
Ruimtelijke planning anno 1979

A. Faludi

Besproken worden:

S.L. Kwee c.s., *Nederland op weg naar een post-industriële samenleving?*, Assen, Van Gorcum, 1979; P. Glasbergen en J. W. D. Simonis.

Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat, Amsterdam; Uitgeverij Kobra C.V. 1979;

F. Grunfeld en P. Stoppelenburg *Sociologie en ruimtelijke planning*, 's-Gravenhage, Vuga Boekerij, 1979.

Drie publikaties, binnengekomen met het verzoek deze gezamenlijk te bespreken, vormen een stapeltje op mijn bureau. Verondersteld mag worden dat zij iets gemeenschappelijks hebben. Maar zelfs het minimale verband waarop gezinspeeld wordt in de titel van deze bespreking gaat maar ten dele op: de band van Kwee c.s. is weliswaar in 1979 gepubliceerd, maar omvat lezingen, gehouden ter gelegenheid van het elfde lustrum van de Vereniging van Utrechtse geografische studenten twee jaar eerder, en de inhoud gaat maar ten dele over ruimtelijke planning als zodanig. Dit in tegenstelling tot de andere publikaties, waar ruimtelijke planning wel centraal staat.

Ziedaar het probleem van deze bespreking. Het is een goed gebruik, om van tevoren de optiek aan te geven van waaruit men werkt.

Onomwonden geeft uw recencent daarom toe, dat hij aan Kwee c.s. tekort zal doen. Immers, dit boekwerk bevat niet minder dan vijftien artikelen, van het inleidende betoog van S.L. Kwee (*Nederland op weg naar een post-industriële samenleving?*) tot en met het evaluerende slot van M. de Smidt (Mensen, organisaties en ruimtelijke orde in een laat-industrieel tijdperk). Echter maar weinige hebben betrekking op ruimtelijke planning als proces en als strijdtoneel van projectenontwikkelaars, institutionele beleggers en insprekers die vechten over de vloer rollen.

Alleen het artikel van J. Bummelhuis en J. Meerman over: 'Ruimtelijk beleid, een mobiel beleid in een in beweging zijnde maatschappij' past binnen de optiek van deze bespreking. Daarin wordt een verhandeling gegeven over de doelstellingen en het instrumentarium van het ruimtelijk beleid, en over hoe deze passen bij maatschappelijke en ruimtelijke processen in een post-industriële samenleving.

Veel nieuws biedt dit artikel echter niet. Het geeft alleen een beknopte beschrijving van de ontwikkeling van beleidskaders. Ingehaakt wordt op het begrip integrale planning zoals dat sinds het rapport van de Commissie De Wolff in zwang is. Er wordt voorts menige kanttekening geplaatst bij het vermeende facetkarakter van ruimtelijke ordening. Hierop volgt een uiteenzetting over coördinatie van het ruimtelijk beleid, waar bekende overheidsnota's de revue passeren. Lof voor het behandelen van dit soort materie op een bijeenkomst van geografen is zeker op zijn plaats. Wie er uitvoeriger van op de hoogte wil komen, die kan terecht bij Hoogerwerf (1978) en meer recentelijk bij Kreukels (1980) en

ook bij Glasbergen en Simonis, waarover verderop meer.

Natuurlijk valt over 'Nederland op weg naar een post-industriële samenleving' meer te zeggen, maar dat valt buiten het kader van een bespreking vanuit de optiek van ruimtelijke planning als proces.

Een keur van onderwerpen zoals 'Enkele sociaal-ekonomische aspecten van de post-industriële maatschappij' (J. G. Lambooy); 'Sociale veranderingen en bevolkingsontwikkeling' (E.J.A. Harts-Broekhuis en A. L. J. Goethals); 'Veranderde mobiliteitspatronen en ruimtelijke ordening' (J. Buit) en het stokpaardje van alle beschouwingen over de luie maatschappij van de toekomst: recreatie (in: 'Landelijke gebieden en recreatie' van G.N.R.A. van Oord en J.S. Jeekel) passeren de revue. Maar wie op zoek is naar een handzame samenvatting van wat er te koop is in termen van toekomstverwachtingen met enige importantie voor ruimtelijke planning, die kan beter terecht bij het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1977) 'De komende vijfentwintig jaar'.

Het beeld van de toekomst verandert ras. Ook het W.R.R.-rapport is daar het slachtoffer van, getuige de onrealistische aannames met betrekking tot de ontwikkeling van de werkloosheid. Vandaar dat de redakteurs van deze bundel het met uw recensent betreurenswaardig zullen vinden, dat *Nederland op weg naar een post-industriële samenleving* liefst een kleine twee jaar na het desbetreffende kongres is verschenen. Vandaar ook dat ik mij verzet tegen een mogelijke implicatie van wat in de inleiding staat, namelijk dat door het ontbreken van een duidelijk gestructureerd toekomstbeeld het huidige ruimtelijke beleid gekenmerkt zou worden door 'ad-hoc' oplossingen. 'Een dergelijk beleid zal werkelijk grote problemen nooit kunnen oplossen en zal zeker niet in staat zijn de maatschappelijke ontwikkelingen behoorlijk te geleiden laat staan te besturen. Het huidige beleid heeft meer het karakter van probleemoplossen en crisisbestrijding. De centrale vraagstelling van het kongres luidde dan ook: *Zullen de huidige ontwikkelingen tot een andere type samenleving leiden, welke zijn de ruimtelijke gevolgen van de te verwachten ontwikkelingen en op welke manier kan het beleid hierop inspelen?*' (blz. 4).

Allemaal zinvolle vragen. Niettemin, ik geloof niet in de mogelijkheid van het formuleren van een 'duidelijk gestructureerd toekomstbeeld', en nog veel minder in het voeren van een beleid op basis daarvan. Maar dit is niet de plaats voor een verdediging van een beleid dat procesmatig in zijn werk gaat. Popper heeft hierover het nodige gezegd in zijn bekende *De armoede van het historisisme* (1974). Volstaan wordt met de opmerking dat zinvol toekomstonderzoek met *meerdere* toekomstbeelden moet werken. Een prudent beleid zal dan met het oog op het bestaan van meerdere toekomstscenario's juist niet de aanpak van korte-termijnzaken centraal stellen, maar de gekozen weg aftasten in het licht van *alternatieve* verwachtingen ten aanzien van de toekomst. Het relateren van het handelen in het heden aan meerdere scenario's, het omgaan met onzekerheid die dit vereist, vraagt om een soort deskundigheid, waarvan inhoudelijk gerichte onderzoekers vaak geen kaas hebben gegeten. Ze zijn er emotioneel ook niet voor toegerust. De roep naar een beter gestructureerd toekomstbeeld werkt vaak als een soort eskapisme in deze, als bedreigend ervaren situatie.

Een beetje van dit zoeken naar een wondermiddel zit ook in Glasbergen en Simonis' proefschrift *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat*. Maar wat een verschil! Het hele boekwerk gaat er over hoe het ruimtelijk beleid in feite gevoerd wordt. Als onderwerp is gekozen voor het suburbanisatiebeleid van de laatste twintig jaar.

Heel knap wordt aan de hand van profielschetsen van gemeentelijke besluitvormingsprocessen aangegeven hoe de uitbreiding van kleine kernen tot stand komt, welke de motieven zijn van de verschillende lokale aktoren, onder welke beperkingen elke aktor werkt. Daarna wordt hetzelfde beleid bekeken vanuit de optiek van de provincie en het rijk. Uiteraard is een en ander ingekleed in een theoretisch kader. Ik kom hierop nog terug, dit omdat op de inkadering nog wel het een en ander valt af te dingen. Ik wil dit niet doen alvorens te zeggen dat het empirisch gedeelte gebaseerd op vele, deels reeds uit voorpublicaties bekende case-studies tot het beste behoort wat er op dit gebied in Nederland te koop is. Wie een overzicht wil krijgen van hoe het gaat in de praktijk van ruimtelijke planning kan op het ogenblik het best bij Glasbergen en Simonis terecht. De recensent kan het boek daarom ook van harte aanbevelen voor opleidingen in planologie en aanverwante vakken. Aan het begin van dergelijke praktijkgerichte opleidingen dient namelijk een beeld te worden verschaft van hoe het in de praktijk toegaat, hoe de vele aktoren met elkaar omgaan en hoe veelal toevalligheden en/of externe druk de uitkomsten van het ruimtelijk beleid (mede) bepalen. Alleen dan kan de wetenschappelijke reflectie, die dergelijke opleidingen zeer zeker ook in hun vaandel hebben geschreven, zinvol verlopen (dit in tegenstelling tot het uitleven van frustraties en fantasieën hetgeen tegenwoordig dikwijls doorgaat voor wetenschappelijke reflectie).

Ik zou me kunnen voorstellen, dat de auteurs voor dit doel een verkorte versie uitbrengen, waarin de beschrijving van het feitelijk verloop van het ruimtelijk beleid (nog) beter geïntegreerd is tot een totaalbeeld, en waarbij veel ballast aan theoretische bespiegelingen, wellicht relevant voor een proefschrift, weer over boord wordt gezet. Met deze opmerking komen we dan terecht bij een aantal kritiekpunten.

Op zich is uw recensent zeker niet tegen theoretische bespiegelingen. Maar in dit geval lijken mij de beschouwingen aan het eind ietwat gezocht. Gepleit wordt voor meer imperatieve planning, meer gezag en bevoegdheden vooral voor het rijk. Zijn dit de enige konklusies die uit het empirische materiaal kunnen worden getrokken? De casestudies wijzen misschien juist in een andere richting, namelijk dat het centrale gezag, dat richtlijnen zoals de 1 percentnorm voor de jaarlijkse groei van kleine kernen oplegt, de lokale omstandigheden niet kan overzien. Moet men dan niet veeleer pleiten voor decentralisatie en/of versterking van de huidige tendens in de richting van meer onderhandelingen? Dat zal ook weer problemen opleveren, maar dat doet hier niet ter zake. Het punt is dat de theoretische bespiegelingen vanwege de afwezigheid van alternatieve denkbeelden ietwat willekeurig overkomen, juist in het licht van het case-study materiaal bezien.

Een ander bezwaar is, dat de konklusies veelal niet zo nauw aansluiten bij de case-studies, die de periode tot ongeveer medio zeventiger jaren bestrijken. Hiertegen hebben de konklusies veelal betrekking op het beeld dat de auteurs zich hebben gevormd van de ontwikkelingen sindsdien. De Derde Nota op de ruimtelijke ordening, komplementair bestuur, horizontale en verticale koördinatie enz. passeren de revue, allemaal begrippen die in de case-studies *niet* voorkomen. Hier wrekt zich soms dat het empirisch onderzoek was afgesloten voordat men aan theorievorming begon.

Dit alles doet zoals gezegd geen afbreuk aan het feit, dat uw recensent dit een lezenswaardig boek vindt, vooral voor het onderwijs. Hetzelfde kan hij niet met volle overtuiging zeggen van het derde boek, dat nota bene veel direkter vanuit en voor het onderwijs is geschreven.

Sociologie en ruimtelijke ordening draagt duidelijk het karakter van een geredigeerde syllabus. Maar zelfs dan kan men een verantwoording van de gekozen onderwerpen, wetenschapsopvattingen en dergelijke en een duidelijke structurering van het thema niet als overbodig beschouwen. In plaats daarvan moet de lezer het doen met de bescheiden opmerking in het 'Woord vooraf' dat er niet is gestreefd naar volledigheid. Dat wat we voorgeschoteld krijgen tot de hoofdlijnen behoort op dit terrein wordt wel geponeerd maar niet beredeneerd.

Het eerste hoofdstuk van Stoppelenburg (daar het het enige hoofdstuk is, dat aan één der twee auteurs wordt toegeschreven, moet men aannemen dat de andere hoofdstukken voor beider rekening komen), namelijk 'Stadsociologie, een doodlopende weg?' blijkt voornamelijk uit een vergelijking te bestaan van twee overzichtsartikelen van Jolles en Castells. (Wat was ook al weer de Nederlandse vertaling voor 'strange bed-fellows'?). Beide zijn het er over eens dat de stad geen zinvol wetenschappelijk kenobject is, maar Castells zou dat wel graag willen zien. Stoppelenburg verbindt daar geen eigen konklusies aan. Ook geeft hij niet aan waarom juist deze twee overzichtsartikelen gekozen zijn. Bovendien had met name Castells in een breder kader moeten worden geplaatst. Nergens heb ik kunnen lezen dat hij marxist is en wel uit de school van Althusser.

In 'Van Utopie naar planning' worden enkele begrippen toegelicht, toch zal men voor een analyse van bijvoorbeeld de hedendaagse procesplanning al gauw naar twee sindsdien verschenen proefschriften grijpen (Van der Cammen, 1979; Kreukels, 1980). Dit hoofdstuk vormt echter meer een inleiding op een, op zich nuttige bespreking van 'De pioniers: vorm en de "goede" samenleving'. Naar mij dunkt is een dergelijke handzame samenvatting van concepties van ideaalsteden in het Nederlands tot nu toe niet beschikbaar geweest. Juist daarom vraagt het echter om meer tekst. De plaatjes (meestal overgenomen uit Branch, 1975) overheersen al te sterk. Alleen, bij alle lof voor dit gedeelte, het blijft onduidelijk wat het met sociologie en ruimtelijke planning te maken heeft.

Misschien is het de bedoeling een contrast te vormen met het volgende hoofdstuk met als titel: 'Verschillende opvattingen over het wezen van ruimtelijke plannen'. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende activiteiten van ingenieurs en architecten enerzijds en het ontstaan van de planninggedachte anderzijds. Het hoofdstuk gaat dan vooral over het laatste. Soms vrij willekeurig volgen auteurs elkaar op, van Mannheim tot en met ruimtelijke modellenbouwers. Dat er hier sprake zou zijn van opvattingen over het wezen van *ruimtelijke plannen* kon uw recensent niet ontdekken.

En dan het slothoofdstuk, waar op dertig pagina's alsnog over het onderwerp wordt gesproken zoals in de titel van het boekwerk aangekondigd, namelijk *Sociologie en ruimtelijke planning*. Het begint veelbelovend met een typologie van relatiepatronen tussen sociologie en stedenbouwkundige planning van de hand van Schmidt-Relenberg (1968). De verbaasde lezer moet echter vernemen dat de rol van de socioloog op de allereerste pagina geruisloos overgaat in die van de sociaal-wetenschappelijk (in tegenstelling tot technologisch) geschoolde planner, en even later in die van sociaal-wetenschappelijk opgeleide *planoloog*. Het lijkt mij dat er veeleer een lijn kan worden getrokken van de *stedenbouwkundige* naar de *planoloog* (zie De Ruiter, 1979), dan dat de rol van de socioloog zomaar kan worden vervangen door die van de planoloog. Ook al studeren sommigen van hen af als ingenieurs aan de technische hogescholen, alle beoefenaren van de planologie zijn hedentendage sociaal-wetenschappelijk geschoold.

Dat moet ook, want zij sleutelen aan beleid en dat moeten we opvatten als een vorm van

maatschappelijke aktie. Wat planologen kenmerkt boven sociale wetenschappers sec is juist deze betrokkenheid bij, en hun opleiding voor, het ingrijpen in de samenleving via maatschappelijke besluitvorming. De betekenis van de empirisch-analytische sociale wetenschappen voor deze besluitvorming is problematisch, een feit dat weliswaar door sociale wetenschappers wordt onderkend, toch veel te weinig centraal wordt gesteld in sociaal-wetenschappelijke opleidingen. Van deze methodologische problemen vindt men maar al te weinig terug in dit slothoofdstuk. En dit terwijl de konklusies ervan een heel goede aanzet zouden kunnen bieden voor een dergelijke verkenning. Daar wordt namelijk de ruimtelijke planning gezien als een kunde analoog aan de medicijnen. Ook hier geen fundamentele discussie dus over wat de toepassing inhoudt van wetenschappelijke kennis ten behoeven van besluitvorming. In plaats daarvan vinden wij uiteenzettingen over specialisten en huisartsen. U proeft het al: 'De algemene planner verkeert dan in een soortgelijke positie als de huisarts', en arrangeert zo nu en dan een 'consult van planners-specialisten, die elk aan hun speciale opgave werken' (blz. 89). Veel belangrijker dan zulke spekulaties – waar vindt je namelijk de 'algemene planner' in de praktijk? – lijkt mij dat eindelijk voor alle planners, algemeen of specialistisch, een opleiding komt, die *planning zelf* centraal stelt, en van daaruit specialisten vormt, zoals dat ook bij geneesheren het geval is. Dan, en alleen dan, zal de verhouding tussen sociologie en planning ook op het methodologische vlak evenwichtiger worden dan thans het geval is. Zoals uit *Sociologie en ruimtelijke planning* valt af te lezen blijft deze verhouding nog altijd steken in voor de hand liggende konstateringen, dat sociologen namelijk ten aanzien van èn inhoudelijke èn organisatorisch-procedurele vraagstukken (de relatie tussen planning en haar 'environment' inbegrepen) 'bijdragen' zouden moeten leveren.

Als u in de boekwinkel komt, dan maakt u uiteraard uw eigen keuze (tenzij u behoort tot de bibliofielen, die eenvoudig alles kopen, een sport, die men zich althans voor wat betreft de Nederlandse planologische literatuur nog even kan veroorloven). Het zij duidelijk welk van deze drie boeken uw recensent u als eerste zou willen aanbevelen, mits uw belangstelling maar naar het onderwerp uitgaat dat de optiek heeft gevormd van deze bespreking: de stand van zaken in de ruimtelijke planning aan het begin van de tachtiger jaren.

Literatuur

- Branch, M.C. (1975) *Urban Planning Theory*, Hutchinson & Ross, Stroudsburg, Pa.
 Van der Cammen, H. (1979) *De binnenkant van de planologie*, Coutinho, Muiderberg.
 Hoogerwerf, A. (red.) (1978) *Overheidsbeleid*. Samsom, Alphen aan den Rijn.
 Kreukels, A. M. J. (1980) *Planning en planningproces* VUGA, 's-Gravenhage.
 Popper, K. (1974) *De armoede van het historisisme*. Het spectrum Utrecht/Antwerpen.
 De Ruijter, P. (1979) Sociaal-wetenschappelijk onderzoek en planologie, *Werkstukken van het Planologisch en Demografisch Instituut*, nr. 20, Universiteit van Amsterdam.
 Schmidt-Relenberg, N. (1968) *Soziologie und Städtebau*, Krämer Verlag, Stuttgart.
 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1977) *De komende vijftientig jaar*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.