

5^{de} planologielezing, RU Groningen

Maandag, 12 maart 2012

Coreferaat Gert de Roo

De leefomgeving, het landschap en ruimtelijke ontwikkeling is helemaal in. Het blijkt misschien niet uit de discussies rond de structuurvisie Infra & Ruimte. Maar wel als we het afmeten aan de media-aandacht voor de omgeving en ruimtelijke ontwikkeling: Nederland van Boven, Labyrint heeft het thema ontdekt, De slag om Nederland. Het zijn geen nostalgische programma's zoals 'ontdek je plekje' ooit was. Het zijn kritische en reflecterende programma's, die situaties en ontwikkelingen proberen te duiden. Ook is er een groot aantal concrete programma's als de Rijdende Rechter en Nederland Bouwt, waarin de beperkingen en mogelijkheden van de individuele burger met z'n directe leefomgeving wordt bekeken. Ook kranten laten zich niet onbetuigd, al ligt begrijpelijk het accent op dit moment wat eenzijdig op de fenomenale 'stand still' van de woningmarkt. Ik durf te stellen dat we in dit landje volop geïnteresseerd zijn in onze omgeving en de ontwikkeling die deze doormaakt. En welhaast iedereen heeft er ook wel een mening over.

Twee werelden

In deze zaal ontmoeten twee werelden elkaar die beide ruimtelijke ontwikkeling tot hun primaire taak zien: De overheid, waarbij in het bijzonder de rijksoverheid de interesse in het thema ruimte kwijt leek te zijn. Dit valt gelukkig enigszins mee. En de academische wereld, die het perspectief op ruimte dreigt te verenigen tot een internationaal debat tussen ultraspecialisten. Gelukkig heeft het academische wereldje van planologen meer te bieden. Het gaat overigens niet om planologen alleen, want ook geografen, demografen en economen bijten zich vast in ruimtelijke ontwikkelingen. En we zien een toenemende betrokkenheid van bijvoorbeeld sociologen en omgevingspsychologen.

Ruimte doet er toe. En waar het me hier om gaat is het onderkennen van de wederkerige relatie tussen beide werelden, die van de overheid en van wetenschappers, als het om ruimtelijke ontwikkeling gaat.

Vrom en Verkeer & Waterstaat, inmiddels opgegaan in het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, zijn voor Groningse onderzoeken belangrijk geweest, en dat geldt nog steeds. Ook provincies, een enkele gemeente en corporaties zijn belangrijke partijen waar we samen mee optrekken. Uit al deze interacties zijn fantastische ideeën voortgekomen. We hebben bijvoorbeeld met 'Lila en de planologie van de contramal' aan de planologische kleuren 'rood' en 'groen' een nieuwe uitdagende kleur toegevoegd: Lila staat voor Living in Leisure-rich Areas en sorteert voor op de komst van een ontspanningseconomie; Er zijn voorstellen gedaan voor een wooneconomie in de periferie van de urbane regio; En onlangs nog is de derde generatie energielandschappen beschreven.

Ik moet bekennen dat de samenwerking met overheidspartijen veelal uitstekend was, maar de gegeneerde ideeën niet of nauwelijks terugkomen in concreet beleid. We hebben hier gelukkig geen bekeringsdrang, het leidt evenmin tot frustraties en we snappen best dat de politieke rationaliteit een andere is dan de wetenschappelijke rationaliteit.

Maar ondanks dat is het voor overheid en wetenschap van groot belang elkaar te ontmoeten, ideeën uit te wisselen, samen op te trekken, op elkaar te reflecteren en elkaar scherp te houden.

Verwijdering

Planologie is geen mono-discipline maar een samengestelde wetenschap, die zich bedient van verschillende perspectieven op de werkelijkheid. Het is aan ons de zin en onzin van die verschillende perspectieven te doorgronden, en

de mogelijkheden die deze perspectieven bieden om de werkelijkheid te begrijpen ter discussie te stellen.

De planoloog probeert de praktijk van de ruimtelijke ontwikkeling te lezen, en te begrijpen, op zich en in samenhang met bredere maatschappelijke ontwikkelingen, probeert daarover te reflecteren en te abstraheren op basis van argumenten. Zo worden uit praktijkontwikkelingen algemeenheden afgeleid en worden lessen getrokken, waar de overheid z'n voordeel mee kan doen. Bijvoorbeeld: In de structuurvisie Infra & Ruimte wordt stellig naar maatregelen aan de bron verwezen – we weten al sinds begin jaren negentig dat immissie-effecten en de gevolgen ervan goeddeels los staat van bronmaatregelen. Bijvoorbeeld: In de structuurvisie Infra & Ruimte worden zelfs de Nationale Landschappen aan decentralisatie onderworpen, terwijl de wetenschap met Hardin wijst op de Tragedy of the Commons, en de noodzaak van een bovengeschatte macht als het gaat om economie, sociale woningbouw én nationale parken.

Ook proberen we de praktijk met de abstractie en het theoretisch debat te verbinden. Dit theoretische debat is de laatste twee decennia enigszins gedomineerd met wat we wel de 'communicative turn' in planning noemen. Ik kan me voorstellen dat de overheid dit perspectief, waaruit het openplanproces, participatie en zelf-regulering zijn voortgekomen, inmiddels wel kent en uitziert naar nieuwe impulsen en perspectieven.

Misschien ligt hierin deels een verklaring waarom overheid en wetenschap enigszins van elkaar verwijderd geraakt zijn. Deze verwijdering is mede het gevolg van institutionele veranderingen. Bijvoorbeeld het opsplitsen van de RPD – de Rijksplanologische Dienst – in 2001. Het Ruimtelijk Planbureau, en het latere Planbureau voor de Leefomgeving heeft de ontstane kloof niet kunnen dichten. Voor de rijksoverheid brak vervolgens een conceptloos tijdperk aan. Wel is er fundamenteel gesleuteld aan het institutioneel perspectief: 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. Vanuit academisch perspectief gezien gaat het om drie verschillende ontwikkelingen –

decentralisatie, regionalisering en de gelaagde overheid – bewegen kriskras door elkaar. Dit krijgt nu een vervolg in het streven naar een kleinere en slagvaardige overheid, met een structuurvisie die vooral uitvoering en herstel nastreeft en boven alles de ruimtelijke economie wil versterken.

Slagvaardigheid is prachtig, maar de keerzijde is het gemis van momenten van reflectie. Ik ben dan ook zeer ingenomen met het besluit van RWS, alweer vier jaar geleden, om met ons bewust deze reflectie gezamenlijk te organiseren. RWS, dat Nota Bene mij moest vertellen dat wij hun mensen opleiden... en inderdaad 10 % van de strategen van RWS komt uit Groningen... Een eye opener.

En ik, en ik niet alleen, ook mijn collega's buiten Groningen, hebben grote waardering voor de acties van Henk Ovink om wetenschap en overheid nader tot elkaar te brengen. Ik hoop dan ook van harte dat zijn acties evenzo binnen het Ministerie gewaardeerd worden.

De planologie zal ook naar zichzelf moeten kijken. We hebben de neiging steeds hoger in de ivoren toren te klimmen, simpelweg omdat het schrijven in 'peer reviewed journals' nu eenmaal hoger wordt aangeslagen dan derdegeldstroomrapporten. Ook kent de planologie inmiddels een diversiteit aan perspectieven op de ruimte, een rijkdom die niet gemakkelijk meer door de praktijk wordt onderscheiden, laat staan wordt begrepen. Planologen kunnen als gevolg op de zelfde vraag legio antwoorden geven.

En we zijn geen 'instant responders', met een druk op de knop 'u vraagt, wij draaien'. Academici hebben tijd nodig om te reflecteren, en deze tijd is in mindere mate voorhanden. Juist nu is er een 'instant response' rond de omgevingswet, dat we 'en masse' naar een gebiedsgerichte strategie zouden moeten. Terwijl onderzoek leert dat gemeenten niet of nauwelijks nog in staat zijn de basiskwaliteit te handhaven, laat staan deze te ontstijgen met een gebiedsgerichte strategie. Het streven naar een balans tussen specifieke

(gebiedsgericht) en generieke aanpakken is dan ook veel interessanter en waardevoller.

Complexe werkelijkheid

Academici en overheid worden geconfronteerd met een dynamische werkelijkheid, en *beiden* hebben daarin een gezamenlijke uitdaging. *Beiden* zullen voortdurend afvragen of kaders waarin ruimtelijke vraagstukken worden gezien nog voldoen, dan wel moeten worden vervangen door meer passende condities. *Beiden* zullen moeten constateren dat ruimtelijke vraagstukken in toenemende mate fuzzy zijn en niet altijd meer goed te overzien zijn dan wel begrepen worden. Het op een eenduidige manier vangen van vraagstukken is dan ook passé. *Beiden* zien een wildgroei aan bestuurlijke arrangementen ontstaan, waarbij elk arrangement een antwoord lijkt op een specifieke situatie. Het duiden van dergelijke ontwikkelingen is zonder gevoel voor context niet langer mogelijk.

De wetenschap beseft stilaan dat een duidelijke en eenduidige werkelijkheid schijn is. Logischerwijs zien we steeds beter het multiplicite en pluriforme karakter van ruimtelijke ontwikkelingen. De wetenschap doet pogingen de ontwikkelingen van nu in een trajectory to plaatsten, de padafhankelijkheid te doorgronden en betekenis in de ontwikkelingen en veranderingen te zien. Het blijken er legio te zijn.

Als gezegd spelen er globaal drie institutionele processen: decentralisatie, regionalisering en het ontstaan van een gelaagde overheid. Dat vertaalt zich in een kanteling van centraal-decentraal naar generiek-specifiek. Generieke procedures krijgen concurrentie van gebiedspecifieke aanpakken, gericht op het vraagstuk zelf. Dit geeft weer betekenis aan de gebiedsgerichte aanpak en de hang naar informele verbanden. Informele verbanden roepen vervolgens de discussie van de democratische legitimiteit op. En zo belanden we weer volop in de communicatieve kant van de planologie. Deze heeft soms de schijn van veel gepraat en weinig doen, en de overheid verlegt

vervolgens haar bakens, bijvoorbeeld met de structuurvisie ‘infrastructuur & ruimte’ die vooral een urgentienota uitvoering en herstel blijkt te zijn.

Fundamenteel

Dit is dan ook een fundamenteel moment: zoeken we bij complexe ruimtelijke vraagstukken naar een samenhangend consistent verhaal om de vraagstukken te snappen? Een ‘agreed reality’? Of zoeken we naar de delen van het geheel die wel te begrijpen en te beheersen zijn? En knippen we het vraagstuk op in stukken. De overheid kiest m.i. met de structuurvisie voor dit laatste.

Maar ook wetenschappers doen dit door, bijvoorbeeld door wel over wijken maar niet over de stad te praten. De stad wordt nauwelijks nog begrepen, en wijken blijken hanteerbaarder.

We dreigen daarmee terug te grijpen naar een functionele werkelijkheid, inclusief het scheiden van functies, waarbij het dan niet gaat om ‘toelaten’ maar om ‘ontwikkelen’. De planologen aan de RU Groningen componeren argumenten om deze functionaliteit om te buigen door te wijzen op alternatieve constellaties:

Bijvoorbeeld: door ‘ontwikkelen en het nemen van kansen’ niet te zien als onoverbrugbare tegenpool van ‘beschermen en het mijden van risico’s’, maar ook te wijzen op de wereld van mogelijkheden er tussen in.

Maar ook daarmee hebben we de complexiteit van ruimtelijke vraagstukken nog niet te pakken. Sterker, het ligt in de verwachting dat de complexiteit verder zal toenemen: We zien bijvoorbeeld de maatschappelijke vraag naar *kwaliteit* (ook in esthetische en emotionele zin) toenemen. Begrippen als relational actors, shared space, healing places and healthy spaces, the logic of green, flaneur, etc komen op in het vakgebied (Pauline Terreehorst – 2^{de} planologielezing). En wat als we er rationeel niet uitkomen? Resteert dan de ethiek? Jan Willen Duivendak in de derde planologielezing heeft heel

nadrukkelijk op de ethische kant van de planologie geweest, door een relatie te leggen tussen omgeving en het daarbij thuis voelen in die omgeving. Bas Eenhoorn heeft in de afgelopen planologielezing de veiligheid van de wijk verbonden met het idee dat er in een omgeving ook iets te ontdekken moet zien. Geen negatieve maar een positieve spanning is gewenst.

Vernieuwing

De planologen van de RU Groningen proberen door middel van een perspectivische lijn begrippen als discours, framing en reading van betekenis te laten zijn voor het planologisch debat. We zien daarin dat naast basiscondities (functionaliteit, bereikbaarheid en veiligheid) ook de mens, z'n welbevinden en z'n zelfontplooiing van belang zijn in het planologisch perspectief op de werkelijkheid. De aloude ideeën van Maslov bieden ons hierin nog steeds een interessant handvat.

En op basis van het idee van een niet-lineaire werkelijkheid proberen we met emergente netwerken, adaptiviteit, co-evolutie, zelf-regulering en zelf-organisatie nieuwe begrippen in de planologie te laten landen. Het gaat dan om het uitgangspunt dat de werkelijkheid niet gemaakt wordt of afgesproken wordt maar zich autonoom ontwikkelt. We geloven inmiddels dat het de werkelijkheid meer recht doet, dan de veronderstelling van een lineaire, voorspelbare en maakbare werkelijkheid. De uitdaging is dan natuurlijk om daar vormen van planning bij te vinden die mogelijk betere instrumenten kunnen bieden dan de bestaande.

Eén van deze vormen noemen we inmiddels adaptieve planning. Een vorm van planning die uitgaat van een zich autonoom ontwikkelende werkelijkheid, waarnaar planologische ontwikkelingen zich richten. De planoloog heeft dan mede tot taak positieve effecten van deze ontwikkelingen te versterken en negatieve effecten ervan zoveel mogelijk te niet te doen. In de reeks 'Design and Politics', een initiatief van het Ministerie, hebben we onlangs deel vijf gevuld met de titel 'Regio's in

verandering – Ontwerpen voor adaptiviteit’. In de samenwerkende raden voor de leefomgeving hebben we in ons advies aan de minister over de Omgevingswet ons hard gemaakt voor het begrip ‘uitnodigingsplanologie’, een begrip dat welhaast synoniem is aan adaptieve planning, en waarin wordt onderstreept dat iedereen een visie op ruimtelijke ontwikkeling zou mogen hebben.

U ziet het, de planologie is in staat zich te vernieuwen en is daar volop mee bezig, niet alleen in Groningen maar ook door onze collega’s elders in het land.

Tenslotte

Terug naar de spelers waar het hier om gaat: wetenschap en overheid. Ik heb verschillende redenen genoemd waarom beide aan elkaar verbonden zijn. Lotgenoten zijn het, tot elkaar veroordeeld. We doen elkaar tekort als we niet bij tijd en wijle met elkaar optrekken en bij elkaar te rade gaan. Ik zie maar al te graag de komst van de minister naar de RU Groningen in dit perspectief. Gezamenlijk optrekken in tijden van verandering. En het is ook nog eens ongelofelijk leuk en spannend om dit te doen, om nieuwe wegen te ontdekken, naar een ‘duurzame’ toekomst.

Ik dank u wel!