabiliteit hier weinig of geen vat op.

b) Een planmatige organisatie wordt verhinderd door de concurrentie tussen de verschillende krachten die de stedelijke ruimte gebruiken of ze actief veranderen. Het streven van kapitalistische ondernemingen naar een vestigingsplaats waar ze maximaal kunnen bezuinigen op de bijkomende produktiekosten leidt, enerzijds, tot een toenemende onderontwikkeling van die gebieden die het slechtst zijn bedeed met stedelijke infrastructuur en, anderzijds, tot de congestie van de stad, tot een gigantische agglomeratie terwijl de meest verscheiden communicatie- en collectieve consumptiemiddelen al in de grootste concentratie aanwezig zijn. En binnen deze agglomeratie treedt dan weer hetzelfde proces van ruimtelijke differentiatie op tussen de beste en de steeds beter uitgeruste zones (zakencentra, woonwijken voor de hogere klassen) en de slechtst uitgeruste zones waarvan de achterstand alsmaar toeneemt.

c) Een planmatige organisatie van de stedelijke ruimte wordt ten slotte in de weg gestaan door de versnippering van de gebruikswaarde van de grond ten gevolge van het particuliere grondbezit. Het vermogen dat de grond heeft om de produktie- en reproductiemiddelen van een maatschappijformatie te verzamelen en dus maatschappelijk te combineren wordt gedwarsboomd door de versnippering van de gebruikswaarde van de grond; zij staat de ontwikkeling van de vermaatschappelijking van de produktiekrachten in de weg.

Kortom, hoezeer het kapitalisme ook belang heeft bij de vermaatschappelijking van de stad, de wetten van de vrije concurrentie en het winststreven eigen aan dit systeem maken zulks onmogelijk. Vandaar dat het ingrijpen vereist is van andere maatschappelijke krachten dan de individuele kapitalistische ondernemers, nl. de staat. Deze moet ingrijpen op de problemen die voor de individuele kapitalistische ondernemer onoplosbaar zijn. Zijn taak is dan: de onrendabel geworden stedelijke infrastructuur te financieren; de verschillende stedelijke krachten te coördineren, de contradictie tussen de collectieve gebruikswaarde van de grond en de versnippering ervan ten gevolge van de grondrente op te heffen.

Ofschoon voorsnog niet vanuit dergelijke referentiekaders opgezet wijzen analyses van de maatschappelijke behandeling van problemen op het terrein van de ruimtelijke planning in België op dezelfde fenomenen.

Voortbouwende op een verslag over de Brusselse Noordwijk, verricht door J. Lievens, N. Brasseur en A. Martens (16), wijst F. Moulaert (17) — in een poging om (nog) fundamenteeler op deze materie in te gaan — op een voor de laat-industriële samenleving typisch mechanisme. Deze kenmerkt zich door een hyper-expansieve tertiaire sector (vooral diensten die te maken hebben met de organisatie, de distributie en de daarvan afgeleide activiteiten zoals transport, bank, verzekeringswezen, informatieverwerking). De stijging van de arbeidsproductiviteit gedurende heel de industriële fase van de liberaal-kapitalistische economie heeft de expansie van die tertiaire sector mogelijk én noodzakelijk gemaakt. Betere organisatie doet de arbeidsproductiviteit stijgen. Georganiseerde distributie stimuleert de afzet, waardoor er meer inkomsten voor produktie- en produktiviteitsverbetering beschikbaar

komen. Deze hogere produktiviteit per arbeider wordt gedeeltelijk omgezet in een hoger reëel loon, waardoor ook de levensstandaard stijgt en de drang naar betere betrekkingen met hogere scholingseisen (in het industrieel produktieproces of in de tertiaire sector) groeit. Zo ontstaat een kettingreactie die de dienstensector steeds verder doet uitdijen. Een complement van deze evolutie is de kapitaalaccumulatie in de tertiaire sfeer. Om de distributie en de organisatie gestalte te geven, moet een infrastructuur met informatie- en vervoerkanalen worden uitgebouwd. Deze infrastructuur van organisatie en distributie (distributienetten met bijbehorend bank-, verzekerings- en transportwezen) moet beantwoorden aan een aantal efficiëntiecriteria zoals centralisatie en coördinatie. Aan deze criteria kan het best worden voldaan in de (groot)stad: daar zijn de diensten gevestigd op een kleine afstand van elkaar; daar liggen reeds verkeers- en informatiekanalen ter beschikking; daar is dus reeds een minimum aan centralisatie en coördinatie aanwezig voor de uitbouw van de nieuwe diensteninfrastructuur.

Voor dit arsenaal van nieuwe gebouwen en wegen moet er dus grond vrijkomen binnen de stad. Dat nu de stadgrond precies voor handels- en administratiecomplexen bestemd wordt en niet voor de aanleg van prettige, leefbare wijken is helemaal geen toeval: voor promotoren en gemeentebesturen brengen tertiaire complexen veel meer op. De klantenondernemingen of openbare instellingen die de nieuwe gebouwen zullen betrekken, zijn immers (de nieuwe) kapitaalbezitters.

Ook enkele analyses over het *sociaal huisvestingsbeleid* in België wijzen erop hoe dat beleid in zijn oorsprong en in zijn verdere ontwikkeling steeds weer doorkruist wordt door economische en politiek-ideologische overwegingen. M. Smets (18) wijst in zijn studie over de ontwikkeling van de tuinvijkgedachte in België op het feit dat de op eigenbelang steunende motiveringen de achtergrond vormden van vrijwel alle Belgische volkshuisvestingsinitiatieven van vóór de eerste wereldoorlog. Het gevolg hiervan was dat deze niet zozeer op een verbetering van het algemeen woonpeil waren gericht, dan wel op het uitschakelen van de negatieve effecten die de bestaande (slechte) huisvestingsvoorwaarden voor de betere bevolkingslagen inhielden. In die zin wijst hij op de vrees voor epidemieën, de vrees voor sociale onlusten, de bekommernis om het zedelijk peil van de arbeidersklasse en op een aantal redenen van economische aard om zich met de volkshuisvesting te gaan bezighouden. De volkshuisvesting ontstond en werd gehanteerd als een middel om een dreigend sociaal gevaar, dat zich zowel in opstanden als in epidemieën uitte, tegen te gaan en te voorkomen, m.a.w. niet om de interne contradicties van het maatschappelijk systeem, dat de directe aanleiding was tot de ondraaglijke woontoestanden, op te heffen, maar om ze als het ware onzichtbaar en ongevaarlijk te maken.

De verdere ontwikkeling van het volkshuisvestingsbeleid ziet G. Bekaert (19) als afhankelijk van een maatschappelijke ontwikkeling waarin de werknemer, in het kapitalistisch systeem, niet enkel meer als werkkraacht in zijn produktie-capaciteit wordt gehonoreerd, maar waarin hij als gebruiker, als consument, een rol gaat spelen. De werknemer is noodzakelijker geworden als consument dan als producent. In plaats van de industrie die arbeiderswoningen ter beschikking stelt terwille van het goede verloop van het produktieproces stelt nu de overheid door middel van de volkshuisvesting 'goede en goedkope' woningen ter beschikking van die consument die precies onder de marktgrens blijft en zonder haar hulp niet in staat zou zijn om die essentiële levensvoorwaarden en dit onmisbare sociale goed te verwerven. Niet vanuit de woonbehoefte van de bewoner wordt uitgegaan, maar precies die woonbehoefte wordt gebruikt in functie van wat we een politieke stabiliteit zouden kunnen noemen, in hoofdzaak op specifieke economische verhoudingen gebaseerd. Dat is overigens de reden van die, vanuit de woonbehoeften onverklaarbare, schommelingen in de

overheidsinterventie en van het marginale karakter van de volkshuisvesting in het geheel van de woningmarkt. Een op die wijze gestuurd beleid heeft dan ook als eerste en meest opvallende karakteristiek een structurele gerichtheid op de produktie van woningen en meer nog van wijken en niet op de bewoner.

In dezelfde lijn liggen verschillende analyses van het sociaal huisvestingsbeleid die wijzen op de conjuncturele opstelling van de overheid in deze materie. De woningbouw en de gehele bouwsector hebben in de Belgische economische politiek traditioneel een belangrijke plaats ingenomen als conjunctuurregelende sector. Enerzijds ontbreekt de sector nooit op het appél wanneer het gaat om het treffen van maatregelen ter afkoeling van de economie omdat gebleken is dat een op volle toeren draaiende bouwactiviteit sterk inflatoir werkt. Anderzijds kan de activiteit in deze sector gemakkelijk beïnvloed worden en is het beoogde afkoelings- en stimulerings-effect vrij vlug waarneembaar. Dit houdt verband met het feit dat de bouwsector relatief gesloten is, d.w.z. een sector is die noch inzake toelevering noch inzake afzet sterk op het buitenland is aangewezen. Het mag dan ook weinig verwondering wekken dat de concrete realisaties op dit vlak een sterke verenging inhouden t.o.v. de kwantitatieve en kwalitatieve uitzichten van de woonbehoeften. Wonen verschijnt in deze optiek te uitsluitend als het beschikken over een woning; de problemen qua uitrusting, communicatie en omgeving in het algemeen verdwijnen hier op de achtergrond.

## II. De organiseerbaarheid van de ruimtelijke planning

Wie inzicht nastreeft in een of andere vorm van beleidsmatig optreden op het terrein van de ruimtelijke planning of in de probleembehandelingen van stedebouwkundigen en planologen moet de organisatorische context in de analyse betrekken. Anders uitgedrukt: het doelmatigheidskader van waaruit aan stedebouw of ruimtelijke ordening wordt gedaan fungeert voor wie op deze activiteiten betrokken is mede als uitgangspunt voor hun probleemformulerend en probleemoplossend optreden. Elk ruimtelijk ordenend optreden staat in zijn diverse aspecten in een onafgebroken dialectische verhouding tussen de specificiteit van een te behandelen situatie en datgene wat in het kader van de structuur en werking van één of meerdere op die situatie betrokken overheidsorganismen of planologische diensten aan imperatieven aanwezig is.

Het zal duidelijk zijn dat we het begrip organiseerbaarheid niet hanteren in het kader van de vraag hoe een dienst optimaal georganiseerd moet worden, maar wel als een sociologisch concept. Hierbij dient dan zowel gewezen te worden op de *interne organisatiestructuur* van de planningsinstanties als op het feit dat deze in hun planvoorbereiding en planuitvoering afhankelijk zijn van de bijdrage van andere *min of meer los van elkaar staande organisaties*.

Met betrekking tot de interne organisatiestructuur van de planningsinstanties wijst Guffens op de controlemechanismen binnen deze instanties; op het verschijnsel dat de identificatie met bepaalde heersende standaarden waartoe men in een bepaalde werksituatie komt, niet geschiedt op principiële gronden doch berust op een aanpassingsmechanisme aan de werksituatie; op de sociaal-structurele bevestiging van dit verschijnsel doordat de toewijzing van bepaalde posten aan personen die nu eenmaal bepaalde standaarden aanhangen, verloopt volgens carrièrelijnen die traditioneel of anderszins vastliggen. Andere aspecten van dit thema vinden we terug

bij R. Pahl waar hij het heeft over 'urban managerialism' (20). Sociologen die de ruimtelijke ordening als onderzoeksobject nemen, kunnen er moeilijk onderuit aandacht te besteden aan de 'urban managers or gatekeepers' en aan de instanties waarin zij werkzaam zijn. Zo'n onderzoek laat ons de invloed van bureaucratieën en organisaties zien op de allocatie van indirect inkomen en op de verdeling van de toegangskansen en faciliteiten in het stedelijk systeem. R. Pahl wijst erop hoe het gebruik en misbruik van regels, interne tegenstellingen en dubbelzinnigheden in de opties van deze instanties en de relaties van deze instanties met hun omgeving, het optreden van deze diensten mede bepalen.

Gelijklopende ideeën vinden we terug bij J. Simmie. Het gedrag van de planologen is "beïnvloed door de aard van de bureaucratische organisaties waarvoor de meeste planners werken" (21). Juist die bureaucratische context bepaalt voor een groot deel de uitkomsten van het planologisch werk. Webers analyse over het bureaucratiseringsproces en het werk van post-weberiaanse organisatiesociologen als R. Merton, R. Selznick, A. Gouldner bieden terzake een aantal waardevolle inzichten, zegt hij. Dat deze organisatorische rationaliteit een grote impact kan hebben op de maatschappelijke behandeling van problemen op het terrein van de ruimtelijke planning is o.a. te zien in de sociale woningbouw: vele wijken getuigen van iets routine-matigs. Eenmaal beproefde wegen en modellen, aldus G. Bekaert (22), brengen geen risico en leiden regelrecht tot een reproductie van bekende grootheden. Wie als verantwoordelijke instaat voor een bouwmaatschappij en bepaalde nieuwe ideeën wenst te realiseren, weet dat zijn bouwdoSSIERS meer moeite en meer tijdverlies zullen vergen voor het bekomen van een goedkeuring bij al de betrokken instanties, dan de bouwdoSSIERS die een zoveelste herhaling zijn van de zoveelste woonwijk. Deze laatste bouwdoSSIERS worden bij wijze van spreken bijna blindelings goedgekeurd door de betrokken instanties omdat deze bij voorbaat weten dat de projecten aan al de opgelegde vormen voldoen.

Gelijkaardige fenomenen komen aan bod in een door H. D'Hollander (23) verrichte studie over de toewijzing van sociale woningen en over de ontwikkeling van de sociale woningbouw. Hier zijn, aldus de auteur, heel wat krachten in het spel die een rechtmatige bezetting van het woningareaal verhinderen en die er de oorzaak van zijn dat de verschillende socio-economische groepen in een ongelijke mate sociale huisvestingsvoordelen tot zich nemen. Terzake behandelt hij achtereenvolgens een aantal differentiërende sociale, economische en organisatorische factoren. M.b.t. de factoren die ons onder dit punt bezig houden, de organisatorische, wijst hij o.a. op de feitelijke organisatievorm van de sociale huisvesting. Deze wordt geïnitieerd door de overheid die samengesteld is door confessionele en politieke partijen, zodat het aangrijpingspunt van de overheid voor de activering van de sociale huisvesting ligt in de politieke en/of confessionele zuilen. Huisvestingsmaatschappijen worden bijgevolg opgericht binnen politieke kaders. Zo is het mogelijk dat diegenen die niet geïntegreerd zijn in of niet participeren aan de waarden van de traditionele machtsblokken, een geringere kans hebben om een sociale woning toegewezen te krijgen.

### III. Professionalisering van de ruimtelijke planning

Een derde spanningsverhouding waarbinnen we de maatschappelijke behandeling van problemen op het terrein van de ruimtelijke planning moeten plaatsen heeft



betrekking op diegenen die er beroepshalve bij betrokken zijn: de planoloog, de stedenbouwkundige, de architect... Deze beroepen hebben een eigen rationaliteit die interfereert met de maatschappelijke probleembehandeling. Het al of niet als problematisch formuleren van bepaalde situaties, de aard van deze formulering, de voorstellen tot oplossing en het doorvoeren van een bepaalde oplossing zijn aangelegenheden waarbij de theoretische, ideologische en praktische referentiekaders van deze professionals meespelen.

1. Wat de *theoretische referentiekaders* betreft, kunnen we wijzen op het verschijnsel dat planologen, evenals andere professionals eigen selectiemechanismen hanteren. Met een diversiteit van benamingen wijst de vakliteratuur op het feit dat wat beroepsmatig als aangrijpbaar en beheersbaar wordt gezien, mede bepalend is voor wat als problematisch erkend en bij voorrang aangepakt zal worden. Een typische illustratie hiervan is het verwachtingspatroon waarmee planologen en architecten over het algemeen de sociologie benaderen. Van deze verwachten zij antwoorden op vragen over de relatie tussen de fysische omgeving en het (sociaal) gedrag van mensen en velen voelen zich bekocht wanneer de sociologie stelt dat morfologische factoren heel zelden als dusdanig invloed hebben op het gedrag van mensen. De grotere graad van manipuleerbaarheid van het fysische doet planologen in hun probleemformulerend en -oplossend optreden accenten leggen die in de problemen zelf slechts ten dele terug te vinden zijn. Het zoeken naar een oplossing voor een bepaalde situatie beperkt zich dan ook maar al te vaak tot een inwerken op de fysische componenten ervan, waardoor het globale karakter van die situatie, zoal niet onderkend dan toch niet aangepakt wordt. Een en ander houdt uiteraard verband met de vòdropleiding van de deskundigen in kwestie en met het feit dat de verantwoordelijken van de dienst waarbinnen ze werken hen een bepaald rolgedrag kunnen opdringen.

In ditzelfde verband, maar dan eerder wijzend op de techniciteit van de planningsactiviteit, schrijft D. Eversley (24) dat het planningsproces zich kenmerkt door een eigen 'internal momentum', dat, hoe completer en efficiënter in technische zin het wordt, de kloof verbreedt tussen de planners en degenen voor wie de plannen bedoeld zijn.

2. T.a.v. de ideologische referentiekaders wordt door verschillende sociologen gewezen op de door planologen impliciet gehanteerde mensbeelden en maatschappijmodellen.

Doorheen de veelheid van hiervoor gebruikte termen kunnen we een stukje eenheid brengen met behulp van wat een 'anomie-' en 'aliënatie-concept' kan worden genoemd. H. De Jager (25) gebruikt deze concepten om de mensbeelden en maatschappijmodellen, die verweven zitten in het sociologisch denken, aan te duiden; zij kunnen echter evengoed aangewend worden om door te dringen in de ruimtelijke planning. Naast een aantal gelijkenissen vertonen deze concepten verschillen qua relatie tussen mens en maatschappij en qua mensbeeld. Wat het eerste aspect betreft impliceert het anomieconcept een transcendente voorstelling van de maatschappij; het is iets dat boven de individuen staat, iets waar zij zich eerbiedig voor neerbuigen. E. Durkheim vat o.a. met dit concept de maatschappij op als iets substantieels. In het door K. Marx gehanteerde aliënatieconcept steekt een immanente opvatting van de maatschappij; deze is volgens hem geen abstractie tegenover of boven de individuen maar zij bestaat uit hun wederkerige activiteiten zelf. De maatschappij wordt er opgevat als een accidenteel geheel. Wat het mensbeeld betreft hebben de concepten aliënatie en anomie betrekking op tegengestelde menselijke behoeften. Enerzijds de behoefte aan vrijheid; aliënatie wordt gezien als een onnatuurlijke en on-menselijke beperking van de individuele ontplooiing. Anderzijds de behoefte aan regulering;

anomie wordt gezien als een eveneens onnatuurlijk en on-menselijk gebrek aan leiding en regulatie van het individu. Bij aliënatie stelt zich het probleem van 'overcontrol', bij anomie stelt zich het probleem van 'undercontrol'. Anomie heeft dus betrekking op de ineffectiviteit van sociale regels en sociale controle; aliënatie daarentegen op de (il)legitimiteit van die — als té effectief beschouwde — regels en controle.

Veel van datgene wat zich momenteel in de ruimtelijke planning afspeelt en ook de evolutie ervan is o.i. met behulp van deze concepten waarneembaar. De activiteiten van ruimtelijke planners lijken ons een voortdurende spanning tussen beide concepten uit te drukken, waarbij de probleemformulering en -oplossing nu eens gestroomlijnd worden vanuit het ene, dan weer vanuit het andere ideeëngeheel. Met dien verstande evenwel dat de anomie-definiëring vroeger zeker en nu in mindere mate de dominante was. Overigens is het belangrijk hier een onderscheid te maken tussen ruimtelijke planologen in functie van hun opleiding en mag zeker de politieke en organisatorische context binnen dewelke zij werken niet uit het oog verloren worden. Beide modellen stellen planologen daarenboven voor totaal andere eisen op het vlak van de legitimering van hun activiteiten.

Wanneer we de ruimtelijke planningpraktijk bekijken dan laat een belangrijk deel ervan zich duiden via het anomie-concept. Met hun planvoorstellen streven de planologen naar meer orde, hiërarchie, naar goede gemeenschapsverhoudingen. Zij beogen leefkaders te scheppen die geïntegreerd zijn. Bij velen ligt de bedoeling voor échte buurten en gemeenschappen te maken (cfr. wijkgedachte, buurtidee). Illustratief in dit verband is de verschillende waardering, die toegekend wordt aan de stad en het platteland. Ontworteling van de mens in de stad, anonimiteit van de bewoners, gebrek aan sociale contacten in woonwijken, gebrek aan sociale controle die leidt tot verhoogde criminaliteit... zijn thema's waar de literatuur terzake zo rijk aan is. Van de voorgestelde oplossingen wordt dan verwacht dat zij gelijke voordelen brengen voor alle leden van de gemeenschap.

Deze visie komt vrij goed overeen met een maatschappijmodel dat volgens H. Berndt (26) frequent voorkomt bij planologen, nl. de maatschappij als een organisch geheel (*Gesellschaft als Organismus*). In dit model wordt de maatschappij gezien als bestaande uit min of meer door de natuur gegeven klassen of standen die harmonisch op elkaar zijn afgestemd. In concrete plannen komt deze maatschappij-opvatting tot uitdrukking in aandacht voor de maatschappelijke middenklasse. De woonbuurten met hun verschillende maatschappelijke klassen moeten organisch op elkaar worden afgestemd. De in klassen opgedeelde maatschappij staat in deze plannen niet ter discussie; er wordt alleen gezocht naar een gunstige onderlinge afstemming en het inpassen van het organisme in een gezonde samenleving. Deze opvatting, aldus H. Nelissen (27) is ook nu nog, zij het meer fragmentarisch en in verdekte vorm, terug te vinden bij planologen, stedenbouwkundigen en architecten. Vertrekkende van de idee dat een maatschappij gekenmerkt is door conflicten tussen verschillende groepen die niet dezelfde waarden en aspiraties delen en die te identificeren zijn op basis van hun differentieel bezit van middelen, macht en status, krijgt de ruimtelijke planning in haar probleemformulerend en -oplossend optreden geheel andere accenten. Vooreerst is hier niet langer sprake van een consensus over de normatieve proposities die het beleid zouden moeten leiden. In plaats van de vraag *hoe* vrij algemeen aanvaarde objectieven nagestreefd moeten worden, is het eerste probleem van de ruimtelijke planning *waarom* bepaalde en niet andere doelstellingen nagestreefd worden en welke de differentieële impact van de voorgestelde maatregelen is op de verschillende sociale klassen. Ten tweede vloeit uit dit maatschappijmodel voort dat dit soort discussie niet op te lossen is via de tussenkomst van de rationele, a-politieke en professionele scheidsrechter, die planologen maar al te vaak beweren te

zijn, maar door de competitie van die verschillende groepen op de markt en in de politiek. Onder dergelijke omstandigheden voelt de planoloog zich meer gedetermineerd dan determinerend in het ruimtelijk beleid dat hij voorstelt. Opnieuw moet hier direct worden gesteld dat het politiek en organisatorische kader waarbinnen de planningsactiviteit zich afspeelt medebepalend is voor dit alles.

3. Wat, ten slotte, de *praktische referentiekaders* van planologen betreft kan worden gewezen op het verschijnsel dat iedere poging om op een deskundige wijze zekere problemen te behandelen aanleiding geeft tot een administratief-organisatorisch kaderwerk. Zoals hoger reeds gesteld kan dit doelmatigheidskader aanleiding geven tot een spanning met de desiderata verbonden aan de planologische activiteit als dusdanig. Hier bevinden we ons op het klassiek-sociologisch thema van de spanning tussen professionalisering en bureaucratisering. Ook het organisatorisch kader waarbinnen een professional zijn beroep uitoefent is mede-bepalend voor zijn optreden. Naar aanleiding hiervan heeft de sociologie vooral aandacht gehad voor de bureaucratische omknelling van de activiteiten van een professional, minder voor het feit dat deze laatste zijn positie in een of andere organisatie hanteert voor eigen doeleinden. Het resultaat is dan dat hij zowel gebruik maakt van organisatorische macht, als van de macht van zijn deskundigheid om de omstandigheden waaronder de planologische activiteit zich voltrekt, in de hand te houden. Tussen deskundigheid en organisatie is er, met andere woorden, niet alleen maar onverenigbaarheid. Belangrijk in dit kader is dat wat aan problemen voorligt in wisselende mate mede-geformuleerd en -opgelost wordt vanuit de relatie van de professional met de organisatorische context waarin hij werkt.

Deze organisatorische context is daarenboven vaak verbonden met andere, waardoor planologen nog eens extra het gevaar lopen hun activiteiten van buitenaf gereguleerd te zien. En ten slotte is onder dit thema de spanning aan de orde tussen politiek en deskundigheid.

#### IV. Besluit

Met deze bijdrage werd gepoogd de grote lijnen te schetsen van een sociologie van de ruimtelijke planning. Van de activiteiten op dit terrein werd gesteld dat zij uitdrukking zijn van datgene wat zich als op te lossen probleem aandient én van een aantal elementen aanwezig in de bredere maatschappelijke, organisatorische en professionele context waarin zij zich afspelen. Ofschoon deze elementen hier afzonderlijk werden behandeld, is het zo dat zij heel nauw met elkaar verbonden zijn. Naar aanleiding van een empirisch-sociologisch onderzoek over een of ander thema op het terrein van de ruimtelijke planning zal dan ook steeds moeten nagegaan worden hoe zij in hun onderlinge verhouding richting geven aan het probleem in kwestie. Wat dit model aan zinvolle vragen en antwoorden oplevert in het onderzoek werd hier en daar aangetoond met behulp van in Vlaanderen al verrichte analyses. Meer onderzoek zal moeten uitwijzen op welke punten dit model verfijning nodig heeft en/of herwerkt moet worden.

## Noten

- (1) F. GRUNFELD, *Sociologie en ruimtelijke ordening*, Alphen aan den Rijn, 1971, 6.
- (2) TH. GUFFENS, *Sociologische aspecten van de ruimtelijke ordening*, Assen, 1973, 110.
- (3) N. SCHMIDT-RELENBERG, *Soziologie und Städtebau. Versuch einer systematischen Grundlegung*, Stuttgart, 1968, 43-44.
- (4) M. CASTELS, 'Vers une théorie sociologique de la planification urbaine', in *Sociologie du Travail*, 11 (1969) 4, 414.
- (5) TH. GUFFENS, *o.c.*, 56.
- (6) P. HALL, 'Planning and the environment', in P. TOWNSEND, H. BOSANQUET (ed.), *Labour and inequality. Sixteen fabian essays*, 1972, 268-271.
- (7) D. HARVEY, *Social justice and the city*, Londen, 1973, 73.
- (8) D. HARVEY, *Uitbuiting en de stad. Samenleving, de stad en de ruimte-ekonomie van het urbanisme*, Amsterdam, 1975, 52-57.
- (9) J. REX, 'The sociology of a zone in transition', in R. PAHL (ed.), *Readings in urban sociology*, Londen, 1968, 211-231.
- (10) N. DENNIS, *People and planning*, Londen, 1970.
- (11) J. DAVIES, *The evangelistic bureaucrat: a study of planning exercise in Newcastle-upon-Tyne*, Londen, 1972.
- (12) R. PAHL (ed.), *Whose city? And further essays on urban society*, Harmondsworth, 1970, 3.
- (13) M. CASTELS, 'Vers une théorie sociologique de la planification urbaine', in *Sociologie du Travail*, 11 (1969) 4, 413-443.
- (14) M. CASTELS, *La question urbaine*, Paris, 1975 en M. CASTELS, F. GODDARD, *Monopolville. L'entreprise, l'état, l'urbain*, Paris-La Haye, 1974, M. CASTELS, *Sociologie de l'espace industriel*, Paris, 1975.
- (15) J. LOJKINE, *Le marxisme, l'état et la question urbaine*, Paris, 1977; J. LOJKINE, 'Contribution à une théorie marxiste de l'urbanisation capitaliste', in *Cahiers internationaux de sociologie*, L II (1972).
- (16) J. LIEVENS, N. BRASSEUR, A. MARTENS, *De grote stad: een geplande chaos. De Noordwijk van krot tot Manhattan*, Leuven, 1975.
- (17) F. MOULAERT, '(Groot)-stad tegen (kleine) mens. Het drama van de Brusselse Noordwijk', in *Streven*, 42 (1975) augustus, 963-971.
- (18) M. SMETS, *De ontwikkeling van de tuinwijkgedachte in België. Een overzicht van de Belgische volkswoningbouw (1830-1930)*, Luik-Brussel, 1977, 16-19.
- (19) G. BEKAERT, *Volkshuisvesting, wat is dat?*, Niet-gepubliceerde tekst, s.d., 1976.
- (20) R. PAHL, *o.c.*, 265-287.
- (21) J. SIMMIE, *o.c.*, 185.
- (22) G. BEKAERT, *o.c.*, 16.
- (23) H. D'HOLLANDER, 'Ongelijke verdeling van huisvesting', in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 65 (1975) 95-110.
- (24) D. EVERSLEY, 'Problems of social planning in inner London', in D. DONNISON, D. EVERSLEY (red.), *London: urban patterns problems and policies*, Londen, 1973, 12-13.
- (25) H. DE JAGER, *Mensbeelden en maatschappijmodellen*, Leiden, 1975, 260-242.
- (26) H. BERNDT, *Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern*, Bern, 1968.
- (27) M. NELISSEN, *De stad. Een inleiding tot de urbane sociologie*, 1974, 107.