

A wide-angle photograph of a beach at dusk or dawn. In the background, a small, modern, light-colored building with a flat roof and a few windows stands on the sand. The ocean is visible beyond the beach, with a few people walking in the distance. The sky is a mix of blue and grey, suggesting an overcast day. The foreground shows the texture of the sand and some small plants.

Beweging in het plan

Focus en reikwijdte van
integrale ruimtelijke plannen

Peter Paul Witsen

Beweging in het plan

Focus en reikwijdte van
integrale ruimtelijke plannen

Peter Paul Witsen



A+BE | Architecture and the Built Environment | TU Delft BK

25#20

Design | Sirene Ontwerpers, Véro Crickx

Cover foto | Katwijk aan Zee (foto auteur)

ISBN 978-94-6518-131-8

ISSN 2212-3202

© 2025 Peter Paul Witsen

Dit proefschrift is open access beschikbaar via <https://doi.org/10.71690/abe.2025.20>

Naamsvermelding 4.0 Internationaal (CC BY 4.0)

Dit is een voor mensen leesbare samenvatting (en geen vervanging) van de licentie, die te vinden is op:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.nl>

Je bent vrij om:

Delen — het materiaal te kopiëren en te verspreiden, in elk medium of formaat.

Aanpassen — het materiaal te remixen, te veranderen en erop voort te bouwen, voor alle doeleinden, ook commercieel.

Deze licentie is geschikt voor Vrije Culturele Werken.

De licentiegever kan deze vrijheden niet intrekken zolang je je aan de licentievoorwaarden houdt.

Onder de volgende voorwaarden:

Naamsvermelding (Attribution) — geef passende credit, voeg een link naar de licentie toe en vermeld of er wijzigingen zijn aangebracht. Doe dit op redelijke wijze, maar niet zó dat de indruk wordt gewekt dat de licentiegever jouw gebruik of afgeleid werk ondersteunt.

Voor het gebruik van illustraties is naar vermogen toestemming gevraagd aan de rechthebbenden. Waar dat onverhoopt niet is gelukt, bieden wij onze verontschuldiging aan; betrokken rechthebbenden worden vriendelijk verzocht contact op te nemen met de auteur.

Beweging in het plan

Focus en reikwijdte van
integrale ruimtelijke plannen

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Technische Universiteit Delft,
op gezag van de Rector Magnificus prof.dr.ir. T.H.J.J. van der Hagen,
voorzitter van het College voor Promoties,
in het openbaar te verdedigen op
donderdag 16 oktober 2025 om 17:30

door

Peter Paul WITSEN
Doctorandus in de planologie, Universiteit van Amsterdam, Nederland

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotoren.

Samenstelling promotiecommissie:

Rector Magnificus	voorzitter
Em.prof.dr. W.A.M. Zonneveld	Technische Universiteit Delft, promotor
Prof.dr. D. Stead	Technische Universiteit Delft / Aalto University, promotor

Onafhankelijke leden:

Prof.dr. J.C.J. Boutellier	Vrije Universiteit Amsterdam
Prof.dr. T. Coppens	Universiteit Antwerpen
Prof.dr.ir. K.M. Havik	Technische Universiteit Delft
Prof.dr. P. Pelzer	Technische Universiteit Delft
Prof.dr. G. de Roo	Rijksuniversiteit Groningen

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
Summary	21

Proloog

1 Inleiding

1.1	Vraagstelling en doelstelling	40
1.2	Methode	42
1.3	Afbakeningen	43
1.4	Idioom	46
1.5	Opbouw	49

2 Opkomst en evolutie van het integrale plan

2.1	Inleiding	51
2.2	Een groot planningsoptimisme	52
2.2.1	Weerzin tegen willekeur en nepotisme	54
2.2.2	Eerst de kennis, dan het plan	56
2.2.3	Planologie, een nieuwe wetenschap	60
2.2.4	De totaliteit en het geheel	63
2.2.5	Stap voor stap	65
2.2.6	Bronpunt van het integrale plan	70
2.3	Kennis in de actie	71
2.3.1	Pragmatistische traditie	72
2.3.2	Planologische interpretaties van het pragmatisme	76
2.3.3	Planning voor vernieuwing en vooruitgang	79
2.3.4	Een filosofie van hoop	83

2.4	Nieuwe interpretaties van integraliteit	85
2.4.1	Integraliteit als ultieme beleidscoördinatie	86
2.4.2	Integraliteit onder erkenning van onzekerheid	87
2.4.3	Integraliteit in de handelingsdimensie	88
2.4.4	Integraliteit via een metanarratief	89
2.4.5	Integraliteit vanuit de plannende organisatie	90
2.5	Wat is een integraal ruimtelijk plan?	92
2.5.1	Een tijdloze omschrijving	92
2.5.2	Het wilselement centraal	93
2.5.3	Definitie van een integraal ruimtelijk plan	94
2.6	Conclusies	99

3 Doel en context van ruimtelijke planning 101

3.1	Inleiding	101
3.2	Ruimte, toekomst en beleid: het speelveld van de ruimtelijke planning	105
3.2.1	De gelaagdheid van de ruimte	105
3.2.2	De onzichtbaarheid van de toekomst	112
3.2.3	De sturingsmacht van beleid	117
3.2.4	Gevolgtrekking voor het integrale ruimtelijke plan	123
3.3	Het 'something more' van de planningtheorie	125
3.3.1	Families van planningtheorieën	126
3.3.2	Een instabiele, normatieve wetenschap	128
3.3.3	Zoeken naar het eigene	130
3.3.4	Ruimtelijke samenhang in viervoud	134
3.3.5	Ruimtelijke kwaliteit	138
3.3.6	Gevolgtrekking voor het integrale ruimtelijke plan	140
3.4	Een menukaart van ratio's	141
3.4.1	Rationaliteit is een dun concept	142
3.4.2	Ratio van de vakinhoud: de roep om data	145
3.4.3	Ratio van opvattingen: consensus als basis	153
3.4.4	Ratio van handelingsperspectieven: tussen autonomie en samenwerking	164
3.4.5	Gevolgtrekking voor het integrale ruimtelijke plan	173

3.5	Rekenschap van het onkenbare	174
3.5.1	Transities in een vloeibare samenleving	175
3.5.2	Pluriformiteit als leidraad	176
3.5.3	Reflexiviteit en adaptiviteit	186
3.6	Conclusies	194
4	Integraliteit in het ruimtelijke plan	197
4.1	Inleiding	197
4.2	Het plan in de planning	201
4.2.1	Een kortstondig rustpunt	201
4.2.2	Vijf prototypische plansoorten	202
4.2.3	Pleidooien voor selectieve strategische plannen 1990-2010	205
4.2.4	De spagaat van een planologisch visiedocument	208
4.2.5	Buiten de typologie: het regelgevende plan	213
4.2.6	Tussen plan en planning: het planproces	215
4.3	Typologie van plansoorten	217
4.3.1	Operationeel plan	219
4.3.2	Visionair plan	225
4.3.3	Strategisch plan	229
4.3.4	Spelregelplan	236
4.3.5	Agenderend plan	239
4.4	Plansoorten in verhouding tot elkaar	243
4.5	Conclusies	251

5 Het integrale ruimtelijke plan in de Nederlandse planningspraktijk 253

5.1	Inleiding	253
5.2	De sociale praktijk van de planning	254
5.2.1	Een cultuur van integraliteit	255
5.2.2	Geen vrije formulering van opgaven	257
5.2.3	Geen vrije afweging van waarden en samenhangen	260
5.2.4	Acceptatie bij aanpalende beleidsvelden	263
5.2.5	Acceptatie bij individuele initiatiefnemers	264

5.3	Recente hybride plannen	267
5.3.1	Omgevingsvisie Amsterdam 2050	268
5.3.2	Masterplan Van Gogh Nationaal Park	276
5.3.3	Gebiedsvisie Stadionpark, Rotterdam	282
5.3.4	Duiding van hybriditeit	290
5.4	De Omgevingswet	292
5.4.1	Omgevingsvisie en integrale agendering	294
5.4.2	Het 'programma' en ruimtelijk-strategisch beleid	296
5.5	Conclusies	298

6	Conclusies	299
---	-------------------	-----

6.1	Recapitulatie	299
6.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	301

	Epiloog	307
--	----------------	-----

	Literatuur	313
	Dankwoord	322
	Over de auteur	324

Samenvatting

Aanleiding

De 21^e eeuw manifesteert zich tot nu toe als een tijdperk dat om veel beweging vraagt. Die noodzakelijke beweging volgt lang niet altijd de trend van de afgelopen decennia. Klassieke groei- en beschermingsopgaven in de ruimtelijke ordening hebben gezelschap gekregen van transitieopgaven. Denk aan het biodiversiteitsherstel, het afscheid van fossiele brand- en grondstoffen, de klimaatadaptatie met de daaraan verbonden wateropgave en de groeiende aandacht voor brede welvaart in plaats van maximale economische groei.

Stuk voor stuk zijn dat opgaven met significante ruimteclaims en ruimtelijke effecten. Dat gebeurt in een context van maatschappelijke onrust. Een groot deel van het electoraat ervaart een groeiende afstand tot het openbaar bestuur en brengt dat in het stembokje tot uiting. Dat betekent voor de planologie twee dingen: dat steeds meer zaken ruimtelijk met elkaar verbonden moeten worden, en dat dit met een grote maatschappelijke sensitiviteit moet gebeuren.

Nederland kan daarbij terugvallen op een lange, trotse traditie van ruimtelijke ordening. Die traditie is al voor de Tweede Wereldoorlog ingezet. Al die tijd vormde het integrale ruimtelijke plan een draaipunt in die ruimtelijke ordening. Hoe meer onderwerpen in een ruimtelijk plan worden behandeld en afgewogen, des te meer verbanden zijn immers te leggen, des te dichter komt het beoogde resultaat in de buurt van een optimaal ruimtegebruik.

Maar integraliteit heeft haar keerzijde. Wie alles met alles verbindt, krijgt niets meer in beweging. Integraliteit kan ook verlamvend werken. De directe aanleiding voor dit onderzoek is het vermoeden dat de Nederlandse ruimtelijke planning te kritiekloos is blijven vasthouden aan het instrument van het integrale ruimtelijke plan als draaipunt. Een lange, trotse traditie kan ook zand in de ogen strooien en vernieuwing in de weg staan.

Vraagstelling en doelstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt: *welke focus en reikwijdte kunnen zogeheten integrale ruimtelijke plannen aannemen in de huidige tijd in Nederland, en hoe verhouden zij zich dan tot andere ruimtelijke sturingsmiddelen?* Beantwoording van deze centrale vraagstelling moet voorzien in de doelstelling van dit onderzoek, namelijk ‘bij te dragen aan een doeltreffende en doelmatige wijze van ruimtelijke planning die aansluit bij actuele maatschappelijke noden en behoeften in Nederland en stevig geworteld is in de samenleving, door na te gaan welke positie het integraal ruimtelijk plan (het document) kan hebben in de ruimtelijke planning (de permanente activiteit)’.

Om een antwoord te vinden op deze centrale vraagstelling, zijn vier deelvragen geformuleerd. Elke deelvraag staat voor een hoofdstuk in de dissertatie, en voor een paragraaf in deze samenvatting.

Methode

De wijze van formuleren van zowel vraag- als doelstelling wijst op normatief onderzoek, in de zin van ‘hoe zou het ook kunnen’, zonder de pretentie of de wens om voor te schrijven hoe de praktijk zich ‘moet’ ontwikkelen. Het onderzoek kan de praktijk wel een spiegel voorhouden.

Empirisch onderzoek volstaat daarom niet. De vraag in hoeverre bestaande integrale ruimtelijke plannen aan hun eigen ambities voldoen, is minder relevant. De relevante vraag is veeleer of er, uitgaande van de huidige context, ook een andere manier is om invulling te geven aan de toegevoegde waarde die de samenleving van de ruimtelijke planning mag verwachten.

Daarbij past de methode van de ‘gefundeerde theoriebenadering’. Dat is een kwalitatieve onderzoeksmethode die erop gericht is om een theoretisch model langzaam, tijdens het onderzoek, te laten ontstaan, door voortdurende vergelijking van theorie met empirische bevindingen.

Deelvraag 1: de definitie

— Hoe kan een praktisch hanteerbare en wetenschappelijk zinvolle definitie van een ‘integraal ruimtelijk plan’ luiden?

Om deze deelvraag te beantwoorden, zijn de opkomst en de evolutie van het fenomeen ‘integraal ruimtelijk plan’ geanalyseerd. Integraliteit blijkt door de jaren heen veel verschillende invullingen gekregen te hebben.

De oorsprong van de planologie ligt in het modernisme met zijn logisch-positivistische kennisbenadering. Ideeën en theorieën kregen de wetenschappelijke status van ‘waarheid’ als ze in de praktijk aantoonbaar waren of logisch onweerlegbaar te beredeneren waren. Die waarheid werd beschouwd als absoluut, onafhankelijk van context. Die kennisbenadering maakte het mogelijk om een plan te ontdoen van zijn politieke dimensie en het wetenschappelijk rationeel op te stellen. Met toepassing van alle beschikbare kennis, zou een integraal plan ontstaan. Het eerste gebruik van de term ‘integraal’ is getraceerd in de nadagen van dit modernisme. De Commissie-De Wolff, die moest adviseren over de toepassing van sociale wetenschappen in het beleid, gebruikte het in haar advies uit 1970 voor een plan dat zowel het ruimtelijke, het economische als het sociale ‘facet’ omvatte. Daarvóór waren termen als ‘comprehensief’ (of het Engelse ‘comprehensive’) en ‘omvattend’ in zwang.

Al snel daarna brak het inzicht breed door dat wetenschappelijk vastgestelde feiten niet voldoende zijn om een plan op te stellen. Ook waarden spelen een rol, en die waarden verschillen van groep tot groep en van persoon tot persoon. Die waarden kunnen botsen. Dan ontstaan politieke afwegingen.

De oorsprong van dat inzicht is echter al net zo oud als de planning zelf. Naast de kennisopvatting van het modernisme stond van meet af aan de kennisopvatting van het pragmatisme. Die veronderstelt dat kennis en actie niet volgtijdelijk zijn, maar dat kennis voortkomt uit de actie. Kennis moet zich in de praktijk voortdurend als waarheid bewijzen. John Dewey (1859-1952) maakte al in 1933 het verschil tussen een ‘planned society’, waarin het heden ondergeschikt is aan een strikt nagejaagd toekomstbeeld, en een ‘planning society’, die zich bezighoudt met de toekomst in het besef dat alleen het heden kan worden aangestuurd. Op grond van het werk van Richard Rorty (1931-2007) kan de pragmatistische kennisopvatting worden geformuleerd dat een ‘waarheid’ bestaat uit een feit en de betekenis die iemand daaraan hecht. Als die betekenis breed wordt gedeeld, ontstaat een algemeen geaccepteerde waarheid.

Hoewel het fenomeen ‘integraal ruimtelijk plan’ in oorsprong verbonden was aan het modernistische beeld van omvattende en bepalende kennis, was het afscheid van die kennisbenadering (althans het absolute karakter daarvan) geen aanleiding om van dit instrument af te zien. Wel gingen verschillende auteurs op zoek naar een nieuwe invulling van het begrip ‘integraal’. Oplossingen werden gevonden in integraliteit als ultieme beleidscoördinatie, integraliteit onder erkenning van onzekerheid, integraliteit in de handelingsdimensie, integraliteit via een metanarratief en integraliteit vanuit de plannende organisatie.

Deze laatste interpretatie sluit het beste aan bij het pragmatistische gedachtegoed. Nog steeds is kennis de drager van de integraliteit, maar die kennis kan niet omvattend zijn. Het is altijd een selectie. De waarden van de plannende organisatie (de ‘planhouder’) vormen het belangrijkste criterium bij de selectie van de benodigde kennis. Bij het pragmatisme hoort ook dat de kennis en de kennisselectie niet als definitief worden beschouwd. Ze zijn gebonden aan de opgaven waar de planhouder op dat moment voor staat.

Zo ontstaat de volgende definitie van een integraal ruimtelijk plan: *‘een integraal ruimtelijk plan is een document dat voornemens combineert over ruimtelijke invloeden van alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet’*. De definitie verbindt ‘integraliteit’ dus aan de opgaven – over het algemeen (maar niet per definitie) zijn dat maatschappelijke opgaven. Ook deze ‘opgaven’ zijn niet feitelijk of objectief te inventariseren. Daarom is met de toevoeging ‘... waar de planhouder zich voor gesteld ziet’ een element van keuze of waardestelling ingebracht.

Deelvraag 2: wat de samenleving van de ruimtelijke planning mag verwachten

- **Waarin kan binnen het ruimtelijk domein de meerwaarde van de beleidsvorm ‘planning’ worden gevonden en met welke beperkingen heeft de ruimtelijke planning intrinsiek te maken?**

Om relevante uitspraken te kunnen doen over de focus en reikwijdte van een integraal ruimtelijk plan, is het noodzakelijk om na te gaan wat de samenleving mag verwachten van de ruimtelijke planning. Ruimtelijke planning wordt opgevat als een permanente activiteit door vele partijen op vele plekken (in onderscheid van een planproces dat op de productie van een enkel plan is gericht). Alleen als er duidelijkheid is over doel en context van deze activiteit van ruimtelijke planning, kan worden bepaald welke bijdrage het document ‘integraal ruimtelijk plan’ daaraan kan leveren. Die duidelijkheid wordt gezocht in vier stappen:

- 1 het speelveld van de ruimtelijke planning (ruimte, toekomst en beleid),
- 2 de toegevoegde waarde van de ruimtelijke planning binnen dit speelveld (bepaald door ruimtelijke samenhangen),
- 3 de basis van kennis en waarden onder de planologische keuzes waarmee deze ruimtelijke samenhangen worden geselecteerd en geprioriteerd en waarmee er vorm en inhoud aan wordt gegeven,
- 4 de rekenschap van het onkenbare door dicht op de huid te zitten van de sociale praktijken achter de transitie- en andere opgaven.

Deze vier stappen worden hieronder toegelicht.

Het speelveld

Het speelveld van de ruimtelijke planning wordt bepaald door ruimte, toekomst en beleid. Als een van deze drie componenten ontbreekt, is er geen sprake van ruimtelijke planning. Aan elk van deze drie componenten blijkt een contrast verbonden van zekerheid versus dynamiek:

- De onwrikbare maat van de kenbare, waarneembare ruimte (niet uit te breiden, niet in geïsoleerde brokken op te delen) contrasteert met de diversiteit en fluïditeit aan waarden die eraan worden gehecht.
- De onvoorspelbaarheid van het verloop van transities (de complexiteit) contrasteert met het blijvende karakter van de fysieke interventies.
- De essentie van democratisch bestuur (de maatschappelijke correctie van de macht) contrasteert met het langetermijnperspectief van ruimtelijk beleid.

De toegevoegde waarde

Ten opzichte van andere beleidsvormen staat planning voor samenhang in ruimte en in tijd. Ruimtelijke planning heeft in de eerste plaats samenhang in ruimte toe te voegen. De samenhang in tijd is ook een aspect van ruimtelijke planning, maar het vakgebied onderscheidt zich door het zoeken naar ruimtelijke samenhang. Daar moet het zich in bewijzen. Het selecteren en prioriteren van ruimtelijke samenhangen, en er vorm en inhoud aan geven, zijn typisch planologische en tegelijk door en door politieke vraagstukken. Bij ruimtelijke samenhangen kan gedacht worden aan samenhang op locatie, samenhang in programma, samenhang via stromen en samenhang door associatie.

De basis van kennis en waarden

De samenleving verwacht rationele antwoorden op die vragen naar selectie, prioriteit, vorm en inhoud van ruimtelijke samenhangen. Het pragmatistische gedachtegoed volgens, betekent rationeel ‘beredeneerd en navolgbaar’ – er bestaat niet zoiets als een objectief optimale oplossing. In deze rationaliteit komen kennis (feiten en verwachtingen) en waarden samen. In de historische ontwikkeling van de planning is dit rationaliteitsbegrip uitgedijd.

- In het door het modernisme gedomineerde tijdperk ging het vooral over een vakinhoudelijke ratio. Planningsoplossingen moeten werken. Deze *ratio van de vakinhoud* maakte aan het eind van de twintigste eeuw een comeback onder de noemer evidence-based planning. Helemaal weg is deze ratio nooit geweest en volgens velen is het nog steeds de basis onder een goede planning.
- In de jaren zeventig onderging de ruimtelijke planning een communicatieve wending. Allerlei vormen van overleg, raadpleging, onderhandeling en inspraak moesten zorgen dat de planning de waarden die leven in de samenleving zouden weerspiegelen. Voor een deel levert deze communicatie een aanscherping van de ratio van de vakinhoud op. Maar ook de *ratio van opvattingen* kwam in beeld: redeneringen op grond van maatschappelijke wilsvorming. Vaak was het doel consensus, maar honderd procent consensus is niet mogelijk en niet wenselijk. Met het vaststellen van een plan houdt het maatschappelijk debat niet op.
- Medio jaren tachtig kwam een derde ratio in beeld: de *ratio van handelingsperspectieven*. Aanleiding was de groeiende afhankelijkheid in het ruimtelijke beleid van uitvoerende partijen, waaronder marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Planningsambities en oplossingen die uitvoerende partijen niet voor hun rekening willen of kunnen nemen, schieten hun doel voorbij. Er ontstonden vormen van coalitieplanologie. De ratio van handelingsperspectieven kan zowel aanpassing aan, als oprekking van de handelingsruimte betekenen.

Rekenschap van het onkenbare

Met deze drie ratio's kan een rationeel plan worden gemaakt – maar dat zou er wel vanuit gaan dat de waarden en de kennis die in het plan zijn gestopt, niet meer ter discussie worden gesteld. Van de planning als permanente activiteit mag meer worden verwacht. Zeker in een periode van transitie waarin kennis zich in hoog tempo ontwikkelt, en in een pluriforme samenleving waarin waarden uiteenlopen en kunnen gaan schuiven. Dat leidt tot disrupties die niet op voorhand kenbaar zijn.

Die veranderingen komen niet het eerst binnen bij de ruimtelijke planning, maar bij de sociale praktijken. Sociale praktijken staan kortgezegd voor clusters van samenhangende activiteiten door individuen en organisaties, professioneel of burgerlijk. Het zijn de activiteiten waarmee mensen zich verbinden aan de samenleving.

Sociale praktijken staan tussen het individu aan de ene kant en de instituties en structuren aan de andere kant. Mensen zoeken hun weg op grond van hun eigen ambities en de condities die ze aantreffen. Zij moeten zich zien aan te passen aan veranderingen in die condities, bijvoorbeeld als gevolg van ontwikkelingen in de geopolitiek, de technologie of het klimaat. Praktijken zijn inherent open en onvoorspelbaar. Een ruimtelijke planning die snel en adequaat wil kunnen reageren op dergelijke maatschappelijke veranderingen, moet zich rekenschap geven van het onkenbare. Dat staat tegenover het streven naar volmaaktheid. 'Volmaakt' is altijd maar volmaakt voor één gebruiksvorm of gebruikersgroep, oftewel voor één praktijk of cluster van praktijken. Alle andere praktijken zullen moeite hebben om zich naar deze volmaaktheid te plooiën óf om de veronderstelde volmaaktheid open te breken.

Een responsieve planning

De reflexieve bestuurskunst en de adaptieve planning zijn concepten die zoeken naar een antwoord op de vermeende remmende werking van de ruimtelijke planning op maatschappelijke processen. De adaptieve planning vergroot het zelforganiserend vermogen van de samenleving en kan daardoor gemakkelijk onverwachte wendingen in zich opnemen. De reflexieve bestuurskunst (die niet specifiek voor het ruimtelijk domein geformuleerd is) neemt afstand van het streven naar volmaaktheid en zoekt aansluiting bij sociale praktijken.

Beide kunnen worden gecombineerd in een planningsstijl die 'responsief' genoemd kan worden. Dat is een planningsstijl die zich aanpast aan het ritme van de praktijken, in het bijzonder de praktijken achter de transities en andere opgaven (en daar dus ook niet op vooruit loopt), die prompt reageert op de bewegingen die daaruit voortkomen, daar in principe welwillend tegenover staat (vanwege het maatschappelijk belang dat aan de opgave is verbonden), maar vanuit een planologisch zelfbewustzijn tegengas geeft wanneer de inbedding in de fysieke ruimte en de daaraan verbonden waarden daar aanleiding toe geven. Op onderdelen kan een responsieve planning ook reageren door te conditioneren.

Deelvraag 3: het plan in de planning

- Hoe verhoudt een ambitie van integraliteit zich tot de verschillende functies die een ruimtelijk plan (als document) kan vervullen in de ruimtelijke planning (als permanente activiteit)?

Een ruimtelijke planning die zowel integraal als responsief is, zit dicht op de huid van de sociale praktijken achter alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet. Deze vaststelling leidt niet vanzelf tot de conclusie dat een enkel ruimtelijk plan zowel integraal als responsief kan zijn. Via de tussenstap van een plantypologie wordt geconcludeerd dat een responsieve planning vraagt om zowel integrale als responsieve plannen, maar dat die eigenschappen moeilijk in één enkel strategisch plan te verenigen zijn.

Een plan is te beschouwen als een kortstondig rustpunt in de dynamische (permanente, diverse en veranderlijke) activiteit van ruimtelijke planning. Het is een democratisch ingebedde overeenkomst om vervolgacties te baseren op een bepaalde set opgaven en waarden (of daarop gebaseerde samenhangen), in de wetenschap dat die kort nadien weer ter discussie kunnen worden gesteld. Het 'vastzetten' van opgaven en waarden is fictief, maar noodzakelijk om vervolgacties te definiëren en te legitimeren. Vanuit dat perspectief mag gesteld worden dat de gewenste vervolgacties bepalen hoe het plan eruit ziet en wordt opgesteld. Met dat uitgangspunt is een plantypologie opgesteld met vijf prototypische ruimtelijke plannen.

- 1 Integraliteit is goed voorstelbaar als het doel is om een concrete gebiedsontwikkeling of een concrete netwerkverbinding vorm te geven. Bij zo'n *operationeel plan* is uitvoering het doel. Dan getuigt het van bestuurlijke zorgvuldigheid om alle relevante opgaven bij de keuzes te betrekken. De relatief kleine schaal en de doorgaans overzichtelijke plantermijn maken dat mogelijk. Responsiviteit kan gevonden worden in een adaptieve uitvoeringsstrategie.
- 2 Integraliteit is ook goed voorstelbaar als het doel is om het maatschappelijk debat te stimuleren. Zo'n *visionair plan* toont hoe de toekomst eruit kan zien, als een ander waardestelsel wordt toegepast dan het op dat moment dominante waardestelsel. Uitvoering of directe doorwerking in het beleid kan niet het doel zijn, juist omdat wordt afgeweken van het dominante waardestelsel. Vanwege het onderzoekende karakter is responsiviteit geen voorwaarde.
- 3 Bij een *strategisch plan* in een responsieve planning is integraliteit juist niet goed voorstelbaar. Het doel van zo'n plan is om doel en middelen met elkaar in overeenstemming te brengen, en daarvoor zijn afspraken nodig met partijen achter de relevante sociale praktijken. Om nauw aan te kunnen sluiten bij het ritme en

de dynamiek van die praktijken, beperkt een strategisch plan zich tot een enkele opgave of een cluster van opgaven. Van daaruit worden de samenhangen gezocht met gebiedskwaliteiten en andere opgaven (het plan is 'integratief'). Verbreding naar andere dan ruimtelijke afspraken is in dit prototype goed denkbaar.

Een enkel ruimtelijk plan kan niet integraal, strategisch en responsief tegelijk zijn. Door te werken met integratieve strategische plannen, kan de samenhang van het ruimtelijke beleid van een overheid in gevaar komen. Van de ruimtelijke planning als activiteit mag wel integraliteit worden verwacht, dus het betrekken van de ruimtelijke invloeden van alle maatschappelijke opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet. In een responsieve planning kunnen twee hulpconstructies die integraliteit bevorderen:

- 4 Een *spelregelplan*, bedoeld om op een abstract niveau de waarden of daarvan afgeleide principes vast te stellen die de planhouder wil toepassen bij toekomstige ruimtelijke afwegingen (bij het selecteren en prioriteiten van ruimtelijke samenhangen en er vorm en inhoud aan geven).
- 5 Een *agenderend plan*, bedoeld om te laten zien tot welk resultaat de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen, beleidslijnen en regels op een zeker moment kunnen leiden en hoe die zich verhouden tot eerder vastgestelde gebiedswaarden. Ondanks een ogenschijnlijk bescheiden ambitieniveau (een agenderend plan bevat geen nieuwe oplossingen), kan het een belangrijke politieke functie in de ruimtelijke planning vervullen. Er kunnen nieuwe ambities in worden uitgesproken, gekoppeld aan conclusies over de noodzaak of wenselijkheid van nieuw of aangepast beleid.

De vijf prototypische plansoorten staan niet in een vaste volgorde of hiërarchie tot elkaar. Ruimtelijke planning is een activiteit die zich op meerdere fronten tegelijk afspeelt. Een responsieve planning reageert bovendien snel en adequaat op maatschappelijke ontwikkelingen. Het scala aan beleidswensen, bestaande plannen, planinitiatieven, regelgeving en lopende ontwikkelingen kan op ieder moment en bij iedere partij de behoefte doen ontstaan aan een nieuw plan. De gewenste vervolgacties bepalen aan welke plansoort behoefte bestaat. Dat er geen sprake is van een vaste volgorde tussen de verschillende plansoorten, betekent ook dat een plan nooit vanaf een nulpunt hoeft te worden opgebouwd. Bestaand beleid en bestaande waardestellingen kunnen als startpunt worden benut, voor zover ze niet ter discussie staan.

Deelvraag 4: het integrale plan in de Nederlandse planningscultuur

- Welke kansen liggen er in Nederland om het instrument van het integrale ruimtelijke plan gericht in te zetten, rekening houdend met zowel de potentiële toegevoegde waarde als de inherent verbonden risico's?

Een ruimtelijke planning kan dicht op de huid van sociale praktijken zitten, maar is ook een sociale praktijk op zichzelf. Net als andere praktijken, wordt die beïnvloed door individuele ambities enerzijds en structuren en instituties anderzijds.

De Nederlandse planningscultuur is er een waarin integraliteit vanouds hoog wordt aangeslagen. Het integrale plan is uitgegroeid tot een institutie, een breed geaccepteerde norm, in die planningscultuur. Integraliteit wordt als een vanzelfsprekend antwoord gezien op complexe planningsproblemen.

Die complexiteit is inherent aan de opgaven, vooral de transitieopgaven, waar de ruimtelijke planning een antwoord op moet vinden. Maar planningsproblemen zijn ook complex in de andere betekenis van het woord, 'ingewikkeld'. Die complexiteit komt onder meer voort uit de marges (de structuren en instituties) waarbinnen de praktijk zijn weg moet vinden. Ruimtelijke planning begint bij de mogelijke ruimtelijke invloeden van maatschappelijke opgaven, maar er is geen sprake van een vrije formulering van opgaven. Evenmin is een planhouder vrij in het formuleren van de waarden van waaruit ze samenhangen wil prioriteren en selecteren, en in het vorm en inhoud geven aan die samenhangen. De praktijk van de planning is sterk gejuridiseerd en de regelcomplexiteit neemt toe.

In de planproductie die deze praktijk voortbrengt, zijn de prototypische eigenschappen van de vijf onderscheiden plansoorten herkenbaar. Sommige plannen laten zich vrij eenvoudig in de typologie plaatsen, andere plannen zijn meer hybride. Een verklaring voor het verschil tussen theorie en praktijk kan zijn dat de planhouders niet het uitgangspunt onderschrijven dat de ruimtelijke planning een door en door politieke activiteit is, die opereert in een periode van transitie en de pluriformiteit van de samenleving omarmt. Mogelijk staan zij voor een meer dirigistische aanpak waarbij de ruimtelijke mogelijkheden in hoge mate bepalen of maatschappelijke ontwikkelingen al dan niet wenselijk zijn. Maar het is ook denkbaar dat planhouders er in hun streven naar integraliteit niet in slagen om voldoende aan te sluiten bij de sociale praktijken achter de transities.

De introductie van de Omgevingswet behoort tot de belangrijkste institutionele veranderingen in de ruimtelijke ordening van de laatste jaren. De Omgevingswet verbreedt het integraliteitsbegrip door 26 wetten en tal van regels en voorschriften te bundelen, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder en delen van de Erfgoedwet en de Waterwet. Ze bevestigt de vooraanstaande positie van het integrale plan in de Nederlandse planningscultuur via het instrument van de omgevingsvisie, die voor alle bestuurslagen verplicht is. Deze visie moet volgens de wet zowel integraal als strategisch zijn.

De Omgevingswet is in zijn instrumentatie niet toegesneden op een responsieve ruimtelijke planning. Een responsieve planningsbenadering sluit het combineren van een integraal en strategisch plan uit en één vaste en gemeenschappelijke beleidscyclus is te dwingend voor de dynamiek die een responsieve planning veronderstelt. De invulling die de wet geeft aan zowel de termen 'integraal' als 'strategisch' biedt echter wel de mogelijkheid om de praktijk van de Omgevingswet meer in lijn te brengen met een responsieve ruimtelijke planning. De omgevingsvisie kan dan primair de rol van een agenderend plan krijgen, eventueel aangevuld met die van spelregelplan, en het programma (een ander instrument in de Omgevingswet) kan dan een meer strategische dan uitvoeringsgerichte invulling krijgen.

Centrale onderzoeksvraag: focus en reikwijdte van het integrale plan

- Welke focus en reikwijdte kunnen zogeheten integrale ruimtelijke plannen aannemen in de huidige tijd in Nederland, en hoe verhouden zij zich dan tot andere ruimtelijke sturingsmiddelen?

De reikwijdte van een integraal ruimtelijk plan wordt bepaald door de opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet. De reikwijdte beperkt zich tot voornemens van de planhouder over de ruimtelijke invloeden daarvan, en dan met name de samenhangen die daarin worden gelegd, tussen opgaven onderling en tussen opgaven en bestaande gebiedskwaliteiten.

De focus ligt ofwel op de fysieke uitvoering, ofwel op het losmaken of stimuleren van een maatschappelijk debat. De focus kan in een responsieve planning ook liggen op het agenderen van ruimtelijke vraagstukken of op het formuleren van generieke principes (spelregels) bij het zoeken naar, selecteren van, en vorm en inhoud geven aan ruimtelijke samenhangen – in dat laatste geval wordt de reikwijdte niet concreet gemaakt door de opgaven en samenhangen expliciet te benoemen, maar is de reikwijdte impliciet door de beoogde toepassing op alle opgaven die zich voordoen.

Het belangrijkste 'andere ruimtelijke sturingsmiddel' is het strategische plan, dat in een responsieve ruimtelijke planning integratief is (oftewel één opgave of een cluster van opgaven centraal stelt en van daaruit relevante ruimtelijke samenhangen legt). Zo'n strategisch plan hoeft niet alleen ruimtelijk te zijn.

Strategische plannen, agenderende plannen en spelregelplannen staan in een directe relatie met de ontwikkeling van uitvoeringsinstrumenten. Deze kunnen ook tot de 'andere ruimtelijke sturingsmiddelen' worden gerekend. Dat gaat bijvoorbeeld om regelgeving (AMvB's, verordeningen, omgevingsplannen) en financiële prikkels. De verhouding is tweezijdig. Enerzijds bepalen uitvoeringsinstrumenten deels de handelingsperspectieven die van invloed kunnen zijn op de keuzes die in deze plannen worden gemaakt. Anderzijds kunnen deze plannen aanleiding zijn om te zoeken naar manieren om de handelingsperspectieven te verruimen of juist te verkleinen, en kunnen ze zo een aanpassing van het uitvoeringsinstrumentarium in gang zetten.

Summary

Rationale

So far, the 21st century has called for great dynamism and change, with the need for adaptation breaking from the trends of decades past. Classic growth and protection challenges in spatial planning have now been augmented by transition challenges such as biodiversity recovery, the quest for alternatives to fossil fuels and resources, climate adaptation and subsequent water management and the increasing tendency to prioritise broad-based prosperity over maximum economic growth.

Each of these challenges makes significant claims on available space and has profound spatial effects, and each is set against a background of social unrest. Vast swathes of the electorate feel alienated from politics and politicians and are expressing their discontent in the voting booth. Implications for the planning field are twofold: the need to 1) increase spatial interconnection and 2) operate with great social sensitivity.

The Dutch bring a long, proud tradition of spatial planning to these challenges, starting before WWII. Over this time, the fully integrated spatial plan served as a fulcrum in the spatial planning field. After all, the more topics that are addressed and considered in a spatial plan, the more links can be made, the closer the intended result comes to an optimal use of space, or so is believed.

Full comprehensiveness (or 'integrality'), however, also has its downsides, as a fully connected system is also a motionless system. The quest for integrality, then, can create paralysis, and the immediate reason for this study is the suspicion that Dutch spatial planning has too long and too blindly relied on the idea of a fully integrated spatial plan. A long, proud tradition, it seems, may blind its followers and stymie innovation.

Research question and objective

The main question of this study is: *what can be the scope and focus of fully integrated spatial plans in modern-day Netherlands, and how do they relate to other spatial steering tools?* By answering this main question, the study seeks to contribute to an effective and efficient spatial planning method that is firmly rooted in Dutch society and meets its current needs and requirements by examining what position the integrated spatial plan (the document) can have in spatial planning (the ongoing activity).

To answer this main question, four subquestions were formulated, each of which represents a chapter in the thesis, and a section in this summary.

Method

By formulating both a research question and an objective, this study positions itself in the sphere of normative research, exploring 'whether things *could* be done otherwise', with neither the pretention nor the desire to prescribe how things '*should* be done'. The research, however, can hold up a mirror to practice.

Empirical research alone would thus not fit the bill, as the question of whether fully integrated spatial plans manage to meet their own objectives and ambitions is not as relevant. A more pertinent question is whether there are alternative avenues for delivering the added value that society should expect from spatial planning.

The grounded theory approach is an appropriate method for answering this question, as a qualitative research method that gradually pieces together a theoretical model by juxtaposing theory with empirical findings.

Sub-question 1: the definition

- What would be an actionable, scientifically meaningful definition of a ‘fully integrated spatial plan’?

The answer to this sub-question was sought in an analysis of the emergence and evolution of the ‘integrated spatial plan’ phenomenon, which revealed myriad distinct interpretations of integrality or comprehensiveness over the years.

The planning field traces its origins back to the logical positivism of modernism, in which ideas and theories were deemed to be scientifically ‘true’ only if they could be proven in practice or demonstrated beyond reasonable doubt by means of logical reasoning. Truth, the logical positivist holds, is absolute irrespective of context, which means planning could be stripped entirely from its political dimensions and be made entirely scientific and rational. Applying all available knowledge, it was thought, would necessarily result in an integrated plan. The term ‘integrated’ was coined in the latter days of modernism, with the De Wolff Commission, tasked with advising on the application of social sciences in policy, using the term in its 1970 advisory report for a plan that encompassed spatial, economic and social ‘facets’. Before that, terms such as ‘comprehensive’ had been particularly popular.

It did not take long for spatial planners to realise that scientific facts are not enough. Values also had to be considered, after all, and because values differ from one group and one person to another, they can clash, resulting in the need for political decision making.

This insight was by no means novel, as the modernist position had always existed alongside pragmatist epistemology, which assumes that knowledge and action are not sequential, but that knowledge emerges from action. Knowledge, in other words, had to constantly prove that it held true in practice. As early as 1933, John Dewey (1859-1952) made the distinction between a ‘planned society’, in which the present is subordinated to a strict vision of the future, and a ‘planning society’, which is concerned with the future, and yet acutely aware that only the present can be managed. The work of Richard Rorty (1931-2007) underpins a pragmatist view of knowledge in which ‘truth’ consists of a fact and the meaning a person attaches to it. When that meaning is widely shared, a widely accepted truth emerges.

While the ‘integrated spatial plan’ is indebted to the modernist notion of comprehensive and defining knowledge, the departure from this approach (at least in its absoluteness) did not prompt practitioners to abandon the instrument. However, several authors did look for a new interpretation of the term ‘integrated’ of ‘comprehensive’. Alternative meanings were found in comprehensiveness as the

ultimate form of policy coordination, comprehensiveness acknowledging uncertainty, comprehensiveness in the dimension of action, comprehensiveness by metanarratives and, finally, comprehensiveness embodied in the planning organisation.

The latter interpretation is most consistent with pragmatist thinking, for while comprehensiveness is still pursued through knowledge, there is an implicit admission that knowledge itself is unlimited. The values of the planning organisation (the 'plan holder') are the main criteria in selecting the required knowledge. Another important tenet of pragmatism is that knowledge and the selected subset of knowledge by the plan holder are never considered final. Rather, they are tied to the challenges facing the plan holder at a certain moment in time.

This gives rise to the following definition of a fully integrated spatial plan: '*a fully integrated spatial plan is a document that combines intentions concerning the spatial influences of all challenges the plan holder faces*'. In this definition, planning pursues 'integrality' in addressing the challenges at hand, which are generally – but not by definition – societal challenges. Importantly, these challenges cannot be listed or defined in an objective manner. Therefore, with the verb 'faces' an element of choice or value has been introduced.

Sub-question 2: what society should expect from spatial planning

— Where in the spatial domain does 'planning' add value as a form of policy and what are its intrinsic limitations?

To make meaningful statements about the scope and focus of an integrated spatial plan, we must first consider what society can reasonably expect from spatial planning. *Spatial planning* is understood as an ongoing activity involving a great many different actors in many different places, as distinguished from a *planning process* resulting in a single plan. Clarity on the purpose and context of the activity of spatial planning is needed to see how an 'integrated spatial plan', as a document, can contribute to it. That clarity is sought in four steps:

- 1 the playing field of spatial planning (space, future and policy),
- 2 the added value of spatial planning within this playing field (defined by spatial interrelationships),
- 3 the knowledge and values underpinning the planning choices that select, prioritise and shape spatial interrelationships,
- 4 accounting for the unknowable by closely following social practices behind transitions and other challenges.

These four steps are explained below.

The playing field

The playing field of spatial planning is defined by three necessary components: space, future and policy. Each of these three components appears to embody a degree of tension between certainty versus dynamism:

- The immutable physicality of the knowable, observable space, which is neither expandable, nor divisible into discrete chunks, stands in contrast to the diversity and fluidity of the values attached to it.
- The unpredictability of the courses of transitions stands in contrast to the permanence of physical interventions.
- The essence of democratic governance (the social correction of power) stands in contrast to the long-term perspective of spatial policy.

The added value

Relative to other forms of policy, planning seeks to create continuity between space and time. The first and foremost concern of spatial planners is to create spatial continuity, and while temporal continuity is also an aspect of the practice, it is not the field's defining pursuit. Rather, the success of spatial planning depends on its ability to select, prioritise and shape spatial interrelationships. This is both a key feature of spatial planning and a thoroughly political issue. Spatial continuity can encompass coherence on location, programmatic coherence, flow-driven coherence and coherence by association.

The basis of knowledge and values

Society expects rational answers to questions regarding the selection, prioritisation and shaping of spatial interrelationships. From a pragmatist perspective, rational here means 'reasoned and comprehensible', with the explicit admission that there is no such thing as an objectively optimal solution. Pragmatist rationality therefore fuses knowledge (facts and expectations) with values. As the planning field evolved over time, its conception of rationality expanded.

- *Disciplinary logic* was reigning supreme in the primarily modernist era of spatial planning. One may expect planning solutions to do their job. This urge for disciplinary logic made a comeback at the end of the 20th century under the banner of evidence-based planning. It never quite disappeared completely and is still considered the cornerstone of prudent planning by many.

- In the 1970s, the spatial planning field underwent a communicative turn, with new forms of consultation, negotiation and participation being introduced to have the field reflect important societal values. This communicative turn partly led to the refinement of disciplinary logic, while it also gave rise to the *logic of opinions*, or reasoning driven by the formation of public will. While the goal was often to reach consensus, full consensus is neither possible nor desirable. The adoption of a plan will not silence public debate.
- In the mid-1980s, a third logic – *the logic of action* – entered the picture, driven by a growing dependence on implementing bodies, including market players and civil society organisations. After all, planning ambitions and solutions that implementing bodies are unwilling or unable to bring to fruition are essentially pointless. Forms of coalition planning emerged. The logic of action may reveal the need to stretch or adjust action spaces.

Accounting for the unknowable

These three logics can be combined to forge a rational plan, but only assuming that values and knowledge are set in stone once they have been incorporated into the plan. With planning being an ongoing activity, however, more should be expected. Especially in a time of transitions and rapidly evolving knowledge, and amidst a pluralistic society with divergent values that are prone to shifting, unpredictable disruptions may occur.

Initially, these changes are felt not by spatial planning, but by social practices – representing clusters of connected activities performed privately or professionally, connecting actors to society.

Social practices bridge the gap between the individual and institutions and structures. People navigate between their own ambitions and the circumstances they encounter, while adapting to changing conditions driven by e.g. geopolitical, technological or climatological developments. Practices are intrinsically open and unpredictable. Any spatial planning system that aims to respond quickly and appropriately to societal change must account for the unknowable. This is at odds with the pursuit of perfection, which can necessarily target only one specific use or user group, or one practice or cluster of practices. All other practices will struggle to bend to this supposed perfection or to break it open.

Responsive planning

'Governance as reflexive art' and 'adaptive planning' both are concepts seeking an answer to the alleged restraining effect of spatial planning on social processes. Adaptive planning enhances society's ability to self-organise and can therefore easily absorb unexpected twists and turns. Governance as reflexive art, a concept not specifically formulated for the spatial domain, abandons the pursuit of perfection and seeks connection with social practices.

Uniting these two concepts produces a so-called 'responsive' planning style. This planning style adapts to the rhythms of practices, especially of practices underlying the transitions and other challenges (rather than anticipate them), and promptly responds to the movements that arise from them. Moreover, responsive planning is in principle sympathetic to these movements (because of the social interest involved), but may curb them from a planning self-awareness when needed for the sake of embedding them in physical space with its associated values. Responsive planning can also respond to changing practices through conditioning.

Sub-question 3: the plan in planning

— How do ambitions of full integrality relate to the multiple functions of a spatial plan (as a document) in spatial planning (as an ongoing activity)?

A spatial planning which is both integrated and responsive, is on the tail of the social practices underlying all challenges the plan holder faces. This, however, does not necessarily imply that any single spatial plan could actually be both fully integrated and responsive. Through the intermediate step of a plan typology, it is concluded that responsive planning requires both fully integrated and responsive plans, but that these attributes are difficult to combine in a single strategic plan.

A plan can be seen as a brief resting point in the dynamic (ongoing, diverse and changing) activity of spatial planning. It is a democratically embedded agreement to base follow-up actions on a certain set of challenges and values (or spatial interrelationships based on it), knowing that they can be questioned again shortly afterwards. While challenges and values can only ever be notionally frozen, doing so is necessary in order to define and legitimise the follow-up. From that perspective, it can be said that the desired follow-up actions determine how plans are made. With that in mind, a plan typology was drawn up consisting of five prototypical spatial plans.

- 1 Full integrality is quite imaginable if the purpose of a plan is to design specific area developments or network connections. In such an *operational plan* execution is the objective. Then it is little more than administrative due diligence to factor in all relevant challenges during the decision-making process. The relatively small scale and typically manageable time frames involved enable full integrality. An adaptive implementation strategy can be employed to render operational plans sufficiently responsive.
- 2 Full integrality is also a conceivable pursuit if the purpose of a plan is to encourage public debate. *Visionary plans* show a vision of the future following from a set of values other than the currently dominant set. By definition, execution or immediate impact on policy cannot be the objectives of such plans, as they involve departing from the dominant set of values. Because of their exploratory character, visionary plans need not necessarily be responsive.
- 3 *Strategic plans* produced as part of a responsive spatial planning, on the other hand, are largely not fully integrated, as they serve to reconcile ends and means, which calls for clear agreements with parties behind the relevant social practices. In order to attune to the rhythm and dynamics of those practices, a strategic plan must be limited to a single challenge or closely related cluster of challenges, seeking linkages with area qualities and other challenges in an *integrative*, not *fully integrated* manner. This prototype does have the potential to be expanded beyond spatial arrangements alone.

A single spatial plan cannot be fully integrated, strategic and responsive at the same time. However, embracing integrative strategic plans can jeopardise the continuity of public planning policy. Spatial planning as an activity can be expected to be integrated, i.e. to encompass the spatial influences of all social challenges the plan holder faces. Plan holders have two auxiliary tools at their disposal to promote integrality in responsive spatial planning:

- 4 A *guideline plan*, serving to establish at an abstract level the values that the plan holder wishes to apply in future spatial considerations, namely in selecting, prioritising and shaping spatial interrelationships.
- 5 An *agenda-setting plan*, intended to show the likely outcome of various spatial developments, policies and regulations over time and how they relate to previously established area values. While ostensibly pursuing only modest ambitions (a typical agenda-setting plan contains no new solutions), it can serve an important political function in spatial planning by verbalising new ambitions and expressing conclusions on the need or desirability of new or adapted policies.

There is no fixed temporal order for the five prototypical plan types described here. Spatial planning is an activity that takes place on several fronts at once. Moreover, responsive planning must be able to align quickly and appropriately with social developments. The motley palette of policy demands, existing plans, plan initiatives, regulations and ongoing developments can engender a need for a new plan at any time and for any party, with the desired follow-up actions determining which type of plan is needed. The absence of a temporal order in plan types also means that plans never need to be built from scratch. Existing policies and valuations can be used as a starting point, as long as they are widely accepted.

Sub-question 4: the integrated spatial plan in the Dutch planning culture

- **What opportunities are there in the Netherlands for the deployment of the fully integrated spatial plan, taking into account both its potential added value and the inherent risks associated with it?**

Spatial planning can closely follow social practices, but it is also a social practice in its own right, and like other practices, it is influenced by individual aspirations on the one hand and structures and institutions on the other.

Traditionally speaking, integrality has been highly valued in Dutch planning culture. The fully integrated spatial plan has become an institution, a widely accepted standard. Integrality is seen as a natural answer to complex planning problems.

Complexity is an intrinsic property of the challenges, transition challenges in particular, to which spatial planning must respond. Beyond this complexity, planning problems are also complicated, due in part to the constraints (the structures and institutions) within practitioners are forced to operate. While the spatial planning process starts with scoping out the potential spatial influences of challenges facing society, the plan holder cannot define these challenges at its own discretion, nor can plan holders formulate the values they wish to prioritise, select and shape into spatial interrelationships. Planning practice is already highly legalised and the complexity of legislation is gradually increasing.

In the plan production generated by this planning practice, the characteristics of the five prototypical plan types are readily recognisable. While some plans fit into the typology quite easily, others are of a more hybrid nature. One explanation for the discrepancy between theory and practice may be that plan holders do not subscribe to the premise that spatial planning is a thoroughly political activity, taking place in a

transitional period and embracing the plurality of society. They may, for example, favour a more dirigiste approach in which spatial possibilities largely determine whether social developments are desirable or not. Conceivably, plan holders may also fail to sufficiently connect to social practices behind the transitions at hand in their quest for integrality.

The introduction of the Environment and Planning Act (Omgevingswet) is among the most significant institutional changes in spatial planning in recent years, broadening the concept of integrality by synthesising 26 laws and numerous rules and regulations, including the Spatial Planning Act (Wet Ruimtelijke Ordening), the Soil Protection Act (Wet bodembescherming), the Noise Pollution Act (Wet geluidshinder) and parts of the Heritage Act (Erfgoedwet) and the Water Act (Waterwet). The new act confirmed the prominent position of the fully integrated plan in Dutch planning culture by introducing a mandatory new instrument for all levels of government – referred to as the ‘environmental strategy’ in English translations of the legislation (although the act refers to ‘visie’, the Dutch word for vision, rather than ‘strategie’, the Dutch word for strategy). The environmental strategy is required by law to provide (among other things) the ‘main points of the comprehensive policy for the physical environment’.

The instruments under the Environment & Planning Act have not been tailored to responsive spatial planning in which plans cannot be both fully integrated and strategic. Moreover, the fixed and common policy cycle is too coercive for the dynamics that responsive planning assumes. However, the way the act interprets both the terms ‘comprehensive’ and ‘strategic’ does offer the opportunity for closer practical alignment between the Environment and Planning Act and responsive spatial planning. The instrument of the ‘environmental strategy’, for example, could figure primarily as an agenda-setting plan, and possibly as a guideline plan as well, while the programme (another instrument created by the Environment and Planning Act) could take on a more strategic role.

Main research question: scope and focus of the integrated plan

- **What can be the scope and focus of fully integrated spatial plans in modern-day Netherlands, and how do they relate to other spatial steering tools?**

The scope of a fully integrated spatial plan is determined by the challenges the plan holder faces and is limited to the plan holder’s intentions with regard to its spatial influences, and in particular the mutual interrelationships it sets between challenges per se and between challenges and existing area qualities.

It can focus either on physical execution or on stimulating social debate. Furthermore, responsive planning may require fully integrated plans focussing on putting spatial issues on the agenda or on formulating generic guidelines when searching for, selecting, and shaping spatial interrelationships – in the latter case, the scope is not crystallised by explicitly naming the challenges and interrelationships involved, but is left implicit through the intended application to all challenges that may arise.

The main 'other spatial steering tool' is the strategic plan, which in responsive spatial planning is integrative (i.e. it focuses on one challenge or a cluster of challenges and establishes relevant spatial interrelationships). Strategic plans need not be restricted to spatial dimensions.

Strategic plans, agenda-setting plans and guideline plans are directly related to the development of execution instruments, such as regulations (general administrative orders, ordinances, land-use plans) and financial incentives. They can be considered as steering tools as well. This relationship is two-sided. On the one hand, execution instruments influence the choices that can be made in strategic plans by defining the action space, while the plans may also prompt a search for ways to widen or narrow the scope for action, and may thus induce adjustments to execution instruments.

Proloog

Planologen weten van veel iets, maar ze weten van niets veel. Dat beeld weerspiegelt zich in breed georiënteerde opleidingen en wijdlopende professionele debatten. Het weerspiegelt zich ook in de recente geschiedenis van de ruimtelijke planning. Het historische accent op verstedelijking medio twintigste eeuw kreeg rond 1990 een tegenhanger in een accent op economische concurrentiekracht. En nu, op ongeveer een kwart van de 21^e eeuw, geven water en bodem richting aan de ruimtelijke ordening. Intussen is de ruimtelijke planning geëvolueerd van een wetenschappelijke activiteit naar een maatschappelijke activiteit en dienden zich steeds meer domeinen aan waar enige kennis van onontbeerlijk bleek: van logistiek tot erfgoed, van stikstof tot obesitas.

Platform voor integratie

Het generalistische karakter van de ruimtelijke planning vertaalt zich in de wens, zo niet de opdracht, om al die kennis te verbinden, met elkaar te integreren. De fysieke ruimte is het platform voor die integratie. Het is geen neutraal platform: ruimte als integratieplatform kent ook zelf haar waarden en eigenschappen die gekend moeten worden. Stedenbouwkundige Frits Palmboom in 2014, als hoogleraar op de Van Eesteren-leerstoel aan de TU Delft:¹

‘[Ruimtelijk ontwerp] heeft de agenda om verschillende belangen te integreren. Maar het ruimtelijk ontwerp zet daarvoor een medium in, en dat is de ruimte. Die heeft ook een dimensie op zich. Er bestaan in het ontwerpvlak mooie formuleringen die duiden op een intrinsieke, latente waarde, een identiteit die er bijna al is en erom vraagt om ontdekt te worden. Zoals die van de Amerikaanse architect Louis Kahn: ‘What does the building want to be?’ Wat voor stad wil Amsterdam zijn? Het medium van de ruimte is dus niet neutraal. Het heeft een eigen orde die wij als ontwerpers moeten doorgronden. Die orde heeft te maken met onzekerheid, want de betekenis die je eraan toekent verandert in de tijd en verschilt per individu of gemeenschap. Maar iedereen vindt er iets van, daar kun je niet omheen.’

¹ Interview in de ‘Making Projects’-krant van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, november 2014.

Het is niet verwonderlijk dat planologen de neiging hebben om al die brede kennis met elkaar in verband te brengen. Daarin zoeken ze hun toegevoegde waarde. Bovendien: de ruimte als integratieplatform maakt zulke verbanden noodzakelijk. De ruimte is gelimiteerd, waardedragend, niet in geïsoleerde brokken op te delen en meestal in gebruik. Elke ruimtelijke interventie heeft haar invloeden.

Die neiging tot integratie culmineert in de ambitie om ruimtelijke plannen integraal op te zetten. Het lijkt een vanzelfsprekendheid. Hoe meer onderwerpen in een ruimtelijk plan worden behandeld en afgewogen, des te meer verbanden zijn immers te leggen, des te dichter komt het beoogde resultaat in de buurt van een optimaal ruimtegebruik. Des te beter is het mogelijk om een visie op de toekomst van het land (of de stad, of de regio) neer te leggen. IJkpunten uit de Nederlandse planologische geschiedenis zijn integrale plannen, bijvoorbeeld het Algemeen Uitbreidingsplan (AUP) voor Amsterdam uit 1934, de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1966, het structuurplan voor het meerkernige Almere waarvan het ontwerp in 1978 verscheen en de Vierde Nota Extra (Vinex) uit 1990.

Dat die behoefte aan integrale ruimtelijke plannen nog springlevend is, blijkt uit de Omgevingswet. Deze in 2024 in werking getreden wet verlangt van Rijk, provincies en gemeenten een omgevingsvisie. Zo'n omgevingsvisie behoort onder meer 'de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid' te bevatten.² Ook in het vakdebat klinkt geregeld een roep om een integraal ruimtelijk plan. 'Stel dat ergens na de zomer van 2021 een nieuwe bewindspersoon van Ruimte en Wonen achter zijn of haar bureau schuift, dan is het eerste dat nodig is een integrale planningskaart', klonk het vanuit de nationale Bouwagenda.³ Op de landelijke radio vroeg hoogleraar Zef Hemel in 2024 om 'de kaart waarop alles samenkomt,' want nu 'heeft iedereen zijn eigen sectorale kaart'.⁴ Hugo de Jonge, minister voor ruimtelijke ordening tussen 2022 en 2024, wilde tegemoet komen aan deze geluiden met zijn voornemen om een 'nieuwe Nota Ruimte' uit te brengen.

² Omgevingswet, artikel 3.2: Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid: a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

³ Witman, B. (red.) (2021), *Wat wij willen is nog nooit gedaan; de kracht van integraal bouwen*. Amsterdam: De Bouwagenda/Arcadis/UNStudio, p. 21.

⁴ NPO Radio 1, 'Sprakmakers', 4 januari 2024.

Verlamming

Maar integraliteit heeft haar keerzijde. 'Een integrale afweging van zoveel belangen, instrumenten, prioriteiten en voorkeursvolgordes vraagt van betrokken partijen om alles met alles te verbinden, met als risico dat daardoor patstellingen ontstaan die verlammend kunnen werken', noteerde een interdepartementale onderzoeksgroep van het Rijk naar aanleiding van de Nationale Omgevingsvisie uit 2020.⁵ Ze verbond daar de op het oog wat ambivalente aanbeveling aan van een 'integrale benadering, maar met focus op belangrijkste opgaven'. Ook de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2023) sprak van een 'verlammende werking op het maken van keuzes' (in opgaven die de leefomgeving raken) als gevolg van 'complexiteit, het ontbreken van overzicht en het voortdurende streven om problemen 'integraal' aan te pakken' (p. 7).

Wie alles met alles verbindt, krijgt niets meer in beweging. We maken in Nederland een tijd door waarin veel beweging nodig is. Een beweging die bovendien lang niet altijd de trend van de afgelopen decennia volgt. Bekende voorbeelden zijn het biodiversiteitsherstel, het afscheid van fossiele brand- en grondstoffen, de klimaatadaptatie met de daaraan verbonden wateropgave en de groeiende aandacht voor brede welvaart in plaats van een maximale economische groei. Stuk voor stuk zijn dat opgaven met significante ruimteclaims en ruimtelijke effecten. Dat gebeurt in een context van maatschappelijke onrust. Een groot deel van het electoraat ervaart een groeiende afstand tot het openbaar bestuur en brengt dat in het stemhokje tot uiting. Dat treft óók de ruimtelijke planning. Een 'planningsmachine' die langskomt en de wijk of het landschap drastisch verandert achterlaat, wordt niet meer geaccepteerd. Ook niet als die planningsmachine opereert uit naam van het algemeen belang en met rugdekking van de wetenschap.

Dat betekent voor de planologie twee dingen: dat er steeds meer zaken met elkaar verbonden kunnen of moeten worden, en dat dit met een grote maatschappelijke sensitiviteit moet gebeuren.

Aan de basis van dit onderzoek staat de overtuiging dat de ruimtelijke ordening in deze periode van transitie hard nodig is. Maar die overtuiging gaat samen met aarzeling of de ruimtelijke ordening die relevantie gaat waarmaken. In de jaren rond 2010 vond een kaalslag plaats in de ruimtelijke ordening op nationaal niveau. Het ministerie verdween, beleidsstukken (zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte uit 2011) maakten weinig los en het adagium van die jaren ('je gaat erover of niet') ontkende een van de wezenskenmerken van de ruimtelijke ordening, namelijk de verbinding tussen de verschillende geografische en bestuurlijke

⁵ Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening (2021): *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*. Den Haag; Rijksoverheid.

schaalniveaus. De ruimtelijke ordening kreeg het verwijt meer een ‘hindermacht’ dan een ‘ontwikkelkracht’ te zijn. De toenmalige minister-president Jan-Peter Balkenende verwoordde dit pregnant: ‘We zijn vastgelopen in onze eigen hang naar zorgvuldigheid en consensus. We worstelen met belangen en dichtgeregelde procedures en komen daar niet meer uit’.⁶

Heeft de ruimtelijke ordening voldoende geleerd van deze teloorgang? Was het beleidsveld slachtoffer van politieke tegenwind of ook zelf iets aan te rekenen? Grondig, breed geaccepteerd onderzoek daarnaar is vooralsnog uitgebleven. Nederland kent een lange, trotse traditie van ruimtelijke ordening. Die kan ook zand in de ogen strooien. Het kan doen vertrouwen op een *tacit knowledge*, een onuitgesproken kennis van ‘zo doen we dat hier’, die niet meer optimaal aansluit bij de maatschappelijke behoeften.

Sturingskracht

Deze dissertatie geeft geen direct antwoord op de vraag naar het waarom van de teloorgang van de nationale ruimtelijke ordening, zo’n vijftien jaar geleden. Het raakt die vraag wel. Het vermoeden achter dit onderzoek is dat de ruimtelijke planning te kritiekloos is blijven vasthouden aan het instrument van het integrale ruimtelijke plan als draaipunt in de planning. Dat de sturingskracht in de ruimtelijke ordening minimaal ten dele is verschoven naar plannen die opgebouwd zijn rond een specifieke opgave, en van daaruit verbanden leggen met de waarden en eigenschappen van de fysieke omgeving en andere opgaven in hetzelfde gebied. Een goed voorbeeld daarvan is een recent ijkpunt in de nationale ruimtelijke ordening, het programma Ruimte voor de Rivier (2006). Dat was opgebouwd rond waterveiligheid, en legde vanuit die opgave verbanden met de relevante ruimtelijke kwaliteiten en andere beleidsopgaven. Het wijkt daarin af van de eerder genoemde ijkpunten: het AUP, de Tweede Nota, het structuurplan voor Almere en de Vinex.

In planologisch onderzoek is nooit veel belangstelling uitgegaan naar de bestuurlijke verlamming die het gevolg kan zijn van het werken aan (en wachten op) een integraal plan. Nu zo’n integraal plan steeds zwaarder wordt beladen, mede als gevolg van de genoemde transitieopgaven, is daar wel aanleiding toe. Wat kan zo’n integraal ruimtelijk plan in de huidige tijd doen en wat mag er niet van worden verwacht? Beunen, Duineveld en Van Assche (2016) wezen op het hardnekkige voortbestaan van instituties in het planningsysteem, ook als die hun waarde hebben verloren:

⁶ Uitgesproken tijdens een ‘Bouwhuisdebat’, georganiseerd door Bouwend Nederland, op 19 januari 2010.

‘This institutionalisation [of a dominant planning perspective, which systematically overestimates the possibilities of steering] is reinforced by repeating performances of success, which have strengthened the rigidities in the planning system (...). These rigidities partly explain the difficulties the Dutch planning system faces in adapting to a changing socio-political environment in which other perspectives on planning are becoming more important. The self-referential reflections of the planning system obstruct a thorough self-analysis of the possibilities and limits of planning in different forms’ (p. 113).

In hoeverre is het integrale ruimtelijke plan te zien als zo’n planologische institutie die zichzelf heeft overleefd? Die vraag hoop ik met deze dissertatie te beantwoorden, vanuit de verwachting dat daarin een sleutel zit voor een sterke en relevante ruimtelijke ordening die helpt om een weg te vinden voor de vele urgente transitieopgaven van deze periode, zonder de aansluiting bij de samenleving op het spel te zetten.

Omdat het integrale ruimtelijke plan zo diep is ingebed in de Nederlandse planningscultuur, vereist die vraag dat ver wordt teruggedeneerd. In feite is het een vraag naar het wezen van de ruimtelijke planning. Dat maakt dit onderzoek tot een fundamentele studie. Het volstaat immers niet om na te gaan of integrale ruimtelijke plannen voldoen aan hun eigen ambities. Het is goed denkbaar dat deze plannen wel degelijk aan hun eigen ambities voldoen, maar die ambities weinig betekenen voor de ruimtelijke planning als geheel, of zelfs contraproductief zijn. Zoals een oude rekenmachine nog steeds uitstekend kan functioneren, maar desondanks de kantoorkast niet meer uitkomt.

Empirisch decor

Dit fundamentele onderzoek is verricht tegen een empirisch decor. Dat decor wordt gevormd door meer dan dertig jaar werkervaring in de planologische praktijk, veelal op regionale schaal. Deels participierend, als adviseur en beleidsschrijver, deels observerend en duidend, als vakjournalist. Onder meer ben ik sinds lang betrokken bij de revitalisering en herontwikkeling van de Nieuwe Hollandse Waterlinie, inmiddels deel van het Unesco-werelderfgoed Hollandse Waterlinies, en ik heb vele jaren meegewerkt aan beleidsdocumenten voor het Markermeer, IJmeer en aangrenzende natuurgebieden. Voor beide gebieden zijn plannen met impact gemaakt. Die impact was wellicht groter, maar in elk geval directer, dan van een aantal structuurvisies en vergelijkbare documenten. Die ervaring vormde de inspiratie om dieper na te denken over de sturingskracht van het integrale plan.

Die inspiratie is verder gevoed door een fascinatie voor hoe mensen met hun omgeving omgaan, en de steden en landschappen die daardoor ontstaan. Die fascinatie geldt vooral de verrassende initiatieven en kleinschalige, innovatieve ideeën, niet zelden in de marge van de formele planologische lijn. Die fascinatie is met name gestimuleerd in de redactie van Blauwe Kamer (het tijdschrift voor stedenbouw en landschapsontwikkeling) en in de rol als jurysecretaris van de Gouden Piramide (de rijksprijs voor inspirerend opdrachtgeverschap), en werkte door in een bijzondere belangstelling voor ideevorming over adaptieve planning. Die belangstelling heeft in dit onderzoek haar weg gevonden in een pleidooi voor ‘responsieve planning’.

Op enkele plaatsen in deze dissertatie wordt gerefereerd aan journalistieke producties van eigen hand, via voetnoten in plaats van literatuurverwijzingen, want het zijn geen wetenschappelijke bronnen. Plannen en planprocessen waaraan ik heb meegewerkt blijven daarentegen systematisch buiten beeld. De afstand en de objectiviteit die een onderzoeker in acht moet nemen, vereisen dat.

Focus en reikwijdte

De verwachting vooraf was niet dat er een eenduidig ‘ja’ of ‘nee’ zou voortkomen uit de vraag of het integrale ruimtelijke plan zichzelf heeft overleefd. Ten eerste omdat de werkelijkheid te complex is voor simpele antwoorden, en ten tweede omdat dat een te sterk normatief antwoord zou zijn. Het is niet aan de wetenschap om voor te schrijven hoe de praktijk zich dient te ontwikkelen.

Wel kunnen wetenschappelijke conclusies bijdragen aan inzichten hoe de praktijk zich *zou kunnen* ontwikkelen (Boutellier, 2020). Dat is wat ik met dit onderzoek beoog: inzicht in hoe het integrale ruimtelijke plan *zou kunnen* bijdragen aan een adequate ruimtelijke ordening in deze tijd in Nederland. Het is geen pleidooi voor of tegen het instrument van het integrale ruimtelijke plan. Het is een studie naar de mogelijke positie van het integrale ruimtelijke plan als document in de permanente activiteit van de ruimtelijke planning. Naar de focus en reikwijdte die aan zo’n integraal ruimtelijk plan verbonden zouden kunnen worden, als de ruimtelijke planning vandaag opnieuw zou worden uitgevonden.

1 Inleiding

Een studie naar focus en reikwijdte van het integrale ruimtelijke plan begint onvermijdelijk bij de vraag wat 'integraal' betekent. De onderwerpkeuze kan al direct vragen oproepen. De betekenis van 'integraal' die in het woordenboek te vinden is, sluit vragen naar focus en reikwijdte uit. Van Dale geeft de betekenissen 'op zichzelf bestaand, een geheel uitmakend' en 'waaraan niets ontbreekt, alles omvattend in zijn geheel', naast de derde betekenis 'in een integraalband'. Als iets een geheel uitmaakt, of alles omvat, dan is er geen sprake van focus of reikwijdte. Dan valt er niets buiten.

In het Engels wordt 'integral' vaak gebruikt als 'onderdeel van het complete pakket' (volgens de Oxford Dictionary⁷: 'necessary for completeness'): 'Parks are integral to health and social equity'. Maar het kan volgens Oxford ook betekenen: 'having or containing all parts that are necessary for completeness; whole: *an integral design*'.

Over het verwante woord 'comprehensive' is dit Britse woordenboek iets milder. Dat betekent 'that includes (nearly) everything'. Van Dale gaat daar in het Nederlands in mee. Het weinig gangbare woord 'comprehensief' betekent 'omvattend', maar niet per se 'alles omvattend'. Dat is af te leiden uit de mogelijkheid van een vergrotende en een overtreffende trap: 'comprehensiever' en 'comprehensiefst'.⁸

Naar de letter is een integraal plan dus een alles omvattend plan. Dat zo'n plan menselijkerwijs niet kan bestaan, heeft geen uitleg. Ook een integraal *ruimtelijk* plan kan in die zin niet bestaan. Niemand kan alle factoren overzien die nu en in de toekomst de ruimtelijke ontwikkeling tot op de vierkante meter bepalen.

Toch worden er geregeld integrale ruimtelijke plannen gemaakt. Althans: ruimtelijke plannen waar het etiket 'integraal' aan wordt verbonden. Soms met zoveel woorden, soms impliciet door het ontbreken van een toespitsing: een 'ontwikkelperspectief' voor gebied x, een 'toekomstvisie' voor gebied y. Zelden wordt expliciet gemaakt wat die integraliteit behelst. Maar het kan niet anders dan dat er keuzes aan ten grondslag liggen. Dat 'integraal' dus een andere betekenis heeft dan het woordenboek geeft.

⁷ Oxford Advanced Learner's Dictionary, 4th edition, 1989.

⁸ Alleen opgenomen in de onlineversie van het woordenboek.

Het eerstvolgende hoofdstuk van dit onderzoek staat geheel in het teken van een bruikbare en verantwoorde definitie van het begrip ‘integraal ruimtelijk plan’. Voor nu is voldoende om vast te stellen dat er inderdaad, impliciet of expliciet, keuzes achter liggen. Dat maakt het mogelijk om te spreken van de focus en de reikwijdte van het integrale ruimtelijke plan. En dat maakt het mogelijk om daar onderzoek naar te doen.

1.1 Vraagstelling en doelstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

- Welke focus en reikwijdte kunnen zogeheten integrale ruimtelijke plannen aannemen in de huidige tijd in Nederland, en hoe verhouden zij zich dan tot andere ruimtelijke sturingsmiddelen?

Beantwoording van deze centrale vraagstelling moet voorzien in de doelstelling van dit onderzoek, namelijk ‘bij te dragen aan een doeltreffende en doelmatige wijze van ruimtelijke planning die aansluit bij actuele maatschappelijke noden en behoeften in Nederland en stevig geworteld is in de samenleving, door na te gaan welke positie het integrale ruimtelijke plan (het document) kan hebben in de ruimtelijke planning (de permanente activiteit)’.

In zowel de centrale vraagstelling als de doelstelling klinkt het normatieve karakter van het onderzoek door. Sociale wetenschappen mogen niet wegllopen voor normatieve uitspraken. Dat punt wordt in paragraaf 3.3.2 onderbouwd. Maar aan sociale wetenschappen mag ook geen voorschrijvende betekenis worden gehecht. Boutellier (2020) relativeerde het dwingende karakter van normatieve uitspraken door een onderscheid aan te brengen in wat in het Duits heet ‘sollen’ en ‘können’. ‘Tussen de waardevrije ambitie van de ontdekking van hoe het is en de normatieve functie van hoe het zou moeten zijn leggen de sociale wetenschappen de mogelijkheden van de toekomst bloot’ (p. 3); oftewel: hoe het ook zou kunnen.

De uitgangspositie is dat het integrale ruimtelijke plan in de huidige praktijk gezien wordt als het centrale planologische instrument, als draaipunt en integratiemoment in de ruimtelijke planning. Een kritische analyse van zowel van de potentiële toegevoegde waarde ervan als de inherente risico's, is dan een waardevolle invalshoek om aan de onderzoeksdoelstelling tegemoet te komen. Die analyse van toegevoegde waarde en risico's vertaalt zich in de onderzoeksvraag naar 'focus en reikwijdte'.

Deelvragen om te komen tot een antwoord op de centrale vraagstelling zijn de volgende:

- 1 **Hoe kan een praktisch hanteerbare en wetenschappelijk zinvolle definitie van een 'integraal ruimtelijk plan' luiden?**
- 2 **Waarin kan binnen het ruimtelijk domein de meerwaarde van de beleidsvorm 'planning' worden gevonden en met welke beperkingen heeft de ruimtelijke planning intrinsiek te maken?**
- 3 **Hoe verhoudt een ambitie van integraliteit zich tot de verschillende functies die een ruimtelijk plan (als document) kan vervullen in de ruimtelijke planning (als permanente activiteit)?**
- 4 **Welke kansen liggen er in Nederland om het instrument van het integrale ruimtelijke plan gericht in te zetten, rekening houdend met zowel de potentiële toegevoegde waarde als de inherent verbonden risico's?**

1.2 Methode

Het karakter van de doelstelling en de vraagstelling, gericht op inzicht over hoe het in de praktijk ook 'zou kunnen', leidt tot een fundamenteel onderzoek. Beschrijven en verklaren van de empirie zou niet tot het gewenste inzicht leiden. Wel is het wenselijk om theoretische conclusies te spiegelen aan de gangbare praktijk. De waargenomen verschillen helpen om de theoretische conclusies aan te scherpen en om een antwoord te vinden op met name de vierde deelvraag, die kortgezegd ingaat op de kansrijkheid van de ontwikkelde theorie in de Nederlandse planningscultuur.

De onderzoeksmethode is een combinatie van literatuuronderzoek en de 'gefundeerde theorie benadering' (Verschuren en Doorewaard, 2015). De literatuurstudie heeft tot doel om theorieën uit verschillende vakgebieden met elkaar in verband te brengen. Zoals in paragraaf 3.3 zal blijken, put planningtheorie uit verschillende disciplines en moet de meerwaarde worden gezocht in de verbindingen. Een geschikte route voor onderzoek met de ambitie om bij te dragen aan de planningtheorie, is daarom om bestaande theorieën te projecteren op het ruimtelijke domein en daar samenhang in te vinden. Nieuwe planningtheorie betekent nieuwe verbindingen.

De gefundeerde theoriebenadering leent zich om de (voorlopige) theoretische bevindingen te spiegelen aan de gangbare praktijk. Het is een kwalitatieve onderzoeksmethode die erop gericht is om een theoretisch model langzaamaan, tijdens het onderzoek te laten ontstaan. Het wordt ook wel aangeduid als de methode van de 'voortdurende vergelijking':

'De onderzoeker is tijdens zijn ontdekkingsreis steeds bezig om datgene wat hij aantreft te vergelijken met wat eerder is waargenomen en geïnterpreteerd of wat anderen hebben beschreven. Hij onderzoekt of het nieuwe fenomeen dezelfde kenmerken bezit als een eerder waargenomen vergelijkbaar fenomeen, dan wel juist afwijkende eigenschappen laat zien' (Verschuren en Doorewaard 2015, p. 189).

Het normatieve karakter van het onderzoek (in de sfeer van *können*) leidt echter tot afwijking van de reguliere toepassing van de methode zoals beschreven door Verschuren en Doorewaard. Zij gaan uit van verklarende of beschrijvende theorievorming die gaandeweg, in een iteratief proces, wordt aangescherpt aan de hand van empirische bevindingen. Normatief onderzoek veronderstelt echter dat de gangbare praktijk niet de nieuwe theorie volgt. Zeker in een beleidsomgeving, die sterk contextgevoelig is en zich niet laat simuleren, is het toetsen van de theorie aan de hand van experimenten of vergelijkingen niet mogelijk.

In dit onderzoek wordt daarom één iteratieve stap gezet. Het theoretisch model is grotendeels al bij de literatuurstudie gegroeid. De iteratieve stap komt tot uiting in de vierde deelvraag. Daarin worden de theoretische bevindingen gespiegeld aan de empirie. In hoeverre sluit die aan op de theoretische bevindingen en hoe zijn verschillen te verklaren? Dit komt neer op wat Verschuren en Doorewaard de ‘primaire theoretische vergelijking’ noemen: ‘de onderzoeker vergelijkt een door hem waargenomen verschijnsel met de theoretische inzichten die hij eerder zelf voor soortgelijke of analoge verschijnselen heeft ontwikkeld’ (p. 190).

1.3 Afbakeningen

De conclusies van dit onderzoek worden geacht relevant te zijn voor de ruimtelijke planning in Nederland, in het huidige tijdvak. Uitgangspunt is dat dit tijdvak wordt gekleurd door een reeks transitieopgaven. Hiermee wordt bedoeld op maatschappelijke opgaven die vragen om een systeemverandering (Loorbach c.s., 2017). Deze komen bovenop maatschappelijke opgaven die te maken hebben met groei (met name in demografisch en economisch opzicht) en met behoud (bijvoorbeeld van natuur, erfgoed of een gebiedsidentiteit). Uitgangspunt is daarnaast dat deze opgaven zich voordoen in een pluriforme, ontzuilde samenleving, en dat die pluriformiteit gewaardeerd en omarmd wordt.

Tijdvakken als deze zijn niet nauwkeurig aan jaartallen vast te pinnen. De overgang van het ene tijdvak naar het andere verloopt geleidelijk. Dat geldt ook voor voorgaande periodes in de ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening. Daar wordt in dit onderzoek geregeld naar verwezen, maar niet chronologisch en steeds in de context van de onderzoeksvraag of de betreffende deelvraag. Teruggegrepen wordt op onderstaande periodisering, met bovenstaande relativering van de jaartallen. Deze periodisering wordt herkenbaar verondersteld. Het is niet de intentie om met deze studie nieuw historisch onderzoek te doen.

1930-1970

Planning was halverwege de twintigste eeuw het wetenschappelijke antwoord op de wispelturigheid van de politiek en de uitwassen van de markt. Er was een groot vertrouwen in professionele kennis met een politiek neutraal karakter. De verwachting was dat planning zou leiden tot keuzes in het ruimtelijke domein die onbetwistbaar juist zouden zijn. Ruimtelijke planning had een sterk emanciperende ambitie: een gezonde woon- en leefomgeving voor iedereen. Op die manier droeg het beleidsveld bij aan de opbouw van de verzorgingsstaat. Dat ging gepaard met een snelle groei van woningbouw, werkgelegenheid, voorzieningen, verkeer en recreatie, zeker in de wederopbouwperiode direct na de Tweede Wereldoorlog. Ruimtelijke plannen brachten deze programma's onder in een samenhangend verstedelijkingsbeleid.

1970-1985

Al snel bleek dat pure objectiviteit in de ruimtelijke planning onbestaanbaar is. Willen we een oude volkswijk slopen voor een verkeersdoorbraak? Gaat agrarische productie boven landschapsschoon? Dat soort vragen speelde op. Die vroegen om politieke keuzes. En politieke keuzes vragen om maatschappelijke wilsvorming. Ruimtelijke planning draait sindsdien niet meer alleen om het gebouwde of aangelegde resultaat, maar ook om het proces om daartoe te komen. De ruimtelijke ordening maakte een communicatieve wending. Het doel was om consensus te bereiken. De focus en reikwijdte van een ruimtelijk plan werden ten dele bepaald door die behoefte aan consensus.

1985-2015

In de jaren tachtig ging het politieke roer om. De verzorgingsstaat die mede dankzij de ruimtelijke planning tot stand was gekomen, drukte te zwaar op de overheid. Die zette een terugtrekkende beweging in. Waar eerder de overheid zelf het heft in handen had bij ruimtelijke ontwikkelingen zoals woningbouw, werd nu naar projectontwikkelaars gekeken. Er brak bovendien een periode aan van globalisering. Het vizier van de planning verschoof naar het in stelling brengen van marktpartijen en het creëren en benutten van kansen op economische ontwikkeling in een concurrerende omgeving, in lijn met het neoliberale politieke klimaat. Belangen en ambities van uitvoerende partijen werden nadrukkelijker onderdeel van ruimtelijke plannen, die meer nog dan daarvoor producten waren van bestuurlijke samenwerking.

2015-2025 en verder

Gaandeweg bleek dat de manier waarop we de economie organiseerden en genoten van de welvaart die we daarmee verdienden, een te zware wissel trekt op de toekomst. Om het land (en de planeet als geheel) op de lange duur bewoonbaar en productief te houden, zijn vele omslagen nodig. Ook in het ruimtegebruik. Groei kan niet langer het centrale thema in de ruimtelijke planning zijn. Het gaat nu om transities, de overgang naar een nieuwe organisatie van de samenleving. Dat betekent nogal wat voor de traditionele 'integrale plannen'. Die worden steeds zwaarder beladen. Thema's als de energievoorziening, klimaatverandering, waterhuishouding, biodiversiteit en gezondheid bepalen steeds nadrukkelijker de agenda van de ruimtelijke planning.

Een tweede afbakening, naast de afbakening in tijd en ruimte, is die naar schaalniveau. De nadruk in deze studie ligt op het stedelijke, regionale en nationale schaalniveau. Af en toe wordt verwezen naar gebiedsontwikkelingen op een lager schaalniveau of, op een hoger schaalniveau, naar beleid en regelgeving van de Europese Unie. Dat wordt steeds expliciet gemaakt. Zonder nadere specificering zijn de bevindingen van toepassing op plannen voor steden, regio's en Nederland als geheel, inclusief alle tussenliggende gebiedsschalen.

Een derde afbakening is dat de ruimtelijke planning in dit onderzoek wordt benaderd vanuit haar maatschappelijke belofte. Hoe die kan luiden, wordt uitgewerkt in de hoofdstukken 2 en 3, en komt er kortweg op neer dat de ruimtelijke planning er zorg voor draagt dat er samenhang zit in alle ruimtelijke ontwikkelingen die zich in een bepaald gebied voordoen. Het onderzoek behandelt de vraag welke bijdrage de integraliteit van ruimtelijke plannen daaraan kan leveren. Het gaat daarbij nadrukkelijk om wat Van der Cammen (1979) de 'buitenkant van de planologie' noemde. Die buitenkant kan praktisch iedereen zich met gemak voor de geest halen, schreef Van der Cammen: 'Planologen dragen in taal en teken bij aan ruimtelijke nota's en plannen en hebben de hand in het ontstaan van onze woningen en wegen, landschapsparken, jachthavens, sierbestrating, congestie en luchtverontreiniging'. Die buitenkant staat tegenover de binnenkant, die vooral gaat over de vakbeoefening: 'alles wat planologen doen als zij de planologie beoefenen' (beide citaten p. 10).

1.4 Idioom

Dit onderzoek valt in sommige opzichten terug op een idioom dat min of meer in onbruik is geraakt. Dat geldt sinds begin deze eeuw bijvoorbeeld voor het woord *plan*.⁹ In dit onderzoek wordt ieder document over de toekomst met daarin een wilselement als 'plan' beschouwd. Dat wilselement hoeft niet per se te zijn: het uitvoeren van het plan zoals beschreven. Die associatie kan aan dat woord verbonden worden en waarschijnlijk is dat de reden dat weinig beleidsdocumenten het woord 'plan' in de titel dragen. Nota's, visies, perspectieven, strategieën, uitvoeringsagenda's en welke andere benamingen ook de ronde doen: in dit onderzoek zijn het allemaal plannen.

Aan het woord 'plan' is het woord *planning* verbonden: de activiteit van het maken van plannen. Ook dit woord is in de beleidswereld min of meer in het ongerede geraakt. Maar ook hier geldt: 'planning' hoeft niet per se dwingend te zijn. Planning draait om het nadenken over samenhang in ruimte en in tijd. Planning is zo dwingend als de plannen die eruit voortkomen. In de conclusies van dit onderzoek neemt het begrip 'responsieve planning' een centrale rol in: een planning die in staat is om snel te reageren op maatschappelijke veranderingen en meegaat in het ritme van de transities.

Ook het woord *ruimtelijk* raakte enige tijd uit de gratie. In het idioom van de Omgevingswet is het vervangen door het voorvoegsel 'omgevings...'. Daaraan wordt een bredere betekenis toegekend dan aan het woord 'ruimtelijk': alles wat betrekking heeft op de fysieke omgeving, ook bijvoorbeeld milieuaspecten, cultuurhistorie en waterveiligheid. Ten opzichte van deze laatste omgevingsaspecten is de belofte van de ruimtelijke planning aan de samenleving echter wezenlijk anders, zo zal uit dit onderzoek blijken. Ruimtelijke planning belooft samenhang en samenhang kan op vele manieren ingevuld worden. Er is geen absoluut 'voldoende' of 'onvoldoende'. Voor de andere beleidsterreinen geldt dat wel: een schoner milieu, behoud van erfgoed, bescherming tegen watersnood. Het kabinet Rutte-IV (2022-2024) nam het woord 'ruimtelijk' weer vrijmoedig in de mond met de aanstelling van een minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het daaropvolgende kabinet-Schoof kende deze minister een afzonderlijk departement toe.

⁹ In de Wet ruimtelijke ordening uit 2008 nam de 'structuurvisie' de plaats in van het 'streekplan' en het 'structuurplan'.

Op enkele punten is voor een eigenzinnig idioom gekozen, omdat het gebruikelijke idioom tekortschiet of tot verwarring kan leiden. Het gaat in dit onderzoek om het *inlossen* van maatschappelijke opgaven. Hiermee is een woord gezocht dat qua gevoelswaarde tussen 'aanpakken' en 'oplossen' zit. 'Aanpakken' doet geen enkele belofte over het verwachte resultaat, en 'oplossen' zou suggereren dat het resultaat kan worden omschreven en onder handbereik ligt.

Het woord *planhouder* wordt geïntroduceerd voor de organisatie die een plan opstelt of laat opstellen, vaststelt en beheert. De planhouder is ervoor verantwoordelijk dat het plan voldoende zorgvuldig wordt opgesteld en onderneemt acties die ervoor zorgen, of stimuleren, dat het plan zijn weg naar de praktijk weet te vinden. Dat kan in principe op heel verschillende manieren: bijvoorbeeld via debat, doorwerking in andere plannen, inzet en organisatie van uitvoeringsinstrumenten, maar ook directe uitvoering door architecten en aannemers.

Een planhouder kan een enkele organisatie zijn, maar ook een samenwerkingsverband, mits iedere partner van die samenwerking verantwoordelijkheid neemt voor het plan, de voorbereiding en de vervolgactiviteiten die eruit voortkomen. De rolverdeling kan heel genuanceerd liggen. Een plan dat leidt tot feitelijke ruimtelijke interventies, moet in de Nederlandse verhoudingen door een publieke partij (bijvoorbeeld een gemeente) worden vastgesteld, ook als het onder leiding van een private partij (bijvoorbeeld een projectontwikkelaar) is opgesteld. Het is echter moeilijk denkbaar dat een gemeente of andere overheid een plan vaststelt waarop het in de voorbereiding geen enkele invloed heeft gehad. Andersom zal ook de directie van de private partij het plan moeten accorderen, oftewel vaststellen, al gebeurt dat binnenskamers. In dit voorbeeld gelden de gemeente en de projectontwikkelaar gezamenlijk als planhouder. Het is ook denkbaar dat een centrale overheid een decentrale overheid dwingt om mee te werken aan de uitvoering van een plan, bijvoorbeeld voor de aanleg van een infrastructureel werk of het onbebouwd laten van een waardevol landschap. Meestal heeft de decentrale partij wel inbreng in de voorbereiding van zo'n plan, maar is die niet verantwoordelijk voor de vaststelling. In dat geval ligt het planhouderschap alleen bij de centrale overheid, en liggen de 'vervolgactiviteiten' in de sfeer van de juridische regelingen en het borgen van de doorwerking in decentrale plannen.

- Ruimtelijke ontwikkeling: de verandering in de wijze waarop de fysieke ruimte is ingericht, kan zowel over een enkele verandering in de ruimtelijke inrichting gaan als over de cumulatie van alle veranderingen in de ruimtelijk inrichting.
 - Ruimtelijke planning: de permanente activiteit, in vele gremia en op vele schaalniveaus parallel, van het nadenken over de samenhangen waarmee ruimtelijke ontwikkelingen gestalte krijgen.
 - Ruimtelijke ordening: de beleidsuitkomst en -uitvoering van de ruimtelijke planning door een openbaar bestuur (doorgaans Rijk, provincie of gemeente).
 - Planologie: de wetenschappelijke basis onder de ruimtelijke planning, en daarmee ook onder de ruimtelijke ordening.
 - Ruimtelijk plan: een document over de toekomstige ruimtelijke inrichting of ontwikkeling met daarin een wilselement.
 - Ruimtelijke interventie: een ingreep in of bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkeling, al dan niet projectmatig.
 - Planhouder: de organisatie die een plan opstelt of laat opstellen, vaststelt en beheert.
 - Opgave: de politieke ambities van de planhouder binnen de maximale beleidsvrijheid die deze heeft of accepteert (deze definitie wordt toegelicht in paragraaf 2.5).
 - Integraal ruimtelijk plan: een plan dat voornemens combineert over ruimtelijke invloeden van alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet (deze definitie komt voort uit hoofdstuk 2).
 - Integratief ruimtelijk plan: een plan dat is opgebouwd rond een specifieke opgave (of een cluster van opgaven) en van daaruit verbanden legt met de waarden en eigenschappen van de fysieke omgeving en andere opgaven in hetzelfde gebied (deze definitie komt voort uit hoofdstuk 2).
 - Rationeel: beredeneerd en navolgbaar (deze definitie komt voort uit paragraaf 3.4.1).
 - Responsieve planning: een planningsstijl die zich aanpast aan het ritme van transitie en maatschappelijke veranderingen, prompt reageert op bewegingen die daaruit voortkomen en ze conditioneert waar en wanneer dat vanuit het door de planhouder gehuldigde waardestelsel wenselijk is (deze definitie komt voort uit paragraaf 3.5).
-

1.5 Opbouw

In het verlengde van de methodische opzet, volgt dit onderzoek de lijn van theorie naar praktijk. In elk van de hoofdstukken 2 tot en met 5 staat een van de vier deelvragen (genoemd in het begin van dit hoofdstuk) centraal. In hoofdstuk 6 (Conclusies) volgt de systematische beantwoording van de onderzoeksvraag en de deelvragen.

Hoofdstuk 2 werkt toe naar een definitie van het integrale ruimtelijke plan, vanuit de geschiedenis van het denken over integraliteit en de epistemologische benadering van het pragmatisme. Tegen die achtergrond wordt in hoofdstuk 3 nagegaan wat de maatschappij van de ruimtelijke planning mag verwachten – welke belofte de ruimtelijke planning aan de samenleving doet. Ook dit hoofdstuk is sterk theoretisch van aard, waarbij aangetekend moet worden dat veel van de behandelde theorievorming een empirische achtergrond heeft.

In hoofdstuk 4 verschuift de aandacht langzaam naar de empirie. Dit hoofdstuk belicht de rol van het ruimtelijk plan in de planning, met bijzondere aandacht voor de meerwaarde van integraliteit, en legt de verbinding met een aantal ruimtelijke plannen dat de afgelopen jaren in Nederland is opgesteld. Dit hoofdstuk raakt de hoofdvraag van dit onderzoek het meest direct. Hoofdstuk 5 spiegelt de resultaten aan de planningspraktijk in Nederland.

Hoofdstuk 6 recapituleert de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken en beantwoordt de onderzoeksvragen. Dan volgt een epiloog waarin (deels nabeschouwend en deels in de vorm van aanbevelingen) wordt nagegaan wat de onderzoeksresultaten kunnen betekenen voor de praktijk van ruimtelijke planning en toekomstig planningsonderzoek.

Literatuurverwijzingen verwijzen naar de literatuurlijst achteraan het boek en beperken zich tot wetenschappelijke bronnen. Daartoe worden naast gebruikelijke wetenschappelijke publicaties (boeken, artikelen, dissertaties) ook essays gerekend en adviesrapporten van onafhankelijke auteurs met een wetenschappelijke achtergrond. Naar andere bronnen wordt in voetnoten verwezen: interviews, artikelen in journalistiek georiënteerde tijdschriften, publieksuitgaven, beleidsnota's, ambtelijke adviesrapporten, manifesten. Hoewel de scheidslijn soms moeilijk hard te maken is, wordt zo voorkomen dat conclusies en standpunten zonder wetenschappelijke basis via citaten en verwijzingen worden verwetenschappelijkt. Ook secundaire verwijzingen (waarnaar wordt verwezen via referenties van andere auteurs) zijn opgenomen in de voetnoten en niet in de literatuurlijst.

2 Opkomst en evolutie van het integrale plan

2.1 Inleiding

Om te komen tot een antwoord op de onderzoeksvraag naar focus en reikwijdte van het integrale ruimtelijk plan, is het noodzakelijk om tot een praktisch hanteerbare en wetenschappelijk zinvolle definitie van een 'integraal ruimtelijk plan' te komen. Dat gebeurt in dit hoofdstuk. Geconcludeerd zal worden dat een integraal ruimtelijk plan een plan is dat voornemens combineert over ruimtelijke invloeden van alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet.

Het begrip 'integraal' of 'omvattend' (en in het Engels 'comprehensive') staat al in de geboortepapieren van de ruimtelijke planning (paragraaf 2.2). Toen was er een relatief grote eensgezindheid over de betekenis: een plan dat zowel de ruimtelijke, als de economische en sociale ontwikkeling van de samenleving omvat. De opkomst van de ruimtelijke planning, en daarmee ook van het begrip 'integraal', blijkt sterk verbonden aan de moderne (of modernistische) stroming met haar sterke geloof in een omvattende, objectieve kennisbasis, te leveren door wetenschappelijk onderzoek.

Met twijfels over de grondslagen van het modernisme, ontstonden ook twijfels over de mogelijkheden van het integrale plan. Die twijfels waren groot genoeg om afscheid te nemen van het integrale plan dat de sociale, economische en ruimtelijke ontwikkeling van de samenleving integreert, maar het principe van integraliteit overleefde binnen het ruimtelijke domein.

Paragraaf 2.3 zet de schijnwerper op de epistemologische tegenhanger van het modernisme: het van oorsprong Amerikaanse pragmatisme. Ook deze stroming gelooft in de wetenschappelijke kennisbronnen, maar niet in het objectieve en omvattende karakter daarvan. Het biedt daarmee aanknopingspunten om te komen tot een definitie van het integrale ruimtelijke plan die niet een op een verbonden is aan de modernistische benadering.

In paragraaf 2.4 volgt een rondgang van definities en omschrijvingen die verschillende auteurs aan het begrip 'integraliteit' (of het Engelse 'comprehensiveness') hebben gegeven, nadat de oorspronkelijke modernistische definitie achterhaald raakte. De belangrijkste conclusie van deze paragraaf is dat het begrip op veel verschillende manieren is ingevuld, maar niet één daarvan breed is geaccepteerd als meest geschikt. Paragraaf 2.5 draagt een omschrijving aan die voortkomt uit het pragmatisme, maar ook van toepassing kan zijn op plannen die uit een andere benadering voortkomen, en die in elk geval binnen dit onderzoek zinvol en werkbaar is.

2.2 Een groot planningsoptimisme

Het is 1970 als voor de eerste keer de term 'integrale planning' opduikt in het Nederlandse beleidsjargon. Er is al een Centraal Planbureau, er is al een Rijksplanologische Dienst die al tweemaal een Nota over de Ruimtelijke Ordening heeft uitgebracht. De wederopbouw na de rampspoed van de Tweede Wereldoorlog is ver op gang. Droogleggingen in de voormalige Zuiderzee hebben nieuw land gebracht: de Wieringermeer en de Noordoostpolder zijn ontgonnen, in Lelystad hebben de eerste bewoners zich gemeld en de inpoldering van Zuidelijk Flevoland (naar later zal blijken de laatste van de IJsselmeerpolders) is afgerond.

Maar dat is allemaal niet gebeurd op basis van integrale planning, stelt het gezelschap dat dit begrip introduceert. Dat is een commissie met de wijdlopijge naam Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappij-Structuur, kortweg de Commissie-De Wolff (genoemd naar de voorzitter). Deze moest de regering adviseren over het gebruik van sociaal-wetenschappelijk onderzoek in het beleid. Aan de IJsselmeerpolders is veel planning te pas gekomen, stelt deze commissie in 1970, maar *geen* integrale planning. Want: 'De inpoldering en de inrichting van de polders is echter niet systematisch onderzocht vanuit een samenvattende visie op de ontwikkeling van de gehele maatschappij op de lange termijn' (p. 7). Op pagina 8 voegt de commissie daaraan toe dat zo'n samenvattende visie ook 'consistent' moet zijn.

Beleidsvoorstellen op het gebied van beleidssectoren als onderwijs, landbouw en volkshuisvesting zouden volgens deze commissie onderzocht moeten worden vanuit het sociale, economische en ruimtelijke gezichtspunt. Voor elk van die drie 'facetten' was een afzonderlijk planbureau nodig – naast de twee bestaande (het Centraal Planbureau en de Rijksplanologische Dienst) ook een sociaal-wetenschappelijk planbureau. Een overkoepelende Raad voor de Planning zou vervolgens het verband tussen die drie onderzoeken moeten aanbrengen, op basis van de plaats en betekenis van zo'n sector in de visie op de maatschappij zoals die zich op lange termijn zou moeten ontwikkelen (p. 9).

Dat derde planbureau is er gekomen. Dat werd het Sociaal en Cultureel Planbureau. De Raad voor de Planning was bij oprichting al getransformeerd in de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, maar heeft nooit een hiërarchische relatie met de drie planbureaus gehad.

In een onderzoek naar de 'integraliteit van het ruimtelijke plan' past het om erop te wijzen dat het adviesrapport handelt om integrale *planning*. Nergens wordt geconcludeerd of gesuggereerd dat daar ook een integraal *plan* voor nodig is. Maar het tegendeel blijkt ook nergens uit. Als beleidsvoorstellen afgestemd moeten worden op een 'samenhangende visie op de ontwikkeling van de gehele maatschappij op lange termijn', dan moet die visie ergens opgetekend zijn. Dat is al gauw een plan: een document over de toekomst met een wilselement. Misschien slechts een eindbeeldplan, zonder strategie om dat eindbeeld te bereiken, maar toch: een plan.

Het vocabulaire van de Commissie-De Wolff verschilt als hemel en aarde van de termen waarin Friedmann een kleine 25 jaar later zijn planningsopvatting beschreef en die door bleven klinken in de ontwikkeling van de planning sindsdien: 'normative, innovative, political, transactive, and based on social learning' (1993, p. 483). Hoe kwam die respectabele en geleerde commissie van hoofdzakelijk topambtenaren tot dit, naar de maatstaven van vandaag, hoogdravende advies?

Het rapport over 'de voorbereiding van het onderzoek naar de toekomstige maatschappijstructuur' was een vrucht, misschien zelfs wel de apotheose van een periode van groot planningsoptimisme. Dat optimisme hield verband met twee verschijnselen: de opkomst van de sociale wetenschappen en onvrede met de wijze van verstedelijking en de ongezonde leefomgeving waar de industrialisatie toe had geleid.

2.2.1 Weerzin tegen willekeur en nepotisme

In het begin van de jaren 1920 had de gemeente Wassenaar behoefte aan een uitbreidingsplan (Scheffer, 1998; Van der Cammen en De Klerk, 2003). Dankzij de fraaie landschappelijke omgeving ontwikkelde het dorp zich in hoog tempo tot een geliefd woonoord voor welgestelde Hagenaars. De groei verliep echter fragmentarisch. Buitenplaatsen raakten aangetast en her en der werden buurten gebouwd. Elke stedenbouwkundige samenhang ontbrak. De gemeente riep de hulp in van architect J. Mutters jr. Ze vroeg een uitbreidingsplan en ze kreeg een uitbreidingsplan. Als het plan volledig zou worden gerealiseerd, zou het dorp van 3000 inwoners doorgroeien naar honderdduizenden.

Met een bevolkingsprognose had dit aantal weinig te maken en met een ruimtelijke analyse al evenmin. Op de duinstrook na was het gehele gemeentelijke grondgebied bestemd voor woningbouw. De enige die hier baat bij hadden, waren de bouwers van die tijd, de exploitatiemaatschappijen. Het plan uit 1923 bood ze zo goed als vrij spel in Wassenaar. Toeval of niet, maar Mutters was directeur van zo'n exploitatiemaatschappij.

Het Wassenaarse plan is een voetnoot in de planningsgeschiedenis en heeft in de praktijk tot weinig schade geleid. Er zijn ook tegenvoorbeelden te geven, zoals het Coolpolderplan van de Rotterdamse stadsarchitect W.N. Rose, al uit 1843. Dit plan onderscheidde zich met een 'samenhangende behandeling van sanering en stadsuitleg, van infrastructuur en esthetische elementen' (Van der Cammen en De Klerk 2003, p. 58). Maar het Wassenaarse plan is wel illustratief voor de innige band tussen bestuurders en bouwers die de roep om planning deed ontstaan. In industrialiserende steden leidde die innige band tot een ander verschijnsel: de revolutiebouw. Arbeiders die naar de stad trokken, troffen daar armoedige woningen aan, in een ronduit ongezonde woonomgeving. Slechts enkele industriëlen en bestuurders hadden wel oog voor het welzijn van de arbeidersgezinnen.¹⁰ De Woningwet van 1901 moest een einde maken aan de uitwassen.

Niet alleen in Nederland, ook in de Angelsaksische wereld ontstond het verlangen om de huisvesting van de groeiende stedelijke bevolking niet over te laten aan de willekeur en het nepotisme van de toenmalige markt en politiek. Dat ongenoegen was een van de beweegredenen voor de oprichting van de Chicago School kort na de Tweede Wereldoorlog, de onderzoeksgroep aan de University of Chicago die pionierde

¹⁰ Bekende voorbeelden uit de Nederlandse geschiedenis zijn de industrieel Jacques van Marken (1845-1906), grondlegger van het tuindorp Agnetapark in Delft, en de arts en ondernemer Samuel Sarphati (1813-1866) die veel heeft gedaan voor de stadshygiëne en leefkwaliteit in het Amsterdam van de negentiende eeuw.

in de verwetenschappelijking van planning (Faludi, 1987; Allmendinger, 2017) en deze losmaakte van haar wortels in de architectuur en stedenbouw (Schmitt en Wiechmann, 2018). 'Planning' stond voor meer dan het maken van een plan. Het stond voor een rationele, maatschappelijk georiënteerde kennisbasis onder het plan.

De Chicago School was een exponent van de snelle ontwikkeling en het rijzende aanzien die de sociale wetenschappen in de decennia daarvoor hadden doorgemaakt. Naarmate de natuurwetenschappen succesvoller werden, in de loop van de negentiende eeuw, vatte het idee post dat het menselijk gedrag op een vergelijkbare wijze te kennen en te begrijpen was (Van Hengel, 1995). Ideeën en theorieën kregen de wetenschappelijke status van 'waarheid' als ze in de praktijk aantoonbaar waren of logisch onweerlegbaar te beredeneren waren. Met dit 'logisch positivisme' onderscheidde de wetenschap zich van de religie en de metafysica. Grondleggers van de sociale wetenschappen, de Franse filosoof Auguste Comte (1798-1857) als een van de eerste sociologen voorop, veronderstelden dat menselijk gedrag op dezelfde manier kon worden onderzocht, verklaard en dus ook voorspeld – met dezelfde universele geldigheid als de natuurwetten.

In de eerste decennia van de twintigste eeuw kreeg deze gedachtegang een sterke impuls door de filosofische stroming van de Wiener Kreis. De Chicago School gaf er een vervolg aan met het daar ontwikkelde 'rationele planningsmodel' waarin de planning als de resultante werd beschouwd van de inzet van de juiste sociaal-wetenschappelijke kennis. Als menselijk gedrag met een aan de natuurwetenschappen ontleende logica kon worden onderzocht, verklaard en voorspeld, kon het ook worden gestuurd.

Tegenwoordig wordt genuanceerder aangekeken tegen de toepassing van sociaal-wetenschappelijke kennis. Met name Flyvbjerg (2001) maakte duidelijk dat het streven naar universele kennis in de sociale wetenschappen een dwaalspoor is (los van de vraag in hoeverre de natuurwetenschappen daar aanspraak op kunnen maken). Kortweg is zijn redenering: sociale wetenschappen bestuderen gedrag, en gedrag is afhankelijk van de context waarin dat gedrag plaatsvindt, dus kan niet los van die context begrepen of verklaard worden. Dat besef heeft voor de kennisbasis van de planning grote gevolgen – hoofdstuk 3 gaat daar dieper op in.

In de eerste helft van de twintigste eeuw was het logisch positivisme een van de steunpilaren onder pleidooien voor de planning van stedelijke groei. Juist door het veronderstelde objectieve en neutrale karakter van de kennis, konden wispelturige en zelfzuchtige karaktertrekken van de toenmalige politiek opzij worden gezet omwille van een groter maatschappelijk belang. Planning bracht de belofte van wetenschappelijke rationaliteit met zich mee.

Het advies uit 1970 van de Commissie-De Wolff kwam rechtstreeks uit die onderzoekstraditie voort. Planning was een activiteit van onderzoekers, niet van beleidsmakers. Een citaat van de Sociaal Wetenschappelijke Raad, opgenomen in het commissierapport, geeft een inkijkje in de inbreng die de politiek geacht werd te hebben nadat de onderzoekers hun conclusies hadden getrokken: 'De beleidsvertegenwoordigers zouden van hun kant de vertegenwoordigers van de wetenschap moeten wijzen op de beperkte middelen die aanwezig zijn om bepaalde algemene beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, op de weerstanden die wijzigingen in het beleid en de uitvoering daarvan oproepen enz.' (p. 3). 'Planning' werd gedefinieerd als de 'wetenschappelijke beleidsvoorbereiding' en 'ordering' als het 'toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften'; daar zat geen politiek of maatschappelijk proces van beleidsvorming tussen.

2.2.2 Eerst de kennis, dan het plan

De eerste die de planning van stedelijke groei structureel en systematisch in verband bracht met wetenschappelijk onderzoek, was de Britse socioloog en bioloog Sir Patrick Geddes (1854-1932). Dat deed hij in zijn boek 'Cities in Evolution' uit 1915. Op dat moment was de eerste Britse Town Planning Act enkele jaren van kracht, met het doel 'to secure the home healthy, the house beautiful, the town pleasant, the city dignified, and the suburb salubrious' (Cherry 1969, p. 43). De reactie op de ongezonde leefomstandigheden in de geïndustrialiseerde stad klinkt hier onmiskenbaar in door, maar de wet schreef niet met zoveel woorden onderzoek voor.

Geddes' ideeën werden bekend onder het credo 'Survey before plan'. Hij deed een beroep op alle sociale wetenschappen om bij te dragen aan de stadsplanning: 'Thus the renewed art of Town Planning has to develop into an art yet higher, that of City Design – a veritable orchestration of all the arts, and correspondingly needing, even for its preliminary surveys, all the social sciences' (p. 205). Maar ondanks zijn sociologische achtergrond, toont hij zich geen volgeling van het logisch positivisme dat in die tijd in opkomst is. Kennis over stedelijke ontwikkeling is géén universele kennis; Geddes maakte er een punt van dat het beeld van steden en het onderzoek naar steden veel te generiek was. Hij benadrukte wat wij tegenwoordig 'sense of place' zouden noemen. Direct voor de hierboven geciteerde oproep aan alle sociale wetenschappen om bij te dragen, waarschuwde hij voor een te algemene aanpak:

'These two towns [*het grote Nürnberg en het kleine Rothenburg*], then, especially teach the lesson town planners everywhere most need, that town planning is not something which can be done from above, on general principles easily laid down, which can be learned in one place and imitated in another (...). It is the development of a local life, a regional character, a civic spirit, a unique individuality, capable of course of growth and expansion, of improvement and development in many ways, of profiting too by the example and criticism of others, yet always in its own way and upon its own foundations' (p. 205).

Geddes maakte in *Cities in Evolution* nog een andere beweging: die naar de planning op het stadsregionale schaalniveau. Hij mopperde op architecten die niet verder willen kijken dan het enkele gebouw en 'city engineers' die zich slechts bezig wensden te houden met een straat of op z'n best een stratenblok (p. 33). Intussen zag hij Greater-London ongecontroleerd uitbreiden en Manchester en Liverpool aaneengroeien, ten koste van het platteland (de 'country'), hoewel dat in zijn visie een vitale rol heeft in de gezondheid van de stadsbewoners.

Geddes riep op tot wat we gerust een integraal plan voor de stedelijke regio mogen noemen, hoewel de stap van kennis naar actie ontbrak (Faludi 1987, p. 7). In de jaren daarop bleef die lokroep klinken, zowel de wenselijkheid van onderzoek als basis voor het plan, als de opschaling van de planning tot het niveau van de stad en omgeving. Maar de voorvechters van lokaal bepaalde waarden als essentieel onderdeel van zo'n onderzoek raakten verzeild in een onderstroom. Ze bleven van zich laten horen, ze bleven ontwerpen. Bekende namen in Nederland zijn die van de architect Pieter Verhagen (Steenhuis, 2007) en de landschapsarchitect Harry de Vroome (Steenhuis en Hooimeijer, 2009); internationaal is vooral de Amerikaanse journaliste Jane Jacobs er bekend mee geworden (Sennett, 2018). Maar dominant in het denken over planning werden de modernisten.

Deze modernisten probeerden juist te abstraheren van de lokale context. Oplossingen die goed waren voor bewoners van één stad, moesten vanzelfsprekend ook goed zijn voor bewoners van een andere stad. De open verkavelingen en bouwvormen waarmee modernistische architecten licht, lucht en ruimte de stad in wilden brengen, om betere leefomstandigheden voor arbeidersgezinnen te creëren, stonden los van de morfologische of landschappelijke structuur van het plangebied. De doorslaggevende eigenschap van het modernisme in de planning was het vertrouwen in sociaal-wetenschappelijke kennis. Die werd een universele waarde toegedicht.

Het vroege modernisme kreeg zijn stem in de stedenbouw met de CIAM, de Congrès Internationaux d'Architecture Moderne. De Amsterdamse directeur Stadsontwikkeling Van Eesteren was lange tijd voorzitter van deze groep modernistische architecten

(van 1930, kort na de oprichting, tot 1947), de Zwitsers-Franse architect Le Corbusier een van de belangrijkste gangmakers. Le Corbusier publiceerde in 1941 een manifest dat bekend is geworden als het Handvest van Athene.¹¹ Dit was een oproep in 94 genummerde stellingen, afgeleid van het verslag van het CIAM-congres in 1933 op een passagiersschip tussen Marseille en Athene, maar aangevuld en scherper van toon (Van der Woud, 1983).

Industrialisatie had de steden in chaos gestort (stelling 8). De stad kwam op geen enkele manier tegemoet aan de basale biologische en fysiologische behoeften van haar bevolking (stelling 71). Om daar verandering in te brengen, was een plan nodig – dat sprak zozeer vanzelf dat daar geen afzonderlijke stelling aan werd gewijd. Wel wees het Handvest erop dat zo'n plan 'de vier functies van de stad' moet bestrijken: het wonen, het werken, de recreatie en het verkeer; hun interne structuur en hun onderlinge relaties, waarbij de woning het uitgangspunt is en de andere functies daarvan zijn afgeleid (stelling 76, 77 en 78). Bovendien zou zo'n plan de stad moeten benaderen in relatie tot haar regionaal-economische context (stelling 82). Woorden als 'integraal' en 'omvattend' komen in het Handvest niet voor, evenmin als een direct appèl op de noodzaak ervan, maar het hele document ademt wel die sfeer.

Ook de noodzaak van onderzoek voorafgaand aan het plan ('survey before plan') wordt niet genoemd in het Handvest, met uitzondering van onderzoek naar de ontwikkeling van het verkeer. Maar ook in dit geval mag worden gesteld dat het wel in die geest is geschreven. Een van de belangrijkste inspiratiebronnen voor de CIAM was het Algemeen Uitbreidingsplan (AUP) voor Amsterdam uit 1934. Dit plan is uitgegroeid tot het schoolvoorbeeld van het credo 'survey before plan' in de Nederlandse stedenbouwkundige geschiedenis.

Helemaal terecht is dat niet, maakt Van Rossem (1993) duidelijk. Ontwerp en onderzoek verliepen parallel; het voortouw lag eerder bij het ontwerp dan bij het onderzoek. Van Rossem repte van een 'stedenbouwkundige hypothese, die met veel vernuftig survey-werk uiterst plausibel is gemaakt' (p. 293). Het onderzoek bracht een grote mate van nauwkeurigheid aan in dat eerste ontwerp. Bovendien ging het onderzoek door na publicatie van het AUP (Van der Valk 1990, p. 84). De praktijk deed geen recht aan het woord 'before' in 'survey before plan'. Kennisopbouw kent geen logisch eindpunt. Dat bleek rond het AUP en bij vele andere plannen in de jaren nadien.

¹¹ Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM), La Charte d'Athènes or The Athens Charter, 1933. Engelse vertaling door J. Tyrwhitt. Parijs: The Library of the Graduate School of Design, Harvard University, 1946. Te vinden op http://web.archive.org/web/20230206153753/http://www.getty.edu/conservation/publications_resources/research_resources/charters/charter04.html (bezoekt op 27 november 2023).

Hoofdontwerper van het Algemeen Uitbreidingsplan voor Amsterdam (AUP, 1934) was C. van Eesteren, de voorzitter van de CIAM. Dit plan leunde expliciet op uitgebreid onderzoek. Stedenbouwkundige Th. K. van Lohuizen was verantwoordelijk voor het onderzoek, zoals Van Eesteren dat was voor het ontwerp; zij vormden een tweemanschap. Beiden kregen in 1948 een aanstelling als hoogleraar aan wat toen de Technische Hogeschool Delft heette.

De wetenschappelijke benadering waar Van Lohuizen voor stond, omvatte deels ook de onderzoeksvorm die tegenwoordig 'ontwerpend onderzoek' heet. Gebruikmakend van citaten uit een rede van Van Lohuizen uit 1926, omschreef Van Rossem (1993) deze benadering als volgt: 'Dit onderzoek, waarin ook de ontwerper participeert met het maken van schetsen voor de vele mogelijke oplossingen die wetenschappelijk denkbaar zijn, zal langzamerhand duidelijk maken "hoe groot de oppervlakten dienen te zijn voor de verschillende doeleinden bestemd, hoe de stadsdelen van verschillende bestemming het beste ten opzichte van elkaar gesitueerd kunnen zijn en in welke richting hoofdverkeerswegen nodig zijn". Zo komt men tenslotte tot een "leidende gedachte" voor het ontwerp, "die, gerijpt en tot vorm gebracht, de structuur van de stad aan ieder duidelijk zal openbaren"' (p. 135).

Het geloof in de positivistische potentie van de sociale wetenschappen komt hier sterk in naar voren. Van Lohuizen zocht de fundamenteën voor een verantwoorde planvorming in onderzoek naar bedrijvigheid en verkeer (Van der Valk 1990, p. 76), en ook demografische prognoses speelden een hoofdrol. Cijfers en vuistregels vormden de kern van het onderzoek voor het AUP (idem. p. 85). De 'Studie betreffende den toekomstige bevolkingsaanwas' wees uit dat er in het Amsterdam van 2000 minimaal 900.000 en maximaal 1,1 miljoen mensen zullen wonen. Veel meer zullen dat er niet worden: de berekeningen 'leiden tevens tot de verrassende gevolgtrekking, dat het niet alleen mogelijk, doch zelfs geboden is, het algemeen uitbreidingsplan zoodanig in te richten, dat het een beeld geeft van deze toekomstige stad *in haar uiteindelijke vorm, dus als een afgerond en als het ware afgesloten stedenbouwkundig geheel*'.¹²

Maar het onderzoeksprogramma was breder. De reikwijdte van het onderzoek komt naar voren in een 'leidraad' van de provinciale Vaste Commissie voor Uitbreidingsplannen in Noord-Holland, die in 1926 al in concept aanwezig moet zijn geweest (Van Rossem 1993, p. 137). Ook de bestaande toestand en meer praktische onderwerpen maakten er deel van uit, zoals bodemgesteldheid, waterstaat, natuurschoon en grondbezit. Het 'tot hun recht brengen van alle belangen ..., in hun onderlinge waarde gezien, is het wezen van de stedenbouw, moet het kenmerk zijn van elk uitbreidingsplan', aldus deze leidraad, die daarmee de omvattendheid van het onderzoek en het plan beklemtoont. Van Lohuizen noemde dat in zijn oratie (1948) de 'eenheid van het stedenbouwkundig werk'.

¹² AUP 1934, Nota van Toelichting, p. 29, cursivering in origineel.

De ontwerp kwaliteit van het AUP is onomstreden. Amsterdam heeft er zijn kenmerkende structuur aan te danken van stedelijke lobben tussen groene scheggen, een kwaliteit die tot op de dag van vandaag wordt gewaardeerd en in 2021 opnieuw is bevestigd in de gemeentelijke Omgevingsvisie Amsterdam 2050. Maar de verwachting dat het inwonersaantal rond 2000 zou stabiliseren op een niveau van 900.000 tot 1,1 miljoen, dat Amsterdam in dat jaar zijn uiteindelijke vorm gevonden zou hebben, is verre van juist gebleken. Het aantal inwoners bedroeg feitelijk 730.000 in 2000 en 880.000 in 2022, met inbegrip van het in 1966 bij de gemeente gevoegde Amsterdam Zuidoost.¹³ Van Lohuizen en de zijnen hadden niet kunnen bevroeden 'dat een op de drie werkende Amsterdammers in 2000 zijn brood op een kantoorstoel verdient. Zij vermoedden niet dat de forensen uit Muiden, destijds 57 in getal, in 2000 via een vierbaans file thuis zouden moeten komen'.¹⁴

Het zou nu wereldvreemd overkomen om het onderzoek van Van Lohuizen c.s. om deze redenen te diskwalificeren. Niets wees in de jaren dertig op de geopolitieke, economische, culturele en technologische veranderingen die de ontwikkeling van de stad in het restant van de twintigste eeuw hebben bepaald. Net zoals we nu maar weinig benul hebben van de ontwikkelingen die bepalen hoe Amsterdam er rond 2200 uit zal zien. Het verschil is dat men zich nu beter bewust lijkt van wat op die termijn wel te voorzien is (zoals de klimaatverandering) en wat niet.

2.2.3 Planologie, een nieuwe wetenschap

'Lange tijd was de urbanistiek gefundeerd op artistieke overwegingen en zelden op sociologische. Maar langzamerhand begint men te beseffen dat sociologie de belangrijkste basis voor het stedenbouwkundig werk is en met de verdere ontwikkeling van de stedenbouw zal men tot de erkenning moeten komen, dat deze geen onderdeel is van de architectuur – zoals door velen werd en wordt geloofd – maar door en door een sociaal werk is, dat zijn basis vindt in de samenleving en grondt op drie uiterst belangrijke sociale verschijnselen: de bevolkingsbeweging, de sociale verhoudingen en de economische toestanden' (J.M. de Casseres in 1926, geciteerd in 2003 door Van der Cammen en De Klerk, blz 120).

¹³ <https://allecijfers.nl/gemeente/amsterdam/>, bezocht op 8 augustus 2022.

¹⁴ Witsen, P.P. (1999), *Plannen voor 2000: het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam* (column). In: Blauwe Kamer 1999 (3), p. 70. De vierbaansfile is inmiddels uitgedijd tot een zesbaansfile.

Dit waren woorden van Joël Meijer de Casseres (1902-1990), de man die als eerste voorstelde om de termen 'stedebouw' en 'urbanistiek' te vervangen door het wetenschappelijk klinkende 'planologie'. Hij deed dat in een artikel in De Gids uit 1929, dus al voor het AUP het licht zag. De Casseres voorzag een zelfstandige academische status voor dit vakgebied (Bosma, 2003). De naam 'planologie' leidde hij af van de oud-Griekse woorden voor 'de leer van het platte vlak', hoewel de associatie met het Nederlandse woord 'plan' niet aan hem voorbij zal zijn gegaan. Daarmee reserveerde De Casseres het gebruik van het woord 'planologie' voor planning in het ruimtelijke domein. Internationaal kreeg dat geen navolging. In het Engels raakte het woord 'planning' in zwang, maar dat kreeg niet die exclusief ruimtelijke betekenis.

In deze 'planologie' voerde dus het onderzoek de boventoon, niet het ontwerp. Het moest volgens De Casseres (1929) onderzoek zijn naar de vier functies die we ook in het AUP aantreffen: wonen, werken, recreatie en verkeer, aangevuld met de landbouw en natuurbescherming, want de planologie beperkte zich niet tot het stedelijke domein. Het loskomen van lokaal bepaalde omstandigheden en het positivistische geloof in generaliseerbare sociaal-wetenschappelijke kennis maakten het mogelijk om plannen te maken op grotere schaal dan voorheen. Sterker: het was noodzakelijk, want de te onderzoeken sociale en economische verbanden ontstegen de enkele stad of gemeente. De Casseres bepleitte in De Gids een rehabilitatie van de 'streek' als geografische eenheid en stelde voor om die eenheid te hanteren als basis voor het plan en het bijbehorende onderzoek. Hij maakte daarbij de aantekening dat een logische begrenzing van een streek tot de 'moeilijkste planologische opgaven' behoort (p. 380), een waarschuwing die tot op de dag van vandaag weergalmt.

De onderzoekslast was aanzienlijk. In een terugblik op 50 jaar streekplanwerk (Lörzing, 1989) tekende de provincie Zuid-Holland op dat de analysefase voor het streekplan IJsselmonde vijf jaar duurde, van 1931 tot 1936, en een plan opleverde van 580 pagina's. 'Het is te merken dat er jaren op het gebied gestudeerd is. Geen onderwerp wordt overgeslagen, de beschrijvingen zijn vaak uitputtend' (p. 18). Toch, voegt de auteur eraan toe, 'zijn de teksten vaak van een helderheid en een directheid die latere plannen nogal eens missen. Men verloor zich niet in eindeloze nuances, maar bracht duidelijke meningen (en waardeoordelen) naar voren'. Het onderzoek voor het streekplan Westland, dat in 1934 van start ging, moest vanwege de Duitse bezetting worden gestaakt in 1941. Er lagen toen deelnota's over het landschap, recreatie, de rijwielpaden en de economische ontwikkeling. Bovendien hadden de Zuid-Hollandse planologen al geconcludeerd dat het streekplan moest worden uitgebreid met het grondgebied van Den Haag en Rotterdam. Er bestond immers een grote samenhang tussen het functioneren van het kassenareaal en beide stedelijke agglomeraties (Lörzing, p. 15). Dit streekplan is nooit vastgesteld.

Al snel kwam het hele land in beeld als schaalniveau voor de planologie. Op de dag van de Duitse bezetting in 1940 werd het advies van de Commissie-Frederiks openbaar (Van Dam en Vuijsje, 2011). Deze staatscommissie moest adviseren over de herziening van de Woningwet, de wet waarin destijds ook de regels over bestemmings- en streekplannen waren opgenomen. Volgens deze commissie waren er niet alleen veel krachtigere streekplannen nodig, maar ook een nationaal plan. Een proeve daarvan lag al klaar. Stedenbouwkundige W.B. Kloos promoveerde daar kort tevoren op – alleen al het gegeven dat het mogelijk was om op een plan te promoveren weerspiegelde het onderzoeksmatige karakter dat plannen in die tijd geacht werden te hebben. Met een linguïstische redenering wilde Kloos (1939) aantonen dat zo'n nationaal plan alomvattend moet zijn:

‘Bij dit woord [*planologie*] is een beperkte interpretatie uitgesloten, aangezien het alles omvat, wat tot de kunde (logos) van het vlak (planum) — in den zin van nationale ruimte — behoort. Een beperking in de opvatting, welke een verzwakking van de planologische mogelijkheden en een belemmering voor de planologische handeling zou kunnen beteekenen, is hierbij dus a priori uitgesloten’ (p. 3).

En ook Kloos somde de reeks van wonen, werken, ontspannen en verkeer op (p. 6), met, blijkt uit het vervolg, ook aandacht voor landbouw en natuurbescherming.

Over de invulling van het begrip ‘omvattendheid’ lijkt in deze modern-positivistische planningscultuur in wording dus brede overeenstemming te bestaan. Een omvattend planologisch plan gaat over de toekomstige ontwikkeling van wonen, werken, recreatie en verkeer, in verhouding tot landbouw en natuurschoon.

Het optimisme over de mogelijkheden van de planologie was met deze proeve van het nationale plan nog niet ten einde. De ambities schaalden op van stad naar streek, van streek naar land, dus waarom niet van een enkel land naar een internationaal toneel? De Casseres zag er geen been in: ‘Van het

nationale naar het internationale plan is slechts een stap’, en dat internationale plan zou onder de vleugels van de Volkerenbond (de voorloper van de Verenigde Naties) de hele wereld kunnen bestrijken (Zonneveld, 2010). Toen Kloos zijn dissertatie verdedigde, hing over Europa de schaduw van nazi-Duitsland. Desondanks hield hij het optimisme overeind. In zijn inleiding schreef Kloos:

‘Alhoewel een dergelijke, ideële samenwerking [*een Europees plan*] onder de huidige politieke omstandigheden weinig kans van slagen zou bieden, blijft in de duisternis toch steeds één zwak lichtpunt nagloeien, dat alle hoop op een hogere, planologische werelddordering nog niet geheel doet opgeven. Is niet na den wereldoorlog in Genève de onuitroeibare kiem gelegd voor internationale samenwerking op alle gebied? Zou uit dit instituut straks niet een opperste raad op planologisch gebied voor Europa, of een deel daarvan, kunnen opbloeien?’ (p. 3-4).

Na de oorlog stond Nederland voor een enorme wederopbouwopgave. De modernistische plannen en idealen van voor de oorlog bewezen daar goede diensten bij. Gestandaardiseerde, industriële bouwwijzen maakten een hoog bouwtempo mogelijk. Het AUP bood een stevige basis voor de stadsuitleg van Amsterdam. Het gebombardeerde centrum van Rotterdam werd volgens modernistische principes herbouwd. De in 1941 opgerichte Rijksdienst voor het Nationale Plan kon aan het werk, zonder de doem van de Duitse overheersing.

2.2.4 De totaliteit en het geheel

‘De stedenbouw heeft zich van een enkel aspect naar de totaliteit gewend, waarbij deze totaliteit steeds duidelijker in relatie wordt gezien tot – of als deel van – een groter geheel’. Het was 1964. De opmars van de planologie bewoog uitgeverij Het Spectrum ertoe een editie van de populair-wetenschappelijke Aula-reeks aan deze jonge discipline te wijden. Achteraf kan deze pocket, ‘Moderne planologie’ van Willem Steigenga, gezien worden als het vroegste planologische standaardwerk in Nederland.

Steigenga (1913-1974) was de eerste hoogleraar in de planologie in Nederland. In ‘Moderne Planologie’ zette hij uiteen hoe de planologie is voortgesproten uit een steeds uitdijende stedenbouw. Immers, ‘een samenleving welke steeds gecompliceerder wordt, vereist ruimtelijke overzichtelijkheid’ (beide citaten p. 8). De schaal waarop die overzichtelijkheid van belang is, groeide, tot West-Europa aan toe. Maar Steigenga signaleerde nog een ontwikkeling. Die ging niet zozeer over de schaalgrootte van de planologie, maar over de reikwijdte:

‘Het verwezen zijn van ruimte en samenleving heeft steeds duidelijker gevolgen voor de samenhang tussen de ruimtelijke ordening en de economische en maatschappelijke ontwikkeling van een stad, streek of land. Steeds meer blijkt de noodzaak in verschillende gevallen ruimtelijke plannen uit te doen groeien tot ontwikkelingsplannen. Het begrip “comprehensive” planning heeft dan ook reeds zijn intrede gedaan in de planologische literatuur’ (p. 9).

Het woordenspel in het openingscitaat is een voorzichtige voorbode van een spraakverwarring die in de decennia nadien geregeld de kop opstak. Blijkbaar was het overzichtelijke rijtje wonen-werken-ontspannen-verkeer niet meer toereikend. Maar wat kan 'totaliteit' betekenen als het slechts deel is van een 'groter geheel'? Wat bakent de totaliteit af, waaruit bestaat het grote geheel? Hoe is dat veelbelovende 'comprehensive' samengesteld?

In een noot (p. 194-195) verwees Steigenga naar een artikel van Melville C. Branch, de eerste Amerikaan ooit die een PhD-graad in de planning behaalde.¹⁵ Branch (1913-2003) heeft zich tot op hoge leeftijd hard gemaakt voor de doorontwikkeling van planning. Nog in 1990 stelde hij dat de overweldigende problemen waar de wereld voor staat, mede te wijten zijn aan een gebrek aan planning. 'Without effective action made possible by purposive planning, human existence can become intolerable, or the world uninhabitable' (p. xiii).¹⁶ Planning is in zijn benadering een universeel toepasbare werkwijze, zeker niet voorbehouden aan het ruimtelijk domein. Kruisbestuiving tussen professionele planners in het bedrijfsleven, het leger en de burgerlijke overheid zou volgens hem de doeleinden en methoden van de planningsdiscipline verder kunnen brengen.

Branch' artikel waar Steigenga in zijn noot uit citeerde, dateert van 1959 en draagt de beloftevolle titel 'Comprehensive Planning: A New Field of Study'. Branch bracht in het citaat een onderscheid aan tussen ruimtelijke planning, functionele planning en 'comprehensive' planning:

'Physical planning is concerned primarily with the characteristics and arrangements of three-dimensional features on the land. Functional planning focuses on a particular aspect of the total problem. Comprehensive planning is the continued establishment of objectives for an institutional or organizational entity as a whole and the direction of its affairs (...) as to maximize the attainment of these goals'.¹⁷

Waar Branch comprehensive planning koppelde aan de combinatie van doelstellingen van een enkele organisatie, projecteerde Steigenga zelf het begrip op de ruimtelijke eenheid van 'stad, streek of land', conform de nog jonge Nederlandse traditie van de 'planologie'. Comprehensive planning was het veelbelovende vooruitzicht van samenhang tussen deze intrinsiek ruimtelijke planologie en de economische en maatschappelijke ontwikkeling. Precies dat is wat de Commissie-De Wolff in 1970 wilde bereiken met haar advies over 'integrale planning'.

¹⁵ <https://archives.library.vcu.edu/repositories/5/resources/151> (bezoekt 11 april 2022).

¹⁶ geciteerd door Brad Bullock in een bespreking van Branch' boek *Planning: Universal Process* in *International Social Science Review* 67-1 (winter 1992), p. 44-47.

¹⁷ *Journal of the American Institute of Planners*, 25 (3), p. 115-120. Steigenga verwijst naar p. 115.

Het eerste plan dat ook in naam integraal was, liep echter uit op een teleurstelling. Al snel na de Commissie-De Wolff gingen verschillende departementen en de provincies Drenthe, Friesland, Groningen en Overijssel aan de slag met het 'Integraal Structuurplan Noorden des Lands'. Het verscheen pas in 1979, acht jaar na het initiatief, en voldeed niet aan de oorspronkelijke verwachtingen. Het rapport zelf zette uiteen waar het misging:

'Onderzoekinstellingen verwachtten naast opdrachten een ontwikkeling op het gebied van integrale planning in wetenschappelijk opzicht. Beleidsinstanties rekenden met een vooruitgang in de coördinatie van het beleid. Inspraakdeskundigen hoopten op een grotere participatie van de bevolking. Provinciale besturen en bevolkingsgroepen keken uit naar een verdere beleidsvorming ten gunste van het Noorden en naar een financiële versterking van het beleid'.¹⁸

Het latere oordeel van Van der Cammen en De Klerk, chroniqueurs van de Nederlandse ruimtelijke ordening, was resoluut: 'in de verste verte niet integraal' (1986, p. 296). Het plan zou bestaan uit een 'wat zwaarder aangezette replica van het bestaande regionaal-economische beleid' en 'een serie voorgenomen maatregelen op het gebied van het regionale welzijn'.

2.2.5 Stap voor stap

Kort daarna maakte de planning een 'communicatieve wending' door. De aandacht werd verlegd naar overleg, onderhandeling, inspraak en participatie bij de totstandkoming van een plan, kortom: naar het planproces. Net als het eerdere werk van Geddes, kreeg ook de modernistische planning het verwijt dat die 'de stap van kennis naar actie' mist (Faludi en Waterhout, 2006; Friedmann, 1987; Tate, 2021). Maar dat is niet het hele verhaal. Ook de kennis zelf schoot tekort – alle wetenschappelijke aspiraties ten spijt. Dat had alles te maken met het positivistische kennisbeeld. De factoren die op de ruimtelijke ontwikkeling inwerken bleken veel groter in aantal en onvoorspelbaarder dan gedacht. En het idee dat een gedegen, objectieve kennisbasis als vanzelf tot een plan zou leiden waar iedereen van overtuigd is, bleek een misvatting. Het veronderstelde een homogene en stabiele waardeopvatting, in weerwil van een steeds pluriformer wordende samenleving.

¹⁸ Geciteerd door kamerlid Van Dis (SGP), aangetroffen in De Banier, het partijorgaan van de SGP, van 29 november 1979. Vindplaats https://www.digibron.nl/viewer/collectie/Digibron/id/tag:Banier,19791129:newsml_f520f1b55eab604978a6072e18b52404, bezocht op 11 april 2022.

In de westerse wereld bestaat geen voorbeeld van een centraal, integraal plan dat de economische, sociaal-culturele en ruimtelijke planning combineert én succes heeft gehad. Integendeel, centrale planning kwam in hoog tempo in een kwaad daglicht te staan (Van Putten 2020, p. 103-106). Met zijn technocratische karakter en homogene waardeopvatting zou die anti-politiek zijn (Van Gunsteren 1976, p. 12: 'Orthodox planning and politics cannot go together'); getuigen van een opvatting van bestuur als 'machine' die bovendien 'sterk top-down gestuurd' is (Frissen 1996, p. 18).

Deze omslag verliep in het begin van de jaren 1970 snel. Maar ze kwam niet uit de lucht vallen. Zoals gezegd bleef in de ontwerpwereld een onderstroom bestaan die hechtte aan lokaal bepaalde waarden en afstand nam van de abstracties van het modernisme. Ook onder bestuurlijk georiënteerde wetenschappers bestond zo'n onderstroom die de uitgangspunten onder het ideaal van 'comprehensive planning' ter discussie stelde. De belangrijkste vertolkers daarvan waren Lindblom en Etzioni. Zij traden min of meer in de voetsporen van wetenschapsfilosoof Karl Popper (1902-1994). Hij presenteerde in zijn beroemd geworden werk 'The Open Society and Its Enemies' (1945) een fundamenteel andere kijk op de wetenschappelijke grondslag van beleid. Deze was in lijn met zijn falsificatietheorie voor de wetenschap, die stelde dat iedere theorie zich open moet stellen voor falsificatie door waarneming, en dat die theorie geldt totdat deze weerlegd is. 'De enige manier waarop men geoorloofd is de sprong van afzonderlijke ervaringen naar algemene uitspraken te maken, is langs negatieve weg, dus wanneer een bepaalde gebeurtenis een wet weerlegt' (Koenis 2014, p. 78). Doorredenerend naar de wereld van het beleid, pleitte Popper ook voor een overheid die leert van haar fouten. Hij zag een overheid die kleine stappen vooruit zet. Al die stappen leveren kennis op (door resultaat of teleurstelling). Popper noemde dat in *The Open Society and Its Enemies* 'piecemeal engineering', en hij zette dat tegenover 'utopian engineering':

'... the piecemeal method permits repeated experiments and continuous readjustments. (In fact, it might lead to the happy situation where politicians begin to look out for their own mistakes instead of trying to explain them away and to prove that they have always been right. This would mean the introduction of scientific method into politics, since the whole secret of scientific method is a readiness to learn from mistakes)' (p. 144).

Kleine stappen vooruit is ook de essentie van het denken van de Amerikaanse bestuurskundige Charles E. Lindblom (1917-2018). Hij maakte naam met een artikel uit 1959 dat de enigszins bedrieglijke titel 'The Science of "Muddling Through"' droeg. Bedrieglijk, omdat hij geenszins voorstelt om maar wat aan te modderen. Wel ziet hij ambtenaren in de praktijk voortmodderen, door niet meer dan steeds kleine stappen vooruit te zetten. Lindblom verklaarde dat uit een enorme afstand tussen het rationeel-wetenschappelijke planningsmodel en de dagelijkse omstandigheden waaronder beleidsmakers moeten werken:

'It assumes intellectual capacities and sources of information that men simply do not possess, and it is even more absurd as an approach to policy when the time and money that can be allocated to a policy problem is limited, as is always the case' (p. 80).

Lindblom probeerde een methodische en systematische aanpak te formuleren die deze beperkingen wel erkent. Het onderscheid dat hij maakte is dat tussen wortel ('root') en tak ('branch'). De rationeel-omvattende methode ('rational-comprehensive method') duidde hij aan als wortel: 'starting from fundamentals anew each time, building on the past only as experience is embodied in a theory, and always prepared to start completely from the ground up'. De tweede methode, meer incrementalistisch van aard, is de tak: 'continually building out from the current situation, step-by-step and by small degree' (beide citaten p. 81). Steeds worden dan opeenvolgende, beperkte vergelijkingen gemaakt tussen overzienbare alternatieven. De eerste achtte Lindblom geschikt voor relatief overzichtelijke problemen, de tweede voor complexe vraagstukken.

Lindblom onderbouwde deze stellingname met een verwijzing naar de rol van sociale waarden in de besluitvorming (overigens niet specifiek van ruimtelijke aard). Bij complexe problemen zijn veel verschillende waarden in het spel. Een bestuurder kan niet op voorhand beoordelen welke waarden in de samenleving voorrang hebben, kan zelfs de eigen waarden niet in absolute zin rangschikken. Zijn of haar prioriteiten zijn afhankelijk van de omstandigheden waaronder die waarden in het spel zijn en de winst die in een concreet geval op de verschillende waarden te behalen valt. In de kleine stappen van het *branch*-model zijn die afwegingen behapbaar. Het *root*-model leidt bij toepassing in complexe vraagstukken onvermijdelijk tot versimpeling:

'Limits on human intellectual capacities and on available information set definite limits to man's capacity to be comprehensive. In actual fact, therefore, no one can practice the rational-comprehensive method for really complex problems, and every administrator faced with a sufficiently complex problem must find ways drastically to simplify' (p. 84).

Beide methodes leiden dus tot versimpeling, maar in de incrementele *branch*-methode is dat een doelbewuste, beredeneerde versimpeling en in de rationeel-omvattende *root*-methode een opportunistische ad hoc-versimpeling.

Deze methode heeft een belangrijk nadeel. De Amerikaans-Israëliische socioloog Amitai Etzioni (1929-2023) wees daarop in zijn pleidooi uit 1967 voor 'mixed-scanning', een 'third way' naast de beide methodes die Lindblom tegenover elkaar zette. Dat nadeel is het gebrek aan richting op de lange termijn:

‘While an accumulation of small steps could lead to a significant change, there is nothing in this approach to guide the accumulation; the steps may be circular-leading back to where they started, or dispersed-leading in many directions at once but leading nowhere’ (p. 387).

Als een tweede nadeel noemde Etzioni de relatief grote gevoeligheid voor bestaande machtsverhoudingen. Tegelijk onderschreef hij het bezwaar tegen de bovenmenselijke verwachtingen die de rationeel-omvattende methode impliceert.

Etzioni stelde dat overheidsbeleid zowel fundamentele als incrementele beslissingen vereist. Fundamentele beslissingen bepalen de richting voor de lange termijn en bieden context aan de incrementele beslissingen, die puur in aantal veel omvangrijker zullen zijn. Maar bij het nemen van fundamentele beslissingen kunnen allerlei details en specificaties buiten beeld blijven; hierin verschilt de mixed-scanning van het rationeel-omvattende model. Welke vraagstukken als fundamenteel worden aangemerkt en welke als incrementeel is volgens Etzioni een beleidskeuze. Wel tekende hij aan dat er in dit opzicht een verschil is tussen democratieën en totalitaire systemen. Een democratie hecht relatief veel belang aan overleg en draagvlak, ‘a need which reduces their capacity to follow a long-run plan’. De nadruk ligt daarom bij incrementele beslissingen. Totalitaire systemen zullen eerder inzetten op de fundamentele beslissingen: ‘[they] can plan more but they tend to overshoot the mark’ (beide citaten p. 391).

In 1973 ontleedden Rittel en Webber de problematische verhouding tussen kennis en planning verder. Op wetenschappelijk onderzoek kan je geen planning bouwen, stelden zij. Want: ‘The kinds of problems that planners deal with – societal problems – are inherently different from the problems that scientists and perhaps some classes of engineers deal with. Planning problems are inherently wicked’. Dat geldt voor vrijwel alle beleidsproblemen, ‘whether the question concerns the location of a freeway, the adjustment of a tax rate, the modification of school curricula, or the confrontation of a crime’ (beide citaten p. 160). Ze beschreven tien eigenschappen van deze ‘wicked problems’, oftewel ‘ontembare problemen’, een term die is blijven hangen in het vocabulaire van de ruimtelijke planning. Veel van die eigenschappen hebben te maken met het unieke karakter van een probleem, mede veroorzaakt door de wisselende context waarin een probleem optreedt, en de onmogelijkheid om het probleem en de oplossing scherp af te bakenen. Alles vraagt interpretatie.

- There is no definitive formulation of a wicked problem.
 - Wicked problems have no stopping rule.
 - Solutions to wicked problems are not true-or-false, but good-or-bad.
 - There is no immediate and no ultimate test of a solution to a wicked problem.
 - Every solution to a wicked problem is a “one-shot operation”; because there is no opportunity to learn by trial and error, every attempt counts significantly.
 - Wicked problems do not have an enumerable (or exhaustively describable) set of potential solutions, nor is there a well-described set of permissible operations that may be incorporated into the plan.
 - Every wicked problem is essentially unique.
 - Every wicked problem can be considered to be a symptom of another problem.
 - The existence of a discrepancy representing a wicked problem can be explained in numerous ways. The choice of explanation determines the nature of the problem’s resolution.
 - The planner has no right to be wrong.
-

Wat opvalt in deze benadering, en eigenlijk ook al in die van Etzioni en in mindere mate Lindblom, is de vereenzelviging van planning met het oplossen van problemen. Natuurlijk, de modernistische architecten van de CIAM hoopten ook problemen op te lossen. Het Handvest van Athene staat er vol mee. Maar, geholpen door de sterke stedelijke groei van dat moment, werkten zij aan stadsuitbreidingen waar die problemen niet langer zouden optreden. Zij ontwierpen een nieuwe toekomst. Wie acute problemen aan het oplossen is, heeft in feite al gekozen voor het incrementele pad van Etzioni. Wie kiest voor Etzioni’s ‘fundamentele’ pad, wil die problemen voor zijn. Die zoekt een toekomst, een utopische wellicht, waar structurele problemen zijn weggewerkt en vraagt zich vervolgens af wat ervoor nodig is om de werkelijkheid dichter bij dat beeld te brengen.

In de probleemoplossende sfeer loopt de route naar een integraal ruimtelijk plan, op modernistische leest geschoeid, hier dood – en dus ook de zoektocht naar een definitie. Aan het modernisme houden we wel de notie over dat planning ook een meer visionaire rol kan hebben, op relatief grote afstand van de praktische, al dan niet ontembare problemen waar het openbaar bestuur dagelijks mee te maken heeft. Al vanaf Geddes en de CIAM zetten planners zich in om een maatschappelijk ideaal te vertalen in ruimtelijke structuren. Dat gebeurt nog steeds, in bevolgen beleidsplannen, prijsvragen en publicaties. In die zin is de erfenis van deze periode ook nu nog inspirerend.

2.2.6 Bronpunt van het integrale plan

Het gebruik van kennis in de planning of het ontwerp van de ruimte was geen uitvinding van het modernisme. Het was weliswaar een reactie op een periode waarin de politiek de neiging had om weg te kijken van sociale wantoestanden en waarin eigenbelang hoogtij vierde, maar veel langere tradities daarvoor lieten een directe band zien tussen kennis en ruimtelijke plannen. Romeinse architecten benutten militaire kennis en kennis van handelsrelaties bij de locatiekeuze en het ontwerp van hun castella langs de limes (Colenbrander c.s., 2005). De droogmakerij Beemster is in de zeventiende eeuw gepland en ontworpen met inzet van agrarische, morfologische, civieltechnische en (voor wat betreft de landgoederen in het zuidoosten van de polder) esthetische kennis (Bossaers en Misset, 2012). De negentiende-eeuwse tuindorpen kwamen voort uit sociale en esthetische inzichten (De Klerk, 1980). In al die gevallen was de toe te passen kennis geselecteerd op grond van de maatschappelijke opgaven die het plan beoogt in te lossen.

Het modernisme koos voor de inzet van hoofdzakelijk sociale en economische kennis, in reactie op de maatschappelijke opgaven zoals de aanhangers die destijds ervoeren. Daarin zit geen principieel verschil met de periode daarvoor. Wat nieuw was, was het geloof in absolute (positivistische) sociaal-wetenschappelijke kennis en de universele toepasbaarheid daarvan. Dat geloof leidde tot het ideaal van integraliteit, aanvankelijk voor stedelijke uitbreidingen waarbij de groei van wonen, werken, voorzieningen en infrastructuur gelijk moest oplopen, en uiteindelijk in de vorm van een integraal plan dat planning vanuit het ruimtelijke, economische en sociale gezichtspunt verbond.

Voor de planologie geldt het modernisme daarom als bronpunt. De verwachtingen en idealen van deze stroming stonden aan de wieg van het integrale ruimtelijke plan. Veel auteurs stellen dat deze periode nog steeds bepalend is voor de praktijk van de ruimtelijke planning.¹⁹ Hoewel het absolute en universele karakter van sociaal-wetenschappelijke kennis van meet af aan omstreden was en inmiddels een illusie is gebleken, zou de planning haar rationaliteit ook nu nog ontleen aan positivistische kennis over fenomenen, tendensen en verbanden. Ze kan in deze gedachtegang doelgericht interveniëren in maatschappelijke ontwikkelingen omdat deze beheersbaar zo niet maakbaar worden geacht. Dat kan een verklaring zijn voor het aanhoudende belang dat aan een integraal ruimtelijk plan wordt gehecht.

¹⁹ Bijvoorbeeld:

– Davoudi (2021): 'The conventional concept of planning is so deeply linked to the Euclidian mode [*het modernistische idee van een tabula rasa, PPW*] that it is tempting to argue that if the traditional model has to go, then the very idea of planning must be abandoned' (p. 14).

>>>

Maar om tot een definitie te komen van een 'integraal ruimtelijk plan' die ook in deze tijd zinvol en toepasbaar is, moet een ander pad worden gevonden dan het modernistische. Het verband met de kennisbasis onder de ruimtelijke planning hoeft niet overboord. Maar er is wel behoefte aan een andere kijk op de omgang met kennis: minder absoluut, minder universeel, minder sterk leunend op de sociale wetenschappen. Kortom: een andere epistemologie. Dat pad wordt verkend in de volgende paragraaf, waarin aansluiting wordt gezocht bij een andere kennisgeoriënteerde stroming: het pragmatisme.

2.3 Kennis in de actie

Rond dezelfde tijd als de opkomst van het modernisme (het einde van de negentiende eeuw), ontwikkelde zich in de Verenigde Staten een filosofische stroming die heel anders aankeek tegen de relatie tussen kennis en actie. Kennis leidt niet automatisch tot actie, zoals de modernisten meenden. Maar er is evenmin sprake van een 'stap van kennis naar actie' die zou ontbreken. Kennis en actie zijn niet volgtijdelijk. Nee, kennis *komt voort* uit de actie. Voor de planning is dat een essentieel verschil.

Kennis wordt niet op afstand opgedaan, maar in de praktijk. Daar moet kennis zich voortdurend als 'waarheid' bewijzen. Om die reden wordt deze brede Amerikaanse stroming aangeduid als het 'pragmatisme'. Met 'pragmatisch' in de zin van 'handelen naar bevind van zaken' heeft dit gedachtegoed weinig van doen. Ik noem de filosofische stroming daarom 'pragmatistisch' en haar volgelingen 'pragmatisten' (analoog aan 'modernistisch' versus 'modern'). Nu zouden we hun ideeën misschien postmodern of poststructuralistisch noemen (Healey 2009, p. 287).

>>>

- Beunen c.s. (2016): 'The recurring modernist ideologies underlying planning tend to install overoptimistic expectations about the possibilities for science to understand socio-ecological systems, define problems, and design and implement solutions. As a consequence contemporary planning organisations, procedures, policies, plans, and practices are often strongly based upon the idea that they can be used to steer and control spatial developments' (p. 114).
- Healey (2006): 'In many strategies, "scale" is primarily understood in terms of levels of government responsibility, which again tends to treat territory as a hard-edged container. As a result, there is little pressure to displace traditional concepts, with their focus on boundedness and the internal cohesion of a narrowly-understood range of territorial relations. This leads to a weak intellectual basis for spatial strategies, which makes them easy to challenge and demolish' (p. 535).
- Selle (2007) richt zijn pijlen vooral op de wetenschap: 'Die Diskussion über "die Planung" wird noch immer beeinflusst von realitätsfernen Vorstellungen aus dem letzten Jahrhundert, ist normativ überfrachtet und hat sich durch erhebliche begriffliche Unschärfen in nicht enden wollenden Missverständnissen verloren. Die wissenschaftliche Kommunikation ruckelt, wird zäh, verliert den Bezug zur Praxis und droht in die Irrelevanz abzustürzen' (p. 17).

2.3.1 Pragmatistische traditie

Denkers als William James (1842–1910), John Dewey (1859–1952) en meer recent Richard Rorty (1931–2007) verwierpen het beeld van een ‘waarheid’ die klaarligt om door wetenschappers ontdekt te worden. Kennis telt als ‘waar’ wanneer het in de praktijk blijkt te werken, als er brede overeenstemming is dát het werkt en alleen voor zolang dat het geval is (Groot 2007, p. 17). Wat vandaag als waar geldt, hoeft dat morgen niet meer te doen, en wat hier in Nederland als waar geldt, hoeft dat elders op de wereld niet te doen. Of hoeft er later in de tijd of elders in de wereld niet *toe* te doen: de vraag naar waarheid is nutteloos als het antwoord voor niemand verschil maakt (James 1907, p. 88). Het modernisme twijfelde niet aan de voorspellende waarde van wetenschappelijke kennis, zelfs niet in het sociaal-wetenschappelijke domein. Het pragmatisme houdt altijd rekening met verschuivingen in wetenschappelijke inzichten, veroorzaakt door praktijkervaringen, ook in het natuurwetenschappelijke domein. De wetenschaps- en beleidsfilosofie van Karl Popper klinkt hierin door, met dat verschil dat Poppers filosofie vooral gespitst is op het elimineren van gebleken fouten (Koenis 2014, p. 83) en het pragmatisme juist ontvankelijk wil zijn voor nieuwe, constructieve ideeën en opvattingen.

Doorberedeneerd naar de ruimtelijke planning betekent dit, dat ieder plan of project wordt opgezet in het besef dat het zichzelf in de praktijk moet bewijzen. Iedere situatie is immers uniek. Identieke precedënten zijn er niet, want er zijn geen twee locaties die in ieder opzicht gelijk zijn, en de omstandigheden wijzigen in de tijd. Dus de vraag of iets ‘werkt’ is vooraf vooral een geloof, een overtuiging, gesterkt door ervaring en logica weliswaar, maar geen zekerheid. Als transformatie van het ene kantoorgebouw tot een wooncomplex een succes is (oftewel ‘werkt’), hoeft de volgende dat niet te zijn, en de daaropvolgende misschien weer wel. Elk getransformeerd kantoorgebouw draagt bij aan de kennis van de succes- en faalfactoren. De ‘praktijk’ waarin kennis wordt bevestigd, ontkracht of opgedaan is in de ruimtelijke planning zowel de praktijk van het plannen maken, als de praktijk van de feitelijke ruimtelijke ontwikkeling. Wanneer aan deze kennisopbouw in de praktijk van het ruimtelijk ontwikkelen voorbij wordt gegaan, ontstaat wat Dewey in 1933 een ‘*planned society*’ noemde, waarin het heden ondergeschikt is aan een strikt nagejaagd toekomstbeeld, in plaats van een volgens hem veel nastrevenswaardigere ‘*planning society*’, die zich bezighoudt met de toekomst in het besef dat alleen het heden kan worden aangestuurd:

‘We believe profoundly that society requires planning, that planning is the alternative to chaos, disorder and insecurity. But there is a difference between a society which is planned and a society which is continuously planning—namely, the difference between autocracy and democracy, between dogma and intelligence in operation, between suppression of individuality and that release and utilization of individuality which will bring it to full maturity’ (editie 2008, p. 76).

Uit het citaat van Dewey blijkt dat het pragmatisten niet alleen te doen is om voortschrijdend inzicht en hoe daar in een politieke context mee kan worden omgegaan. Voortschrijdend inzicht kan ook in een modernistische uitleg worden onderkend en benut, als volgende bouwsteen in het werken aan generiek toepasbare kennis. Dewey legt het verband met individualiteit. Aan een 'planned society' ligt kennis ten grondslag waar niet iedereen zich door aangesproken voelt. Mensen onderschrijven die kennis niet altijd en leggen zich er niet zonder meer bij neer.

Kennis is altijd betwistbaar, volgens het pragmatisme. Er is geen kennis die voor iedereen, altijd en overal het onderscheid maakt tussen 'waar' en 'onwaar'. Rorty ging zover dat hij niet van een 'pragmatistische epistemologie' wilde weten, omdat het hele idee van een intrinsieke waarheid wordt afgewezen (1989b, p. 170). Volgens hem is er geen onderscheid mogelijk tussen 'feit' en 'waarde'. Dit begrippenpaar bevindt zich op een glijdende schaal; een waarde die algemeen gedeeld wordt krijgt dezelfde betekenis als een feit; andersom kan de betekenis van een feit zodanig betwist worden dat het niet meer als geaccepteerde waarheid, dus als feit, mag gelden.

De titel van een van Rorty's belangrijkste werken, 'Contingentie, ironie en solidariteit' (1989a), geeft kernachtig weer waar het hem om gaat. Ieders persoonlijke moraliteit, zijn of haar individuele waardestelsel, komt niet zozeer voort uit een menselijke essentie die in alle zielen huist, maar uit een min of meer toevallige samenloop van cultureel bepaalde invloeden ('contingentie'). Dat waardestelsel bepaalt wat als 'waar' wordt aangenomen en wat niet. Het waardestelsel is vervat in een 'vocabulaire', en ontwikkeling van dat waardestelsel is alleen mogelijk door het eigen vocabulaire te relativeren ('ironie') en door open te staan voor andere vocabulaires. Rorty noemde de literatuur als voornaamste bron daarvan. 'Solidariteit' gaat over de manier waarop het individu zich, gegeven dat individuele waardestelsel, verhoudt tot de samenleving als geheel. Wat accepteer je van anderen, die redeneren vanuit een afwijkend waardestelsel? Als links-liberaal denker zag Rorty deze solidariteit als belangrijkste conditie voor maatschappelijke vooruitgang.

Dat is door te vertalen naar de ruimtelijke ontwikkeling: mensen moeten tot op zekere hoogte accepteren dat er ingrepen plaatsvinden in hun eigen leefomgeving die niet in overeenstemming zijn met hun persoonlijke waardestelsel, of zelfs het waardestelsel van een gemeenschap waar ze deel van uitmaken. Maar als dat gebeurt vanuit een politieke of economische machtsverhouding, kan het pijnlijk en vernederend zijn.

WAARDEN IN DE VIJFDE NOTA RUIMTELIJKE ORDENING (2000)

Van alle nationale nota's over de ruimtelijke ordening die sinds medio 20^e eeuw verschenen, was de Vijfde Nota uit 2000 het meest expliciet over de waarden 'die richting geven aan de ruimtelijke inrichting van Nederland'. Ze werden gepresenteerd als 'de zeven criteria van ruimtelijke kwaliteit' (p. 8):

- ruimtelijke diversiteit,
- economische en maatschappelijke functionaliteit,
- culturele diversiteit,
- sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid,
- menselijke maat.

Deze zeven criteria waren weer verdwenen in de sterk gewijzigde versie van de Vijfde Nota die het kabinet in 2004, gecombineerd met het Structuurschema Groene Ruimte, ter vaststelling aanbood aan het parlement onder de naam 'Nota Ruimte'. Daarin kreeg 'ruimtelijke kwaliteit' weer de omschrijving die ook in de Vierde Nota uit 1988 was opgenomen en sindsdien (in varianten) gemeengoed is gebleven: toekomstwaarde, gebruikswaarde en belevingswaarde (p. 28).

Rorty (1989a) stelde met nadruk dat contingentie, ironie en solidariteit geen collectieve maar individuele waardestelsels bepalen: 'We moeten ophouden met proberen zelf-creatie en politiek te combineren, vooral als we liberalen zijn' (p. 196). De 'ironie' stelt iemand in staat om het eigen waardestelsel te bevragen. In Rorty's liberalisme is er geen plaats voor een overheid (of kerk, of andere autoriteit) om die waarden te bevragen, laat staan op te leggen.

Habermas maakte het onderscheid tussen een belangenstrijd die strategisch kan worden overbrugd en een waardestrijd waar geen overeenstemming over mogelijk is. Zo'n waardestrijd vraagt om 'gelijkberechting' (Keulartz 2014, p. 305). Buiten het ruimtelijke domein zijn thema's als abortus en euthanasie geïjkte voorbeelden. Binnen het ruimtelijk domein kan die bijvoorbeeld tot uiting komen in discussies over verdienvermogen versus rentmeesterschap, individueel initiatief versus landschappelijk beeld, of – concreter – over de bereikbaarheid van winkels voor het autoverkeer versus de aantrekkelijkheid van de openbare ruimte voor voetgangers. De waarden-gemeenschappen waarbinnen zoets als een gedeelde waarheid bestaat, snijden soms dwars door de geografisch bepaalde gemeenschap die de ruimtelijke planning bedient.

De planning moet zien om te gaan met het ontbreken van een breed geaccepteerde waarheid. Dan kan alleen de geïnstitutionaliseerde waarheid als status quo (als norm in het hier en nu) gelden, maar die norm zal voortdurend worden beproefd en betwist. 'Een rechtvaardige staat is eerst en vooral een zich moreel rechtvaardigende staat', concludeerde Boutellier (1993, p. 217) op basis van onder meer het werk van Rorty.

WAARHEDEN OVER DE KLIMAATVERANDERING

De zin 'Het klimaat verandert' is waar in de zin dat die uitspraak op veel waarnemingen steunt. Maar het discours waarin die zin betekenis krijgt, verandert. Vijftig jaar geleden veranderde het klimaat ook, maar stond de zin 'Het klimaat verandert' niet voor meer dan een notie onder wetenschappers op zoek naar meteorologische patronen. In onze tijd heeft de zin voor de meeste Nederlanders een alarmerende betekenis (maar in het vocabulaire van sommige diepgelovigen misschien de religieuze betekenis van een zondvloed, of in dat van complotdenkers een onderdrukkende betekenis). Over vijftig jaar is de betekenis van de zin voor de meerderheid van de Nederlanders wellicht berustend, wellicht catastrofaal, wellicht optimistisch – als het tempo bedwongen is en de maatregelen voor klimaatbestendigheid en adaptiviteit tot een mooier landschap, meer biodiversiteit en een gezondere leefomgeving hebben geleid.

De betekenis die aan het feit 'het klimaat verandert' wordt gehecht werkt door in de manier waarop ruimtelijke maatregelen voor klimaatadaptatie worden ontvangen, zoals het gebruik van een polder om water te bergen. Wie er een alarmerende betekenis aan hecht, zal er (enigszins) gerustgesteld door zijn. Wie er een religieuze betekenis aan koppelt, zal het misschien vergeefse moeite vinden. Complotdenkers zouden kunnen vermoeden dat de overheid het land wil afpakken van de landbouw. In de praktijk zijn zoveel mensen overtuigd van de alarmerende betekenis, dat deze als waarheid is gaan gelden. De overheid kan daar de legitimatie aan ontleen om een polder als waterbergingsgebied aan te wijzen.

Eigen aan de ruimtelijke planning is echter dat altijd interferentie optreedt met andere waarden, die al dan niet de status van een geaccepteerde waarheid hebben verworven. Bijvoorbeeld de betekenis die mensen verbinden aan de lange traditie van een agrarisch familiebedrijf, of aan een gevoeld recht op een woning bij een achterblijvende woningbouwproductie. Dat maakt ruimtelijke planning tot een waardestrijd.

Boutellier (1993) stelde dat de morele ondergrens van een geseculariseerde, pluriforme samenleving niet gebonden is aan een godheid of een collectiviteit, maar aan de positie van het 'slachtoffer', de persoon of groep die de dupe is van het beleid of het systeem (p. 28). Andere waarden, ook als die een moreel karakter hebben, zijn individueel bepaald en contextgebonden, en moeten daarom bij de toepassing in beleid uitgelegd en verdedigd worden. Morele waarden zijn niet juist of onjuist. Ze zijn 'geldig' of 'ongeldig', en die geldigheid wordt bepaald door wat in een bepaalde context als gerechtvaardigd wordt beschouwd (Boutellier 1993, p. 178).

2.3.2 Planologische interpretaties van het pragmatisme

Dat het pragmatisme in meer of mindere mate sporen heeft nagelaten in de ruimtelijke planning, wordt door veel auteurs onderschreven. Healey (2009), Hoch (2007, 2018, 2019) en Lester (2019) hebben die invloed grondig geanalyseerd. Over hoe die invloed eruit ziet, hoe die gestalte heeft gekregen en hoe die zich verhoudt tot het modernisme bestaat echter opvallend weinig eensluidendheid.

McConnell (1981, p. 27) legde de nadruk op de overeenkomst met het modernisme. Beide stromingen dienden zich al rond het begin van de twintigste eeuw aan, beide met de inzet om beter beredeneerde beleidskeuzes te kunnen maken. Samen leidden zij volgens hem tot een planning met wetenschappelijke grondslag:

‘The “scientific approach” introduced to public planning in the 1950s was derived from Positivist and Pragmatist doctrines. The growth of policy science and of scientific methods in planning was based on the belief that decisions should be made rationally in pursuance of agreed objectives, and in knowledge of the costs and benefits of alternative strategies; and that this method of public decision-making should help to balance the political and subjective element in decision-making’ (p. 27).

McConnell benaderde beide stromingen als wetenschapsfilosofieën, die zich niet van elkaar onderscheiden in de waarde die aan wetenschappelijke kennis in de planning wordt gehecht, maar in de vraag wanneer je kennis ‘wetenschappelijk’ kunt noemen – wat je als ‘waar’ kunt aanmerken en hoe je aan die kennis komt. Faludi (1987, p. 20–24 en 110) merkte het pragmatisme aan als wegbereider voor het modernistische planningsmodel, precies om die reden: de inbreng van wetenschappelijke kennis in de planning.

Andere auteurs trokken een rechte lijn tussen het pragmatisme en de communicatieve wending die de planning maakte nadat het geloof in de modern-positivistische ‘comprehensive planning’ verdween. Zij benadrukten de pragmatistische notie dat kennis niet alleen wordt opgedaan in onderzoekssituaties, maar ook in de praktijk. Als kennis in de praktijk wordt opgedaan, kan die kennis ook in de praktijk worden opgehaald. Planning moet dus te rade gaan bij mensen en organisaties die met elkaar ‘de praktijk’ vormen. In de woorden van Hoch (2018): ‘The pragmatists turn to action and research rather than abstract theory to provide practical insight and evidence about the consequences for purposeful plans’ (p. 125). Daaruit volgt volgens hem dat communicatie met (of participatie van) betrokkenen essentieel is:

‘The pragmatist insists that plans for change include the knowledge and experience of people likely to be touched by the consequences. Their involvement offers crucial insight about the practical meaning of the imagined effects for proposed changes, but also acceptable and feasible means for reconciling complex differences in useful and legitimate compromise’ (p. 127).

Het is hier dus vooral de kennisbron die het pragmatisme zou onderscheiden van het modernisme. Praktijkkennis telt volgens Hoch mee in de planning. Daarbij moet worden aangetekend dat de neiging kan ontstaan om ook kennis die in een participatieproces wordt opgedaan, te verabsoluteren. Ook praktijkkennis is volgens het pragmatisme echter geen universele waarheid, maar afhankelijk van persoons- en contextgebonden waardestelsels. Net als een plan dat zich baseert op abstracte theorieën, kan een plan dat zich baseert op praktijkkennis achterhaald en omstreden raken.

Ook Salet (2018) legde een direct verband tussen het pragmatistische denken en de communicatieve wending in planning, meer in het bijzonder met participatie. Hij signaleerde dat daar een onvoldragen kennisbasis uit voortkomt en ondervinding dat door naast een pragmatistische denklijn een ‘institutionele’ denklijn te zetten. Instituties omschreef hij als ‘patterning sets of public norms which impose conditions on social interaction’ (p. 6): normatieve patronen die een min of meer vaste plaats in een samenleving hebben verworven. Salet zette dit institutionele denken als volgt af tegen het pragmatistische denken:

‘While pragmatism positions its analysis of problem solving in the *direct reciprocity* of affected agents in a situated context (inspiring in this way the contemporary interactive and communicative approaches of planning), institutional thought provides a critical reflection on these practices by referring to general patterns of public norms that do not originate in the direct interaction and communication of the involved agents in a concrete situation but in wider (spatially and temporally) processes of social normalization’ (p. 11, cursivering in origineel).

Deze conclusie volgt uit Salets stelling dat kennis in het pragmatistische denken in wezen altijd experimenteel is: pragmatisme ‘interchanges the quest for certainty in positivist planning knowledge for an elegant hypothetical and consequential logic of experimental discovery’ (p. 9). Experimenteel wil volgens Salet in deze context zeggen: ‘the permanent observation of the consequences that are produced by proposals and the state of permanently being prepared to adapt if they don’t work’ (p. 9).

Afgaand op Rorty's interpretatie is de scheidslijn tussen pragmatisme en institutionalisme niet zo hard. Datgene wat als 'waarheid' wordt geaccepteerd, is weliswaar voortdurend bevattelijk voor 'ironie' en daarmee voor aanscherping, uitbreiding of vervanging door een alternatieve, meer overtuigende waarheid, maar kan ook voor lange tijd zonder discussie geaccepteerd blijven. Het gaat niet (zoals Salet lijkt te suggereren door het institutionele denken de rol van 'critical reflection' toe te bedelen) om de waan van de dag. Instituties vertegenwoordigen in het verleden geaccepteerde waarheden, of komen daar ten minste uit voort, maar behouden hun geldigheid zolang niemand ze ter discussie stelt. Lester (2019): 'Saying that history matters simply means that what counts as a true statement is contingent upon previous debates and controversies that were "solved" through a pragmatic process' (p. 2).

Dat er (Rorty volgend) geen universele waarheden bestaan, ontslaat de planning niet van de plicht om de op dat moment als 'waar' geaccepteerde kennis te gebruiken. Daarin zit de 'rechtvaardiging' van een plan. Een pragmatistische benadering sluit institutionele kennis dus geenszins uit. Maar het is niet het institutionele denken dat de kritische reflectie levert. Integendeel: het institutionele denken zou ontvankelijk moeten zijn voor kritische reflectie.

Als pragmatisten stellen dat kennis in de praktijk wordt gestaafd en opgedaan, doelen ze vooral op de praktijk waarin het plan intervenueert en moet functioneren. Het contingente proces van kennisontwikkeling stopt niet bij de vaststelling van een plan. Davoudi (2021) zag hierin de essentie van een pragmatistische ruimtelijke planning. Zij wees Dewey's publicatie 'The public and its problems' uit 1927 aan als een van de eerste verhandelingen over adaptieve planning, een vorm van planning die zij als volgt omschreef: 'Adaptive planning is not about predicting and controlling these relational complexities or eradicating uncertainty. It is about working with them, making adjustments along the way, and identifying transformative opportunities that may arise from them' (p. 15), waarbij 'relational complexities' zowel verwijst naar de relaties tussen plaatsen onderling als tussen de plek en de gebruiker ervan.

Deze laatste interpretatie reageert het meest direct op Dewey's onderscheid tussen een 'planned society' en een 'planning society'. Kennis is in die opvatting geen statisch geheel dat door gesprekspartners uit de praktijk kan worden overgedragen aan beleidsmakers. Kennis is waarde-afhankelijk en voortdurend in beweging, en wordt gevoed door allerlei bewegingen en ontwikkelingen die zich in een plangebied en daarbuiten voordoen, al dan niet door toedoen van een ruimtelijk plan.

2.3.3 Planning voor vernieuwing en vooruitgang

Opgevat als filosofie, kreeg het pragmatisme wel het verwijt dat het in zichzelf waarde vrij is. In tegenstelling tot bijvoorbeeld het marxisme is het pragmatisme niet kritisch, eerder zelfs lijdzaam (Bridge 2014, p. 1645). Een waarde geldt in een samenleving of sociale kring als waarheid zolang die onbetwist is. Of volgens Rorty (1989b): 'Knowledge is, like truth, simply a compliment paid to beliefs which we think so well justified that, for the moment, further justification is not needed' (p. 171). Lijdzaamheid zou ontstaan als die waarden niet alleen onbetwist zijn, maar ook onbetwistbaar – en precies dat is het idee dat het pragmatisme bestrijdt.

Dat de epistemologie van het pragmatisme waarde vrij is, betekent niet vanzelf dat een planning die zich daarop baseert, waarde vrij is. Er bestaat volgens pragmatisten immers geen waarde vrije kennis. Op z'n minst vertrouwt zo'n planning op de meest gangbare en breedst geaccepteerde waarden in het betreffende gebied op dat moment. Dat zou uitmonden in een planning van het 'gezond verstand'. Rorty (1989a) noemde 'gezond verstand' het tegenovergestelde van ironie (oftewel het vermogen om het eigen waardestelsel te relativiseren), 'want dat is het wachtwoord voor diegenen die ongedwongen alle belangrijke dingen beschrijven in termen van het eindvocabulaire waaraan zij en allen om hen heen gewend zijn' (editie 2007, p. 134).

Maar er is ook een kritische pragmatistische planning denkbaar met een verdergaande ambitie. Die zoekt vernieuwing en voortuitgang. Die moet aansluiting vinden bij de kritische reflectie op het vocabulaire dat de geaccepteerde inzichten van dat moment bepaalt, of die kritische reflectie zelf aandragen.

De ruimte daarvoor hangt samen met de rol die de planner inneemt. Is dat de rol van dienaar van het bestuur, prikkelende adviseur, onafhankelijk denker? Welke functie moet het plan waar hij of zij aan werkt vervullen; een visievormende of juist een operationele? Vanuit de modernistische traditie dichten planners zichzelf een behoorlijk onafhankelijke positie toe, maar voor een vrije tegenspraak door de planners zelf is in de context van het openbaar bestuur niet altijd ruimte. Factoren als de gezagsverhouding met de opdrachtgever en de aansluiting bij de ambities en mogelijkheden van uitvoerende partijen staan die in de weg. In een open democratie mag worden verwacht dat er maatschappelijk wel alle ruimte is voor een open gedachtewisseling en een voortdurend bevragen van de status quo, maar de vraag is of een ruimtelijk plan daarvoor het juiste medium is.

Deze spanning tussen de ambities die een planner kan hebben en de institutionele setting waarin hij of zij moet werken, is vooral geproblematiseerd door Forester in zijn werk 'Planning in the Face of Power' (1989). Hij hield vast aan traditionele, modernistische planningswaarden als sociale gelijkheid en verbond die aan het pragmatistische gedachtegoed. Het resultaat noemde hij 'critical pragmatism'. Dat behelst een focus in de planning op ervaringswijsheid en oordeelsvermogen in de praktijk, juist ook bij groepen met minder macht en invloed, om van daaruit een kritische houding aan te nemen tegenover hetgeen als normaal en gebruikelijk wordt beschouwd (Forester, 1993). Forester ziet om die reden ook een verantwoordelijkheid van de planner om het planproces zodanig te organiseren dat het niet alleen het vocabulaire opneemt van hen die macht en invloed hebben, maar open staat voor een voldoende diversiteit aan stemmen en opvattingen.

Ruimtelijke planning kan in die zin worden gezien als een waardestrijd. Voor de ontwikkeling van de planning is het van belang om collectieve, of maatschappelijke waardeverschuivingen te kunnen doorgronden. Het kan immers een doel zijn van planning om zo'n proces op gang te brengen. Planning kan doelbewust een toekomst willen beschrijven op basis van andere waarden dan die op dat moment dominant zijn, of aannemelijk maken dat bestaande waarden zich op den duur tegen een voorspoedige maatschappelijke ontwikkeling kunnen keren. Dan ontstaat een visionaire planning of, als de grenzen van het realistische worden overschreden, een utopische planning. Een voorbeeld van zo'n visionaire planning (maar niet in een directe beleidscontext) is de publicatie 'Een natuurlijkere toekomst voor Nederland in 2120' (Wageningen University and Research, 2019). Deze publicatie laat zien hoe Nederland eruit kan zien met een ruimtelijke planning die natuurlijke waarden op de eerste plaats zet.

In het ruimtelijk domein zijn het zelden romanciers en dichters die zo'n waardeverschuiving op gang proberen te brengen, zoals Rorty in algemene zin stelde. Een uitzonderlijk voorbeeld is de bundel *Dromen die de aarde openbreken* van de dichter Tim Pardijs, geschreven voor het Jaar van de Ruimte 2015. Maar de 'dramaturgie' van de boodschap doet er wel degelijk toe. Het gaat niet alleen om het verhaal zelf en de woorden waarmee het wordt verteld, maar ook om het wegnemen van praktische en institutionele omstandigheden die het in de weg staan, om de setting waarin en de podia waarop het verhaal verteld wordt, en de volgorde waarin (Oomen c.s., 2022). Het ruimtelijk ontwerp heeft daar een belangrijke rol in. De verbeeldingskracht van een sterk landschappelijk of stedenbouwkundig ontwerp kan schijnbare tegenstellingen overbruggen en angst voor een onbestemde toekomst ombuigen in een verlangen naar verandering (Alkemade 2020, p. 25).

UITERWAARDEN

door Tim Pardijs, uit *Dromen die de aarde openbreken*

Er huist een stad in mij, waar ik torens
met molens in een rechte lijn zie staan,
de cirkel rond maak door de boog
van de brug te volgen, een beeld

boetseer van wolken die grond raken.
Door sloten tijd, over wallen van rust,
langs het prikkeldraad van zekerheden
probeerde ik die plaats te leren kennen.

Ik heb de stad gezien, maar door een
beslagen ruit. Buiten sta ik nu nog even
in schemering, jij schrijft binnen onder

een lamp en ziet ons (ik snap het niet)
tegen de regen verschijnen: er huist
een stad in jou, er staat een huis in mij.

Davoudi, Galland en Stead (2020) onderzochten hoe in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Nederland retorische middelen werden ingezet om de omslag in de planning van een sociaal-democratische oriëntatie naar een neoliberale oriëntatie (in de jaren tachtig en negentig) te legitimeren. Politiek in het algemeen, en dus ook ruimtelijke planning, is volgens hen het strijdtoneel van botsende ideologieën. Een 'ideologie' ligt tegen het waardestelsel van Rorty aan, is persoonlijk maar vertegenwoordigt (in de context van planning) wel een bredere stroming. Davoudi c.s. omschreef ideologieën als 'socially and historically constructed bundles of contested and contingent ideas, values and beliefs with recurring, yet fluid and dynamic, patterns' (p. 32).

Het doorvoeren van een nieuwe ideologie in de planning, zodanig dat deze een vaste plaats verwerft in de planningsinstituties, vraagt volgens hen vooral overtuigingskracht, tot tegen het manipulatieve aan ('obfuscation', oftewel verduistering, van de werkelijkheid):

‘For an ideology to stick, it needs to endure and become embedded in policies and practices. This requires developing strategies of legitimation consisting of any combinations of *promotion* of specific beliefs and values that are in congruence with that ideology, *justification* of those beliefs and values as natural, universal, inevitable and self-evident, *inclusion and exclusion* of alternative meanings, and *obfuscation* of social reality if necessary’ (p. 23, cursiveringen in origineel).

De auteurs concludeerden dat in de omslag naar een neoliberaal georiënteerde planning alle retorische overtuigingsmiddelen die Aristoteles onderscheidde zijn ingezet: logos, ethos en pathos (logica, ethiek en emotie), aangevuld met ‘doxa’ (de beïnvloeding van het zelfbeeld van de planningsgemeenschap). In deze redeneerlijn is de ruimtelijke planning eerder onderworpen aan een proces van collectieve waardeverschuiving, dan er de aanjager van.

Een rauwere aanleiding voor zo’n collectieve waardeverschuiving is een crisis. De Deltawerken en Ruimte voor de Rivier zijn voorbeelden van ruimtelijke programma’s die politiek en maatschappelijk draagvlak kregen nadat een crisis had plaatsgevonden, al bestonden de ideeën ervoor al langer.²⁰ Een ander voorbeeld is de kredietcrisis rond 2010, die de tot dat moment gangbare manier van grootschalige gebiedsontwikkeling op de helling zette.²¹ Als de waarneming niet meer in lijn is met het vocabulaire, moet hetgeen geldt als waarheid worden bijgesteld. Op zo’n moment zijn tegenwerpingen op het gangbare vocabulaire nodig om de ervaringen om te zetten in vernieuwing en vooruitgang, in plaats van frustratie en teloorgang – mogelijk kan de planning die bieden.

²⁰ Toen op 1 februari 1953 de watersnoodramp zich voltrok op de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden, lagen de eerste plannen voor de Deltawerken al klaar. Deze waren gemaakt door de Stormvloedcommissie, ingesteld door het kabinet in 1939 (Steenhuis, 2016). Overstromingen van de Maas in 1993 en 1995 gaven de wind in de zeilen voor rivierverruiming in de uiterwaarden, een concept dat onderdeel was van de Nadere Uitwerking Rivierengebied van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening uit 1988 en geïntroduceerd was in de winnende inzending ‘Plan Ooievaar’ van de eerste Eo Wijers-prijsvraag voor regionaal ontwerp uit 1985 (Van der Wouden, 2015).

²¹ Het tijdschrift *Blauwe Kamer* onderzocht gevolgen van deze omwenteling en mogelijke uitwegen in de serie ‘Megaprojecten in revisie’ (2013).

2.3.4 Een filosofie van hoop

Hoewel in zichzelf waarde vrij, is het pragmatisme in essentie optimistisch, net als het modern-positivisme dat in zijn hoogtijdagen was. Het geloof in een betere wereld is ingebakken in de pragmatistische filosofie, met sociale interactie als de voedingsbodem. Healey (2009) gaf blijk van een onverbloemd optimistische kijk op de toepassing van het pragmatistische denken in de planning:

'The pragmatist tradition, with its ever-hopeful view of human potentiality in social context, provides a valuable antidote both to a paralytic focus on the "darkness" into which many Western dreams seem to have sunk and to the disabling cynicism to which much critical social science can lead. For William James and John Dewey, belief in future improvement is a force that has to be "willed" into being by purposive and, in the public realm, collective mental effort. The planning project was informed by such a "will to believe" and, unless allowed to lapse into narrow routines, continues to carry this energy with it' (p. 288).

Lester stelde onomwonden, in zijn artikel uit 2019 dat niet voor niets de zinsnede 'Replacing Truth by Social Hope' in de titel draagt:

'A pragmatist epistemological approach—that truth is made rather than found—is both consistent with a critique of the rational planning model and offers a better model for planning practice than the current Habermasian-influenced paradigm of communicative rationality' (p. 2).

Het 'paradigma van communicatieve rationaliteit' zou namelijk te weinig ruimte laten voor de tegenspraak om te komen tot de veranderingen in individuele en collectieve waardenstelsels die nodig zijn om gezamenlijk stappen naar een betere wereld te kunnen zetten. Om aan te sluiten bij de eerder in deze paragraaf aangehaalde begrippen van Habermas zelf: dit als 'Habermassiaans' omschreven paradigma van participatieve planning biedt kans om een belangenstrijd te overbruggen, maar niet om verder te komen in een waardenstrijd, die immers nooit tot overeenstemming kan leiden.

Daarbij is een kanttekening op zijn plaats. Ironie ligt dicht bij scepsis. Als we de filosofie van Rorty al te gemakkelijk opschalen tot een maatschappelijke of zelfs politieke filosofie (een exercitie die Rorty zelf vanuit zijn liberale en individualistische gedachtegoed ferm zou afwijzen), komen ook instrumenten als retoriek en manipulatie in beeld als middelen om het collectieve vocabulaire in beweging te brengen. Ruimtelijke planning is daar niet immuun voor. Dat bleek al uit het onderzoek van Davoudi, Galland en Stead (2020) over hoe de omslag in de ruimtelijke planning naar een (in pragmatistische termen) neoliberal vocabulaire

zich heeft voltrokken. De auteurs lieten in het midden of ze dit als een vooruitgang beschouwden. In andere publicaties (bijvoorbeeld 2018) suggereerde Davoudi het tegendeel. Vooruitgang is een waarderend woord, en die waardering wordt niet door iedereen gedeeld.

Wel blijft vooralsnog de vraag waar de planner en het plan, in het bijzonder het integraal ruimtelijke plan, zich (kunnen) bevinden op de schaal van inzet en bevraging van geaccepteerde kennis – hoeveel tegenwerping op het geldende vocabulaire een integraal ruimtelijk plan kan aandragen. Is een integraal plan een geschikt instrument om nieuwe stappen te zetten in de contingente ontwikkeling van wat als ‘waar’ wordt aangemerkt, of juist om een samenhangend toekomstbeeld te schetsen, gebruik makend van op dat moment breed geaccepteerde waarheden?

Een positivistisch kennisbeeld, gebaseerd op het geloof dat alle relevante verschijnselen en verbanden te kennen zijn en dus te voorspellen, leidt al snel tot de roep om een plan dat al die kennis verwerkt in een samenhangend toekomstbeeld, een integraal of ‘comprehensive’ plan dus. Maar hoe zit dat bij een pragmatistisch kennisbeeld? Wat als we aanvaarden dat kennis bewezen én opgedaan wordt in de praktijk? Wat heeft integraliteit dan te bieden?

Dat zijn vragen die in een studie naar de integraliteit van het ruimtelijke plan een antwoord behoeven. Maar daarvóór is het nodig om te bezien wat dat eigenlijk kan zijn, een ‘integraal ruimtelijk plan’ binnen een pragmatistische benadering die ervan uitgaat dat het kennisarsenaal continu groeit en verandert. Die vraag gaat vooraf aan vragen naar focus en reikwijdte van zo’n integraal plan in een actuele context.

2.4 Nieuwe interpretaties van integraliteit

Met het loslaten van het idee van een integraal (of comprehensive) plan op basis van omvattende wetenschappelijke kennis, is in het ruimtelijk domein niet het idee van een integraal plan als zodanig losgelaten. Planningtheoretici stelden het instrument van het integrale ruimtelijke plan zelden expliciet ter discussie, maar gingen op zoek naar een alternatieve invulling van het begrip, waarbij de relatie met de kennisbasis verflauwde of soms geheel ontbrak.

Hoe kan een 'integraal ruimtelijk plan' worden gedefinieerd, als het idee van een omvattend kennisareaal als fundament onder een omvattend plan wordt losgelaten? Onderstaande verkenning langs de diverse interpretaties van het begrip leidt niet tot een voor dit onderzoek werkbare definitie van een integraal ruimtelijk plan. Het zal blijken dat daarvoor toch weer teruggevallen moet worden op de kennisbasis, maar met een meer op het pragmatisme gebaseerde benadering.

Deze verkenning kent twee valstrikken, die waar relevant expliciet worden benoemd, maar desondanks om waakzaamheid blijven vragen. Ten eerste: in de Angelsaksische literatuur heeft 'planning' sterk de connotatie van stedelijke planning of zelfs gebiedsontwikkeling. Redeneringen over comprehensiveness zijn daarop gegrond, niet zozeer op integraliteit in regionale, provinciale of nationale ruimtelijke plannen zoals we die in Nederland kennen. Ten tweede: het onderscheid tussen 'integrale planning' en een 'integraal plan' wordt niet altijd gemaakt. Ook zonder integraal ruimtelijk plan (het document) kan de ruimtelijke planning (de activiteit) integraal zijn. Interpretaties van 'comprehensiveness' die hieronder worden weergegeven, worden in de context van dit onderzoek een op een toegepast op een enkel ruimtelijk plan. Het is denkbaar dat geciteerde auteurs zelf in hun omschrijving meer de constellatie van ruimtelijke planning als geheel op het oog hadden.

2.4.1 Integraliteit als ultieme beleidscoördinatie

Van der Cammen (1979) noemde 'omvattendheid' als een van de normen voor ruimtelijke planning (naast rationaliteit en fasering) en omschreef dit als 'de eis tot integratie van zoveel mogelijk verschillende beleidssectoren ten gunste van een goed ruimtelijk beleid' (p. 84). Omvattendheid was in zijn waarneming (in 1979) 'in theoretisch opzicht niet zo uitgediept': 'Typisch een norm ontwikkeld door mensen uit de praktijk, geconfronteerd met de noodzaak tot integrale ruimtelijke-beleidsvorming' (p. 87).

Die praktijk was er vooral een van beleidscoördinatie. De Commissie-De Wolff had de ruimtelijke ordening misschien ongewild op dat spoor gezet. Het rapport bevatte een model van beleidsfacetten (economisch, sociaal, ruimtelijk – de drie planbureaus waar de commissie voor pleitte) die kruisten met beleidssectoren (onderwijs, landbouw, gezondheidszorg, enzovoort). Het idee was dat een consistent maatschappijbeeld al deze facetten en sectoren bijeen zou houden. De praktijk was er meer een van onderhandelingsplanologie (Van der Cammen en De Klerk 2003, p. 239): het ruimtelijk bij elkaar brengen en bijeen houden van sectorale eisen en verlangens.

Nog steeds neemt beleidscoördinatie een prominente positie in de ruimtelijke planning in. Dat blijkt alleen al uit het 'Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving' dat het kabinet in december 2022 bij de twaalf Nederlandse provincies bezorgde.²² Dat verwijst naar zo'n zeventig nationale beleidskaders. Via een reeks vragen kregen de provincies het verzoek om de ruimtelijke gevolgen daarvan in samenhang te beschouwen, en na te gaan waar de spanningen zouden optreden.

Als ruimtelijke ordening alleen als beleidscoördinatie wordt opgevat, is de verleiding groot om de mate van omvattendheid (of integraliteit) af te meten aan het aantal beleidssectoren dat wordt geïntegreerd. Dat moeten er volgens Van der Cammen 'zoveel mogelijk' zijn; hoe meer, hoe beter. Maar omvattendheid wordt begrensd door waar elders binnen de overheid beleid voor wordt gemaakt. Kwetsbare waarden die niet beleidsmatig zijn vastgelegd en beschermd, dreigen dan al gauw het onderspit te delven. Kennis komt grotendeels indirect, via de beleidssectoren, bij de ruimtelijke ordening terecht. Bovendien is het de vraag of het maken van een integraal ruimtelijk plan exclusief is voorbehouden aan de overheid. Deze benadering van integraliteit is eerder pragmatisch dan pragmatistisch van aard, en daarmee niet geschikt om tot een definitie van een 'integraal ruimtelijk plan' te komen.

²² Brief van minister De Jonge voor VRO aan de twaalf colleges van Gedeputeerde Staten, 12 december 2022.

2.4.2 Integraliteit onder erkenning van onzekerheid

Wanneer het probleem met 'comprehensiveness' vooral wordt geïnterpreteerd als een per definitie tekortschietend kennisniveau (in het bijzonder wat betreft de kennis over de toekomst), ligt een oplossing in het omgaan met onzekerheid. In die denklijn kan een ruimtelijk plan integraal worden genoemd als het een strategie bevat om afwijkingen van of aanvullingen op de ingebrachte kennis in de uitwerking of uitvoering op te vangen. Faludi kwam in 1987 met een voorstel voor een dergelijke invulling van het begrip 'comprehensive':

'...plans ought to be comprehensive and specific at the same time. The former seems like being in flat contradiction with the widespread condemnation of comprehensive plans. But what meant is that plans must be based on comprehensive analysis of uncertainty, and include strategies for dealing with contingencies' (p. 209-210).

Zonder zich nadrukkelijk met het pragmatistische gedachtegoed te willen associëren, maakte Faludi wel een beweging in die richting. Alomvattende kennis is onbestaanbaar, maar door de principiële onkenbaarheid van de toekomst te erkennen, wordt het mogelijk deze binnen het begrip 'comprehensive' te trekken. Faludi voegde op die manier een procescomponent toe aan de notie van integraliteit.

In een latere publicatie borduurden Faludi en Van der Valk (1994) hierop door met een oproep tot 'a new comprehensiveness', in de vorm van een parapluplan dat ruimtelijk beleid, milieubeleid en verkeersbeleid overkoepelt (drie beleidsvelden die de auteurs in de Nederlandse praktijk naar elkaar toe zagen groeien). 'What is of importance is that an umbrella plan would be a moving framework, adapting as much to developments as attempting to guide them' (p. 259). In dit voorstel is zowel Van der Cammens interpretatie van 'zoveel mogelijk beleidssectoren' herkenbaar als het omgaan met onzekerheid dat Faludi zelf eerder inbracht als component van 'comprehensiveness'.

Faludi nam afstand van het idee van 'alomvattende kennis', maar niet (of niet expliciet) van het idee van een rechte lijn tussen de beschikbare wetenschappelijke kennis en de beleidskeuzes. 'Integraliteit' duidt nog steeds op de inhoudelijke reikwijdte van het plan, maar is niet volledig zonder een strategie om te kunnen omgaan met de onvermijdelijke lacunes in de kennis.

2.4.3 Integraliteit in de handelingsdimensie

De communicatieve wending in de planning was, zo bleek eerder, deels ingegeven door de analyse dat in de modernistische planning de stap van kennis naar actie ontbrak. De gevolgtrekking voor het de lading van het begrip 'integraliteit' (of comprehensiveness) zou dan kunnen zijn dat die uitgebreid moet worden met de handelingsdimensie. Onder meer Allaert (2009) trok die conclusie. Net als Faludi bracht hij een procescomponent in bij de integraliteit, maar niet zozeer over het omgaan met lacunes in de kennis.

Allaert constateerde dat het streven naar 'comprehensiveness' door de jaren heen overeind blijft in de planologie en de ruimtelijke planning, ook al is 'full comprehensiveness' niet te realiseren. Hij deed geen poging om dit hardnekkige streven te verklaren, maar meende wel dat verdieping wenselijk is, 'aangezien comprehensiveness inzake handelen ook de trojka doelgerichtheid, institutiegerichtheid en beslissingsgerichtheid omvat' (p. 92). Allaert paste deze trojka toe op de planning als systeem, niet op een enkel plan. 'Doelgericht' duidt op de structuur van planning als systeem, 'beslissingsgericht' op het inhoudelijke aspect van de planning en 'institutiegericht' op de betrokken partijen en de organisatie van het proces.

Binnen het bestek van de keuzes in een enkel plan, kan ook die handelingsdimensie in termen van kennis worden omschreven. Kennis van het krachtenveld waarin het ruimtelijk plan zich bevindt, kennis van de instrumenten die ter beschikking staan met hun mitsen en maren, kennis over het maatschappelijk draagvlak en het investeringsniveau. Al deze kennis zegt iets over de kansrijkheid van een ruimtelijke strategie of interventie, en kan dus een rol van betekenis spelen bij de afweging erover.

Zodra we kennis over de handelingsdimensie inbrengen om de actiegerichtheid van de ruimtelijke ordening te vergroten, komen dezelfde begrenzingsen in beeld die spelen rond planinhoudelijke kennis. Kennis is onbegrensd en wordt deels pas tijdens de uitvoering opgedaan; kennis is niet neutraal want feiten worden pas relevant als er een betekenis aan wordt verbonden. 'Full comprehensiveness', of volledige integraliteit, is ook dan niet mogelijk. In dat geval is er geen harde scheidslijn te trekken tussen een integraal en een niet-integraal ruimtelijk plan. Hoewel kennis over de handelingsdimensie een waardevol element is in het kennisarsenaal van de planning, biedt ook deze invalshoek geen geschikte ingang om tot een definitie van een integraal ruimtelijk plan te komen.

2.4.4 Integraliteit via een metanarratief

Hoch (2007) en Healey (2009) deden beiden pogingen om vanuit de pragmatistische ideeënwereld te komen tot een invulling van het begrip 'integraliteit' (of vergelijkbare begrippen). Zij zochten de integraliteit niet zozeer in de inhoudelijke reikwijdte van een ruimtelijk plan, maar in de verbanden die worden gelegd. Die verbanden zouden met elkaar een leidend verhaal moeten vormen. Van dit 'metanarratief' kan een sturende werking uitgaan op concrete ruimtelijke afwegingen en interventies.

Het pragmatistische gedachtegoed volgend, wees Hoch de betekenis van 'comprehensive' als 'compleet en samenhangend' expliciet af. Ook hij leek echter niet bereid om de ambitie van een 'comprehensive plan' op zichzelf ter discussie te stellen, laat staan op te geven. Hij stelde dat de integraliteit niet alleen een intellectuele of analytische invulling kan hebben, maar ook een normatieve: 'Comprehensive does not only mean intellectually thorough or analytically complete but normatively inclusive' (p. 278). Dat vloeit voor uit de glijdende schaal van waardeoordeel tot feit waarop pragmatisten 'kennis' situeren: breed gedragen normatieve oordelen gelden als 'geaccepteerde kennis', zolang ze breed gedragen blijven.

Die kennis komt van verschillende kanten op het planproces af. Dat is inherent aan de communicatieve wending die de planning na de jaren zestig heeft genomen. Het is aan de planning, stelde Hoch, om die verschillende kennisstromen zodanig te verbinden dat alle betrokken partijen zich erin herkennen: '... the connections that draw our diverse interests together into a community' (p. 278). Volgens Hoch ligt de uitdaging dan vooral bij de minder voor de hand liggende verbanden:

'Instead of using comprehensive to mean complete, we can use it in this pragmatic sense to describe a richer and more meaningful grasp of unfamiliar relationships in terms of more familiar ones. So when we consider comprehensive plans, we need not insist on including a complete understanding of all elements in an urban settlement but rather describe important but unfamiliar relationships in terms people find meaningful' (p. 279).

Integraliteit (comprehensiveness) zit volgens deze redenering in de beschreven samenhangen. De maatstaf is dat mensen ze zinvol moeten vinden. Dat is in lijn met het eerder aangehaalde citaat van William James (1907) dat de vraag naar waarheid nutteloos is als het antwoord voor niemand verschil maakt. De claim van omvattendheid zit niet in compleetheid, maar in het construeren van zinvolle overkoepelende verbanden om de complexiteit te lijf te gaan ('a composition of overarching or integrated order that tames the unfamiliar or confusing complexity of the urban settlement', p. 278).

Healey (2009) nam een vergelijkbare positie in met een pleidooi voor systematische, door haar als pragmatistisch aangeduide methodes om relevante samenhangen op het spoor te komen:

'Systemic methods move continually between parts and wholes, challenging accepted frames with new ideas and evidence. If undertaken in a critical, probing way, pragmatists argue, this involves enlarging how situations are understood, reaching toward a holistic or integrative framing, which gives coherence to disparate issues and values' (p. 287).

Hoch ziet een 'overarching or integrated order' ontstaan, Healey een 'holistic or integrative framing'. Zij tonen zich beiden optimistisch over de kansen op een succesvol integraal verhaal (of 'metanarratief'), als het maar aansluit bij of voortkomt uit de lokale gemeenschap. Dat veronderstelt dat waardeestelsels (of, in Rorty's termen, vocabulaires) hoofdzakelijk geografisch bepaald zijn. In de diverse samenleving van vandaag is dat zeker geen vanzelfsprekendheid.

2.4.5 **Integraliteit vanuit de plannende organisatie**

In een andere publicatie (2006) ging Healey in op de inhoudelijke reikwijdte van ruimtelijke plannen op strategisch niveau. Hoewel zij concludeerde dat zulke plannen niet 'comprehensive' kunnen zijn (volgens de oude definitie van een alomvattende kennisbasis), biedt haar betooglijn wel aanknopingspunten om te komen tot een definitie die in onze tijd adequaat is.

De invalshoek van deze publicatie is 'relationele complexiteit'. Dat gaat over de specifieke kwaliteiten van een plek en de relaties van die plek met andere gebieden, in haar artikel vooral sociaal en economisch ingevuld. Het begrip 'comprehensiveness' koppelde zij rechtstreeks aan de modern-positivistische planningsbenadering, de stroming die specifieke kwaliteiten van een plek probeerde te overstijgen door zoveel mogelijk terug te vallen op universele waarheden. Dat kan alleen door het plangebied duidelijk af te bakenen, maar juist die afbakening ontnemt het zicht op allesbepalende ruimtelijke processen (p. 534). Planners moeten niet beginnen bij de begrenzing van een plangebied, maar juist bij de relaties met andere gebieden. Dan komen de relevante opgaven bovendrijven.

‘Above all, strategymaking with an appreciation of “relational complexity” demands a capacity to “see”, “hear”, “feel” and “read” the multiple dynamics of a place in a way which can identify just those issues which need collective attention through a focus on place qualities’ (p. 542).

Strategische ruimtelijke planning (en in het verlengde daarvan: een strategisch ruimtelijk plan) kan volgens deze redenering dus niet ‘comprehensive’ zijn, maar moet zich concentreren op onderwerpen die collectieve aandacht vereisen (‘issues which need collective attention’). Welke dat zijn, komt volgens Healey naar voren bij een diepgaande analyse van het gebied (‘see, hear, feel and read’), maar het is uiteindelijk aan het politieke bestuur in wiens naam de planning of het plan wordt gemaakt om die agenda te bepalen.

Dat sluit aan op de omschrijving van Goodspeed (2020) van strategische planning voor ‘organisaties’ in de volle breedte. Ook hij benoemde het selectieve karakter van strategische planning:

‘The core of organizational strategic planning is consideration of an organization’s internal characteristics, such as the organization’s mission and values, and external characteristics, such as regulations and laws. This process results in plans focused on particular issues, goals, and objectives rather than on a comprehensive overview of all activities’ (p. 43).

Zo komen we, verrassend misschien, weer dichtbij het beeld van Melville C. Branch, de eerste Amerikaan die een PhD-graad in de planning behaalde. Goodspeed redeneerde vanuit de missie en de waarden van een organisatie; Branch redeneerde in 1959 vanuit de ambities, doelstellingen en verantwoordelijkheden van een organisatie. Die bepaalden voor hem de reikwijdte van de integraliteit, bleek in paragraaf 2.2.4. Iedere organisatie (dan wel samenwerkingsverband) bepaalt de eigen integraliteit.

2.5 Wat is een integraal ruimtelijk plan?

In de vorige paragraaf zagen we verschillende auteurs zoeken naar uitbreidingen en inperkingen in de betekenis van het woord ‘comprehensive’. Zij deden dat niet in de eerste plaats om het woord *comprehensive*, of het vergelijkbare ‘*integraal*’, te definiëren. Ze lijken eerder op zoek te zijn gegaan naar de verwachtingen die ten tijde van de publicatie aan de ruimtelijke planning verbonden werden of, volgens hen, moesten worden. Zij probeerden deze verwachtingen te koppelen aan de notie van integraliteit. Die notie was opgekomen in de periode van het grote planningsoptimisme en rechtstreeks verbonden aan de modern-positivistische benadering van planning. Bij alle ontwikkelingen die de planning sindsdien heeft meegemaakt, is dit ideaal voortdurend blijven hangen. Kennelijk is integraliteit de onverwoestbare missie van de ruimtelijke planning – bij uitstek immers een integrerende activiteit. Tegelijk is het ook een permanente bron van verwarring, als zoveel verschillende betekenissen aan hetzelfde begrip kunnen worden verbonden.

2.5.1 Een tijdloze omschrijving

Deze studie zoekt expliciet naar een bruikbare definitie van het begrip ‘integraal ruimtelijk plan’, en daarmee ook van het woord ‘*integraal*’. De vraag naar een definitie (wat is een integraal ruimtelijk plan?) is een andere dan de vraag naar de verwachte kwaliteit (wat is een *deugdelijk* integraal ruimtelijk plan?). De in de vorige paragraaf geciteerde auteurs zochten een antwoord op die tweede vraag. Een *deugdelijk* integraal ruimtelijk plan moet in hun visie actiegericht zijn, een metanarratief bevatten, zoveel mogelijk beleidssectoren coördineren, enzovoort, zoals de Commissie-De Wolff de opvatting huldigde dat een *deugdelijk* integraal plan gebaseerd moet zijn op ‘onderzoek vanuit een samenvattende visie op de ontwikkeling van de gehele maatschappij op lange termijn’. De vraag naar *deugdelijkheid* is sterk gebonden aan de context van tijd en plaats. Een definitie zou dat niet mogen zijn.

Voor deze studie is een neutrale, relatief tijdloze definitie nodig. De te formuleren definitie moet ruimte laten voor integrale ruimtelijke plannen die naar de maatstaven van deze tijd ontoereikend zijn – zoals een fiets zonder verlichting, met zachte banden en een versleten krukas nog steeds een fiets is – en ruimte laten voor alle invullingen die in paragraaf 2.4 de revue passeerden.

2.5.2 Het wilselement centraal

Een plan is een document (digitaal en/of op papier) en het gaat over de toekomst. Een *ruimtelijk* plan is een document dat gaat over de toekomstige ruimtelijke inrichting of ontwikkeling. Er zit een wilselement in; daarin verschilt een plan van andere documenten over de toekomst (een prognose, voorspelling of verwachting). De 'planhouder', over het algemeen een of meer organisaties en dan meestal met een publiek karakter, wil iets doen of gedaan krijgen met het plan. Een *integraal* ruimtelijk plan zou naar de letter van het woordenboek gedefinieerd kunnen worden als een alomvattend ruimtelijk plan, dat dus gaat over alle toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, maar we hebben gezien dat dat een theoretische onmogelijkheid is. Een alomvattend plan veronderstelt alomvattende kennis. Zo het menselijkerwijs al mogelijk is om tot alomvattende kennis over het heden te komen, dan nog niet tot alomvattende kennis over de toekomst, om de (vanuit pragmatistisch oogpunt) eenvoudige reden dat die kennis uit de toekomst moet voortkomen. De waarheid ligt niet klaar om ontdekt te worden, maar wordt in de praktijk gemaakt.

Omdat alomvattende kennis niet beschikbaar of bereikbaar is, moet de planhouder een selectie maken van kennis die ze wil inzetten of verwerven om het plan te schragen, in het besef dat deze kennis geen definitief karakter kan hebben. Het 'verwerven' van kennis kan geschieden via al dan niet wetenschappelijk onderzoek, maar ook via participatie of communicatie. Zo dat al geen nieuwe kennis van ruimtelijke verbanden oplevert, dan op zijn minst kennis van standpunten of uitvoeringskansen.

Leidend bij de selectie van in te zetten of te verwerven kennis is logischerwijs het wilselement dat per definitie aan een plan verbonden is; de doelstellingen van de planhouder – of neutraler geformuleerd: de opgaven waar de planhouder voor staat. Die opgaven kunnen voortvloeien uit de missie en verantwoordelijkheden van de organisatie of, in geval van een overheidsinstelling als planhouder, weerspiegelen de maximale beleidsvrijheid die deze op een mogelijk beleidsthema heeft of accepteert. Die wordt bepaald door eerder vastgesteld beleid en politieke toezeggingen (zoals in een coalitieakkoord), bestuurlijke afspraken en wet- en regelgeving.

Als bijvoorbeeld in nationaal beleid is vastgelegd dat biodiversiteitsherstel vorm moet krijgen via een 'groenblauwe dooradering' van het landelijk gebied, is de opgave voor een provincie om die dooradering vorm te geven en spitst de kennisontwikkeling zich daarop toe. Als zo'n afspraak of regel er niet ligt, is herstel van biodiversiteit zelf de opgave. In het fictieve geval dat er geen centraal beleid of internationaal verdrag voor biodiversiteitsherstel zou zijn, zou het een decentrale overheid vrij staan om deze opgave al dan niet te omarmen, en ontstaat wellicht behoefte aan kennis over de voors en tegens van biodiversiteitsherstel.

Dat maakt de vraag naar kennis in de context van planning tot een politieke vraag, en planning tot een door en door politieke activiteit, anders dan in de veronderstelde objectieve benadering van de modernistische planningstraditie. Neoliberaal als het overheersende politieke klimaat dat van het neoliberalisme is, en sociaal-democratisch als die stroming domineert. In de ruimtelijke planning gaat aan het verwerven van feitenkennis altijd de vraag vooraf: wat *willen* we weten en waarom.

Het proefschrift van Wissink (2000) biedt een concrete illustratie van de stelling dat aan een integraal plan een selectie van in te zetten of te verwerven kennis vooraf gaat, en dat deze selectie iets zegt over de doelstellingen van de planhouder. Hij evalueerde eerste initiatieven bij provincies om ruimtelijke ordening en milieubeleid te integreren in één omgevingsplan. Die vonden plaats in de jaren negentig, ruim voordat de huidige Omgevingswet in voorbereiding werd genomen. Zijn conclusie is dat de consequenties van zo'n keuze verder reiken dan de puur organisatorische ambitie om provinciaal beleid af te stemmen, zoals door betrokken beleidsmakers soms werd gesuggereerd. Pleidooien voor zo'n omgevingsplanning waren op te vatten als pleidooien voor een ruimtelijk beleid dat groener, meer gebiedsgericht en minder centralistisch is (p. 216).

Uit deze redeneerlijn volgt dat het integrale karakter moet worden gezocht in de opgaven waar de planhouder voor staat. Wetenschappelijke omvattendheid kan niet bestaan, maar wel bestuurlijke of politieke omvattendheid. Dat sluit aan op wat in paragraaf 2.4.5 'integraliteit vanuit de plannende organisatie' is genoemd. Als een plan integraal is, combineert het *alle* opgaven waar de planhouder voor staat. Welke dat zijn, bepaalt die ten dele zelf – adequater is daarom de formulering 'alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet'.

2.5.3 Definitie van een integraal ruimtelijk plan

Toegespitst op het ruimtelijke domein, komt de volgende definitie tot stand: 'een integraal ruimtelijk plan is een document dat voornemens combineert over ruimtelijke invloeden van alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet'. In het vervolg van deze paragraaf worden de afzonderlijke elementen van deze definitie kort toegelicht.



Een integraal ruimtelijk plan is een document dat voornemens combineert over ruimtelijke invloeden van alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet.

'Combineert'

De verleiding zou kunnen bestaan om het woord 'integreren' te gebruiken, en niet het woord 'combineren': 'een integraal ruimtelijk plan *integreert* voornemens....'. De meerwaarde van een integraal ruimtelijk plan zit tenslotte voor een niet onbelangrijk deel in de samenhang die wordt aangebracht tussen de ruimtelijke invloeden waar de verschillende opgaven toe kunnen leiden. Maar ook dit is een vraag naar de deugdelijkheid van een integraal ruimtelijk plan. Als de integratie niet of gebrekkig gebeurt, houdt het plan niet op om 'integraal' te zijn. Wie zou tenslotte moeten bepalen of de integratie al dan niet goed is gedaan; wat is de maatstaf, waar zouden we – in wetenschappelijke zin – dan de grens moeten trekken tussen een integraal en een niet-integraal plan?

‘Voornemens’

Behalve in de formulering ‘...waar de planhouder zich voor gesteld ziet’, komt het wilselement naar voren in het woord ‘voornemens’. De wil is niet per se verbonden aan het handelingsperspectief. In principe kan iedereen een integraal ruimtelijk plan maken – het kan bij wijze van spreken een oefening op een basisschool zijn. Als iemand zich voor een opgave gesteld ziet, trekt hij of zij zich die opgave aan. Voornemens kunnen over het eigen handelen gaan, maar ook normatief zijn. Zo kan een duurzaamheidsorganisatie het voornemen hebben om Nederland van het aardgas af te helpen, ook al beschikt ze zelf niet over middelen om dat voor elkaar te krijgen.

‘Invloeden’

Om dezelfde reden als voor het woord ‘combineren’ in plaats van ‘integreren’ is gekozen, staat in de definitie het woord ‘invloeden’ waar wellicht ‘samenhangen’ verwacht zou worden. De mate van samenhang is te beschouwen als een indicatie van de deugdelijkheid van het integrale ruimtelijke plan, niet van de aard. Als een ruimtelijk plan het commentaar ontlokt dat het ‘sectorbeleid met een nietje erdoor’ is, blijft het een integraal ruimtelijk plan, hoewel mager van kwaliteit.²³ Er wordt niet gesproken van ‘*de* ruimtelijke invloeden’, want het woord ‘de’ zou suggereren dat alle denkbare invloeden in het plan zouden zijn afgewogen. Dat is een praktische onmogelijkheid.

‘Opgaven’

Het woord ‘opgaven’ is ruim gesteld. Er is niet gekozen voor de formulering ‘....*ruimtelijke* opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet’. Dat zou opgaven ten onrechte tot ruimtelijke opgaven reduceren. De gehanteerde definitie omvat zowel opgaven waarvan de ruimtelijke dimensie de kern vormt, als waarvan de ruimtelijke dimensie een afgeleide is. Opgaven kunnen draaien om transitie (oftewel een systeemverandering), groei of behoud. Het ruimtelijke aspect zit in de ‘invloeden’.

²³ Dit deel van de definitie sluit aan bij een van de omschrijvingen van het woord ‘integraal’ die Van Dale geeft: ‘in een integraalband’.

Op deze plaats moet benadrukt worden dat er veel speelruimte (of beleidsruimte) zit in de wijze waarop die ruimtelijke invloeden zich manifesteren. Hoe ruimer de opgave is geformuleerd waar de planhouder zichzelf voor gesteld ziet, des te groter is die speelruimte. Er zijn keuzes te maken in de in te zetten technieken, locaties, inrichtingsprincipes, en vaak zijn dat ook weer politieke keuzes – zetten we de houdbaarheid op lange termijn voorop of de uitvoeringskansen op korte termijn, laten we de nieuwe woonbuurt organisch groeien of kiezen we voor ontwikkelen op routine?

Evenmin is gekozen voor de formulering ‘....bevat voornemens over de ruimtelijke invloeden van de *maatschappelijke* opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet’. De toevoeging ‘maatschappelijke’ is een nodeloze beperking. Een ruimtelijk plan hoeft niet per se van de overheid te komen en kan ook eigenbelang omvatten – denk aan de ruimtelijke plannen die vastgoedontwikkelaars en bouwers van tijd tot tijd het licht doen zien, zoals in 2021 voor Eemvallei Stad.²⁴ Dat is een gesuggereerde woningbouwlocatie in agrarisch gebied bij Almere, waarvan de grond voor een belangrijk deel in eigendom is van ontwikkelaars (volgens gedeputeerde De Reus van Flevoland in Cobouw van 26 april 2022).

‘Alle’

Het venijn in de definitie zit in het woord ‘alle’. Een plan is pas integraal als het de voornemens bevat over ruimtelijke invloeden van *alle* opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet. Als het over de rijksoverheid gaat, zijn dat er heel wat.

Hoe die opgaven worden geformuleerd en hoe ze kunnen veranderen tijdens het planproces, komt aan de orde in paragraaf 5.2.2. Voor nu volstaan we met de opmerking van Teisman c.s. (2018) in de context van het meerlaagse bestuur, over vraagstukken die op verschillende bestuurschalen verschillende gedaanten aannemen: ‘Ook meerlaags besturen begint (...) altijd met een goed besef van de eigen agenda. Niet om het daar vervolgens bij te laten, maar als openingsbod om mee naar buiten te treden en de interactie met anderen aan te gaan’ (p. 17). Het begint volgens Teisman c.s. bij de ‘eigen agenda’, oftewel de opgaven waar de planhouder zichzelf voor gesteld ziet. Een integraal ruimtelijk plan van een gemeente heeft een andere focus en reikwijdte dan een integraal ruimtelijk plan van het Rijk; een integraal ruimtelijk plan vanuit de bouwwereld legt andere accenten dan een integraal ruimtelijk plan vanuit de natuurbeweging.

²⁴ www.levenineemvallei.nl, bezocht op 22 oktober 2024.

Kennis

Hoewel de definitie voortkomt uit de vaststelling dat er altijd een selectie nodig is van de kennis die bij het opstellen van het plan wordt ingezet dan wel wordt gezocht, ontbreekt het kenniselement in de definitie. Of die kennis vooral het 'wat' (welke ruimtelijke invloeden zien we voor ons, welke samenhangen willen we realiseren) of het 'hoe' (welke vervolgacties zetten we in, wat verwachten we van welke partijen) betreft, is aan de planhouder. Kennis kan, zoals we hebben gezien, meer zijn dan kennis van ruimtelijke relaties. Het kan ook gaan om kennis van uitvoeringskansen (draagvlak, haalbaarheid, instrumentarium) of standpunten. De rol die de Nederlandse ruimtelijke ordening zich in de jaren zeventig aanmat in de beleidscoördinatie vertroebelde het zicht op de ruimte als planningsobject, maar ook in die sterk procesmatige rol konden integrale ruimtelijke plannen worden gemaakt.

De grondigheid van de ingezette en gezochte kennis is eveneens aan de planhouder. We zijn gewend aan degelijke, doorwrochte plannen. Maar wellicht zijn er omstandigheden waaronder een vlugge, schetsmatige planvorm beter op zijn plaats is, bijvoorbeeld als discussiestuk of proefballon.

Integraal of integratief

Tegenover een integraal ruimtelijk plan staat een niet-integraal ruimtelijk plan. Ook dat is voorstelbaar: een plan dat is opgebouwd rond een specifieke opgave (of een cluster van opgaven) en van daaruit verbanden legt met de waarden en eigenschappen van de fysieke omgeving en andere opgaven in hetzelfde gebied. Opgaven, invloeden en verbanden buiten deze specifieke opgave om blijven buiten beschouwing, ook al rekent de planhouder ze tot de eigen doelstellingen.

Zo'n plan is naar de definitie in deze paragraaf niet integraal, maar zou wel 'integrerend' genoemd kunnen worden, of met een zelden gebruikt Nederlands woord 'integratief'. Deze integratie kan ook keuzes in het sociale, economische en/of ecologische domein omvatten, naast die in het ruimtelijk domein. Via een achterdeur keert dan de oude 'comprehensive planning' weer terug, maar wel geconcentreerd rond één opgave of cluster en niet enkel vertrouwend op onderzoeksresultaten. Het Nederlandse Deltaprogramma neigt in zijn opzet in die richting. Dit programma concentreert zich op de opgaven om Nederland te beschermen tegen overstromingen, te zorgen voor voldoende zoetwater en waterrobuust en klimaatbestendig in te richten. Met behulp van een reeks plandocumenten zoekt het vanuit deze specifieke invalshoek de samenhang op met andere opgaven en gebiedskwaliteiten.

Integraal of niet, een ruimtelijk plan kan in de praktijk geen blauwdruk zijn, gebaseerd op een positivistisch kennisbeeld. Dat heeft de loop van de planningsgeschiedenis uitgewezen. Wat dan wel? Hoe kan het integrale ruimtelijke plan als document zich verhouden tot de veel bredere activiteit van de ruimtelijke planning? Om die vraag te beantwoorden, is het noodzakelijk om eerst te analyseren wat nu eigenlijk het wezen van ruimtelijke planning is, als het niet die wetenschappelijke blauwdruk kan bieden voor de meest wenselijke ontwikkeling van de samenleving. Dat gebeurt in hoofdstuk 3.

2.6 Conclusies

Het integrale ruimtelijke plan komt voort uit het modernisme. Omvattende kennis zou het mogelijk maken om te komen tot een omvattend plan voor de sociale, economische en ruimtelijke inrichting van de samenleving, dat wetenschappelijk aantoonbaar te prefereren zou zijn. Het was een antwoord op het nepotisme en de willekeur in de politiek van het tijdperk ervoor.

De achterliggende positivistische epistemologie was al tijdens de opkomst van het modernisme omstreden. Al in de jaren dertig van de twintigste eeuw werd het verschil gemaakt tussen een *planned society*, die risico's voor de democratie met zich mee zou brengen, en een *planning society*, die juist ruimte biedt voor democratische processen. De achterliggende epistemologie is die van het pragmatisme. **Het pragmatisme stelt dat de 'waarheid' behalve een basis in de feiten ook altijd een element van betekenisgeving in zich heeft.** Een 'waarheid' is niet bij voorbaat onomstreden, integendeel. Iedere praktijkervaring creëert bovendien nieuwe kennis, bovenop het bestaande kennisreservoir. Kennis is onuitputtelijk.

Dat betekent dat de modern-positivistische ideeën over een omvattend (integraal, *comprehensive*) plan niet bleken te handhaven. Daarvoor in de plaats zijn veel onderzoekers en auteurs op zoek gegaan naar alternatieve invullingen van het begrip 'comprehensive'. Dat heeft niet geleid tot een algemeen aanvaarde invulling van het begrip 'comprehensive plan' of 'integraal plan'. Het dichtst bij het pragmatistische gedachtegoed komt een invulling die redeneert vanuit de plannende organisatie. Iedere organisatie bepaalt de eigen integraliteit, op basis van eigen ambities, verantwoordelijkheden en doelstellingen. Daarin klinkt het wilselement door.

Aan feiten wordt een betekenis gehecht en daaraan worden voornemens voor de toekomst verbonden. **Dat maakt planning tot een door en door politieke activiteit.**

Uit deze denklijn komt de definitie van een 'integraal ruimtelijk plan' voort die in dit onderzoek wordt gehanteerd: **'Een integraal ruimtelijk plan is een document dat voornemens combineert over ruimtelijke invloeden van alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet'**. Het integrale karakter zit volgens deze definitie dus in de *opgaven* (doorgaans de maatschappelijke opgaven) waar het ruimtelijk plan op ingaat.

3 Doel en context van ruimtelijke planning

3.1 Inleiding

Uit het voorgaande hoofdstuk volgde de definitie van een ‘integraal ruimtelijk plan’ als ‘een document dat voornemens combineert over ruimtelijke invloeden van alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet’. De ‘planhouder’ in deze definitie is, zoals in het inleidende hoofdstuk 1 omschreven, de instantie die zich verantwoordelijk stelt voor het opstellen, vaststellen en beheren van een ruimtelijk plan. Dit onderzoek stelt in feite de vraag waarom een planhouder zo’n plan zou willen maken. Een ruimtelijk plan als document is tenslotte geen doel op zich. Het is een middel dat helpt (of zou moeten helpen) om doelstellingen te bereiken die verbonden zijn aan de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. Het is een schakel in de ruimtelijke planning.

We hebben gezien dat een plan als document in principe ook op zichzelf kan staan. Dat is met name het geval als het gericht is op een verandering in het denken, meer dan op concrete ruimtelijke interventies. Zo’n plan kan van een overheid zijn, maar ook van een maatschappelijke organisatie, een kenniscentrum, een denktank, in principe zelfs van een eenling.

In de meeste gevallen maakt een (al dan niet integraal) ruimtelijk plan echter wel degelijk deel uit van een bredere ruimtelijke planning. Anders dan aan een plan als product, is aan planning als activiteit wel altijd een handelingsdimensie verbonden. Planning schetst niet alleen een toekomstbeeld in de vorm van een gewenste toestand of ontwikkeling, maar omvat ook acties die nodig zijn om dat toekomstbeeld dichterbij te

brengen. Het Europese onderzoeksprogramma ESPON omschreef een ‘planningsysteem’ als het geheel van instituties dat gebruikt wordt ‘to mediate competition over the use of land and property, to allocate rights of development, to regulate change and to promote preferred spatial and urban form’ (COMPASS, 2018, p. 8).

Dat veronderstelt een zekere zeggenschap over de grond. Zeggenschap over iets dat niet tot je eigendom behoort en niet gehuurd, geleased of gepacht is, is voorbehouden aan de overheid of berust op regels van de overheid. Daarom mag ruimtelijke planning worden beschouwd als een intrinsiek publieke zaak (althans boven het schaalniveau van de gebiedsontwikkeling). Weliswaar kan een onderdeel van de planning zijn om particulieren of de markt de vrijheid te geven om zelf plannen te maken en uit te voeren, maar het is in Nederland moeilijk voorstelbaar dat de planning als geheel onder verantwoordelijkheid van een andere instantie dan een overheid valt.

Ik laat de verouderde connotatie van de term ‘planning’ met een onderzoeksmatige beleidsvoorbereiding hier varen. Die connotatie is verbonden met de hoogtijdagen van het modernisme, toen de veronderstelling was dat planning een objectieve, wetenschappelijk-rationele basis voor besluitvorming zou kunnen bieden. Ruimtelijke planning als activiteit is in paragraaf 2.5.2 omschreven als door en door politiek. Dan is een integraal ruimtelijk plan als onderdeel van die planning dat ook.

Als we tot conclusies willen komen over de toegevoegde waarde en de inherente risico's van een integraal ruimtelijk plan, en vaststellen dat een integraal ruimtelijk plan doorgaans moet functioneren als schakel in de activiteit ‘ruimtelijke planning’, is het noodzakelijk om op zoek te gaan naar het eigene van de ruimtelijke planning. Welk doel heeft deze activiteit, in welke context vindt die plaats? Wat is er zo bijzonder aan het ruimtelijke domein, dat het als technocratisch, apolitiek en machinaal weggezette beleidsbegrip ‘planning’ (paragraaf 2.2.5) daar nog springlevend is? Dat er met de ‘planologie’ zelfs een eigen wetenschap met een eigen *body of knowledge* aan is verbonden?

Voor het antwoord op die vragen is het nodig om een ronde te maken langs de drie samenstellende elementen van de ruimtelijke planning: de unieke eigenschappen van *ruimte* als planningsobject, de *toekomst* als principieel ongekende en beweeglijke planningscontext, en de beïnvloedingsruimte van het *beleid* in een bestuurlijke constellatie waarin zowel besluitvormingsmacht als uitvoeringsmacht verspreid is over verscheidene partijen, met ieder eigen ambities, verantwoordelijkheden en middelen. Dat gebeurt in paragraaf 3.2.

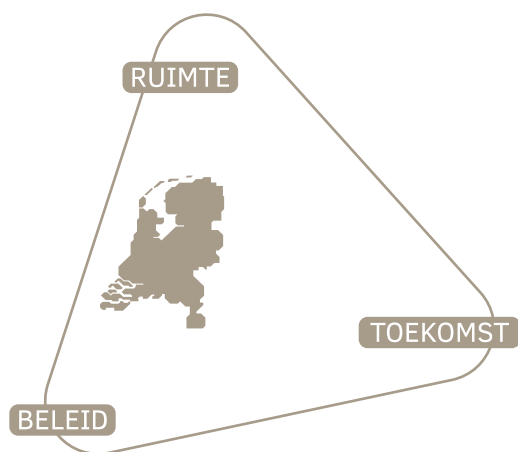
Inzichten in deze drie dimensies, in het bijzonder in combinatie met elkaar, leiden tot planningtheorieën. Die vormen de kern van de planologische *body of knowledge*, onderwerp van paragraaf 3.3. Planning brengt werelden bij elkaar, dat is een gemene deler binnen de planningtheorie, maar welke werelden? De drie hierboven onderscheiden samenstellende elementen van ruimtelijke planning (ruimte, toekomst en beleid) laten zich direct al vertalen in verschillende gebieden, verschillende ontwikkelingen of verschillende actorgroepen die met elkaar verbonden kunnen worden.

Door de jaren heen hebben planningtheoretici zich gebogen over twee hamvragen. Die komen in paragraaf 3.3 uitgebreid aan de orde. De eerste: ligt in dit verbinden de essentie van planning, of ligt de essentie in een eigen toegevoegde waarde, een 'something more', en welke dan? En de tweede: hoe kan in dit wijdlopijge domein, dit samenstel van ongelijksoortige grootheden, tot rationele keuzes worden gekomen? Rationeel impliceert: gebaseerd op kennis – met de relativisering van dat begrip die volgt uit hoofdstuk 2: omvattende kennis is er niet. Er ligt een keuze achter *welke* kennis we zoeken en inzetten, en die kennis is hoe dan ook voorlopig, want in de toekomst zou een andere waarheid kunnen gelden dan vandaag.

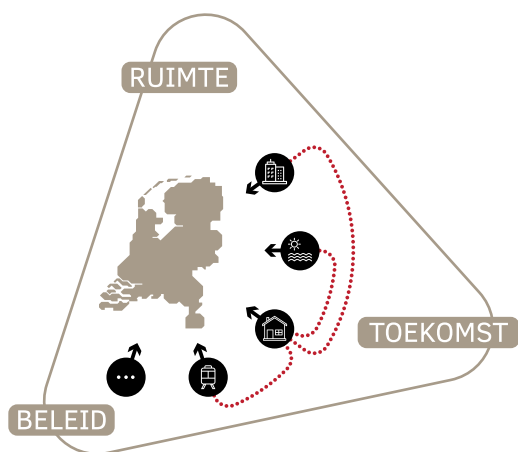
Mogelijk hebben beide hamvragen meer met elkaar te maken dan op het eerste gezicht lijkt, en zit de toegevoegde waarde in de vorm van rationaliteit waarmee die verschillende werelden worden samengebracht. Dit hoofdstuk vervolgt daarom in paragraaf 3.4 met een verhandeling over vormen van rationaliteit; de kennis en de waarden waarmee ruimtelijke keuzes gestalte kunnen krijgen. Deze zijn gebaseerd op verwachte effecten op de ontwikkeling van het ruimtegebruik (ratio van de vakinhoud), op maatschappelijke consensus over welke kant het op moet met de ruimtelijke ontwikkeling (ratio van opvattingen) en op de kans om de ontwikkeling daadwerkelijk te beïnvloeden (ratio van handelingsperspectieven).

Paragraaf 3.5 gaat vervolgens in op het onkenbare: de wens om niet alles op voorhand te *willen* beïnvloeden. De relevantie hiervan komt deels voort uit de vaststelling in 3.4 dat de ruimtelijke planning in geen van de drie ratio's vaste ankers vindt. Er wordt aansluiting gezocht bij de filosoof Zygmunt Bauman: alles is vloeibaar. Maar de wens om niet alles op voorhand te willen beïnvloeden kan ook voortkomen uit de pragmatistische noties dat kennis in de actie ontstaat. De handeling staat niet altijd ten dienste van het doel, maar het doel kan ook de handeling zijn. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij de zogenaamde praktijkenbenadering.

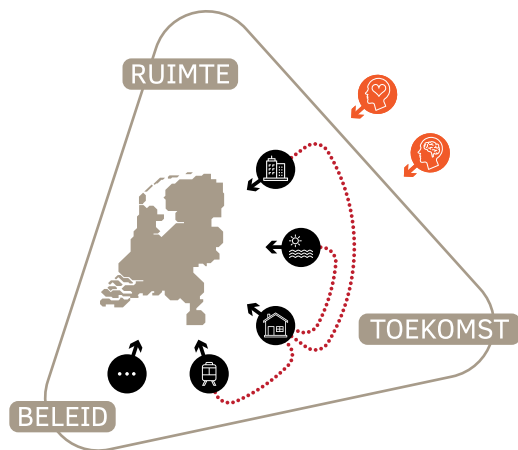
Zo ontstaat een theoretisch bouwwerk dat daarna, in hoofdstuk 4, wordt teruggeleid naar de mogelijke functies die een integraal ruimtelijk plan in de planning kan hebben. Dit vierde hoofdstuk is, meer nog dan hoofdstuk 3, tijd- en plaatsgebonden – daarin zal de verbinding met de huidige planningspraktijk in Nederland worden gelegd.



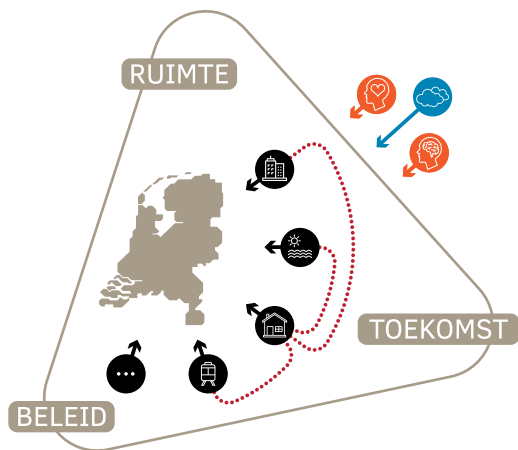
§ 3.2 het speelveld van de ruimtelijke planning



§ 3.3 de meerwaarde van ruimtelijke planning



§ 3.4 de ratio achter ruimtelijke planning



§ 3.5 het ongekende in de ruimtelijke planning

3.2 Ruimte, toekomst en beleid: het speelveld van de ruimtelijke planning

Het speelveld van de ruimtelijke planning (en de planologie als wetenschappelijke pendant) wordt bepaald door drie factoren: ruimte, toekomst en beleid. Zodra een van deze factoren ontbreekt, kunnen we niet van ruimtelijke planning of planologie spreken. Dan komen we terecht in de bestuurskunde, de geografie en de toekomstverkenningen of futurologie. Op de snijvlakken van twee van de drie elementen bevinden zich activiteiten zoals ruimtelijk beheer (ruimte en beleid zonder toekomst), beleidsscenario's (beleid en toekomst zonder ruimte) en de prognostiek van het ruimtegebruik (ruimte en toekomst zonder beleid).

Omdat deze drie elementen ruimte, toekomst en beleid samen het speelveld bepalen, is het zinvol om dit hoofdstuk over doel en context van ruimtelijke planning te beginnen met een verkenning van elk van deze drie. Stuk voor stuk blijken ze minder eenduidig dan op het eerste gezicht misschien lijkt.

3.2.1 De gelaagdheid van de ruimte

Drie manieren om een gebied te beschrijven

Om te begrijpen waarom 'planning' als overheidsactiviteit in het ruimtelijke domein overleefde (in tegenstelling tot in het economische en sociale domein), is het noodzakelijk om de blik te richten op de unieke, maar deels ongrijpbare eigenschappen van het fenomeen 'ruimte'. Die eigenschappen komen in beeld door de eenvoudige vraag te stellen: hoe beschrijf je een gebied?

Dat kan bijvoorbeeld door het gebied op te meten. Daar komt een getal uit: 6000 hectare bijvoorbeeld, of anderhalve hectare, of 40 vierkante meter. Zo'n klein, overzichtelijk gebied wordt al snel een 'plek' genoemd. Iemand die bezig is met ruimtelijke planning kan redeneren: anderhalve hectare, daar passen zo'n vijftig woningen op, uitgaande van de doorsnee-woningdichtheid van een uitbreidingswijk in de Randstad. Dan is er voldoende ruimte over voor alle faciliteiten die voor die huizen nodig zijn: infrastructuur, groen, speelvoorzieningen, enzovoort. De 'ruimte' wordt dan voorgesteld als een plat en vrij indeelbaar vlak, een tabula rasa. Dit is

de *'absolute ruimte'* of *'euclidische ruimte'*, genoemd naar de wiskundige Euclides die in de Griekse oudheid de grondslagen voor de meetkunde ontwikkelde. In de modernistische tijd werkte de planning toe naar zo'n absoluut ruimtebeeld. Het fenomeen van de zonering is in zijn pure vorm daarop terug te voeren: een ruimte wordt weergegeven door (of teruggebracht tot) haar contouren en een vlak waarvan de kleur staat voor de bestemming.

Maar de ene tabula rasa is de andere niet. Waar de vijftig denkbeeldige woningen op de ene tabula rasa als warme broodjes over de toonbank gaan, zijn voor vijftig identieke woningen op een andere tabula rasa nauwelijks geïnteresseerden te vinden. Hier speelt het oude makelaarsadagium *'Locatie, locatie, locatie'* op. Want een gebied staat nooit op zichzelf. Een gebied kan ook worden beschreven via vragen als *'hoe snel kan je waar komen'* en *'hoe schoon is de lucht'*. Die maken verschil in dit voorbeeld van vijftig nieuw te bouwen woningen. Zelfs benaderd als plat en vrij indeelbaar vlak wordt een gebied gedefinieerd door de omgeving. Dit is het *relatieve ruimtebegrip*, in onderscheid van het absolute ruimtebegrip. Uiteraard begrepen de modernistische stedenbouwers dit ook. Om die reden scheidden ze woningbouw van werkfuncties (destijds vooral industrieel) en benaderden ze wonen, werken, verkeer en ontspanning van meet af aan in samenhang, ook met de bestaande stad. Hun *'tabula rasa'* ging vooral om de inrichting van een gebied, nadat het als relatieve ruimte geschikt was bevonden voor stadsuitbreiding.

Rond 1990 onderging het denken over *'relatieve ruimten'* een schaa sprong. Onder invloed van de globalisering in de economie kreeg de positie in internationale, soms wereldwijde netwerken een grotere betekenis. De centra in deze netwerken groeiden naar elkaar toe, in functie maar ook in verschijningsvorm. Een van de eersten die daarop wees was de socioloog Castells (1996). Hij maakte naam met zijn concept van *'space of flows'* en zijn kritische analyse van de effecten daarvan. Economische stromen van goederen en informatie leiden volgens hem tot anonieme, functionele zakencentra en logistieke knooppunten die voldoen aan internationale standaards. Augé (1995) noemde ze *'non-lieux'*, oftewel niet-plaatsen. Het latere groene equivalent van deze *'space of flows'* (maar zonder het effect van uniformering) zijn de natuurnetwerken, geconceptualiseerd als faunistische en floristische stromen (via water, land of lucht) tussen natuurgebieden met een internationale functie. Het beleid voor het Europese Natura 2000-netwerk is daaruit ontstaan.

Volgens Castells vond de economische *'space of flows'* haar tegenhanger in de *'space of places'*: gebieden die juist werden gewaardeerd, hergewaardeerd zelfs, om hun geschiedenis en cultuur, hun *couleur locale*. Daarmee komen we op de derde benadering van de ruimte, die door de geograaf Harvey (1973) *'relationeel'* is genoemd. Een ruimte als leegte is niets, niet eens lucht – dan zou een ruimte ten

minste nog worden bepaald door een chemische samenstelling. Iedere ruimte is vervat in andere ruimtes, en de relatie met die andere ruimtes bepaalt grotendeels het menselijk gebruik en de waarden van die ruimte.²⁵ Vijftig woningen bouwen op anderhalve hectare kan bij een gunstige 'relatieve' positie realistisch zijn, maar niet als op die anderhalve hectare net het nationale regeringscentrum staat, of een monumentaal park waar stadsbewoners massaal ontspanning en verkoeling zoeken op zomerse dagen.

Sociaal-cultureel construct

Ruimte in relationele zin is wel een 'sociaal construct' genoemd. Olesen (2014) is een van vele onderzoekers die ruimtes, opgevat in relationele zin, sociaal-culturele constructies noemen, anders dan het fysische gegeven van de absolute ruimte. Hij stelde:

'... A relational understanding of spatiality draws into focus the multiple webs of relations or "spaces of flows" that intersect or transect urban areas. Rather than seeing space as an empty container into which human activity simply can be poured, a relational perspective understands space as socially and culturally produced, thereby opening up for multiple ways of understanding or getting to know an urban area' (p. 296).

In een lezing van 2004 maakte Harvey duidelijk dat de drie benaderingen van ruimte (absoluut, relatief, relationeel) elk hun waarde hebben. Met de 'ontdekking' van de relationele benadering is de relatieve benadering niet zinloos geworden, en hetzelfde geldt voor de absolute ruimte.

'There are absolute spaces all around us and we cannot evade their significance. I talk within a room and the reach of my words is bounded by the absolute space of the walls that are impervious to sound waves. People who cannot get in cannot hear me and those that did get in are individuated according to the absolute space each occupies at a moment in time' (p. 6).

²⁵ Harvey (1973) omschreef het zelf als volgt: 'There is another sense in which space can be viewed as relative and I choose to call this relational space — space regarded (...) as being contained in objects in the sense that an object can be said to exist only insofar as it contains and represents within itself relationships to other objects' (p. 13).

Om bij het planologische voorbeeld terug te keren: voor elk van de vijftig woningen is een 'absolute ruimte' nodig van enkele tientallen vierkante meters die in principe plat en vrij indeelbaar moet zijn. Als het programma niet vijftig woningen omvat maar een logistiek centrum, dan meet de benodigde platte en vrij indeelbare ruimte al gauw de volle anderhalve hectare. De ondernemer gaat op zoek naar een terrein dat aan die absolute eigenschappen voldoet, naast een gunstige relatieve ligging ten opzichte van met name verkeersroutes en afzetgebieden.

Uit de literatuur rijst een beeld op van een ruimtelijke planning die moeite heeft om de relatieve en relationele betekenis van de ruimte te vatten. Dat geldt niet zozeer de analytische component van een ruimtelijk plan, als wel de beleidsmatige uitspraken. Davoudi en Strange (2009) deden daar expliciet onderzoek naar in Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Zij verbonden een ferme waarschuwing aan hun conclusie:

'...the case studies have illustrated the difficulties of translating post-structuralism, with its emphasis on relational, fluid and non-bounded understanding of space, into the realm of the contemporary planning practices whose spatial imagery is best characterised by fixities, certainties and bounded space. (...) This has led to a lack of faith in planning in many quarters and the frequent accusation that the planning profession is outdated' (p. 242-243).

Harvey (2004) betrok daar nadrukkelijk de dimensie van de tijd bij: 'A wide variety of disparate influences swirling over space in the past, present and future concentrate and congeal at a certain point to define the nature of that point' (p. 4). Consequent doorredenerend, betekent dit dat het karakter van een bepaalde plek evolueert, ook als er aan de verschijningsvorm of het ruimtegebruik niet veel verandert.

De trialectiek van Lefebvre

Zodra de planning op lagere schaalniveaus terecht komt, zeker in intensief gebruikt gebied zoals de stad, komen concrete en persoonlijke gebiedswaarden in beeld. In de Verenigde Staten gaf de wens tot community building in met name armlastige stadswijken aanleiding voor een uitgebreide onderzoeksstroom naar 'place attachment' (Manzo en Devine-Wright, 2021), omschreven als 'emotional bonds to places at varying scales' die met de tijd vorm krijgen en veranderen (p. 1). Het gaat over de rol die de fysieke omgeving speelt bij het gevoel van geworteldheid in en verbondenheid met de wijk, de stad of het landschap – een verbondenheid die zich vervolgens zou terugbetalen in een goede zorg voor de omgeving. Manzo en Perkins signaleerden in 2006 dat dit discours nog op afstand stond van de planning:

'Typically, literature on place attachment focuses on individual feelings and experiences and has not placed these bonds in the larger, sociopolitical context in which planners operate. Conversely, the community planning literature emphasizes participation and empowerment, but overlooks emotional connections to place' (p. 335).

Dan is een ruimte niet alleen 'wat er gebeurt, wat er staat, wat er stroomt, nu en in het verleden, en misschien ook in de verwachte toekomst', zoals enkele alinea's hierboven werd gesteld, maar ook wat mensen ervan weten en ervan vinden. Het abstracte 'ruimte' wordt dan een waardedragende 'plek' of 'streek' of het Engelse 'place'.

Planners interpreteren en aggregeren waarden en kwaliteiten, ongeacht of die zich in het absolute, relatieve of relationele domein bevinden. Waarschijnlijk zou de marxistisch georiënteerde filosoof Henri Lefebvre (1901-1991) al deze benaderingen hebben geschaard onder zijn noemer 'espace conçu'. 'Geïnterpreteerde ruimte' lijkt een adequate vertaling van dit begrip. Het is de tweede van Lefebvre's trialectiek, geplaatst tussen de 'waarneembare ruimte' ('espace perçu') en de 'geleefde ruimte' ('espace vécu') in.²⁶ De volgorde is belangrijk, want volgens Lefebvre's adept Soja (1996) wil een 'trialectiek' zeggen dat de derde component de eerste twee overstijgt, maar er wel van afhankelijk is. Soja zelf bestempelde de espace perçu, conçu en vécu enigszins prozaïsch als respectievelijk Firstspace, Secondspace en Thirdspace.²⁷

De geïnterpreteerde ruimte is volgens Soja 'the space of scientists, planners, urbanists, technocratic subdividers, as of a certain type of artist with a scientific bent...' (p. 66-67). Het is het domein waarop zij zich thuis voelen: de waarneembare ruimte van maten en materialisering ('espace perçu') verrijkt met een scheut kennis of verbeelding. Beperkt tot de waarneembare ruimte, is planning volgens hem een droge inventarisatie van eigenschappen en verbanden. In deze tijd zou de datacollectie van geografische informatiesystemen en remote sensing tot de inventarisatie van de waarneembare ruimte gerekend kunnen worden. De slag naar de 'geïnterpreteerde ruimte' is ook een politieke slag, door Soja omschreven als de inbreng van 'power and ideology, of control and surveillance' (p. 67), sterk verbonden dus aan macht. Maar ook, stelde hij, is de geïnterpreteerde ruimte het domein van utopische visioenen, van semiotici (die tekens en signalen verklaren)

²⁶ Het Planbureau voor de Leefomgeving spreekt van de 'gedachte ruimte', de 'fysieke ruimte' en de 'geleefde ruimte' en benut deze benadering om ruimtelijke kwaliteit te duiden (Tennekes c.s., 2024).

²⁷ Als we strikt de redeneerlijn van het pragmatisme volgen, is het onderscheid tussen de waarneembare en de geïnterpreteerde ruimte niet zo hard. De waarneembare ruimte (vergelijkbaar met een 'feit') wordt pas relevant als er een betekenis aan wordt verbonden. Een boom op een plein kan worden waargenomen, maar krijgt pas relevantie als er een interpretatie aan wordt verbonden: schone lucht, mooie openbare ruimte, sta-in-de-weg, parkeerplek voor de fiets, et cetera.

en decoderingen, van de verbeelding door dichters en kunstenaars – die door de pragmatist Richard Rorty werden beschouwd als gangmakers van de ‘ironie’ die een verandering in het individuele denken teweeg kan brengen.

De geleefde ruimte (*espace vécu*) is de meest onkenbare van de drie benaderingen. Ruimtes mogen waarneembaar en interpreteerbaar zijn, zo worden ze niet ervaren. Mensen die in een gebied wonen of er op een andere manier gebruik van maken, verbinden er allerlei minder expliciete waarden aan. Harvey (2004): ‘...we do not live as material atoms floating around in a materialist world; we also have imaginations, fears, emotions, psychologies, fantasies and dreams’ (p. 8). En herinneringen, zou daaraan toegevoegd kunnen worden. Mensen verbinden een gevoelsmatige, intuïtieve, metafysische of religieuze symboliek aan plekken en gebieden – precies de kwalificaties waar een rationele planning zich van wil ontdoen, in elk geval als ze het handelen bepalen van politici en beleidsmakers. Mensen hebben ambities in het leven en projecteren die op hun leefomgeving – of ze zoeken een plek elders als ze er in hun eigen omgeving geen kans toe zien.

De geleefde ruimte is de meest onkenbare omdat die niet rationeel is en verborgen in de menselijke geest, te diep en te persoonlijk om via enquêtes of participatietechnieken volledig aan de oppervlakte te kunnen komen. Maar als een plek of gebied een veranderingsproces doormaakt, of die verandering kondigt zich aan in de vorm van bijvoorbeeld een plan, kunnen zulke gevoelens opspelen, het persoonlijke overstijgen en een niet te negeren factor in de planning worden. Een voorbeeld is de oproer rond het wildbeheer in de Oostvaardersplassen rond de strenge winter van 2018, waar de ecologische rationaliteit van verwildering stuitte op maatschappelijke weerzin tegen het beeld van creperende herten en runderen. In deze episode is de pragmatistische filosofie herkenbaar: kennis zit in de actie; wat op het ene moment ‘waar’ is, hoeft dat op een volgend moment niet meer te zijn. Het is kennis die niet op voorhand in een ruimtelijk plan te verwerken is, en toch heeft de planning er rekening mee te houden.

De geleefde ruimte omvat zowel de waargenomen als de geïnterpreteerde ruimte, maar staat er tegelijk tussenin. Zoals de ‘waarde’ staat tussen de ‘waardedragers’ en degene die de ‘waarde toekent’, en die tegelijk verbindt. Dat is misschien wel de meest bijzondere eigenschap van ruimte als planningsobject of integratiekader: de onwrikbare maat van de absolute ruimte (niet uit te breiden, niet in geïsoleerde brokken op te delen), die contrasteert met diversiteit en fluiditeit van de waarden die eraan worden gehecht.

In de Atlas Westelijke Tuinsteden Amsterdam gingen Nio, Reijndorp en Veldhuis (2008) op zoek naar de ruimtelijke manifestatie van de sociale en culturele dynamiek in deze stadsdelen. Ze deden dat door de 'geleefde stad' in kaart te brengen en zo te kunnen vergelijken met de 'geplande en ontworpen stad'. De Westelijke Tuinsteden zijn grotendeels tijdens de Wederopbouw opgetrokken, in de hoogtijdagen van het planningsoptimisme. De sociale en culturele dynamiek is volgens de auteurs 'in de eerste plaats het resultaat van de komst van nieuwe groepen bewoners en het inkrimpen en uitdijen van de leefwerelden van oude en nieuwe groepen' (p. 11). De wijken vormen een exponent van de pluriforme samenleving, mede vanwege de komst van veel immigrantengroepen.

De auteurs zochten naar 'de routines waarmee mensen hun dagelijkse leven organiseren (zoals werken, leren, kinderen naar school brengen, boodschappen doen en recreëren), en de minder alledaagse rituelen die het samenleven structureren, opfleuren en zin geven (trouwen, sterven, feesten en evenementen)' en de manieren waarop ze bij die routines en rituelen 'gebruikmaken van en vormgeven aan de geplande ruimte van straten, pleinen en parken' (p. 13).

Ze deden dat voor een deel door kaarten te maken van de (door hen) waargenomen ruimte en het waargenomen ruimtegebruik. Aan een avondkaart met publieke en besloten voorzieningen koppelden zij bijvoorbeeld de waarneming dat er in de avonduren een 'ander soort straatcultuur [heerst] dan in de stadsdelen binnen de ring', en ze signaleerden dat het publieke leven 's avonds 'een sterker gesegregeerd karakter' heeft dan overdag (p. 114-115), waarbij een onverwachte rol is weggelegd voor tankstations. Bij gebrek aan andere voorzieningen functioneren die als ontmoetingsplekken voor Turkse en Marokkaanse mannen.

Een andere toegepaste methode is de *mental map*. De auteurs vroegen bewoners om een kaart te tekenen van de eigen leefomgeving. Op die tekeningen is te zien hoe zij zich door de stad bewegen en wat zij belangrijk vinden in hun leefomgeving. Sommigen geven de pleinen een prominente plek, anderen de aansluiting op de snelweg en het treinstation.

Met de doorkijk in de geleefde wereld wilden de auteurs een 'ander perspectief op de stedelijke vernieuwing' bieden, gebaseerd op 'een meer genuanceerde discussie over de sociaal-culturele betekenis van de Westelijke Tuinsteden in relatie tot de ruimtelijke karakteristieken en kwaliteiten' (p. 19). Hoewel ze reageerden op een vernieuwingsopgave van bijna 20 jaar geleden, kan hun kijk ook in deze tijd en voor andere gebieden waardevol zijn – al is het maar vanwege het besef dat mensen hun eigen weg zoeken in hun leefomgeving, hoe planmatig die ook is aangelegd.

Het ruimtebegrip in het ruimtelijke plan

Het ambigue karakter van de ruimte als integratiekader stelt de ruimtelijke planning voor een dilemma. Analyses van ruimtelijke structuren en voornemens voor de verdere ontwikkeling daarvan zijn altijd interpretaties; oftewel combinaties van het absolute, relatieve en relationele ruimtebegrip. Feitelijke waarneming (de 'waargenomen ruimte') zal altijd aan de basis staan van de structuuranalyses. Maar de plus van de geleefde ruimte, die volgens Soja de beide andere ruimtebegrippen overstijgt, is onmogelijk volwaardig mee te plannen. Op lagere schaalniveaus is het weliswaar mogelijk om er enig zicht op te krijgen via intensief contact met bewoners en bezoekers van zo'n ruimte. Op wijkniveau is het mogelijk om een kaart te maken van geplande verkeersbewegingen (woon-werkverkeer, goederenleveranties, winkelroutes, enzovoort), en die af te zetten tegen een kaart van feitelijke bewegingen, zoals ommetjes met de kinderwagen, hinkelen, flaneren en rondjes met de hond (Scott 1998, p. 347). Maar bij plannen voor hogere schaalniveaus, integraal of niet, is zo'n intensieve analyse niet mogelijk. De vraag is of en hoe die plannen zich rekenschap kunnen geven van de geleefde ruimte.

Davoudi (2021) herinnerde planners er in elk geval aan dat ze zich er voortdurend bewust van moeten zijn dat mensen ook persoonlijk waarden aan hun leefomgeving verbinden:

'As planners, we need to constantly remind ourselves that people do not live in a framework of geometric relationships; they live in a world of meanings (...). They attach meanings and values to the places in which they live and work and, by doing so, shape cities through their social encounters, cultural exchanges, historical memories, and everyday life experiences' (p. 15).

3.2.2 De onzichtbaarheid van de toekomst

De tweede dimensie in het speelveld van de ruimtelijke planning is de toekomst. Niet eens alleen omdat plannen per definitie op toekomstige ontwikkelingen zijn georiënteerd. Ook omdat de waardegedragen ruimte met haar onwrikbare maat voortdurend in verandering is. Dat geldt voor de geleefde ruimte: er dienen zich volgende generaties aan met eigen waardestelsels, en ook huidige generaties zijn niet statisch. Het denken evolueert en het gedrag evolueert. De geïnterpreteerde ruimte verandert onder invloed van nieuwe maatschappelijke prioriteiten. Jarenlang verwaarloosde forten, waterwerken en landschapsstructuren van de Hollandse Waterlinies hebben nu de status van werelderfgoed. Het Markermeer droeg ooit de

belofte in zich van nieuw land voor de agrarische productie en misschien een tweede nationale luchthaven, maar wordt nu gezien als een onmisbare zoetwatervoorraad met belangrijke landschappelijke kwaliteiten en grote ecologische potentie.²⁸ En de waarneembare (materiële) ruimte verandert natuurlijk: met de loop van de natuur, als gevolg van bouw- en landbouwactiviteiten en door veroudering van al het gebouwde.

Tegelijk is de ruimtelijke inrichting notoir inflexibel. Bouwwerken worden doorgaans gebouwd om vele decennia mee te kunnen. Nieuwe natuur, nieuwe infrastructuur, nieuwe verstedelijking – het is in principe allemaal bedoeld om te blijven. Om onderdeel te zijn van een toekomst die ten diepste ongewis is. Wij projecteren de toekomst als iets dat voor ons ligt en het verleden als iets dat achter ons ligt, constateerde De Jonge (2011). Dat is volgens haar een belangrijk cultureel kenmerk van de ruimtelijke planning (en met name de stedenbouw) in Nederland, overgeleverd van het modernisme. Het houdt de illusie in stand dat visies uitgevoerd kunnen worden als waren ze blauwdrukken. Andere culturen gaan uit van een omgekeerd perspectief, ‘want het verleden kan je wel kennen (zien) en de toekomst niet. De Grieken en de Romeinen zagen de toekomst juist als de wereld achter hen, onzichtbaar en onzeker’ (p. 126).

Planning society

Die onzichtbare toekomst zit vol onverwachte afslagen. Gesignaleerde trends kunnen versnellen of vertragen, hetgeen met een flexibele planning binnen bandbreedtes redelijk goed op te vangen is, maar ze kunnen ook een radicale koerswijziging (een disruptie) ondergaan. Een ‘planned society’ (in de woorden van Dewey (1933, zie paragraaf 2.3.1) zal zulke koerswijzigingen proberen te weerstaan, om alsnog de in het plan vastgelegde doelen te bereiken. Een ‘planning society’ reageert erop, stelt de eigen doelen bij of ten minste de wijze waarop die behaald dienen te worden. De Jonge (2011) maakte het onderscheid tussen doelgedrevenheid en doelbereik. Het eerste past volgens haar bij een strategische visie, het tweede bij een uitvoeringsgericht plan. ‘Doelgedrevenheid’ koppelt de visionaire doelen aan de praktische mogelijkheden van het moment. ‘Dan blijft onzeker waar je op de lange duur precies uitkomt, maar je beweegt wel vanuit een gerichte drive’ (p. 127).

²⁸ Bijvoorbeeld in de Rijk-regiostructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM, 2013) en in het Synthesedocument Deltaprogramma IJsselmeergebied (2016).

Hoe verder de toekomst weg ligt, des te groter de kans op disruptie. Goodspeed (2020) stelde onzekerheden tegenover 'predetermined': langzaam veranderende fenomenen zoals demografie en infrastructuur, maar ook meer abstracte elementen zoals stevig gewortelde politieke voorkeuren. Hij schoof scenario's naar voren als instrument om de toekomst te verkennen en daar een dialoog over aan te gaan, en om te ontsnappen aan een ongezonde fixatie op een enkelvoudig toekomstbeeld. Tegelijk was hij helder over de beperkingen van scenarioverkenningen. Die koppelde hij aan vier gradaties van onzekerheid (en spiegelbeeldig vier gradaties van predetermined) (p. 28):

- 1 'Risks': onzekerheden die geanalyseerd kunnen worden met historische data en die beschreven kunnen worden met statistieken. Ze kunnen via technieken van 'forecasting' (zoals prognostiek) worden ondervangen, maar Goodspeed waarschuwde dat die gebaseerd zijn op tendensen in het verleden. Wie een overmatig vertrouwen stelt in forecasting, is onvoldoende voorbereid op trendbreuken.
- 2 'Scenario uncertainties': onzekerheden waarvoor scenario-onderzoek een probate aanpak kan zijn. Het gaat om onzekerheden die niet zijn te kwantificeren maar wel zijn te beschrijven. Scenario's kunnen meer grip bieden op deze onzekerheden en hun mogelijke consequenties. Dat veronderstelt verwachtingen over de toekomst die tot op zekere hoogte beredeneerd en realistisch zijn.
- 3 'Recognized ignorance', een bewuste onwetendheid die tot op zekere hoogte is te verhelpen met onderzoek. Van Nieuwenhuijze c.s. (2014) suggereerde 'wildcards' of 'zwarte zwanen' die geschikt lijken te zijn om deze categorie onzekerheden tegemoet te treden. Dat gaat om onderzoek naar discontinuïteiten die niet waarschijnlijk hoeven te zijn, maar als ze optreden wel een groot effect hebben. Het verkennen hiervan 'helpt om beter ontvankelijk te worden voor de veranderlijkheid die in de omgeving kan optreden' (p. 98).
- 4 'Total ignorance', door Goodspeed omschreven als 'we do not even know that we don't know'. Geen onderzoek kan hier licht op werpen, wellicht wel de fantasie. Goodspeed haalt scenariospecialist Van der Heijden aan, die stelt dat in een situatie met amper predetermined en heel veel onzekerheden de 'hoop' resteert. Van Nieuwenhuijze c.s. noemde dit 'speculatie'. De vraag is of de planning hiermee genoeg moet nemen, of dat er gezocht moet worden naar planningsmethoden die anticiperen op het onverwachte.

Complexiteitstheorie

De context van de aangehaalde citaten van Van Nieuwenhuijze c.s. is het studieproject Integrated Planning and Design in the Delta (IPDD) over de zuidwestelijke delta in Nederland. Deze delta werd benaderd als een stelsel van 'complexe adaptieve systemen'. Onzekerheid over de toekomst is de voedingsbodem van dit concept. Verkeerde verwachtingen van de toekomst en de mogelijkheden om die te sturen, kunnen volgens de auteurs funeste gevolgen hebben: 'Duidelijk is geworden dat het streven naar een eindbeeld van een systeem kan gaan functioneren als een keurslijf, dat verdere evolutie van het systeem juist bemoeilijkt en uiteindelijk tot de ondergang ervan kan leiden' (Dammers c.s. 2014, p. 50). Planning zou juist ruimte moeten scheppen voor verdere evolutie en deze moeten accommoderen (verondersteld dat die evolutie positief te waarderen is).

Het studieproject haakt aan op bredere complexiteitstheorieën, die systemen beschrijven met een intrinsiek onvoorspelbaar verloop. De Roo (2018; p. 315) noemde de ontdekking van meteoroloog Edward Lorenz de bronpunt van dit denken. Die ontdekte in 1963 dat een kleine aanpassing in de data die in de weermodellen werden ingevoerd, enorme verschillen in de uitkomst konden opleveren. Dat vertaalde Lorenz in de aansprekende vergelijking van de vleugelslag van een vlinder die uiteindelijk een wervelstorm op een ander continent in gang kan zetten. Hij toonde aan dat het meteorologisch systeem voortdurend een evenwicht zoekt maar dat nooit zal vinden, omdat factoren binnen en buiten het systeem er keer op keer op inwerken, en dat het systeem om die reden een niet-lineair, disruptief verloop kent. Met andere woorden: uit de complexiteitstheorie volgt dat systemen zich niet systematisch gedragen. Een complex adaptief systeem is een systeem met een vorm van zelforganisatie, waardoor het schommelingen kan opvangen (Kok c.s. 2021). Het ecosysteem kan als zo'n complex systeem worden beschouwd, maar bijvoorbeeld ook een stad of een logistiek-industrieel systeem.

Eigen aan ruimtelijke systemen is dat ze geen autonome systemen zijn; ze staan in voortdurende wisselwerking met elkaar en met de niet-ruimtelijke systemen waar ze de ruimtelijke neerslag van zijn. Aanjagers van verandering in de ruimtelijke ontwikkeling zijn terug te voeren op impulsen vanuit bijvoorbeeld de technische en technologische ontwikkeling (zoals recent de digitalisering, maar in het verleden ook de systeembouw en de anticonceptie), vanuit de economische ontwikkeling (conjuncturele factoren zoals de stand van de hypotheekrente en structurele factoren zoals de internationalisering), vanuit de klimaatverandering (die in deze periode veranderingen aanjaagt in bijvoorbeeld de waterhuishouding en de energievoorziening), of een verschuiving in breed geaccepteerde waarden (zoals de toenemende waarde die wordt gehecht aan een gezonde en veilige leefomgeving).

Het zijn allemaal bronnen van disruptie: factoren die een rustig, trendmatig verloop van allerlei ontwikkelingen verstoren, die prognostiek heikel maken en scenario's relativeren, die de toekomst kortom structureel onvoorspelbaar maken.

Het al meer dan vijftig jaar geleden aanvaarde inzicht dat de toekomstige ontwikkeling in haar volle breedte niet te berekenen valt, laat staan te produceren, wordt door deze theorievorming verder gevoed. 'According to complexity theory, we don't know the unknown, not just because of our limited science, but also because of the logical impossibility of knowing it', schreef Davoudi (2021). Planning die werkt met een integraal ruimtelijk plan waarin een in de toekomst gelegen eindbeeld is opgenomen, kan niet als doel hebben om dat eindbeeld te realiseren. De Roo (2018) noemde dat besef fundamenteel: 'instead of the planner being the creator of space and place, we are acknowledging that the world also creates itself, often develops beyond our control and progresses autonomously despite our intentions' (p. 314). Oplossingen die proberen complexiteit alsnog te doorgronden of te benaderen miskennen het intrinsiek onvoorspelbare karakter ervan. Databases en communicatie, hoe rijkgevoerd respectievelijk intensief ook, zullen de complexe systemen niet kraken.

De toekomst van het hier en nu

Planning is doelgedreven en dat doel ligt in de toekomst, maar de mate waarin het doel kan worden volgehouden en de duur daarvan is op voorhand niet bekend. Referentie voor de planning is het hier en nu, gevoed door het verleden: de situatie, de opgaven, de verwachtingen, de wensen en de kennis van vandaag. We zijn daarmee terug bij een fundamentele pragmatistische notie, door Lester (2019) in zijn bespreking van het werk van Richard Rorty als volgt omschreven: '...progress is an evolutionary process in which the normative foundations of our plans are subjected to constant redescription as new tensions are resolved and new problems framed' (p. 6).

Wat we van de toekomst weten, ligt besloten in bewegingen die we nu zien. Planning handelt 'in real rather than imaginary time' (Friedmann 1993, p. 483). We kunnen die bewegingen extrapoleren en bepalen of ze, als ze zich ononderbroken voortzetten, een wenselijke situatie opleveren. We kunnen tot op zekere hoogte inschatten hoe bewegingen op elkaar inwerken. 'This means we continuously have to consider and reconsider how the world around us is "becoming", and to what it is we have to adept' (De Roo 2018, p. 314).

Eerder in deze paragraaf ging het over de notoire inflexibiliteit van de ruimtelijk inrichting. Bouw- en landinrichtingsprojecten zijn bedoeld om vele decennia mee te gaan en zijn, eenmaal uitgevoerd, praktisch onomkeerbaar. Ook als ze met oog voor de lange termijn zijn ontworpen, vormen ze een reflectie van de tijdgeest (dat maakt stad en landschap tot een schatkamer van cultuurhistorie). Dat gegeven maakt een planning die geënt is op beweging wat paradoxaal.

Ruimtelijke planning kan wel inspelen op de dynamiek die deze nieuwgebouwde, inflexibele projecten veroorzaken of versterken. Die dynamiek is vaak wel te beïnvloeden, al was het maar door vergelijkbare projecten nadien anders vorm te geven of in te kleden. Voor nu is de vraag hoe een plandocument, als uitsnede in de permanente activiteit van planning, zich daartoe kan verhouden. En in het verlengde daarvan, welke voor- en nadelen integraliteit heeft en in welke gevallen.

3.2.3 De sturingsmacht van beleid

Zonder een beleidscomponent zou planning niets zijn dan toekomstmuziek, variërend van serieuze prognoses tot fantasierijke futurologie. Beleid is een op een verbonden aan macht. Gebruikte of misbruikte macht, geconcentreerde of gedeelde macht, ruimhartige of dwingende macht; hoe dan ook, wie iets gedaan wil krijgen moet daartoe bij machte zijn. De planning kwam in het begin van de twintigste eeuw op als tegenwicht tegen de macht (destijds bezoedeld door willekeur en nepotisme), maar kon de schijn van objectieve rationaliteit niet volhouden, dus raakte meer en meer verbonden met de bestuurlijke macht (Flyvbjerg, 1998).

In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat waarheden niet waardevrij zijn. Wat als 'waar' wordt ervaren, hangt altijd af van de betekenis die wordt verbonden aan een feit (of, als het over de toekomst gaat, een verwachting). Het opstellen van een integraal ruimtelijk plan begint bij het formuleren van opgaven en daar wordt de relevante kennis over ruimtelijke invloeden bij gezocht. Die kennis is daarmee politiek gemotiveerd. In dit hoofdstuk is aangegeven hoe veelkleurig de waarden zijn die aan een plek of gebied worden toegekend, en hoe centraal de 'geïnterpreteerde ruimte' staat in de planning, ten opzichte van de waarneembare ruimte en de geleefde ruimte. Macht zit in ook de keuzes achter de interpretatie van de ruimte en in hoeverre die aan anderen worden opgelegd.

Marxistische traditie

Henri Lefebvre's denken, aangehaald in paragraaf 3.2.1 over 'ruimte', kwam voort uit de marxistische traditie die draait om de machtsvraag (Bridge, 2014). De relevantie van zijn onderscheid in de waarneembare, geïnterpreteerde en geleefde ruimte zat met name in het contrast tussen de geleefde ruimte en de manier waarop die werd geïnterpreteerd en georganiseerd door de bestuurlijke en economische macht. Dat contrast was volgens hem te groot. De ruimtes die werden geconstrueerd door de bureaucratie en het kapitaal, vervreemdden bewoners van hun omgeving. Bridge (2014) vat Lefebvre's argument als volgt samen:

'Not only are the spaces of the city opposed to everyday practice and oriented to capital and bureaucratic order rather than lived experience, but the way that the spaces of the city are produced excludes the majority of city dwellers and their experience' (p. 1653).

Karl Marx zelf gaf een naam aan dat verschijnsel, in het Engels: 'annihilation of space by time'. Het voortdurende streven bij het grote bedrijfsleven naar een nog efficiëntere productie en de behoefte aan ruimte die daaruit voortvloeide, zouden onherroepelijk leiden tot een vernietiging van lokale ruimtelijke kwaliteiten (Allmendinger 2017, p. 88).

Ook andere ruimtelijke denkers hadden hun wortels in het marxisme (Bridge 2014, p. 1645; Allmendinger 2017, p. 87 e.v.). Hun grondtoon was dat het kapitalisme de verscholen structuur is onder de verdeling en de inrichting van de ruimte (Davoudi en Strange 2009, p. 26), en dat planning het broodnodige tegenwicht zou moeten bieden. Die stroming voert terug naar het begin van de planning, als reactie op de industrialisatie. Ondernemers eigenden zich toen de ruimte toe voor hun fabrieken en transportstromen en voor de winning van hun grondstoffen. Vaak ging dat ten koste van natuur-, lucht- en waterkwaliteit en de schoonheid van stad en land, en daardoor ook van de gezondheid en het welbevinden van armere bevolkingsgroepen, waaronder hun eigen arbeiders. Aan zijn analyse van de 'space of flows', aan het eind van de twintigste eeuw, verbond Castells (1996) een vergelijkbare conclusie. Die 'space of flows' werd bepaald door het globaliserende bedrijfsleven. En ook Castells wees op de gevolgen voor de kwaliteit van de plek, de lokale identiteit die in de verdrukking kwam door de dominantie van het internationale kapitalisme.

Dit proces wordt versterkt doordat 'ruimte' niet alleen het waardedragende oppervlak biedt waarop allerlei gebruiksfuncties kunnen worden geaccommodeerd, maar ook een financieel belang vertegenwoordigt. Mensen en organisaties kunnen verdienen met vormen van grondgebruik, maar ook met de grond zelf. Dat geldt

ook voor overheden, waarvoor winstmaximalisatie weliswaar geen doel is, maar die de opbrengsten van het grondbeleid wel verdisconteren in hun begroting. In 2020 bestond ongeveer tien procent van de eigen inkomsten van gemeenten (dus exclusief de rijksbijdragen) uit grondopbrengsten.²⁹ Vooral tijdens processen van gentrificatie en rondom knooppunten van de economische space of flows, leidt dat al gauw tot spanning tussen de ruimte zoals die door overheid, bedrijfsleven, speculant of nieuwe bewoners wordt geïnterpreteerd, en de ruimte zoals die door oorspronkelijke bewoners wordt 'geleefd' en gewaardeerd.

Kritisch-activistische planning

Rond de jaren zeventig en tachtig, toen het idee gemeengoed was geworden dat de ruimtelijke planning geen louter wetenschappelijke maar op z'n minst ten dele ook een politieke activiteit is, bogen planningtheoretici zich over de vraag hoe de planning zich moest verhouden tot de macht. In 1965 al riep Davidoff op tot 'advocacy planning', vertaald als pleitplanologie. Het is een activistische vorm van planning, waarbij planners rechtstreeks optreden namens maatschappelijke groeperingen die daar zelf te weinig toe in staat zijn.

Belangrijke namen uit de jaren tachtig zijn die van John Forester en John Friedmann. Forester koos positie met zijn boek 'Planning in the Face of Power' (1989). Planners moeten zich volgens hem bewust zijn van de machtsverhoudingen waarin zij opereren, maar trouw blijven aan hun verantwoordelijkheid om op te komen voor belangen van groepen op afstand van de macht. Planners moeten ook hun een stem geven. Zo keek hij ook tegen een pragmatistische benadering van de planning aan, bleek in paragraaf 2.3.3: een 'critical pragmatism' vraagt van de planning om voortdurend de voorkeuren en aannames van de macht ter discussie te stellen.

Friedmann maakte in zijn boek 'Planning in the Public Domain, from Knowledge to Action' (1987) een onderscheid tussen een 'bureaucratic practice' binnen de bestaande institutionele verhoudingen en een 'political practice' die de bestaande verhoudingen ter discussie stelt en probeert te transformeren – een proces van maatschappelijke wilsvorming. In beide heeft de planning een rol. Binnen het systeem heeft de planning een verdelend ('allocative') karakter en houdt het de bestaande ongelijkheid in stand. Daarbuiten heeft planning een radicaal karakter ('radical') en een emanciperende ambitie. 'Innovative planning' beweegt zich daar tussenin.

²⁹ Bron: It's Public (2022), *Inzicht in de eigen inkomsten van gemeenten – hoe zijn ze verdeeld?* Het aandeel van 10% is een gemiddelde voor alle gemeenten van Nederland. Ruim de helft van de gemeenten had in 2020 in het geheel geen opbrengsten uit grond.

Friedmann waarschuwde voor een planning die te veel in het bureaucratische domein blijft, het oor niet te luisteren legt in de samenleving zelf en daardoor te weinig bijdraagt aan maatschappelijke hervormingen.

Een volgende golf van publicaties die de ruimtelijke planning op enige afstand van de heersende macht zetten, ontstond in het begin van de 21^e eeuw. De auteurs van deze publicaties verzetten zich in soms harde bewoordingen tegen het neoliberale politieke klimaat van die tijd, waarin de kapitalistische logica werd ondersteund en gestimuleerd, bijvoorbeeld om de economische concurrentiekracht van het land of een regio te vergroten.³⁰ Davoudi (2018) bijvoorbeeld stelde dat sociaal-democratische intenties in de geboortepapieren van de ruimtelijke planning staan (p. 23) en waarschuwde voor pogingen om deze sociaal-democratische waarden en doelstellingen te vervangen door een neoliberale agenda die vooral marktbewegingen faciliteert (p. 25).

Het streven naar rechtvaardigheid, naar bescherming van wie of wat kwetsbaar is, zit in deze lijn van denken in de genen van de planning. Planning in een neoliberale politieke omgeving vormt dan meer een tegenmacht dan een uitvoeringsmacht.

Machtsevenwicht

Gevat in de woorden van het pragmatisme, met haar schuivende waarheden en kennis die volgt uit de praktijk, is de machtsvraag te interpreteren als de vraag wie bepaalt welke kennis al dan niet wordt toegelaten in de ruimtelijke planning en ontwikkeling. In hoofdstuk 2 is gerefereerd aan de kritiek op het pragmatisme dat het in zichzelf waardevrij zou zijn – hetgeen klopt wanneer het zuiver epistemologisch wordt opgevat, maar niet betekent dat een planning die zich baseert op het pragmatistisch gedachtegoed waardevrij is.

³⁰ Bijvoorbeeld:

- Cerreta c.s. (2010): 'It was clear that the ideal of strategic planning could be easily used to favour the most aggressive neoliberal models of urban and regional development' (p. x).
- Davoudi en Pendlebury (2010): 'The intellectual vacuum that they [*planning academics*] created made the discipline more vulnerable to the major ideological attacks which were unleashed on planning in the neo-liberal climate of 1980s Britain' (p. 14).
- Ellis en Henderson (2014): 'The politics of New Right in which the state is regarded as an unwarranted restriction on both the freedom of the individual and market have been triumphant since 1980. This is part of a wider political change in the West, and planning as a state activity has been a victim of that change' (p. 32).

Olesen (2014) analyseerde de manier waarop het neoliberale denken doorwerkt in de praktijk van de ruimtelijke planning en hoe het is ontvangen in de literatuur over ruimtelijke planning.

Al in zijn publicatie uit 1927, 'The public and its problems', problematiseerde Dewey de toenmalige machtsverhoudingen. Zijn betoog komt erop neer dat het pragmatisme als vooruitgangsgeloof afhankelijk is van een open samenleving – vergelijkbaar met wat Friedmann (1987) decennia later benoemde als het verschil tussen een 'bureaucratic practice' en een 'political practice'. Een politieke macht die zich niet openstelt voor stemmen uit de samenleving, stelt zich volgens Dewey niet open voor de kennis die nodig is om het land verder te helpen:

'The final obstacle in the way of any aristocratic rule is that in the absence of an articulate voice on the part of the masses, the best do not and cannot remain the best, the wise cease to be wise' (p. 223).

Hetzelfde geldt voor de experts die de machthebbers adviseren (in paragraaf 2.3.2 kwam naar voren dat daarin het raakvlak met het modernisme ligt: de inbreng van wetenschappelijke expertise in het planningsproces). Het pragmatistische denken over de macht raakt het marxistische, als Dewey stelt:

'No government by experts in which the masses do not have the chance to inform the experts as to their needs can be anything but an oligarchy managed in the interests of the few' (p. 225).

Macht is dus verbonden aan planning, maar hoe ver reikt die macht? Eigen aan een democratie is dat de macht van de overheid begrensd is. Checks and balances zoals eerlijke verkiezingen, juridische zekerheden, onafhankelijke rechtspraak en een vrije pers borgen dat regering en parlement niet zomaar alles kunnen doen en voorschrijven wat ze van pas komt. Eigen aan een democratie is bovendien dat niemand aan de leiband van de overheid loopt, zeker sinds de opkomst van het marktdenken en de privatiseringen die verbonden zijn aan het neoliberale tijdperk.

De planning en de markt groeien in zo'n situatie naar elkaar toe, stelde Allmendinger (2017, p. 98-99). De markt (bijvoorbeeld die van woningbouwers) leert de eisen kennen die de planning stelt en komt mettertijd met voorstellen die daaraan voldoen; andersom kan de planning eisen die irreëel blijken, bijstellen of compenseren. Planning en markt hebben in dat geval een samenwerkingsrelatie en geen conflictrelatie, al hoeft die samenwerking niet makkelijk te zijn. In die redeneerlijn zijn geen planningsuitkomsten te verwachten die substantieel afwijken van de markt, aldus Allmendinger. Hetzelfde geldt voor de relatie van een overheid met landschapsbeheerders, bedrijven, andere overheden en ieder ander die in de omgeving investeert.

Healey c.s. concludeerde in 1988 dat dit proces niet als vanzelf tot een stabiel machtsevenwicht leidt. Het Britse planningsysteem 'embodies constraints which systematically privilege certain groups and interests. These reinforce the position of powerful groups' (p. 244). Concreet waren die geprivilegieerde groepen volgens Healey c.s. (in het Verenigd Koninkrijk dertig tot veertig jaar geleden) de landbouw, het mijnwezen, enkele industriële bedrijven en projectontwikkelaars, grond- en vastgoedbezitters en goed georganiseerde bewoners- en actiegroepen (p. 245). In zijn algemeenheid is toegang tot de overheid een voorwaarde voor deelname aan de beleidsarena's, en die toegang is eenvoudiger voor groepen en partijen die dicht bij de overheid staan en de politieke en bureaucratische patronen begrijpen. Dat kan tot een structurele bias in de ruimtelijke planning leiden.

Winnaars en verliezers

Flyvbjerg (1998) noemde rationaliteit (de kracht van argumentatie) een van de wapens van de 'weak', de groepen in de samenleving met minder macht (p. 37). Hij toonde echter ook aan dat een structurele bias in de ruimtelijke planning ten gunste van machtige partijen (overheid en markt) ertoe kan leiden dat tegenargumenten moedwillig worden genegeerd. Dat maakt ruimtelijke planning ook tot een spel met winnaars en verliezers.

Soms behoren bewoners tot de verliezers, in de zin dat ze zich niet gehoord voelen of dat ze hun belangen niet gehonoreerd zien. Een spraakmakend voorbeeld is de bouw van een groot windmolenpark in de Veenkoloniën, waar de Raad van State na een lange juridische procedure in 2018 groen licht voor gaf. De rijksoverheid gebruikte hier haar wettelijke doorzettingsmacht (gemeente en provincie waren tegen), hetgeen door bewoners ongetwijfeld als machtsvertoon is ervaren. Het verzet was hardnekkig en nam uiteindelijk ronduit grimmige en intimiderende vormen aan.

Zo hoog als in de Veenkoloniën loopt het niet vaak op, maar dat bewoners zich rond ruimtelijke ontwikkelingen het slachtoffer voelen van partijen die machtiger zijn dan zij, is niet ongewoon. Sinds de jaren negentig is veel ervaring opgedaan met participatie in de plan- en besluitvorming, in verschillende vormen en gradaties, als tegenwicht tegen de macht van de overheid. Het ideaal van maatschappelijke consensus over de ruimtelijke planning kreeg vorm. Paragraaf 3.4.3 gaat daar verder op in. Participatie betekent echter geenszins dat machtsverhoudingen worden gelijkgetrokken, zo dat al wenselijk gevonden wordt. Uiteindelijk beslist de machtigste, in de praktijk het openbaar bestuur of een economisch sterke partij – tenzij deze door de rechter wordt teruggefloten. Bij bewonersgroepen ontstaat dan wel eens het gevoel dat ze zich voor spek en bonen hebben ingespannen.

Is de planning geworden tot dienaar van de macht? Strikt genomen wel – al is ‘dienaar van de macht’ wat anders dan ‘volgend aan de macht’. De macht is ook gediend bij ideeën en advies. Een open, maatschappelijk debat helpt om die ideeën te construeren en om de bestuurlijke opdrachtgever adequaat te adviseren. Dat debat houdt niet per definitie op als het besluit is genomen.

Hoewel planning is omschreven als overheidsactiviteit, is het dus geen activiteit die zich volledig binnen de muren van de overheidskantoren afspeelt. Ruimtelijke planning kan ook omschreven worden als een maatschappelijke activiteit, waarin tal van andere partijen bijdragen aan of opboksen tegen de plannende overheid of de economische macht. Voor planners die zich ook na zo’n open proces niet willen neerleggen bij de loyaliteit aan de werkgever of opdrachtgever, staan andere wegen open om de ruimtelijke planning te beïnvloeden. Zich verbinden aan een van de vele andere stakeholders, bijvoorbeeld. Kritisch commentaar in de publiciteit of op de social media. Debatten organiseren. Zich verkiesbaar stellen.

Politieke macht kan altijd worden gekeerd. Dat is een essentiële eigenschap van de democratie. Volgens rechtsfilosoof Rijpkema (die onderzoek deed naar de weerbaarheid van de democratie – 2015) is het ‘vermogen tot zelfcorrectie’ zelfs de meest fundamentele eigenschap. Dat geldt dan ook voor de ruimtelijke planning als democratische activiteit, en voor een al dan niet integraal ruimtelijk plan als document binnen die planning.

3.2.4 **Gevolgtrekking voor het integrale ruimtelijke plan**

De drie componenten van de ruimtelijke planning, ruimte, toekomst en beleid, leiden elk tot een contrast (of zelfs een paradox) waar de ruimtelijke planning mee heeft om te gaan:

- De onwrikbare maat van de kenbare, waarneembare ruimte (niet uit te breiden, niet in geïsoleerde brokken op te delen) contrasteert met de diversiteit en fluïditeit aan waarden die eraan worden gehecht. Voor een deel komen die waarden voort uit interpretaties, bijvoorbeeld van ruimtelijke planners of bestuurders. Voor een ander deel komen ze voort uit de geleefde ruimte en zijn ze intrinsiek onkenbaar, want niet rationeel en verborgen in de menselijke geest.
- De onvoorspelbaarheid van het verloop van transities (de complexiteit) contrasteert met het blijvende karakter van de fysieke interventies. Iedere ruimtelijke interventie heeft consequenties. Deels zijn die voorspelbaar, maar voor een deel ook niet. Het directe succes van de interventie staat nooit helemaal vast en voor de indirecte gevolgen (de keteneffecten) en de effecten op lange termijn is dat nog veel minder het geval.

- De essentie van democratisch bestuur (de maatschappelijke correctie van de macht) contrasteert met het langetermijnperspectief van ruimtelijk beleid. Elke planologische interventie kan vroeg of laat herroepen worden. Dat kan tijdens de plan- of besluitvormingsprocedure gebeuren, maar ook na oplevering (zoals Lelystad Airport dat anno 2025 nog niet in gebruik is genomen) of pas nadat het resultaat in gebruik is genomen (zoals de vroegtijdige sloop van een aantal honingraatflats in de Amsterdamse Bijlmermeer).

Deze verkenning van het speelveld van de ruimtelijke planning levert nog onvoldoende informatie op om direct tussentijdse conclusies te trekken over de beantwoording van de onderzoeksvragen. Duidelijk is al wel dat iedere ruimtelijke interventie tot op zekere hoogte een stap in het duister is – geen ‘sprong in het duister’, want (zoals in hoofdstuk 2 naar voren kwam) de ruimtelijke planning kan terugvallen op een brede kennisbasis die zich voortdurend verder ontwikkelt.

Een integraal ruimtelijk plan is omschreven als een document dat voornemens combineert over ruimtelijke invloeden van alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet. Het is een verzameling van een reeks gewenste ruimtelijke interventies. Als één ruimtelijke interventie een stap in het duister is, is een reeks ruimtelijke interventies dat zeker. Dat geldt in het bijzonder als die interventies onderling verbonden zijn. Daarmee is nog niets gezegd over de wenselijkheid of mogelijkheid van integraliteit, maar wel iets over de uitdaging die dat met zich meebrengt. Meer dan een halve eeuw planningtheorie werpt een licht op hoe de ruimtelijke planning in die beweeglijke omgeving opereert of kan opereren.

3.3 Het ‘something more’ van de planningtheorie

De planningsonderzoekers Schmitt en Wiechmann situeerden de opkomst van de planningtheorie in de jaren 50 en 60 van de twintigste eeuw (2018, p. 22). De wetenschap had al tientallen jaren eerder de planning bereikt, maar nu bereikte de planning ook de wetenschap; het werd zelf onderwerp van onderzoek. Steeds duidelijker was geworden dat wetenschappelijke kennis alleen, hoe uitgebreid en doorwrocht ook, nooit als vanzelf tot planningsoplossingen leidt. Onzekerheid is inherent aan planning.

Wetenschappers gingen zich afvragen hoe dat proces van planning dan wel werkt, en ontwikkelden ideeën over hoe dat misschien beter zou kunnen. In de driehoek van ruimte, toekomst en beleid ging de belangstelling steeds meer uit naar het beleid. In die tijd is een body of knowledge opgebouwd waar in de voorgaande paragrafen al uitgebreid uit is geciteerd. Maar vanwege de combinatie van ruimte, toekomst en beleid is het wel een bijzondere body of knowledge. Ze moet het hebben van de samenhang, oftewel het vermogen om te integreren, waarbij door de jaren heen de vraag was of de kracht van de discipline alleen ligt in het verbinden, wat dan precies verbonden wordt en of ze ook nog iets toevoegt aan de te verbinden elementen.

Als aan een ruimtelijk plan de ambitie van integraliteit wordt verbonden, stelt het in het bijzonder eisen aan de verbindende kracht van het plan. Het gaat immers over ruimtelijke invloeden van alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet – logischerwijs dus ook over de samenhang tussen de ruimtelijke invloeden van die opgaven. Om meer zicht te krijgen op waar die invloeden uit kunnen bestaan en hoe daarmee om te gaan, is het wenselijk om eerst een korte rondgang te maken door de planningtheorie.

3.3.1 Families van planningtheorieën

Als vakdiscipline kwam de planning terecht in de sfeer van de beleidswetenschappen, na een eerder verblijf in de omgeving van de bouwkunde en later in de sociale wetenschappen. Theorieën waar in de planning gebruik van wordt gemaakt (bijvoorbeeld over oorzaak-gevolgrelaties in ruimtelijke ontwikkelingen) kregen gezelschap van theorieën over hoe de planning zelf geconstrueerd is; Faludi (1973) noemde ze respectievelijk *theories in planning* (oftewel 'substantive theories') en *theories of planning* (oftewel 'procedural theories'; p. 4). Die laatste categorie is wel opgevat als een generiek theoretisch bouwwerk, toepasbaar op iedere planningssituatie ("tout court", volgens Friedmann in 2003, p. 7). Dat verleide Friedmann ertoe om een derde categorie toe te voegen: die van de *theories about planning* (p. 8). Hiermee kon de praktijk van het plannen beschouwd en bekritiseerd worden, vanuit specifieke ideologieën, filosofieën of wereldbeelden.

Allmendinger (2017) acht de categorieën 'substantive theories' en 'procedural theories' zodanig verstrengeld dat het onderscheid zinloos is. Hij doet dat vooral met een beroep op het vermeende waarde vrije karakter van de procedurele planningtheorieën, de suggestie dat via deze weg alsnog een objectief-rationele basis voor planning gevonden kon worden:

'...the substantive-procedural distinction remained a popular typology with which to approach and understand planning theory (...) This was in part due to its symbiotic relationship with rational and systems theory, both in the academic literature and through the architects, engineers and surveyors who dominated practice' (p. 40).

Het kostte de plantheoretici moeite om het positivistische kennisbeeld los te laten, maar:

'Rather than the bifurcation of procedural and substantive theory, post-positivism emphasizes a more normative dimension that diffuses such a duality. (...) The ability to separate facts and values is rejected, as is the positivist basis to the distinction between substance (analysis) and procedure (process)' (p. 43).

De vorm of techniek van de planning wordt mede bepaald door de opgaven die met het plan tegemoet worden getreden, is kort samengevat zijn redenering. Daarmee gaat ook de derde, door Allmendinger niet genoemde, categorie van Friedmann op in de verstrengeling: het formuleren van de opgave zou bij uitstek het domein van de *theories about planning* zijn. Allmendinger geeft daarmee ook aan dat hij niet meegaat in ambities om de *theories of planning* een generieke geldigheid toe te kennen.

In de praktijk van het plannen vermengen de verschillende theoriedomeinen zich wellicht zodanig dat het onderscheid niet meer te herleiden is. De praktijk, zo wordt wel beweerd, heeft weinig belangstelling voor *theories of planning* (Friedmann, 2003; Rydin, 2021). ‘Planning practice is often based more on intuition than on explicit theories’, meenden Schmitt en Wiechmann (2018, p. 23). In de praktijk zit de motivatie van veel planners in de actie, in het oplossen van problemen. Dat moge zo zijn en het zou tot op zekere hoogte zelfs te prijzen zijn – want het zou betekenen dat planners niet verworden tot bureaucraten die de planning als doel op zich beschouwen. Tegelijk past iedere planner bewust of onbewust bepaalde denkbeelden toe over hoe zijn of haar ingrepen effect sorteren.

Een timmerman heeft niet veel theorie nodig om te begrijpen dat als hij met een hamer op een spijker slaat, die spijker wat dieper in het hout verdwijnt. In de ruimtelijke planning is het verband tussen actie en resultaat veel minder eenduidig. Er zitten veronderstellingen achter over hoe mensen reageren op instrumenten als financieringsregelingen, juridische bepalingen, publiekscampagnes en langetermijnsce­nario’s. Er zitten aannames achter dat uitvoerende partijen kapitaal en menskracht ter beschikking stellen om de beoogde ruimtelijke ingrepen te realiseren. Er zit de premisse achter dat anderen de voorgestelde ingrepen niet zullen doorkruisen met hun eigen plannen, of met protesten en procedures.

Planners hebben kortom een beeld nodig van het procesverloop tussen het vaststellen van een plan (of beleidsmaatregel) en de feitelijke, fysieke ingrepen in de omgeving. Dat beeld kan van invloed zijn op keuzes voor het planproces zelf – het proces tussen het initiatief om nieuw beleid te gaan maken en de bestuurlijke vaststelling ervan. Ook als dat beeld grotendeels intuïtief wordt gevormd, stelden Schmitt en Wiechmann, kan dat voortkomen uit een verinnerlijkte theorie (‘assimilated theory’) die ofwel ooit expliciet is geformuleerd ofwel voortkomt uit de cumulatie van praktijkervaringen (p. 23). Friedmann (2003):

‘There is no planning practice without a theory about how it ought to be practiced. That theory may or may not be named or present in consciousness, but it is there all the same’ (p. 8).

Een planningspraktijk die onvoldoende open staat voor nieuwe inzichten over de effectiviteit van de eigen middelen, doet af aan de legitimiteit van de planning. Andersom: als de wetenschap de ogen sluit voor de contextgebondenheid van het handelen in de praktijk, komt zij met kennis die in de praktijk het verschil niet maakt. In de epistemologie van het pragmatisme geldt dat niet als waarheidsvinding; waarheid moet zich immers in de praktijk bewijzen. In reactie op Friedmanns claim van geldigheid ‘tout court’ van *theories of planning* (door hem ook ‘Theory 2’ genoemd) noteerde Alexander (2003):

'...different kinds of planners in different contexts should (and do) enact different models or theories of planning (...). This is what makes Theory 2-type planning theories, paradigms and models irrelevant for practice, for the most part, unless they are deployed in a contingent framework that relates them to conditions experienced in planning practitioners' life worlds' (p. 180).

Dat maakt *theories of planning* tot een relevant onderzoeksdomein *juist* als daar niet de claim van generieke geldigheid aan wordt verbonden, maar als we meegaan in de redenering dat veranderingen in opgaven en context ook tot veranderingen in de aanpak van de planning behoren te leiden. Ieder instrument dat routineus wordt toegepast, en niet van tijd tot tijd kritisch wordt bevraagd, loopt het risico om inadequaat of bot te worden. Zo ook het integrale ruimtelijke plan. De kritische bevraging van dat instrument ligt op het pad van de theoretici. Deze studie naar de integraliteit van het ruimtelijke plan staat in dat licht en past bij uitstek in het domein van de *theories of planning*.

3.3.2 Een instabiele, normatieve wetenschap

Wanneer aan het begin van deze paragraaf wordt gesteld dat de planning sinds een jaar of zestig à zeventig is gesitueerd in het domein van de beleidswetenschappen, wordt vooral op deze theories of planning gedoeld. Deze positionering heeft gevolgen voor de theorievorming en -toepassing. Onderzoekresultaten in de beleidswetenschappen (als subdomein van de sociale wetenschappen) zijn per definitie contextgebonden (Flyvbjerg, 2001). Waar natuurwetenschappelijke experimenten geïsoleerd kunnen worden uitgevoerd in laboratoria, komt menselijk gedrag per definitie voort uit een specifieke context. Flyvbjerg:

'If Dreyfus is right he has identified a fundamental paradox for social and political science: a social science theory of the kind which imitates the natural sciences, that is, a theory which makes possible explanation and prediction, requires that the concrete context of everyday human activity be excluded, but this very exclusion of context makes explanation and prediction impossible' (p. 40).

Flyvbjerg voegde daaraan toe dat mensen fouten maken, spijt krijgen en situaties niet goed inschatten. Zelfs een theorie die de context volledig integreert, zou daarom geen voorspellende waarde hebben (p. 42).

Sociale wetenschappen volgen in ontwikkeling daarom niet het model van de natuurwetenschappen (beschreven door wetenschapsfilosoof Kuhn, zie Boon 2014): een enkele theoretische constellatie die steeds verder wordt uitgebouwd en alleen na een wetenschappelijke revolutie (een paradigmaverschuiving) vervangen kan worden. Er is eerder sprake van golfbewegingen, beïnvloed door de geest van de tijd (Flyvbjerg 2001, p. 30). De ene golf luwt en de andere welt op, en onderzoekers reageren daarop. Dat verschillende theorieën naast elkaar bestaan, zelfs als ze strijdig zijn, kan dan worden opgevat als intellectuele rijkdom in plaats van intellectuele armoede.

Theorieën in de sociale wetenschappen die waargenomen verschijnselen verklaren of beschrijven, hebben vanwege de afhankelijkheid van de context weinig voorspellende waarde. Ze zijn niet zonder meer op nieuwe situaties toe te passen. 'Making social science matter' betekent volgens Flyvbjerg (p. 60) dat er andersoortige vragen moeten worden gesteld. Dat zijn volgens hem de drie klassieke vragen die de Griekse wijsgeer Aristoteles in een ver verleden rangschikte onder de *phronesis*, in onderscheid van de fundamentele *episte*-kennis en de praktische *techné*-kennis. Waar gaan we naar toe? Willen we dat? Wat moeten we doen? Flyvbjerg zelf vulde die trits aan met een vierde vraag: wie wint, wie verliest?

Davoudi en Pendlebury (2010) omschreven de ontwikkeling van de planningsdiscipline als een rijpingsproces, van de vorming aan het eind van de negentiende eeuw tot de volwassenwording vanaf 2000. De planningsdiscipline omvat in hun benadering een sociale, een institutionele en een epistemologische dimensie. Afgaande op Flyvbjergs omschrijving van de sociale wetenschappen, zal op epistemologisch vlak de rijping niet uitmonden in een duurzaam evenwicht. De 'golven van de tijd' zullen de praktijk én de theorie van de planning blijven bepalen, binnen instituties die zijn overgeleverd uit voorgaande perioden. Methoden, werkwijzen, benaderingen die uit de belangstelling raken, zijn nog niet definitief achterhaald. Verschillende benaderingen kunnen naast elkaar blijven bestaan. Ook de positivistisch-rationele kennis is nooit helemaal uit de planning verdwenen. Denk aan effectrapportages die bij veel ruimtelijke plannen worden gemaakt, of de maatschappelijke kosten-batenanalyse, een vaak toegepast instrument bij vooral de planning van infrastructuur. Het arsenaal aan methoden en instrumenten waar de planning uit kan putten, dijt alleen maar uit.

3.3.3 Zoeken naar het eigene

Toch lijkt planningtheorie nog steeds een discipline die niet erg overtuigd is van zichzelf. Zoals er geen vaste maatstaf is voor wanneer een theorie tot de planningtheorie gerekend mag worden en wanneer niet, is er ook geen brede overeenstemming over wanneer een beleidsactiviteit tot planning gerekend mag worden en wanneer niet. Wat maakt theorievorming over de 'communicatieve wending' bijvoorbeeld tot planningtheorie; gelden zulke theorieën niet voor beleidsvorming over de volle breedte? Behoort het grondbeleid tot het domein van de ruimtelijke planning of niet?

De hierboven aangehaalde beschouwing van Davoudi en Pendlebury (2010) vertrekt vanuit de vaststelling dat de zoektocht naar het eigene van planning zo oud is als de planning zelf:

'Time and again, planners have been confronted with questions such as: what is planners' unique competence that no other discipline can legitimately claim as their own (Friedmann, 1998)? What distinguishes planners from geographers, architects, environmental scientists or professional mediators? Some commentators attribute such ambiguities to the fact that "planning has not developed as an intellectual discipline in its own right" (Grant, 1999:4) and argue that the intellectual basis of planning is "exceptionally flexible and fluid" because "it has always drawn on other disciplines whose relative significance has fluctuated over time" (op cit. 5). Others tend to gloss over the problem of 'something more' by suggesting that planning is interdisciplinary without clarifying how disciplinarity is understood' (p. 1).³¹

Davoudi en Pendlebury concludeerden dat het 'something more' in de epistemologie van de planning draait om drie punten, maar dat de planningtheorie op alle drie tekort schiet of lang tekort heeft geschoten (p. 21):

³¹ Noten in dit citaat verwijzen naar:

Friedmann, J. (1998), *Planning Theory Revisited*, European Planning Studies, 6(3):245-250

Grant, M. (1999), *Planning as a learned profession*, paper voor het Royal Town Planning Institute.

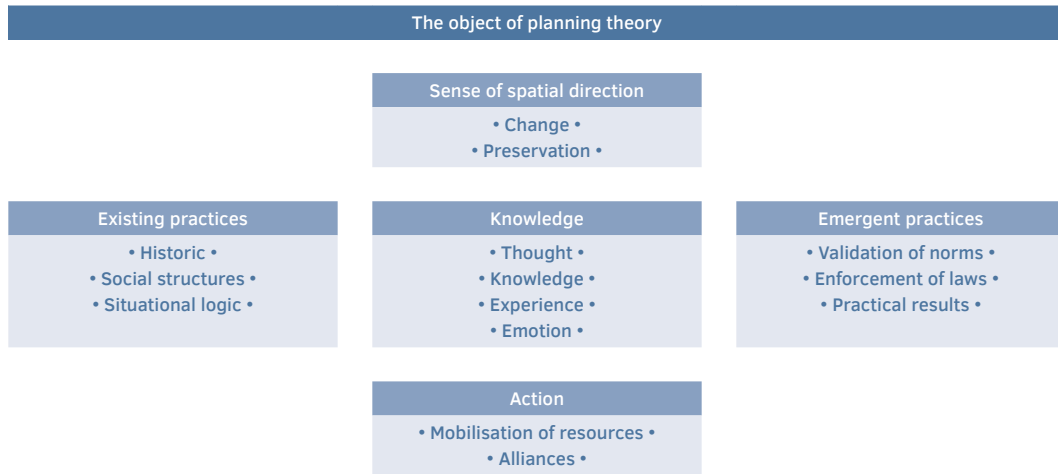
- 1 'space as the discipline's substantive object of enquiry'; maar, schreven de auteurs in 2010, de planningsgemeenschap verwaarloosde tot voor kort de onderzoeksmatige belangstelling om nieuwe inzichten te ontwikkelen in de aard van ruimtelijke relaties en in de articulatie van ruimte op een relationele en niet-euclidische wijze;
- 2 'the nature of integrative knowledge'; de planningtheorie heeft zich echter lang beperkt tot een multidisciplinaire aanpak (het bij elkaar brengen van de kennis uit verschillende disciplines), terwijl de toegevoegde waarde juist ligt in een interdisciplinaire aanpak, waarbij de ruimte tussen de disciplines wordt opgezocht om tot nieuwe kennis te komen;
- 3 'the interface between knowledge and action'; waarbij het debat vooral gaat over welke acties adequaat zijn, maar de intellectuele vraag over het verband tussen beide onderbelicht blijft; de auteurs noemden de pragmatistische benadering als voorbeeld van zo'n intellectueel discours op het raakvlak van kennis en actie (waarin, in hun woorden, actie eerder een vorm van kennis is dan een toepassing van kennis).

'Ruimtelijke relaties', 'de ruimte tussen de disciplines', 'het verband tussen kennis en actie': blijkbaar draait het in de ruimtelijke planning in de eerste plaats om verbinding. Ook andere auteurs die op zoek zijn gegaan naar de toegevoegde waarde van planning, concludeerden dat de sleutel te vinden is in samenhang. In de omschrijving van de elementen waartussen die samenhang gelegd moet worden legden zij echter verschillende accenten. Salet (2014) benaderde planning als een kennisdomein dat nauw verweven is met de praktijk:

'The rationale of the scientific planning discipline is to search for ways of improving the legitimate and effective ways of practices of spatial planning. In doing so, both planning education and research must critically investigate existing practices and the findings must make sense in new practices' (p. 294).

Salet onderscheidde vijf dimensies, waarbij hij de dimensie van de kennis (de 'body of knowledge') plaatste in het hart van de andere vier: 'sense of spatial direction', 'existing practices', 'emergent practices' en 'action'. De toegevoegde waarde van planning, in Salets woorden 'the authentic field of spatial planning theory', is in dit speelveld te vinden, waarbij verschillende paradigma's redeneren vanuit de verschillende zijden:

- 1 mobilizing planning via the "normative sense of spatial direction",
- 2 the structuring power of the "action dimension",
- 3 the conditioning role of "existing planning context",
- 4 probing the consequences of planning in new context of practice.



Onderwerp van de planningstheorie volgens Salet.
bron: Salet 2014, p. 298.

‘Authentic spatial planning knowledge’ is volgens Salet niet de kennis die vervat is in de kaders aan de randen van zijn schema. Het is de kennis over hoe ze met elkaar verbonden zijn:

‘What gives spatial planning its authentic and exclusive object—in the sense that spatial planning studies is the only scientific field where you may find this particular dedication—is the challenge to grasp the five dimensions in “conceptual coherence”. The challenge to understand how the five dimensions *interconnect* is pivotal to spatial planning theories: it is authentic spatial planning knowledge’ (p. 299, cursivering toegevoegd).

Albrechts (2010, p. 6-8) hanteerde een vergelijkbare benadering met zijn ‘four track approach’. Planning volgt vier sporen die allemaal op elkaar inwerken:

- 1 producing a long-term vision,
- 2 allowing immediate actions,
- 3 reaching the relevant stakeholders,
- 4 trying to reach public opinion.

Deze benadering, stelde Albrechts, is gebaseerd op het onderling verbinden van vier soorten rationaliteit, te begrijpen als lijnen waarlangs redeneringen achter planologische keuzes worden opgebouwd: een instrumentele, strategische en communicatieve rationaliteit en een rationaliteit van waarden.

Beide benaderingen zijn afkomstig uit het domein van de ruimtelijke planning en beschrijven waar de kennis vandaan komt die nodig is om tot deugdelijke planning te komen. Ze zijn toepasbaar in het ruimtelijke domein, maar zijn niet expliciet over de vraag of ze uniek zijn voor het ruimtelijke domein, en als dat zo is, waar die uniciteit dan in zit. Het is vooral omdat in het economische en sociale veld (met het ruimtelijke veld de samenstellende delen van de vroegere 'comprehensive planning') niet meer van planning wordt gesproken, dat de onderscheiden benaderingen daar minder relevant voor zijn of lijken.

Het verbinden van samenhangende kortetermijnacties aan een langetermijndoel, op grond van verschillende kennissoorten en -bronnen, is kenmerkend voor elke beleidsstrategie. Planning ontstaat als daar een samenhang in tijd en/of ruimte aan wordt toegevoegd. In de bestrijding van COVID-19 bestond de strategie uit – grofweg – een reeks beperkende maatregelen en een grootschalige vaccinatiecampagne om het aantal besmettingen te drukken en zo de zorg beheersbaar te houden. De planning was hier vooral operationeel, maar wel met de strategische doelen (de maatschappelijke opgave) voor ogen: de enorme logistiek van het massale testen en vaccineren, ondersteund door de kortetermijnplanning van lockdowns in verschillende gradaties.

De notie van samenhang in ruimte en/of tijd waarmee 'planning' zich onderscheidt van 'strategie' kan verklaren waarom het planningsbegrip zo nadrukkelijk is blijven hangen in het ruimtelijk domein. Tegelijk ligt daarin, in de notie van samenhang in ruimte en tijd, het begin van een antwoord op de vraag naar het 'something more'. Davoudi en Pendlebury vroegen daarbij nadrukkelijk aandacht voor 'space as the discipline's substantive object of enquiry', naast 'the nature of integrative knowledge' en 'the interface between knowledge and action'. De volgende paragraaf verkent daarom de denkbare samenhangen in de ruimte, waarbij de tijdsdimensie steeds meespeelt.

3.3.4 Ruimtelijke samenhang in viervoud

Ruimte is, zoals we gezien hebben, gelaagd, gedeeld en gelimiteerd. Plekken en gebieden vertegenwoordigen een reeks aan waardes en een ingreep brengt bijna per definitie invloeden met zich mee die de beweegredenen achter de ingreep zelf overstijgen. Dan ligt de ambitie voor de hand om die invloeden om te willen buigen in positief te waarderen samenhangen. In tegenstelling tot 'economie', 'duurzaamheid', 'welzijn', 'budget' of andere abstracte integratiekaders, is de fysieke omgeving tastbaar. Een ingreep laat zich niet gemakkelijk herroepen. Planningsmissers of lichtzinnigheden blijven jarenlang zichtbaar in de belevingswereld van vele gebruikers van de ruimte.

Planningsingrepen vloeien voort uit maatschappelijke opgaven. Wat planning daaraan toevoegt is de ruimtelijke samenhang. In wat Dewey noemde een 'planning society' worden bouwwerken en groen- en waterstructuren die nodig zijn om een maatschappelijke opgave in te lossen, niet lukraak op de eerste de beste plek aangelegd. Die planning zoekt ruimtelijke samenhangen, plaatst die in de toekomst en geeft er vorm en inhoud aan, zodanig dat ze elkaar versterken en dat ze tegemoet komen aan de maatschappelijke opgaven die de ruimtelijke planning wil helpen in te lossen.

De vragen naar welke samenhang, welke vorm, welke inhoud, zijn allemaal politiek geladen vragen. Daarin zit de beleidscomponent van de ruimtelijke planning, naast de componenten van de ruimte en de toekomst. Het is niet moeilijk te begrijpen dat er een samenhang bestaat tussen het aantal nieuw te bouwen woningen op een locatie en het aantal nieuwe parkeerplaatsen; voor hoeveel auto's en in welke vorm is echter een keuze. Samenhang tussen de erfgoedwaarde van een vrijgekomen rijksmonument en de functionaliteit voor een nieuwe bestemming ligt voor de hand; welke erfgoedwaarden prioriteit hebben en hoe die balans gevonden wordt zijn keuzes. Antwoorden daarop worden gevonden via kennisbronnen, kaders en procedures zoals Salet en Albrechts die noemden. Maar het resultaat van de planning zit in die ruimtelijke samenhangen. Met als uiterste consequentie dat geen bevredigende samenhang gevonden kan worden; dat negatief beoordeelde invloeden hoe dan ook domineren. Dan kan de conclusie zijn dat er voor het betreffende programma geen plaats is in het plangebied.

Over welke samenhangen gaat dat dan? Systematische theorievorming daarover is voor zover bekend niet voorhanden. Maar uit de praktijk zijn vier soorten denkbare ruimtelijke samenhang af te leiden:

- 1 *Samenhang op locatie.* Een nieuw programma moet een plek vinden om te 'landen' (en soms heeft een plek nieuw programma nodig om verwaarlozing of leegstand te voorkomen). De samenstelling van de bodem kan hier een rol spelen, de geschiedenis van de plek en het nog aanwezige erfgoed, mogelijke overlast van het nieuwe programma, schoonheid. Het concept van de 'geleefde ruimte' (in aanvulling op de geïnterpreteerde ruimte) is met name relevant voor dit type samenhang: het nieuwe programma moet zich een plek verwerven in de leefomgeving van omwonenden en andere gebruikers van de plek.
- 2 *Samenhang in programma.* In de periode van het modernisme combineerde een omvattend stedelijk plan programma's voor wonen, werken, verkeer en ontspanning, met een afgebakend pakket voorzieningen per wijk of buurt. Dat is wat hier 'samenhang in programma' wordt genoemd: de kwaliteit of het functioneren van een nieuw project neemt toe bij het toevoegen van ander programma. Daarnaast ligt er een samenhang met vergelijkbare programma's die elders worden gebouwd, om een teveel of tekort aan bepaalde woningtypes, voorzieningen, vestigingsmilieus en dergelijke te voorkomen.
- 3 *Samenhang via stromen.* Invloeden van een bouwproject kunnen zich via water, lucht of infrastructuur verspreiden naar andere plekken. In de verstedelijking is vanouds aandacht voor effecten op de drukte (en dus ook de overlast) op wegen buiten het plangebied. In de jaren negentig vroeg de stromenbenadering hernieuwde aandacht voor de invloed van stromen via water. Recent gaat veel aandacht uit naar de stromen via de lucht (denk aan fijn- en ultrafijnstof afkomstig van de zware industrie en de stikstofdepositie in natuurgebieden) en de dreigende overbelasting van het elektriciteitsnet, die anno 2025 op sommige plaatsen noodgedwongen leidt tot beperkingen aan bedrijfsvestigingen en woningbouw.
- 4 *Samenhang door associatie.* De meest indirecte van de vier. Mensen inspireren elkaar. Een succesvol project in de ene stad leidt al gauw tot pogingen in andere steden om dat succes te kopiëren (McCann en Ward, 2012). De Klerk en Van der Wouden (2021) spraken van een 'traditie van imitatie en herhaling' (p. 34). Die voorbeeldwerking kan bewust worden opgezocht, als bijvoorbeeld de rijksoverheid subsidie verleent aan een project waaraan zij zo'n voorbeeldwerking toedicht. Ook pilots en experimenten vallen onder deze noemer. Die hebben expliciet de bedoeling om de opgedane kennis elders in te zetten. Projecten die mede bedoeld zijn om vervolginvesteringen aan te jagen (katalysator-projecten) kunnen eveneens onder deze categorie worden geschaard.

Al deze samenhangen kunnen op korte termijn en op lange termijn worden benaderd. Veel samenhangen ontwikkelen zich in de tijd, al is niet altijd zeker in welke richting, in welk tempo en in welke mate. Recente pleidooien voor langetermijndenken in de ruimtelijke ordening zijn vooral ingegeven door de klimaatverandering.³² Een keuze voor een verstedelijkingsprogramma nu, kan bijvoorbeeld op lange termijn leiden tot de noodzaak voor extra investeringen in waterveiligheid, en een keuze voor een industriële bedrijfsvestiging nu, kan impliciet ook een keuze betekenen om voor een lange termijn voldoende koel- en proceswater en energie beschikbaar te stellen. Dat zijn samenhangen die zich mogelijk pas op lange termijn manifesteren, maar nu al een rol kunnen spelen in planologische afwegingen.

RUIMTELIJKE SAMENHANGEN IN BOSAAANLEG

In het nationale Klimaatakkoord (2019) is afgesproken om met maatregelen binnen het thema ‘Bomen, bos en natuur’ tot een emissiereductie te komen van 0,4 tot 0,8 Mton CO₂-eq.³³ Dat is niet veel later uitgewerkt in onder meer de ambitie om netto 37.000 hectare bos toe te voegen: tien procent van het bestaande areaal.³⁴ Vanaf dat moment vormt deze ruimteclaim een opgave voor het nationale ruimtelijke beleid. In de verschillende nationale beleidsdocumenten die sindsdien verschenen, wordt gezocht naar relevante ruimtelijke samenhangen. In de citaten in dit tekstkader zijn verwijzingen naar de vier soorten ruimtelijke samenhang ingevoegd.

Al direct in de Hoofddijnennotitie, kort na het afsluiten van het klimaatakkoord, wordt aangekondigd dat er zal worden gezocht naar ruimtelijke samenhangen: ‘Het lijkt kansrijk om bosuitbreiding ruimtelijk te combineren met het opwekken van energie [*samenhang in programma*]. Ook kan nieuw bos een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de kringlooplandbouw [*samenhang in programma*] of aan de gebiedsgerichte aanpak stikstof [*samenhang via stromen, in het bijzonder door de lucht*]. Daarnaast bieden concepten als Agroforestry en ‘rood voor groen’ kansen voor realisatie van nieuw bos, bijvoorbeeld bij nieuwe landgoederen [*samenhang in programma*]’ (p. 7-8). Ook wordt bepaald dat een gedeelte van de bosaanleg binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) gesitueerd moet worden [*samenhang op locatie*].

32 Bijvoorbeeld: College van Rijksadviseurs, *De 22e eeuw begint nu, zestien adviezen voor een waardevolle leefomgeving*, 2023

33 Nationaal Klimaatakkoord (2019), tabel C4.2.1, p. 119. 1 Mton (megaton) staat voor een miljard kilogram. ‘CO₂-equivalent’ is een meeteenheid om het effect van de emissie van andere broeikasgassen vergelijkbaar te maken met dat van de emissie van CO₂.

34 Notitie ‘Hoofddijnen (ambities en doelen) van de bossenstrategie van Rijk en provincies’ (bijlage bij kamerbrief 33576 nr 186 over Natuurbeleid, 3 februari 2020), p. 3.

De Nationale Bossenstrategie werkt deze claim uit.³⁵ Over de kansen op ruimtelijke samenhangen blijft de toon zoekend. ‘We willen de bosuitbreiding buiten NNN zo veel mogelijk koppelen aan de andere ruimtelijke opgaven, zoals het terugdringen van de stikstofuitstoot [*samenhang via stromen*] en de bodemdaling [*samenhang op locatie, verbonden aan de bodemsoort*], de verstedelijkingsopgave, waterberging en de energieopgave [*alle drie samenhangen in programma*]’ (p. 11).

De Nationale Omgevingsvisie uit 2020³⁶ trekt de opgave van 37.000 hectare bosaanleg de nationale ruimtelijke planning in. Ook hierin wordt op conceptueel niveau gezocht naar mogelijke ruimtelijke samenhangen: ‘Belangrijk uitgangspunt is dat nieuwe bossen buiten het Natuurnetwerk Nederland de landschappelijke kwaliteit moeten versterken [*samenhang op locatie*]. Dat vraagt een goed ontwerp waarbij een integrale afweging plaatsvindt van verschillende doelen en functies. Bos kan mogelijk een buffer zijn tussen verschillende, nu nog gescheiden functies, zoals tussen stad en land [*samenhang op locatie; harde overgangen tussen stad en land worden blijkbaar negatief gewaardeerd*] en tussen natuur en landbouw [*samenhang via stromen, aangenomen dat de behoefte aan deze buffer ontstaat door de verspreiding van verontreinigende stoffen via lucht en water vanaf landbouwgebieden*]. Overgangen tussen functies worden daardoor minder hard. Functiecombinaties met andere vormen van landgebruik bieden kansen om de schaarse ruimte optimaal te gebruiken. Potentiële combinaties zijn te vinden bij onder andere het faciliteren van houtbouw, de aanleg van windparken, het vernatten van veenweidegebieden, het vergroenen van steden in het kader van klimaatadaptatie [*allemaal samenhangen in programma, gezien de toegevoegde werkwoorden die allemaal op ontwikkeling duiden*] en langs infrastructuur [*samenhang op locatie*]’ (p. 145-146).

Zo komen uit deze plandocumenten gezochte samenhangen langs op locatie (via de bodem, het landschap, de overgang stad-land en bestaand ruimtegebruik zoals natuur en infrastructuur), in programma (met programma’s voor energie, stedelijke ontwikkeling, waterberging, kringlooplandbouw, klimaatadaptatie, houtbouw) en via stromen (van lucht en water). De documenten sorteren voor op ruimtelijke plannen waarin de opgave van bosaanleg concreet wordt en de beoogde samenhangen worden bepaald en vorm en inhoud krijgen.

De indirecte ‘*samenhang door associatie*’ ontbreekt in de geraadpleegde documenten. In de praktijk zet de bossenstrategie wel in op dit type samenhang. In Winschoten is de pilot ‘Klimaatlim bos’ uitgevoerd, volgens de website van de betrokken landschapsarchitecten ‘in het kader van het “klimaatenvlop”- programma 2019 van het ministerie van LNV, met als doel het vullen van een gereedschapskist voor klimaatlim bosontwerp’.³⁷

³⁵ Ministerie van LNV en Interprovinciaal Overleg (2020), *Bos voor de toekomst, Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030*.

³⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020), *Nationale Omgevingsvisie, duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*.

³⁷ <https://www.hnsland.nl/projecten/pilot-klimaatlim-bos> (bezoekt: 10 juni 2024).

Het ‘vullen van een gereedschapskist’ duidt op de bedoeling dat toekomstige bosprojecten terugvallen op de resultaten van de pilot in Winschoten – een typisch voorbeeld van ‘samenhang door associatie’.

Samenhang door associatie zou ook opgezocht kunnen worden door voorbeeldprojecten te lanceren, bedoeld om provincies, gemeenten, uitvoerende partijen en het brede publiek enthousiast te maken voor het idee van nieuwe bossen. Aansprekende resultaten kunnen leiden tot nieuwe, vergelijkbare initiatieven voor bosaanleg op lokaal niveau. Die kunnen het doel van 37.000 hectare nieuw bos dichterbij brengen, ook als die hectares niet allemaal op nationaal of provinciaal niveau ingepland zijn.

3.3.5 Ruimtelijke kwaliteit

De vraag naar de toegevoegde waarde, het ‘something more’, van het beleidsveld ruimtelijke ordening wordt in Nederland vaak beantwoord met de mantra ‘ruimtelijke kwaliteit’. Dit begrip is in 1982 binnen de Rijksplanologische Dienst (RPD) geïntroduceerd door Henk Wardenaar, met als samenstellende componenten diversiteit, samenhang en duurzaamheid.³⁸ In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, opgesteld door de RPD, maakte deze trits plaats voor de drieslag gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde. Deze voert terug op de architectonische principes van de Romeinse bouwheer Vitruvius: *utilitas*, *firmitas* en *venustas*. Ruimtelijke kwaliteit stijgt in deze redeneerlijn uit boven het toedelen van ruimte aan verschillende functies, het is een toevoeging waar ruimtelijke planners of ontwerpers voor nodig zijn. Illustratief is de titel van de bundel academische bijdragen die voor de manifestatie Jaar van de Ruimte in 2015 is gemaakt: ‘Toevoegen van ruimtelijke kwaliteit’ (Salet c.s., 2015).

Er is in Nederland een uitgebreide adviespraktijk rond ruimtelijke kwaliteit ontstaan (Van Assen c.s., 2018). Maar het begrip gaf ook aanleiding tot spraakverwarring (Witsen, 2015). Het is omschreven als ‘kers op de taart’, oftewel de zorg dat ruimtelijke ontwikkelingen leiden tot mooie steden en landschappen.

³⁸ Bron: interview in 2012 met voormalig RPD-medewerker Peter Dauvellier ten behoeve van het Jaar van de Ruimte 2015. Destijds online gepubliceerd, maar niet meer openbaar beschikbaar. De tekst is geschreven door en in bezit van de auteur van dit onderzoek.

Het gebruik van de term ‘omgevingskwaliteit’ in de nieuwe Omgevingswet leunt daartegenaan: een goede omgevingskwaliteit ‘duidt op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten’.³⁹ De functionele kwaliteit is ervan uitgesloten, want wordt in de wet afzonderlijk benoemd.

Het is daarentegen ook omschreven als ‘gist in het brood’, het fundament van een goede ruimtelijke ordening. Het College van Rijksadviseurs en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit haakten het aan op het internationale begrip Baukultur, in de Verklaring van Davos (getekend door alle ministers van cultuur van Europa, 2018) omschreven als ‘elke menselijke activiteit die de gebouwde omgeving verandert. Hiertoe behoren zowel bestaande gebouwen, waaronder monumenten en andere cultuurhistorische elementen, als het ontwerp en de bouw van hedendaagse gebouwen, infrastructuur, openbare ruimten en landschappen’. In de daaropvolgende discussie zijn acht gelijkwaardige criteria gekoppeld aan een kwalitatief hoogstaande Baukultur: governance, functionaliteit, duurzaamheid, economie, diversiteit, context, genius loci en schoonheid.⁴⁰

Dat ruimtelijk beleid (en, in zijn kielzog, ruimtelijke planning) een goede kwaliteit van de fysieke omgeving tot doel heeft, staat buiten kijf. Ook kan worden volgehouden dat dit kwaliteitsbegrip niets bij voorbaat uitsluit. Zoals eerder essayistisch omschreven: ‘De ondergrond noch de sterrenhemel. De lokale inbedding noch de internationale aansluiting. Schoonheid noch functionaliteit’ (Witsen 2015, p. 14). Het is dus een integraal begrip.

Daarmee zijn we terug bij de argumentatie achter de definitie van een integraal ruimtelijk plan, namelijk dat het begrip ‘integraal’ gekoppeld is aan de opgaven waar een instantie of groepering zich voor gesteld ziet, en bij de vraag die Davoudi en Pendlebury opwierpen in 2010: namelijk welke toegevoegde waarde planning heeft te midden van al deze aanleverende kennisdomeinen.

³⁹ Geciteerd uit de toelichting bij de Omgevingswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3 (p. 63).

⁴⁰ Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, *De acht criteria voor goede omgevingskwaliteit*. Online gepubliceerd: https://www.ruimtelijkekwaliteit.nl/upload/files/Het_Davos_Kwaliteitssysteem.pdf (bezocht: 6 oktober 2022).

Daaruit volgt dat het kwaliteitsbegrip verbonden is aan de ruimtelijke samenhangen die het beleid nastreeft. Geredeneerd vanuit de ruimtelijke planning⁴¹, ontstaat een optimale ruimtelijke kwaliteit als alle beoogde ruimtelijke samenhangen zich daadwerkelijk manifesteren en negatief beoordeelde samenhangen daadwerkelijk uitblijven. De gerealiseerde kwaliteit kan worden beschreven en gecompartmenteerd in de lijn van Vitruvius, van de Baukultur of misschien op nog andere manieren. Maar in alle gevallen is een 'optimale' ruimtelijke kwaliteit cultuur-, tijd- en persoonsgebonden: andere planologische keuzes en prioriteiten, of andere achterliggende waarden, leiden tot een andere invulling van wat als optimaal wordt beschouwd.

3.3.6 **Gevolgtrekking voor het integrale ruimtelijke plan**

De meerwaarde van de ruimtelijke planning moet gezocht worden in de ruimtelijke samenhangen die ze legt. De ruimtelijke planning brengt samenhang aan in de ruimtelijke invloeden van maatschappelijke opgaven onderling en tussen die ruimtelijke invloeden en bestaande gebiedskwaliteiten. In het identificeren en selecteren van ruimtelijke samenhangen, en er vorm en inhoud aan geven, zit de kern van wat de samenleving van de ruimtelijke planning mag verwachten.

Een integraal ruimtelijk *plan* 'combineert' voornemens over ruimtelijke invloeden van alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet. De bovenstaande constatering dat de meerwaarde van ruimtelijke planning in het aanbrengen van samenhangen zit, is niet zonder meer over te zetten op het ruimtelijke plan als document. Een plan is immers maar een onderdeel van de activiteit van ruimtelijke planning. Wel kan op deze plek de conclusie worden getrokken dat de meerwaarde van een integraal ruimtelijk plan gezocht moet worden in de manier waarop het *bijdraagt* aan deze beleidsmatige integratie (het identificeren en selecteren van ruimtelijke samenhangen, en er vorm en inhoud aan geven).

⁴¹ Geredeneerd vanuit ruimtelijk ontwerp (architectuur, stedenbouw en landschapsarchitectuur) kan er ook een meer zelfstandige culturele betekenis aan het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' worden verbonden.

3.4 Een menukaart van ratio's

Planningtheorieën krijgen gestalte in voortdurende wisselwerking met de praktijk van het plannen. Zoals de Amerikaanse pragmatisten al bepleitten: wat werkt in de praktijk, wordt geaccepteerd als 'waar'. Of een theorie werkt in de praktijk is sterk afhankelijk van de context waarin een ruimtelijk plan resultaat moet hebben. Dus ook in de theorie van het plannen geldt: wat vandaag 'waar' is, hoeft dat morgen niet meer te zijn, en wat in Nederland 'waar' is, hoeft dat in Duitsland of Mexico niet te zijn. Een kritisch-pragmatistische benadering leidt volgens Forester (1993) systematisch tot de vraag 'How might we *reconstruct* our representation and understanding of the problems we face? How might we act differently?' (p. 40, cursivering origineel). Theorieën zijn daarmee niet zozeer leveranciers van waarheden aan de praktijk, maar sturen de aandacht naar zaken die ertoe doen, die verschil maken. Forester (1993):

'We can understand a theory not to *correspond* to brute data, but to *pattern attention* selectively to meaningful parts of the world. What difference does this make? This view tells us that the power of theory may well not be in its present degree of "operationalism", but rather in its power to sensitize us to the important variables in a situation, to illuminate and disclose significance for us' (p. 41, cursiveringen in origineel).

Hierbij komt direct weer de machtsvraag in het spel, en de verhouding van de planning tot de macht. Want wat belangrijk is en niet, wat verschil maakt en niet, wordt gemerkt of ongemerkt voor een belangrijk deel bepaald door de institutionele verhoudingen van het moment. De planning mag zich daar volgens Forester niet zomaar aan conformeren – daarom voegde hij het woord 'critical' toe aan 'pragmatism'.

3.4.1 Rationaliteit is een dun concept

Feiten, stelde Forester, zijn sociaal en historisch bepaalde constructies. In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat feiten pas relevantie als waarheid krijgen, wanneer er een betekenis aan wordt verbonden. Met die vaststelling krijgt ook het begrip 'rationaliteit' een andere invulling. Zoals voorheen werd verondersteld dat een solide wetenschappelijke kennisbasis als vanzelf tot een solide, want rationeel plan zou leiden, ontwikkelde zich nadien de overtuiging dat een zorgvuldig opgezet planproces een eerste voorwaarde was voor een solide plan – in de zin van: gedragen, geworteld in de samenleving, en daarom effectief.

Mastop noemde in zijn dissertatie over 'Besluitvorming, handelen en normeren' uit 1987 rationaliteit 'geen onderwerp van discussie' (dat is de titel van zijn paragraaf V.1.3). Wel koos hij positie:

'Rationaliteit wordt in deze studie opgevat in de zin van beredeneerd, geargumenteed, verantwoord en stoelt op een vorm van intersubjectieve overeenstemming. Omdat niet verwacht kan worden dat dit laatste altijd het geval zal zijn, kan ook gesproken worden van interpretatieve redelijkheid (...) wat een appèl op die redelijkheid veronderstelt' (p. 240).

Mastop (p. 240-241) citeerde Giddens met de uitspraak: 'The rationalisation of action, as a chronic feature of daily conduct, is a normal characteristic of the behavior of competent social agents, and is indeed the main basis upon which their 'competence' is adjudged by others'.⁴² Ook Allaert (2009) merkte op dat 'intersubjectieve coördinatie en communicatie' steeds meer als drijfveer achter maatschappelijke processen en ontwikkelingen worden erkend. 'Het idee is dat veel van deze processen en ontwikkelingen voor een groot deel slechts begrepen kunnen worden vanuit een redenering die is gebaseerd op communicatie en sociale interactie. Dit vraagt om een ander rationeel model dan het functioneel-rationele' (p. 99).

Ook het handelingsperspectief kan rationele criteria opleveren – datgene wat mensen of organisaties beweegt en hoe planningskeuzes daarop inspelen. Zonneveld (2011) wees daarop:

⁴² Oorspronkelijke bron: Giddens, A. (1979), *Central problems in social theory*. Londen: MacMillan (p. 57).

‘In een maatschappij waarin legitimiteit van beleid al lang niet meer bepaald wordt door de letter van de wet en daaraan verbonden bevoegdheden of vetgedrukte teksten in een structuurvisie, maar veeleer door het probleemoplossend vermogen van plannen en concepten, staat rationaliteit niet meer voor omvattende technische kennis, maar voor kennis van politieke, maatschappelijke en sociaal-culturele motieven van actoren binnen en buiten het plangebied’ (p. 93).

‘Rationality is a thin concept’ stelden Harper en Stein (2006) in een pleidooi voor een op dialoog gebaseerde planning, ‘similar to the concepts of justice, truth, and goodness’ (p. 69). Meer een deugd dan een concept, omdat er op zoveel verschillende manieren invulling aan gegeven kan worden:

‘To say that something is rational is just to say that we can give good reasons for it; that it has been arrived in an impartial manner; that it is consistent and coheres with other beliefs; that it is sensitive to relevant evidence, within a particular context, and relevant to our interests’ (p. 69).

Dun in zeggingskracht dus, want breed in betekenis. Alleen de zinsnede ‘... has been arrived in an impartial manner...’ is hier wellicht niet op z’n plaats. Het pragmatistische gedachtegoed volgend (ook Harper en Stein plaatsen zich in die traditie) begint een planningsbeslissing bij de wil om ergens toe te komen. Dat is geen neutraal of onpartijdig startpunt. ‘Prudent’ zou een passendere term zijn; het betekent vooral dat redeneringen niet gemanipuleerd worden om bij een gewenste conclusie uit te komen. Dat risico ligt op de loer, juist omdat er geen maatstaf voor een rationeel beste of meest logische oplossing bestaat. Flyvbjerg (1998) beschreef een proces van selectieve informatievoorziening en doelredeneren (‘rationalisatie’ achteraf) rond het Aalborg Project, een grootschalig stedelijk-vernieuwingsplan voor deze Deense stad, en concludeerde: ‘Rationality is context-dependent. The context of rationality is power, and power blurs the dividing line between rationality and rationalization’ (p. 227).

Teisman (2005) onderscheidde expliciet de ‘rationaliteit van rol en positie’ (p. 102). De behoefte aan bevestiging of versterking van de positie in wat Teisman ‘besluitvormingsarena’s’ noemt, kan ertoe leiden dat een bestuurder of beslisser zich tegen een inhoudelijk rationeel voorstel keert. Concreet: een bestuurder met ruimtelijke ordening in de portefeuille die besluit om zich niet de kaas van het brood te laten eten, weigert mee te gaan met een rationeel te verdedigen voorstel van de collega-bestuurder die over infrastructuur gaat, omdat dat zijn of haar positie in het bestuurscollege zou verzwakken. Teisman wil dat niet irrationeel noemen, want ‘deze benaming doet geen recht aan het belang dat besluitvormers reëel hebben om positie in te nemen in besluitvormingsarena’s. Zonder positie kan de individuele besluitvormer immers geen rol van belang spelen’ (p. 101).

In dit onderzoek ga ik voorbij aan deze rationaliteit van rol en positie. Niet omdat die er in de praktijk niet toe zou doen, maar omdat deze rationaliteit afdrijft van het ruimtelijke keuzevraagstuk zelf. Met een variant op Mastops omschrijving kan een rationele planning gedefinieerd worden als een planning die beredeneerd en navolgbaar is. De rationaliteit van rol en positie is weliswaar beredeneerd, maar niet navolgbaar – argumenten in deze lijn zijn zelden terug te vinden in plantoelichtingen of in de politieke verantwoording.

Drie ratio's

Als het werkt, is het waar, luidde het credo van de pragmatisten (paragraaf 2.3.1). Als een groep betrokkenen het erover eens is dat het waarschijnlijk werkt, is het voorlopig waar. Maar dit onbestemde 'waar' kan op veel meer betrekking hebben dan de kennis van de planinhoud waarop men zich richtte in de periode van het planningsoptimisme. In paragraaf 2.4 over nieuwe interpretaties van 'integraliteit' was al sprake van andere relevante kennisvelden dan alleen de ruimtelijk-inhoudelijke. Zo komen nieuwe kennisvragen in beeld. Het gaat ook om kennis van handelingsperspectieven: welke instrumenten werken onder welke omstandigheden, hoe verhouden uitvoerende partijen zich tot de in het plan neergelegde ambities? En om kennis van opvattingen, inherent verbonden aan de notie van planning als politieke activiteit, niet alleen van uitvoerende partijen maar ook onder de bevolking en in het bijzonder zij die geraakt worden (of dat zo voelen) door een plan.

De notie van rationaliteit is essentieel voor de legitimatie van ruimtelijke keuzes en dus ook van een (al dan niet integraal) ruimtelijk plan. In de praktijk wordt doorgaans een mix van rationaliteiten toegepast. Afhankelijk van die mix kan een ruimtelijke vraag verschillende antwoorden krijgen, die allemaal rationeel mogen worden genoemd. Om zicht te krijgen op de kracht en de beperking van deze drie soorten rationaliteit, worden ze in deze paragraaf een voor een uitgediept: de ratio van de vakinhoud, van opvattingen en van handelingsperspectieven. Om het begrip 'rationaliteit' minder dun in zeggingskracht te maken, gaat het vervolg van deze paragraaf dieper in op deze drie vormen van rationaliteit. Met als noodzakelijke aanvulling in paragraaf 3.5 de rekenschap van het onkenbare. Want hoe beredeneerd en navolgbaar een keuze ook is, de kennis kan nooit compleet zijn. Keuzes kunnen ook beredeneerd worden en navolgbaar worden gemaakt vanuit wat we niet willen of kunnen weten.

3.4.2 Ratio van de vakinhoud: de roep om data

In paragraaf 3.3.1 is het onderscheid aangehaald tussen *theories in planning*, oftewel 'substantive theories' (inhoudelijke theorieën), en *theories of planning*, oftewel 'procedural theories' (processtheorieën). Het onderscheid is betwist, bleek in die paragraaf, vooral vanwege het waardegedragen karakter van de inhoudelijke theorieën en het vermeende generieke karakter van de processtheorieën. Maar als de ambitie van generieke toepasbaarheid wordt losgelaten en de onderlinge vervlechting wordt erkend, is het onderscheid nog steeds zinvol, luidde daar de conclusie.

Wat hier de 'ratio van de vakinhoud' wordt genoemd, verwijst naar die inhoudelijke theorieën. Als planning in de kern draait om keuzes in ruimtelijke samenhangen, is de inhoudelijke theorievorming ook daarop georiënteerd. Welke ruimtelijke invloeden kunnen optreden als gevolg van een project of maatregel? Welke maatregelen zijn effectief om ongewenste invloeden te compenseren, te verlichten of bij te sturen? En omgekeerd: als we een ruimtelijke invloed willen bevorderen of juist afremmen, welke maatregelen of projecten dragen daar dan aan bij?

Veel van die kennis is geïnstitutionaliseerd, wordt breed aanvaard en zonder extra onderbouwing voor waar aangenomen. Dat is de kennis die is opgeslagen in doctrines en planconcepten, en die niet keer op keer ter discussie gesteld hoeft te worden. Het planconcept van de 'compacte stad' bijvoorbeeld gaat uit van de veronderstelling dat woningbouw in of grenzend aan bestaande steden het maatschappelijk-economisch draagvlak van de stad versterkt, de groei van het autoverkeer beperkt en de openheid van het landschap beschermt. Het is stilzwijgende kennis die vrijwel iedereen die actief is in de planning met zich meedraagt.

Evidence-based planning

Na een periode van zo'n twee decennia waarin de nadruk lag op het planproces, leek de 'ratio van de vakinhoud' even een serieuze comeback te beleven als dominant afwegingskader in de ruimtelijke planning. Onder de noemer 'evidence-based planning' zou de logica van ruimtelijke keuzes 'bewezen' moeten worden door de zegeningen wetenschappelijk aan te tonen. Vakblad *disP – The Planning Review* wijdde er in 2006 een themanummer aan. Daarin zijn twee bronpunten te vinden: de politiek van New Labour in het Verenigd Koninkrijk en de ontluikende belangstelling voor ruimtelijke ontwikkeling op Europese schaal (Faludi en Waterhout, 2006).

New Labour had volgens onder meer politiek-filosoof Chantal Mouffe vooral tot doel om te depolitiseren (Miessen en Mouffe, 2012). Deze stroming kwam voort uit het denken over een 'derde weg' tussen de sociaal-democratische traditie en de neoliberale markteconomie, en manifesteerde zich als een cultuur van *public management* die in de eerste plaats zaken gedaan wilde krijgen. Controverse en discussie zouden een slagvaardig beleid in de weg staan. Evidence-based policy is in deze lijn van denken een manier om het publieke debat te smoren. Solesbury formuleerde het in 2002 welwillender (hij was toen werkzaam bij het UK Center for Evidence Based Policy and Practice). De mantra van New Labour was volgens hem 'What matters is what works'. Dat leidde tot een opleving van ex-post evaluatieonderzoek. Volgens Solesbury is de vraag naar wat werkt te beperkt, ook in de context van evidence-based policies. Een 'evidence base' is nodig in alle fases van de beleidscyclus: 'in shaping agendas, in defining issues, in identifying options, in making choices of action, in delivering them and in monitoring their impact and outcomes' (p. 94). Het bewijs kan uit de praktijk komen of uit de wetenschap, of zelfs uit persoonlijke ervaring, maar steeds moeten de vragen gesteld worden naar de relevantie van de kennis, de representativiteit en de betrouwbaarheid (p. 95).

Tegenwerpingen in het themanummer van disP hebben een sterke gelijkenis met de argumenten tegen de modernistisch-positivistische benadering van planning enkele decennia daarvoor. Met name Davoudi (2006) verwoordde de bezwaren: de veronderstelling van waardevrije wetenschappelijke technieken waarmee netjes afgebakende en gestructureerde problemen tegemoet getreden zouden kunnen worden, versus de rommelige, onzekere en instabiele omgeving waarin politici in de werkelijkheid van alledag tot hun beslissingen komen.

Davoudi sloot zich aan bij de conclusie van Young c.s. (2002). Voor deze auteurs, destijds net als Solesbury verbonden aan het UK Center for Evidence Based Policy and Practice, was de roep om evidence-based planning aanleiding om te analyseren hoe kennis en beleid zich tot elkaar kunnen verhouden. Zij waarschuwden voor eenrichtingsverkeer tussen kennisontwikkeling en politiek, in welk van de beide richtingen dan ook. Er gaat geen rechte lijn van onderzoeksconclusie naar beleidsoplossing of andersom; daarvoor is het politieke proces te grillig en zijn de invloeden vanuit de samenleving te intensief. De auteurs concludeerden dat beleidsonderzoek zich meer op de democratische omgeving zou moeten richten dan rechtstreeks op de beleidsmakers: '[The role of policy research] is less one of problem solving than of clarifying issues and informing the wider public debate' (p. 218). Ze bepleitten (in 2002) de stap van een 'evidence-based policy' naar een 'evidence-based society, in which debate is reasoned and takes due account of (contested) evidence which is available to the many, not the few' (p. 219).

Als dat debat tot een eensgezinde uitkomst leidt, en bestuurders laten zich bij hun keuzes daardoor leiden, verschuift de ratio in het begrippenkader van dit onderzoek van de vakinhoud naar de consensus.

Als tweede bronpunt voor evidence-based policy, naast New Labour, kwam de ruimtelijke ontwikkeling op Europees niveau naar voren. Böhme en Schön schreven in het themanummer van disP (2006) over de lege handen waar het Europese ruimtelijke-planningsdiscours in de jaren negentig mee stond. Toen in 1994 de twaalf EU-lidstaten met Oostenrijk, Finland en Zweden basisprincipes benoemden voor 'territorial policy and cooperation' in de Europese Unie, was er nauwelijks informatie beschikbaar over ruimtelijke structuren en ontwikkelingen op Europese schaal en bestond er geen Europese onderzoeksinfrastructuur. Er was behoefte aan kennis, 'bewijs', over die grensoverschrijdende structuren en ontwikkelingen, om vervolgens de thema's en opgaven voor een Europees ruimtelijk beleid te kunnen bepalen. Het bewijs waar volgens Böhme en Schön behoefte aan bestond, was een 'genuinely European picture, on which is more than just an additive puzzle of the various national pictures' (p. 61). Nadin (2007) beschreef de Europese behoefte aan bewijs instrumenteler. Bij de toedeling van Europese fondsen voor onderzoek en ontwikkeling speelden de ruimtelijke consequenties tot op dat moment geen rol. Er was dus ook geen zicht op de verborgen kosten van deze 'non-coordination', in de vorm van tegenstrijdige acties met perverse gevolgen en gemiste kansen op resultaat en meerwaarde (p. 52).

Het latere European Spatial Development Perspective (1999) beredeneerde dat ruimtelijke samenhangen er op Europese schaal toe doen; met andere woorden: dat ruimtelijke interventies in de ene regio gevolgen kunnen hebben voor de ruimtelijke ontwikkeling in een andere regio, ook als daar een landsgrens tussen loopt. Dat is nog een stap vóór een ruimtelijke planning die (politiek gemotiveerd) vorm en inhoud geeft aan die samenhangen. Zo beschouwden ook Faludi en Waterhout (2006) het fenomeen van evidence-based planning: 'a growing need for research and data on spatial development to serve as a basis of planning proposals and for action to be taken' (p. 5).

Het woord 'bewijs' ('evidence') draagt de suggestie in zich dat het onweerlegbaar aantoont hoe onvermijdelijk planningsbeslissingen zijn. Waarschijnlijk om die reden is het woord nooit breed omarmd in het idioom van de ruimtelijke planning. Maar de behoefte aan harde (of schijnbaar harde) data onder ruimtelijk beleid is daarmee niet verdwenen.

Effectonderzoek

Een internationaal veel toegepaste techniek die lijkt te mikken op de vakinhoudelijke ratio, is de effectrapportage (of 'impact assessment'). Onafhankelijke experts toetsen voorstellen of alternatieven voor plannen, programma's en projecten op een reeks vooraf gestelde criteria. In de Europese praktijk heeft de milieueffectrapportage (m.e.r.) op plan- en projectniveau een vaste plek verworven als gevolg van richtlijnen van de EU.⁴³ Andere vormen zijn onderzoeken naar sociale effecten en gezondheidseffecten (Chanchitpricha, 2013) en naar effecten op erfgoed (Patiwael, 2022), onderwerpen die in Nederland ook wel in een m.e.r. worden geïntegreerd. Een verwant instrument is de maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba). De rijksoverheid omschrijft dit type onderzoek als een 'analyse van verschillende beleidsmaatregelen of projecten waarbij alle relevante maatschappelijke effecten van die beleidsalternatieven systematisch in kaart worden gebracht. Hierbij worden die effecten zoveel mogelijk gekwantificeerd en gemonetariseerd (in geld uitgedrukt), zodat deze optelbaar en onderling goed vergelijkbaar worden'.⁴⁴ In Nederlandse planningspraktijk vinden mkba's hun toepassing vooral bij grote investeringsbeslissingen in bijvoorbeeld infrastructuur of economische centra, niet zozeer bij strategische ruimtelijke plannen.

Kenmerk van effectrapportages is dat ze in de meest zuivere vorm vakinhoudelijke kennis aanbieden aan de ruimtelijke planning. Karakteristiek zijn tabellen met plussen en minnen: vakexperts gaan per criterium systematisch na of van een plan, project of alternatief een positief of negatief effect wordt verwacht. Die criteria zijn stuk voor stuk losse elementen van de samenhang waar de ruimtelijke planning naar zoekt. Bij die beoordeling houdt het werk van de onderzoekers op en geven zij het stokje weer over aan de ruimtelijke planners (en hun opdrachtgevers), die deze informatie betrekken bij de afwegingen in hun plan. Als dat rechtstreeks tot nieuwe of andere keuzes leidt, is de 'ratio van de vakinhoud' in optima forma aan het werk.

Maar ook dit effectenonderzoek is niet immuun voor bezwaren tegen de suggestie van objectiviteit. De 'plus' of de 'min' in de tabel is vaak een objectieve verwachting. Een hoger veiligheidsrisico (min) of een betere kwaliteit van de bodem als gevolg van een sanering die aan het project vooraf gaat (plus) is eenvoudig aan te tonen.

⁴³ Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en richtlijn 2014/52/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

⁴⁴ Citaat afkomstig uit de publicatie 'Een kennismaking met de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA); Handreiking voor beleidsmakers' van de rijksoverheid, 2012.

Maar de keuze voor de referentiesituatie (vaak de bestaande toestand of in wet- en regelgeving vastgelegde grens- en voorkeurswaarden) is normatief, de keuze voor de criteria ook, en soms zijn die criteria minder objectief te beoordelen. Wanneer neemt de kwaliteit van een cultuurlandschap toe of af, en is hetzelfde effect zwaarder te beoordelen als het cultuurlandschap een beschermde status heeft? Patiwaël (2022) toonde met behulp van een voorbeeld uit Liverpool aan dat verschillende benaderingen van cultureel erfgoed tot diametraal tegenovergestelde conclusies in een *Heritage Impact Assessment* kunnen leiden.

Effectonderzoek is niet zo neutraal en objectief dat het volledig aan experts kan worden overgelaten. Dat inzicht is op zich niet nieuw in de wereld van het effectonderzoek. Glucker c.s. (2013) stelde dat er onder onderzoekers een brede overeenstemming bestaat dat publieksparticipatie bij milieueffectonderzoek onmisbaar is, maar dat het doel waarvoor en de manier waarop zeer kunnen verschillen (p. 109). Daarvoor zijn normatieve, inhoudelijke en instrumentele motieven. Normatieve motieven hebben als gemeenschappelijke noemer dat bewoners en andere betrokkenen in een democratie het recht horen te hebben om betrokken te zijn bij projecten die hen aangaan. Inhoudelijke motieven wijzen op de kennis die publieksparticipatie kan opleveren: lokale kennis, praktijkkennis, waardegedragen kennis en een toets voor de toepassing van abstractere, generieke expertise. Instrumentele motieven gaan over de legitimiteit van de beslissing die mede op grond van het onderzoek wordt genomen, en het vroegtijdig signaleren van potentiële conflicten. De effectiviteit van effectonderzoek hoeft niet alleen afgemeten te worden aan de vraag of het onderzoek heeft bijgedragen aan een projectbesluit of beleidskeuze en de legitimiteit daarvan, maar ook aan de vraag of het erin is geslaagd kennis te delen en verder te brengen, en of het invloed heeft gehad op de waarden die individueel en collectief worden gehanteerd (Chanchitpricha, 2013).

Well-informed society

Net als het debat rond evidence-based planning, wijst het discours rond effectenonderzoek op het belang van een well-informed society, meer dan sec het aanleveren van vakinhoudelijke kennis aan de ruimtelijke planning. Intussen neemt de beschikbaarheid van relevante data nog steeds hand over hand toe, met dank aan de digitalisering. Een blik in het Compendium voor de Leefomgeving⁴⁵ volstaat om een indruk te krijgen. Modellen en systemen waarmee data worden gecombineerd en ingezet om tot ontwerpen of toekomstverwachtingen te komen, worden geavanceerder. Zie bijvoorbeeld Klopfer c.s. (2022), die een landschapsanalyse in het Duitse Rheinland baseerde op een uitgebreide set van zorgvuldig gekoppelde data over een breed scala aan ecosysteemdiensten (de diensten die een gezonde natuur aan de samenleving kan leveren).

Als echter, zoals volgde uit paragraaf 3.3.3, het eigene van planning ligt in het leggen van ruimtelijke samenhangen, moet daar ook de kennis gezocht worden die de ruimtelijke planning geacht wordt toe te voegen en toe te passen. Data zoals die in het Compendium vormen een onmisbare onderlegger, maar de typische planningskennis zet een stap verder: die naar oorzaak-gevolgrelaties (Rydin, 2007), meer precies: oorzaak-gevolgrelaties in de toekomst. Het gaat niet zozeer om feiten en de betekenis die daaraan wordt verbonden, maar verwachtingen en de betekenis die daaraan wordt verbonden. Zo komt de complexiteitstheorie (paragraaf 3.2.2) in beeld, die het verloop van toekomstige ontwikkelingen kenschetst als niet-lineair, disruptief en daarom onvoorspelbaar. Naarmate de planningstermijn langer is, telt deze onvoorspelbaarheid zwaarder, zowel aan de oorzaakkant (oftewel de maatschappelijke opgaven en de daaraan verbonden ruimtelijke interventies) als aan de gevolgkant (de effecten van een interventie; de beoogde ruimtelijke samenhangen).

Dat neemt niet weg dat de toenemende beschikbaarheid van data de kennisbasis onder de ruimtelijke planning verstevigt (Nijhuis, 2022). De samenleving raakt steeds beter geïnformeerd. Vraag is of die toegenomen kennis ook tot maatschappelijke consensus leidt, en of planners hun keuzes dan op die consensus moeten baseren. Planningshoogleraar Rydin (2021) meende van niet. Zij bleef in haar interpretatie van de toegevoegde waarde van planning dicht bij de oorspronkelijke modernistische opvatting van 'comprehensive planning': volgens haar dient planning ertoe om een probleem of activiteit in een breder (sociaal, economisch) perspectief te plaatsen. De vakinhoudelijke rationaliteit is nog altijd de 'gold standard for planning', stelde zij, ook als de planning open staat voor participatie van betrokken organisaties en het brede publiek:

⁴⁵ www.clo.nl; op 1 december 2022 waren hierin 457 indicatoren opgenomen.

‘...societal preferences as expressed through the political system and public or stakeholder engagement exercises may be an important input into planning, but the legitimacy of plans and planning decisions comes from the rationality of the analysis and propositions that are put forward by planners and planning agencies’ (p. 24).

Rydin waarschuwde dat in consensusgerichte processen onderscheid gemaakt moet worden tussen de kennisclaims die participanten in een planproces naar voren brengen en claims die gaan over bijvoorbeeld ethiek, pragmatiek, efficiëntie of esthetiek. De beleving van lokale betrokkenen is weliswaar van belang in een planproces, maar telt voor haar niet automatisch als ‘kennis’ (2007, p. 56).

Die opvatting van vakinhoudelijke kennis staat op gespannen voet met de pragmatistische notie dat hetgeen als waarheid wordt beschouwd, bestaat uit het feit (of de verwachting) en de betekenis die eraan wordt gehecht. Rydin zou echter haar gelijk kunnen halen door te wijzen op evaluaties van ruimtelijke plannen, projecten en programma’s. Als die niet het beoogde resultaat hebben, zullen de conclusies van de onderzoeker kritisch zijn, zeker als blijkt dat de verantwoordelijke bestuurder dit op grond van de beschikbare vakinhoudelijke kennis had kunnen zien aankomen. Dat bleek bijvoorbeeld bij de parlementaire enquête naar de gaswinning in Groningen (zie de tekstbox). Argumenten als dat bijna iedereen er destijds anders over dacht of dat dit vanuit uitvoeringsperspectief het hoogst haalbare was, tellen in die gevallen niet meer. Dan heeft het beleid gefaald.

GRONINGERS BOVEN GAS: VAKINHOUDELIJKE KENNIS HAD DOORSLAGGEVEND MOETEN ZIJN

Tussen 2021 en 2023 onderzocht een parlementaire enquêtecommissie hoe het zover heeft kunnen komen dat de exploitatie van het Groningse aardgasveld tot aardbevingen met, in de woorden van de commissie, ‘rampzalige gevolgen’ heeft geleid. Al in 1972, een kleine 10 jaar na de opening van het gasveld, was bekend dat de gaswinning tot bodemdaling kon leiden. In 1986 schrok Assen op van een plotselinge aardbeving, de eerste in een reeks van aardbevingen in de omgeving van het gasveld. In 1993 stond ondubbelzinnig vast dat de gaswinning daar de oorzaak van was.

Zij die daar al langer voor waarschuwden, vonden weinig gehoor, ook na 1993. De overheid en de oliemaatschappijen bleven deze kennis lange tijd bagatelliseren. En zij niet alleen. De enquêtecommissie: ‘Daar komt bij dat niet alleen de Haagse beslissers de problemen in Groningen lange tijd onderschatten, maar ook de landelijke media en een groot deel van de rest van Nederland’.

De overheid en de oliemaatschappijen legden hun prioriteit bij de productie. De enquête-commissie noemt het veelgebruikte argument van leveringszekerheid een 'rookgordijn'; er waren 'op momenten' wel degelijk mogelijkheden 'om - soms tegen aanzienlijke kosten - de leveringszekerheid op andere manieren te garanderen'. Ook toen de maatschappelijke commotie opliep, stelde de rijksoverheid dat ze weinig anders kon dan de productie voortzetten, al was het maar om contractuele redenen. De enquêtecommissie wijst erop dat een exitstrategie in de contracten ontbrak. 'Het gevolg is dat de Staat en de oliemaatschappijen onafgebroken onderhandelen over de voorwaarden waaronder de afbouw van de gaswinning plaats kan vinden'.

De vakinhoudelijke kennis was er, maar bijna iedereen in Nederland beschouwde de gaswinning als veilig. Het ontbreken van een exitstrategie in de contracten maakte het vanuit een uitvoeringsperspectief lastig, zo niet onmogelijk, om de gaswinning snel te beëindigen. De parlementaire enquêtecommissie heeft die argumenten niet aanvaard als excuus voor de aardbevingen die later optraden, met alle emotionele en materiële schade van dien. De relevante vakinhoudelijke kennis was beschikbaar en had doorslaggevend moeten zijn. 'De belangen van de Groningers zijn structureel genegeerd', luidt de hoofdconclusie.

Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Groningers boven gas*, parlementaire enquête Aardgaswinnig Groningen.
Online-versie: <https://rapport aardgaswinning.tweedekamer.nl/conclusies-en-aanbevelingen>.

Ook Innes en Booher, Amerikaanse planningswetenschappers die zich sterk hebben toegelegd op de rol van consensus in de planning, erkenden dat consensus over een voorstel weinig waard is als het voorstel is gebaseerd op magere informatie, onuitvoerbaar is of tot andere effecten leidt dan aangenomen. 'Essentially, agreement for the sake of agreement is not success. Quality matters' (1999, p. 415).

De ratio van de vakinhoud vraagt dus altijd om een wetenschappelijke of technisch-rationele basis. Maar dat maakt die vakinhoudelijke kennis niet waardevrij, en dat maakt participatie en het zoeken naar consensus niet overbodig. Of geluiden uit de lokale samenleving of andere maatschappelijke geledingen nu als 'kennis' kwalificeren of niet, een planner moet in elk geval weet hebben van wat er leeft in de samenleving, en daar vervolgens een plek aan geven in haar of zijn afwegingen. Voor een maatschappelijk gewortelde ruimtelijke ordening is het van belang om te weten welke kennis breed aanvaard wordt als feit c.q. verwachting, en welke betekenissen daar zoal aan verbonden worden. Het gaat dus naast kennis van de vakinhoud, om kennis van de in de samenleving aanwezige opvattingen. Daarover gaat de volgende paragraaf.

3.4.3 Ratio van opvattingen: consensus als basis

In hoofdstuk 2 bleek dat de oorsprong van het integrale ruimtelijke plan ligt in de modern-positivistische kennisbenadering. De overtuiging was dat het met voldoende onderzoeksgegevens mogelijk moest zijn een integraal plan te maken. De ratio van de vakinhoud is in die gedachtegang de enige ratio die telt. Het leidde tot wat in dat hoofdstuk een 'groot planningsoptimisme' is genoemd, grofweg te situeren in de periode 1930-1970.

In het hoofdstuk kwam ook naar voren dat van meet af aan vraagtekens werden gezet bij de impliciete veronderstelling van een homogene, stabiele waardeopvatting. Het is een van de redenen waarom de planning rond 1970 een communicatieve wending onderging en waarom planningsonderzoekers op zoek gingen naar een nieuwe invulling van het begrip 'integraal' (of 'comprehensive'). Communicatie, in welke vorm dan ook, moest helderheid verschaffen over hoe er in de samenleving wordt gedacht over de toekomst van een plangebied. De opvattingen in de samenleving gingen een rol spelen bij ruimtelijke afwegingen.

Uit de verhandeling over het pragmatisme volgt dat feiten en waarden dichter bij elkaar liggen dan het misschien lijkt. Waarden die breed gedeeld worden, gaan tellen als feit. De betekenis van zo'n feit kan zodanig betwist worden, dat die niet meer geldt als breed geaccepteerde waarheid, dus niet meer geldt als feit.

'Feit' en 'waarde' vormen dan ook niet het bepalende verschil tussen deze vorm van rationaliteit en de vorige (die van de vakinhoud). Het verschil zit in de acceptatie en de selectie van de informatie. Een rationele planning is in het begin van deze paragraaf omschreven als een planning die 'beredeneerd en navolgbaar' is. Die beredeneerdheid en navolgbaarheid kan verwijzen naar vakinhoudelijke argumenten, maar ook naar de mate waarin die in de samenleving blijken te tellen.

Planningsoptimisme met sterk normatief fundament

In de modernistische gedachtegang was het vertrouwen in de objectiviteit van wetenschappelijke kennis groot. Maar onder deze veronderstelde onpartijdigheid van de wetenschap ging wel degelijk een sterk normatief fundament schuil. Dat maakte Duyvendak (1999) duidelijk. Hij omschreef de planning in die periode als 'planning gericht op ordening', in contrast met de 'planning gericht op verandering' die daarop volgde en de 'planning gericht op facilitering' in het tijdperk vanaf 1985 (dat ten minste duurde tot het verschijnen van zijn studie in 1999). Die ordening vereiste leiderschap:

doel was om ‘zowel de samenleving in haar geheel als de individuele burgers in hun ontwikkeling “beheerst” te leiden’ (p. 9). En dat leiderschap was sterk normatief.

Vooraf in sociologische kringen werd dat normatieve aspect benadrukt. Duyvendak citeerde enkele sociologen die gelden als pleitbezorgers, zo niet geestelijke vaders, van deze vorm van planning, waarbij bedacht moet worden dat de geciteerde publicaties stammen uit de jaren direct na de Tweede Wereldoorlog. Mannheim bijvoorbeeld: ‘Een planmatige maatschappij kan niet opgebouwd worden op de neutrale opvattingen van het afgelopen liberale tijdperk, waarin alle waarden de tendentie hadden elkaar uit te schakelen’, en: ‘Er zal in elke planmatige maatschappij een lichaam moeten zijn, dat ongeveer dezelfde functie heeft als de priesters, wier taak het zal zijn te zorgen dat bepaalde fundamentele standaarden ingesteld en gehandhaafd zullen worden’ (Duyvendak, p. 46).⁴⁶

Consensus kwam in deze periode van ‘planning gericht op ordening’ niet als vraagstuk op tafel. Niet zozeer, zoals vermoed zou kunnen worden in dit tijdperk van een groot geloof in het wetenschappelijke kunnen, omdat een mate van objectiviteit bereikt zou kunnen worden die de behoefte aan consensus ontstijgt. De reden was veeleer dat die consensus in bestuurlijke en wetenschappelijke kringen simpelweg bestond en vanzelfsprekend werd gevonden. Men was het er in grote lijnen over eens welke kant het met de samenleving op moest. Het vereiste leiderschap om de samenleving daadwerkelijk die kant op te sturen, en dat leiderschap had een plan nodig.

Pas toen dat leiderschap actief werd aangevochten, toen met name progressieve bewegingen zich daartegen verzetten en een intensievere bemoeienis opeisten met de wijze waarop het land werd bestuurd, ontstond de behoefte om te zoeken naar en te bouwen aan een stabiele consensus als maatschappelijke basis onder een plan.

⁴⁶ Originele bron: Mannheim, K. (1947), *Diagnose van onze tijd*. Leiden: Sijthoff's Uitgeversmaatschappij (respectievelijk p. 146 en 157). De vertaling is van Duyvendak.

Proces van maatschappelijke wilsvorming

In Nederland gelden de Nieuwmarktrellen (1975) als keerpunt (Van der Cammen c.s. 2012, p. 311-312). Verzet tegen sloop in de Nieuwmarktbuurt, een Amsterdamse volksbuurt, ten behoeve van een metrolijn culmineerde in een grimmige confrontatie tussen demonstranten en de mobiele eenheid. Ook in het Verenigd Koninkrijk waren het buurtactivisten die het verzet tegen de stadsplanning van dat moment aanwakkerden (Davoudi en Pendlebury 2010, p. 11). Rellen en straatprotesten toonden indringend aan dat de verantwoordelijken voor de stadsplanning hun onderlinge consensus te gemakkelijk oplegden aan de samenleving. Daar bestonden zorgen over het verlies van bestaande en gewaardeerde stadsbuurten om ruimte te forceren voor wat *cityvorming* werd genoemd: doorbraken voor infrastructuur en (naar de maatstaven van destijds) grootschalige kantoor- en wooncomplexen.

Zo deed rond 1965-1970 de politieke dimensie haar intrede in de ruimtelijke planning, ruim een halve eeuw nadat de behoefte aan planning ontstond juist om de ruimtelijke ontwikkeling te onttrekken aan de grillen van de politiek. Het planningsproces kreeg een aspect van maatschappelijke wilsvorming, gericht op een voldoende mate van consensus om een plan bestuurlijk vast te kunnen stellen en effectief door te laten werken. De planning maakte een communicatieve wending door.

Volgens Allaert (2009) was het planproces (of, in zijn woorden het 'planningsgericht handelen') sindsdien niet langer alleen een intellectueel en een doelgericht proces, maar ook een sociaal proces. 'Niet langer het probleem zelf wordt benadrukt maar ook de wijze waarop een probleem wordt omschreven en de mate waarin deze omschrijving wordt ondersteund' (p. 101).

In Nederland manifesteerde de communicatieve wending zich in eerste instantie in informatiebijeenkomsten en inspraakprocedures voor het brede publiek en zwaar opgetuigde overleg- en onderhandelingsstructuren in de voorbereiding van het plan. De Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1965 voorzag in Planologische Commissies op rijks- en provinciaal niveau, waarin ambtelijke vertegenwoordigers van alle relevante belangen zitting hadden, en een degelijke rechtsbescherming voor alle burgers van het land. De visie op integraliteit als ultieme beleidscoördinatie (paragraaf 2.4.1) is aan deze ontwikkeling verbonden.

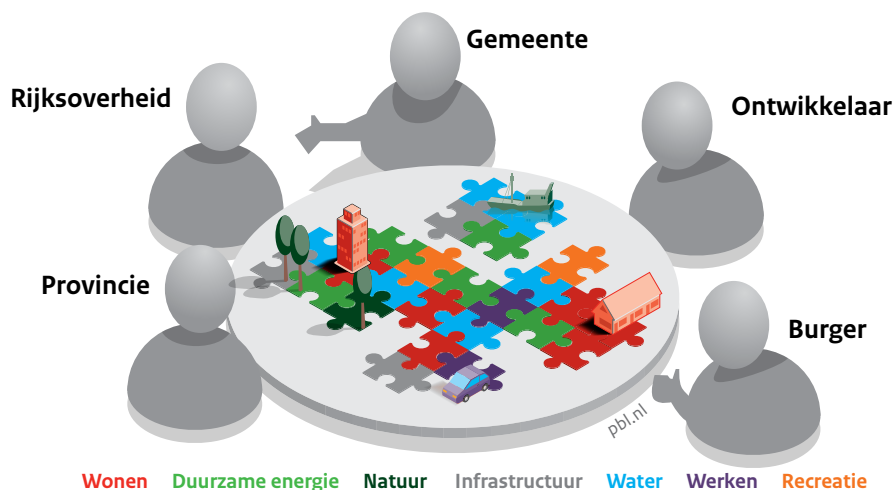
De traditie van het polderen, vaak toegeschreven aan de collectieve lotsverbondenheid van Nederlanders in hun strijd tegen het water (zie bijvoorbeeld Schama, 1998), kreeg de wind weer in de zeilen. In 2000 stelde Faludi dat het belang van consensus in het Nederlandse planningstelsel niet kan worden overschat.

Dat gaat over consensus op een heel fundamenteel niveau, die niet bij ieder plan opnieuw bevochten hoeft te worden:

‘Consensus gives direction to the search for alternatives and delineates the range of consequences to be considered in plan-making as well as in taking subsequent decisions. Without consensus, planning means endless argument, and reasoned choice becomes difficult. Consensus is undoubtedly an asset. It can ensure coordination, even in the absence of reliable plans. People may do what is required, not because they are guided by a plan but because they think the same way about problems’ (p. 315).

Een voorbeeld van zo’n diepe consensus is de brede, langdurige overeenstemming over het belang van een open Groene Hart in de Randstad (Faludi en Van der Valk, 1994), door Wissink (2000, p. 107) verbreed tot een helder onderscheid tussen landelijk en stedelijk gebied.

Nog recent, in 2021, verbeeldde het Planbureau voor de Leefomgeving de ruimtelijke planning als een harmonieuze zoektocht naar consensus. In het rapport ‘Grote opgaven in een beperkte ruimte’ is een tekening opgenomen van vijf poppetjes die samen een legpuzzel leggen (p. 19). Deze staat voor ‘een integrale verstedelijkingsstrategie van het Rijk in samenwerking met de regio’, en wordt afgezet tegen een ‘regionale verstedelijking als combinatie van vooral wonen, werken en infrastructuur’.



Integrale verstedelijkingsstrategie van het Rijk in samenwerking met de regio.
bron: Planbureau voor de Leefomgeving, 2021, p. 19.

De illustratie suggereert dat de vijf poppetjes (rijksoverheid, provincie, gemeente, ontwikkelaar en burger) vanuit gelijke posities naar een gezamenlijke oplossing toewerken. Een legpuzzel kent immers geen winnaar of verliezers, en als de puzzel gelegd is ziet iedereen dat de uitkomst klopt, dat het zelfs de enig mogelijke uitkomst is, al moet gezegd dat de gekleurde puzzelstukken op deze tekening nooit tot een samenhangende oplossing kunnen leiden. In de praktijk zullen er bovendien voortdurend puzzelstukken bijkomen, afvallen en van vorm veranderen. Het plaatje symboliseert hoe bepalend de hang naar consensus (en dus naar depolitisering) nog steeds is in de Nederlandse planningscultuur.

De schijn van consensus

Het duurde tot 1983 voordat de communicatieve wending in de planning internationaal een breed geaccepteerde politiek-filosofische grondslag vond. Daarvóór werd er in de praktijk al alom werk van gemaakt, in pogingen om aansluiting te vinden bij de opvattingen in wijken en buurten.

In 1981 verscheen in Duitsland het eerste deel van het tweedelige werk '*Theorie des kommunikativen Handelns*' van de filosoof en socioloog Jürgen Habermas. Twee jaar later kwam de Engelse vertaling: '*The Theory of Communicative Action*'. Habermas zette hierin uiteen hoe communicatief handelen tot oplossingen kan leiden die rationeel genoemd mogen worden.

In de visie van Habermas kan een rationele beslissing voortkomen uit conclusies van een kritische discussie waarvan niemand is uitgesloten. Via die lijn kan consensus worden bereikt, 'not through trade-offs and compromises but through convergence of preferences toward a socially optimal decision' (Davoudi 2018, p. 20). De rationaliteit van de beslissing wordt bepaald door de mate waarin de motieven en redeneringen te rechtvaardigen en te bekritisieren zijn (Pijnenburg 1995, p. 165). De rationaliteit wordt dus niet per se bepaald door de mate van overeenstemming. Dat zou strijdig zijn met Habermas' begrippenpaar dat in paragraaf 2.3.1 al is aangehaald: een belangenstrijd die strategisch kan worden overbrugd versus een waardestrijd die vraagt om gelijkberechting (Keulartz 2014, p. 305).

De mate waarin de motieven en redeneringen te rechtvaardigen en te bekritisieren zijn, kan worden teruggevoerd op drie 'aanspraken op geldigheid'. 'Daarmee geeft men (...) te kennen dat men (indien nodig) redenen kan aanvoeren voor een uitspraak of handeling wanneer daarop kritiek geuit wordt' (Pijnenburg 1995, p. 165).

Aanspraken op geldigheid kunnen drie gedaantes aannemen:

- aanspraak op juistheid, waarmee Habermas doelt op normatieve of morele juistheid;
- aanspraak op waarachtigheid, oftewel de oprechtheid waarmee de uitspraak wordt gedaan;
- aanspraak op waarheid, oftewel de vraag of feiten die in de uitspraak zijn vervat kloppen.

De ambitie om een uitkomst te bereiken die rationeel genoemd mag worden, stelt hoge eisen aan het verloop van de discussie. Habermas noemde als eigenschappen van een 'ideal speech situation' (geciteerd in Davoudi 2018, p. 20-21): 'Freedom of access, equal rights to participate, truthfulness on the side of the participants, absence of coercion in adopting positions, and so on'.⁴⁷ Verstoringen van de discussie, bijvoorbeeld door misinformatie en manipulatie, moeten achterwege blijven. Onder die voorwaarden zouden de deelnemers samen kunnen werken 'in a cooperative search for truth, where nothing coerces anyone except the force of the better argument'.⁴⁸

Hoewel Habermas zijn werk niet expliciet toepaste op vraagstukken in het ruimtelijk domein, laat staan op integrale ruimtelijke planprocessen, werden zijn gedachten in de jaren nadien breed uitgemeten en toegepast in de internationale ruimtelijke planningtheorie (Mattila, 2020; voorbeelden zijn Innes 1996, Innes en Booher 1999, Forester 1989, Healey 1997). Juist in de planning van stad en land, over de toekomst van plekken en gebieden die gedeeld worden door uiteenlopende groepen, komen de waarden en belangen van die groepen immers bij elkaar. Hoe meer opgaven in het spel zijn, des te meer belangen worden geraakt. Dit geldt bij uitstek voor een integraal planproces waarin alle opgaven van dat moment een rol spelen. Uit deze lijn van denken komt de visie op 'integraliteit via een metanarratief' (paragraaf 2.4.4) voort.

Volgens Healey (1997) is er een sociaal, interactief proces nodig om al die waarden en belangen op één lijn te brengen: 'Public policy, and hence planning, are thus social processes through which ways of thinkings, ways of valuing and ways of acting are actively constructed by participants' (p. 29). Innes en Booher (1999) stelden dat zo'n proces niet alleen hoeft te leiden tot waardevolle, tot wederzijds voordeel strekkende afspraken, maar ook tot nieuwe inzichten en sociale verhoudingen die op langere termijn productief kunnen blijken:

⁴⁷ Originele bron: J. Habermas (1993), *Justification and Application: Remarks on Discourse Ethics*. Cambridge, Ma: MIT Press (p. 31).

⁴⁸ Originele bron: J. Habermas (1990), *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge, Ma: MIT Press (p. 198).

'The most important consequences may be to change the direction of a complex, uncertain, evolving situation, and to help move a community toward higher levels of social and environmental performance because its leadership has learned how to work together better and has developed viable, flexible, long-term strategies for action' (p. 413).

Maar juist in het ruimtelijk domein speelt ook de voornaamste begrenzing van Habermas' ideeën. Hoewel door sommigen wel zo opgevat, waren die niet bedoeld als recept voor een maatschappelijk gelegitimeerde besluitvorming (Bridge, 2014; Mattila, 2020). Ze vormden veeleer een theoretische constructie om de praktijk tegen af te zetten, '...a tool of critique. It is not a utopian vision of harmonious debate,' aldus Bridge (p. 1649). De belangrijkste verstorende factor ligt in de ongelijke machtsverhoudingen tussen de deelnemers aan zo'n discussie. Bridge: 'The conditions that would enable the "ideal speech situation" to operate involve a critique of frameworks of domination that include economic, gendered as well as forms of cultural power' (p. 1649).

Macht is in de filosofie van Habermas de 'power to...', niet de 'power over...' (Sager 2018, p. 100), maar die tweede vorm van macht laat zich niet eenvoudig opzij zetten. Dat geldt zowel in de discussie zelf, die de meer ervaren en professionele partijen beter naar hun hand kunnen zetten dan incidentele deelnemers, als in de wijze waarop wordt omgegaan met de uitkomst. Uitvoerende partijen, ongeacht of ze een publieke of private achtergrond hebben, beschikken over middelen die ruimtelijke projecten kunnen maken of breken: grond, kapitaal, vergunningsmacht, maar ook kennis en eigen communicatiekanalen. Zij kunnen de participatie domineren.

Het organiseren, aansturen en begeleiden van participatieve, op consensus gerichte processen is tot de kerntaken van de planning gaan behoren. Het is aan planners om bruggen te slaan tussen de verschillende werelden van de deelnemers. Ferreira c.s. (2009) wees erop dat dit hoge eisen stelt aan het inlevingsvermogen van die planners. Onder verwijzing naar een uitspraak van Davy uit 2008, 'the real estate developer, the city planner, and the community activist walk the same streets, they might as well live on different planets', stelde Ferreira c.s.:

'Our view here is that it is acceptable that the real estate developer and the community activist live in different worlds, but it is not acceptable that the urban planner sees them as alien. Somehow the planner must live simultaneously in the worlds of these two people. The way for planners to inhabit more than one world is to develop their capacity to be 'polyrational': we will define this as the capacity to flow freely from one form of reasoning to another' (p. 41).

Die competentie spreekt niet vanzelf, volgens Ferreira. Planners die sinds hun opleiding gepokt en gemazeld zijn in specifieke theorieën en denkbeelden, hebben bewust of onbewust de neiging om die uit te dragen; ze treden op als ‘preacher’. Beauregard (2013) waarschuwt voor een tweede factor die contraproductief kan uitpakken voor het streven naar consensus: de invloed van de plekken waar ruimtelijke beslissingen worden genomen; de ‘neglected places of practice’ zoals ‘the developer’s office, the zoning board meeting room, the planning department, the local bank’ die volgens hem het zicht ontnemen op de plekken waar die beslissingen over gaan (p. 9). ‘Places’ worden in die kantooromgevingen omgeturnd in ‘sites’ (plekken in ontwikkeling) zonder voldoende aandacht voor de daarin besloten liggende waarden. Dat effect wordt versterkt, kan daaraan worden toegevoegd, als de ‘site’ op grote afstand ligt van de vergaderzalen en de verantwoordelijke opdrachtgever voor een ruimtelijke ontwikkeling het plangebied sporadisch of in het geheel niet bezoekt.

Kortom: de consensus die een planner ervaart, hoeft feitelijk geen consensus te zijn.

Geen consensus zonder dissensus

Sinds het begin van deze eeuw klinkt ook een principiële tegengeluid. De communicatieve wending in de planning is mede ontstaan vanuit de onderkenning dat planning politiek is, in de zin van maatschappelijke wilsvorming. Het streven naar consensus zou de planning juist weer depolitiseren. Het zou de neiging met zich meebrengen om verschillen onder tafel te schuiven, conflicten uit de weg te gaan, en alle uiteenlopende waarden, opvattingen en belangen in één frame te forceren (Olesen, 2014; Bossuyt & Savini, 2018).

Dit discours is bekend geworden onder de noemer ‘postpolitics’ en is niet toevallig ontstaan in een periode waarin de politieke hoofdstromen naar elkaar toegroeiden. In Nederland markeerde een uitspraak van PvdA-voorman Wim Kok deze periode, toen hij zijn partij opriep de ‘ideologische veren af te schudden’. In het Verenigd Koninkrijk regeerde premier Tony Blair met zijn New Labour (1997-2007), eerder in dit hoofdstuk genoemd als vertegenwoordiger van een ‘derde weg’ tussen de sociaal-democratische traditie en de neoliberale markteconomie en als aanjager van evidence-based planning. Planningsonderzoekers als Allmendinger en Haughton in 2012 en Metzger in 2018 lieten zich nadrukkelijk gelden in het debat over de principiële bezwaren tegen consensus, veel meer dan Nederlandse auteurs – wellicht omdat het streven naar consensus zo diep verankerd is in de Nederlandse planningscultuur. Allmendinger en Haughton (2012) publiceerden over een ‘crisis in consensus’, voorzien van een vraagteken weliswaar, in een paper dat zij als volgt inkaderden:

‘Rather than accept the mainstream view that presents spatial planning as a progressive change, this paper argues that there is a danger that the resulting planning system is not so much an empowering arena for debating wide-ranging societal options for future development, as a system focused on carefully stage-managed processes with subtly but clearly defined parameters of what is open for debate’ (p. 90).

Het moge duidelijk zijn dat de voorwaarden die Habermas stelde aan een effectieve communicatieve planning in dat geval met voeten worden getreden.

Evenmin als Habermas zijn ideeën specifiek in het licht van de ruimtelijke planning formuleerde, is het discours van postpolitics vanuit een ruimtelijk perspectief ingezet. Gangmakers zijn drie filosofen: de Fransman Jacques Rancière, de Sloveen Slavoj Žižek en de Belgische Chantal Mouffe. De eerste twee zetten zich af tegen de representatieve democratie die volgens hen systematisch tot uitsluiting leidt. Volgens Mouffe moet de representatieve democratie juist nieuw leven worden ingeblazen. Debat over de maatschappelijke ontwikkeling is daar volgens haar de aangewezen weg voor. Zij noemt dat ‘agonism’. Metzger (2018):

‘Somewhat harshly construed, it could be claimed that Mouffe’s correlate project is to find ways to *reconfigure* the institutional order, Rancière’s to constantly *disrupt* the institutional order, and Žižek to once and for all *overthrow* the institutional order’ (p. 183, cursivering in de originele tekst).

Volgens Mouffe staat ‘agonism’ tegenover het naar polarisatie neigende ‘antagonism’. ‘Antagonism can be “tamed”, schreef Mouffe in 2005, ‘thanks to the establishment of institutions and practices through which the potential antagonism can be played out in an agonistic way’ (p. 20).

Er ligt een parallel met Rorty’s beschouwingen over individuele ‘vocabulaires’, waardestelsels, en zijn waarschuwing wat er gebeurt als een persoon of een groep de wens en de macht heeft om het eigen vocabulaire op te leggen aan anderen, of aan de samenleving als geheel. Mensen ervaren dat als pijnlijk en vernederend. Als die van de consensus afwijkende stemmen er in de beleidsvoorbereiding niet aan te pas komen, als zij zich genegeerd of gepasseerd voelen, zullen zij andere manieren zoeken om zich te laten horen: straatprotest, al dan niet goedaardig activisme, de gang naar de rechter. Populistische politieke stromingen spelen daar op in, en hebben sinds het verschijnen van Mouffe’s belangrijkste werk ‘On the Political’ (2005) sterk aan invloed gewonnen.

Consensus kan niet bestaan zonder dissensus, maar er moet een geaccepteerd gemeenschappelijk podium zijn, 'a symbolic space' in de woorden van Mouffe, waar dat conflict wordt uitgevochten. In gesprek met de architect Miessen (2012) zei ze:

'Many different voices and people all play a role in the creation of what I call an "agonistic public space". This is definitely an area where artists, architects, or people who are engaged in the field of culture play an incredibly important role, because they provide different forms of subjectivities from the ones that currently exist' (p. 22).

Ook hier krijgen creatieve geesten de rol toebedeeld om individuele waardestelsels in beweging te krijgen, zoals Rorty geloofde in de literatuur.

De kunst is om vorm te geven aan een situatie van wat Mouffe 'conflictual consensus' noemt, een situatie van agree to disagree zonder de verschillen toe te dekken. Beunen c.s. in 2016:

'Thus, the fear of conflict can be linked to a fear of difference both in science and in administration, and the two fears reinforce each other. In an evolutionary governance perspective, this fear makes it harder to adapt to changing circumstances. If conflict is avoided, it will simmer and explode later, or it will be suppressed and governance will reproduce an order of things that is less and less an answer to issues as seen in society. Good administration allows difference and conflict to arise in politics, yet is able to manage it, so it doesn't spill over and create chaos' (p. 111).

Als het spel open en eerlijk wordt gespeeld, als tegengeluiden het hebben afgelegd in een herkenbaar proces van maatschappelijke wilsvorming, kan contraproductieve polarisatie worden vermeden. Dat betekent niet dat alternatieve stromingen in de maatschappij zich zonder meer neerleggen bij de gekozen koers. Besluitvorming over ruimtelijke ontwikkeling kent vele lagen; er doet zich altijd een volgend moment voor waarop het debat opnieuw kan ontbranden.

Dat maakt de democratische besluitvorming niet efficiënter, maar wel gezonder. In een behandeling van de democratieopvatting van Popper stelde rechtsfilosoof Rijkema dat de democratie rationeel en wetenschappelijk is, in tegenstelling tot autoritaire regimes, juist omdat het een systeem is 'waarin onverenigbare visies worden geuit en conflicterende doelen worden nagestreefd, waarin iedereen zelfstandig problemen kan bestuderen en voorstellen kan aandragen om ze op te lossen en waarin iedereen vrij is om de oplossingen van anderen te bekritisieren – in het bijzonder de voorgestelde oplossingen van de overheid. Het is, bovenal, een systeem waarin kritiek ook kan leiden tot aanpassing van het overheidsbeleid' (Rijkema 2015, p. 86-87). De ruimtelijke planning is daar geen uitzondering op. Het debat kent geen eindpunt of algemeen gedeelde conclusie. Een ruimtelijk plan kan een stolling zijn van dat openbare debat, maar niet meer dan een tijdelijke.

Ruimtelijke planning, zeker op hogere schaalniveaus en voor de langere termijn, is een door en door politieke activiteit. Het gaat niet alleen over hoe de inrichting van stad en land zich zal ontwikkelen, maar ook over de wereldbeelden daarachter, de kijk op grote thema's als vrijheid, solidariteit en rentmeesterschap. In de in hoofdstuk 2 gepresenteerde definitie van een integraal ruimtelijk plan klinkt al door dat er geen neutrale ruimtelijke opgaven bestaan; er bestaan maatschappelijke opgaven met een ruimtelijke dimensie, waarvan de ruimtelijke neerslag afhankelijk is van de koers die wordt gekozen.

Tegelijk vertoont de ruimtelijke planning in Nederland een sterke en structurele neiging om onpartijdig te willen zijn, een harmonieuze consensus te zoeken, iedereen te willen bedienen, en dus op afstand te blijven van het debat in de partijpolitieke arena's. Dat is een intrinsieke onmogelijkheid. Het slaat de ruimtelijke planning als democratische activiteit dood. Geen consensus zonder dissensus.

3.4.4 Ratio van handelingsperspectieven: tussen autonomie en samenwerking

In de vorige twee paragrafen is behandeld hoe planinhoudelijke verbanden en maatschappelijke opvattingen de ratio kunnen leggen onder ruimtelijke keuzes. De impliciete aanname is dat de feitelijke ruimtelijke ontwikkeling vervolgens de keuzes in de planning volgt – letterlijk, in de zin dat het plan wordt uitgevoerd, of meer abstract, in de zin dat afwegingen over concrete interventies en projecten aansluiten bij de geformuleerde waarden en de wijze van redeneren in het plan.

Voor zover deze volgtijdelijkheid de praktijk van de ruimtelijke ontwikkeling ooit weerspiegelde, dwaalde die er sinds de jaren tachtig ver vanaf. De economie globaliseerde en het neoliberalisme deed zijn intrede in de westerse politiek. Vóór die tijd kon de Nederlandse nationale ruimtelijke ordening in haar voortdurende streven naar een sterke scheiding tussen stad en land (Wissink 2000, p. 105) vertrouwen op twee traditionele bondgenoten ('meekoppelende belangen' volgens de WRR 1998). De volkshuisvesting dreef op subsidies waarmee het Rijk de woningbouw naar de beoogde groeikernen en -steden kon dirigeren. De landbouw legde een economische basis onder de openheid van het landschap. Beide bondgenootschappen stonden volgens de WRR onder de nieuwe, neoliberale wind op de tocht. Het primaat in de woningbouw verschoof naar marktpartijen, woningcorporaties en decentrale overheden, die voor de samenstelling van het programma en de locatiekeuzes hun eigen logica kenden. Die logica zou vervolgens door moeten werken in de ruimtelijke plannen van de overheid.⁴⁹ En de grondgebonden landbouw dreigde de mondiale concurrentie niet bij te kunnen houden. De WRR voorzag inkrimping van het areaal grondgebonden landbouw en de opkomst van meer industriële vormen van agrarische bedrijvigheid.

Of het uit neoliberale overtuiging was of vanuit de nuchtere vaststelling dat de overheid een vrije samenleving niet de wil kan opleggen, feit is dat het denken over handelingsperspectieven de Nederlandse ruimtelijke ordening fundamenteel veranderde. Het werkte onder meer door in de visie op integraliteit: de 'trojka doelgerichtheid, institutiegerichtheid en beslissingsgerichtheid' (Allaert, 2009) die in paragraaf 2.4.3 'integraliteit in de handelingsdimensie' is genoemd.

⁴⁹ De woningbouwproductie onder de Vinex (1990-2010) is alsnog sterk gestuurd met rijkssubsidies, in deze periode als tegemoetkoming in grondkosten, infrastructuur en bodemsanering (Van der Cammen en De Klerk 2003, p. 350-352).

De afwezigheid van investeerders in perifere of krimpende regio's, en daartegenover hun belangstelling voor de economische centra, leidde tot een planning die inspeelde op de economische kracht. Daardoor zou de concurrentiepositie van het land, de regio of de stad verbeteren. In iedere regio zouden wel aanknopingspunten te vinden zijn voor economisch succes. 'Het kwam erop aan deze [*eigen kwaliteiten*] te profileren voor een doelgroep die kon variëren van Japanse industriële tot langeafstandswandelaars uit de Randstad', aldus Van der Cammen en De Klerk over de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening uit die periode (2003, p. 334).

Het versterken van de concurrentiepositie is niet meer uit het Nederlandse planningsdiscours verdwenen. Het directe gevolg daarvan was dat de planning nog maar beperkt belangstelling had voor ruimtelijke rechtvaardigheid, het streven om achterblijvende regio's en wijken te stimuleren in hun ontwikkeling (Zonneveld, 2012), een proces dat ondanks het optimisme uit de jaren tachtig wel degelijk en vaak pregnant optrad. Tot die tijd gold ruimtelijke rechtvaardigheid als een van de basisprincipes van de Nederlandse ruimtelijke ordening en het lijkt erop dat dit principe rond onze tijd weer terugkeert, getuige onder meer het motto 'Heel Nederland' waaronder het in 2024 verschenen voorontwerp van de Nota Ruimte is opgesteld.

Accent op ontwikkeling

De spanning die ontstond tussen de marktwerking en de ruimtelijke planning is pregnant verwoord door Selle voor wat betreft het stedelijke domein (2007). Vrijwel alle stedelijke projecten komen volgens hem voort uit privaat initiatief of zijn afhankelijk van medewerking van private partijen. Het handelingsperspectief van deze partijen, hun motieven, doelstellingen en ambities, moet daarom centraal staan bij ruimtelijke keuzes van de overheid:

'Unter den Handlungsfeldern der Stadtentwicklung sind z. B. alle auf Umstrukturierungen im Bestand bezogenen Aufgaben in hohem Masse von Eigenaktivitäten und Mitwirkungsbereitschaft privater Akteure geprägt. Ob es nun um die Wiedernutzung von Brachen, Qualitätsanpassungen in Wohnungsbeständen, Stabilisierung problematischer Quartiere oder business improvement geht – immer wird der forschende Blick zunächst auf die besondere Situation der jeweiligen Räume und die spezifischen Interessen und Handlungsoptionen der Akteure (oder "Stakeholder") gerichtet sein, bevor sinnvolle Aussagen – zum Beispiel über die Mitwirkung öffentlicher Akteure an diesen Prozessen – getroffen werden können' (p. 18).

De planner is in Selle's optiek een van de actoren die een inbreng heeft in de wijze waarop de ruimtelijke ontwikkeling zich voltrekt, maar die inbreng is niet overkoepelend of doorslaggevend. Planners staan voor het publieke belang te midden van de private belangen van andere actoren, maar of hun toekomstbeelden en plannen worden overgenomen, is maar zeer de vraag. Dat is van veel factoren afhankelijk, maar amper van de planners zelf ('... zumeist aber kaum vom Wollen und Wünschen der planenden Fachleute', p. 20). 'Planning' is eigenlijk een misleidende term voor hun werk, stelde Selle. Beter zou het zijn om te spreken van 'ruimtelijke ontwikkeling' en de 'bijdrage daaraan' van individuele betrokkenen (p. 25; oorspronkelijk 'Beiträge zur räumlichen Entwicklung' door 'einzelne Akteure').

Vanuit een traditioneel planningsperspectief zou dit lijdzaam genoemd kunnen worden, of kapitalistisch omdat de sturingsmacht over de stedelijke ontwikkeling grotendeels verschuift naar investerende private partijen. Alle samenstellende delen van de ruimtelijke planning (ruimte, toekomst en beleid) verdwijnen ten minste voor een deel achter de horizon: het nadenken over ruimtelijke samenhangen en de gelaagdheid van de ruimte, het nadenken over langetermijneffecten buiten de exploitatie van het investeringsproject zelf en de effectiviteit van het democratisch tot stand gekomen overheidsbeleid.

De ruimtelijke planning stond voor de opgave om een door marktbewegingen aangejaagde ontwikkeling te vangen in ruimtelijke plannen. De afstand tussen beide was groot en de politiek was zeker niet bij voorbaat genegen om de kant van de planning te kiezen, geïnteresseerd als ze was in de economische concurrentiepositie en de daaraan verbonden werkgelegenheid. In veel landen ontstond behoefte aan een nieuw soort planning, 'moving away from regulatory policy and instruments to a more development-led approach that aims to intervene more directly, more coherently and more selectively in social reality and development' (Albrechts 2006, p. 1489). Dat hield verband met de toenemende afhankelijkheid van marktpartijen, maar niet alleen van hen. Ook andere ontwikkelende partijen – natuur- en landschapsorganisaties, decentrale overheden, uitvoeringsorganisaties van de overheid, woningcorporaties, na verloop van tijd nadrukkelijker ook particulieren en waterschappen – waren in beeld als partners in de ruimtelijke ontwikkeling. Het ging om het mobiliseren en in lijn brengen van alle relevante uitvoeringsmiddelen. De WRR (1998) verbond daar de conclusie aan dat de ruimtelijke ordening zich meer zou moeten profileren als 'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek'. Die zou:

'... meer mogelijkheden [bieden] voor regionale coördinatie via actieve betrokkenheid van een veelheid aan actoren, de zogenoemde "stakeholders". (...) Een effectief en legitiem ruimtelijk beleid is ermee gediend wanneer het zwaartepunt van planvorming verschuift van overheidsinterne afstemming naar maatschappelijke coalitievorming' (p. 8).

Vijftien jaar daarvoor vroeg de WRR ook al aandacht voor het handelingsperspectief in de ruimtelijke ordening. Dat gebeurde in de voorstudie 'Planning als onderneming' (Den Hoed c.s., 1983). 'Bestuurscentrisme' werd hierin als centraal probleem benoemd (p. 35 e.v.): 'de neiging van bestuursorganisaties om hun aandeel in de planning als een vast punt te beschouwen van waaruit de omringende wereld bewogen zou kunnen worden' (p. 142). Dit zou zijn ontstaan door een overdreven nadruk op de instrumentele dimensie van planning, meer in het bijzonder de beleidscoördinerende functie van de planning.

Maar, voegden de onderzoekers daaraan toe, een langetermijnperspectief kan op gespannen voet staan met de concrete handelingspraktijk. 'Wanneer men dan de directe aansluiting op bestaande handelingsprocessen te zwaar zou laten wegen, wordt het toekomstperspectief bij voorbaat onmogelijk gemaakt' (p. 60). Zonder uit te wijden over de focus en reikwijdte van de plandocumenten waar zo'n handelingsgerichte benadering om vraagt, wezen zij wel op de spanning die de ruimtelijke planning binnen sloop. Een geprononceerde, sterk politiek gekleurde visie verhoudt zich slecht tot een plan dat zich rekenschap geeft van de ratio van uitvoerende partijen.

Die waarschuwing keert niet terug in het rapport 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' uit 1998, dat blijkt geeft van een instrumentelere benadering van de ruimtelijke planning, in het bijzonder op nationaal niveau. Onder de aanbevelingen staat te lezen:

'Het nationale strategische beleid dient zich nadrukkelijker te concentreren op de hoofdstructuur en een beperkt aantal projecten, neergelegd in een plan voor de ruimtelijke hoofdstructuur. De nationale overheid kan zich voor de meeste andere gebieden beperken tot het definiëren van een aantal basiskwaliteitseisen. Integraliteit op nationaal niveau wordt vervangen door een meer gebiedsspecifiek integrerend ontwerp. Daarbij moeten de verschillende eisen, wensen en doelstellingen tijdens het planningsproces zoveel mogelijk worden geacommodeerd en moet een uitvoeringsplicht voor overheden die een ontwikkelingsvisie hebben geformuleerd, worden gekoppeld aan financiering' (p. 89).

Het aftasten en onderzoeken van mogelijke toekomstbeelden en de politieke wil om veranderingen teweeg te brengen staan in deze benadering in de schaduw van een zakelijke, management-achtige benadering die, getuige haar 'uitvoeringsplicht', onzekerheden zoveel mogelijk omzeilt. Daar paste volgens de WRR geen integraal ruimtelijk plan op nationaal niveau in.

Coalitieplanologie

Planning evolueerde sinds de jaren negentig naar een vorm van 'governance', te begrijpen als 'governing mechanisms which do not rest on recourse to the authority and sanctions of government' (Stoker 1998, p. 15). De toegenomen belangstelling voor uitvoerende partijen in de ruimtelijke ontwikkeling vertaalde zich in de wens om deze partijen ook een rol te geven bij het opstellen van de plannen. Gezamenlijk zouden zij in staat zijn om de publieke opgave te formuleren en de publieke waarde te bepalen: 'Het verhaal over de maatschappelijke opgave, 'de bedoeling', of de publieke waarde [ontstaat] in interactie met partijen in de omgeving. Dat betekent dat die anderen mee kunnen sturen in wat de bedoelde publieke waarde moet zijn' (Teisman c.s., 2018, p. 21). De verwachting is dat actoren niet alleen hun middelen mobiliseren om gezamenlijk een opgave aan te pakken, maar dat ze in hun samenwerking ook naar elkaar toegroeien. Dat staat in contrast met Selle's opvatting dat planners het publieke belang inbrengen te midden van andere stakeholders, die daar blijkbaar geen belangstelling voor hebben.

Albrechts (2006) noemde het, in navolging van anderen, 'strategic spatial planning', in onderscheid van een traditionele, passievere benadering gericht op het beheersen van het ruimtegebruik via zonering en regulering. Hij formuleerde de ambitie als volgt:

'Strategic spatial planning identifies and gathers major actors (public and private). It allows for a broad (multi-level governance) and diverse (public, economic, civil society) involvement during the planning process. It creates solid, workable long-term visions/perspectives'. 'The plural is very important here. So the real test is not whether anyone has fully achieved the "conceived" vision, but rather whether anyone has changed his or her behavior because he or she saw the future differently' (p. 1491/1498; het tweede citaat is in het origineel een noot bij het eerste citaat).

Het primaat in deze 'coalitieplanologie' ligt bij de gezamenlijke besluitvorming en de organisatie van het opdrachtgeverschap, stelden Van de Hoef en Witsen (2010): 'Besluitvorming in coalitieverband maakt het mogelijk om politieke zeggenschap te koppelen aan maatschappelijk investerend vermogen en om een maatschappelijk geëngageerde basis te leggen onder de ingrepen in de ruimte'. De inrichting van het plan- en besluitvormingsproces zou uitvoerende partijen voldoende zekerheid moeten bieden: 'Een intensieve, multimediale communicatie stimuleert de maatschappelijke wilsvorming en is essentieel voor de betrokkenheid bij gebruikers, het vertrouwen bij investeerders en de acceptatie van het bestuurlijke optreden' (p. 63).

Haasje-over van plan en project

In deze benaderingen van strategische planning of coalitieplanologie staat het plan nog steeds centraal. Coalitiepartners komen samen tot een plan en vertalen dat plan in uitwerkings- of uitvoeringsacties. Zij legitimeren hun ruimtelijke keuzes met een beroep op wetenschappelijke verwachtingen en maatschappelijke oordelen over de samenhang en de consequenties van die keuzes (oftewel, in de terminologie van dit hoofdstuk, de ratio van de vakinhoud en opvattingen). Om handelingsperspectieven als afzonderlijke ratio onder ruimtelijke keuzes te doorgronden, is het in de eerste plaats van belang om vast te stellen dat uitvoerende partijen weliswaar vertrouwen kunnen ontleen aan een ruimtelijk plan (integraal of niet), maar dat dit voor slechts weinige onder hen de belangrijkste referentie is. Dat geldt voor private organisaties, maar ook voor overheidsorganisaties met een uitvoerende rol. Dat blijkt alleen al uit de fundamenteel veranderde relatie tussen plan en project. Deze kwamen terecht in een haasje over-verhouding:

'City plans aimed at guiding private investments as much as possible to strategic locations in the city, such as inner cities and junctions of public transport, and bundling them into integral area development projects. (...) At the same time projects appeared outside strategic planning. Buildings and sites were getting older and demanded restructuring or new uses, a project developer turned up with an offer you can't refuse for a location not yet on the radar, nests of small entrepreneurs sprang up in unexpected places, and so on. These projects then influenced the next phase of strategic planning' (Van der Cammen c.s. 2012, p. 413).

Ook Zonneveld (2011) signaleerde dat 'projecten vaak niet de uitkomst [zijn] van (publieke) visievorming in het ruimtelijk domein, maar desondanks steeds meer leidend in ontwikkelingsprocessen' (p. 75). In drie Nederlandse publieke programma's ging hij de gang na van visie naar projecten maar ook andersom. Een van de drie, het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport), liet zien hoe investeringsprojecten kunnen worden samengebracht, gebundeld en geïntegreerd. Dit resulteerde in regionale 'gebiedsagenda's' van Rijk en regio. Het was volgens Zonneveld een 'nieuwe praktijk die vraagt om een culturele verandering binnen beleidsorganisaties. Er moet geleerd worden om om te gaan met verschillende denk- en handelingskaders, of, anders gezegd, er is de noodzaak om elkaars strevingen te begrijpen en af te wegen' (p. 88). De denkrichting die hij voorstelde, is om de kloof tussen ruimtelijke visie en projectbeslissing te overbruggen met 'strategische projecten'. Deze bundelen een aantal operationele projecten die met elkaar wezenlijk zijn voor de strevingen en doeleinden van de visie (p. 91).

In deze denkrichting is er geen strategische planning die de plaats inneemt van de visie, zoals in Albrechts' denklijn, maar wordt de visie wel beïnvloed door de projecten die gaande zijn – de weg van plan naar uitvoering kent geen eenrichtingsverkeer meer.

PROJECTEN MAKEN DE VERHALEN: RDM CAMPUS EN HIGH TECH CAMPUS

Hoe concrete projecten inspirerend kunnen zijn voor de visievorming, ook als ze geen deel uitmaken van een strategisch project, maken Verheul en Daamen (2014) duidelijk met hun onderzoek naar de discoursontwikkeling bij twee langdurige stedelijke gebiedsontwikkelingen: de RDM Campus in Rotterdam en de High Tech Campus in Eindhoven. In beide gevallen gaat het om voormalige industrieterreinen die een aanjagende rol vervulden in de transformatie naar een stedelijke economie die draait om kennis en creativiteit. De RDM Campus is een voormalige scheepswerf aan de Maas waar zich twee hogescholen vestigden en waar ruimte is gecreëerd voor duurzame, innovatieve ondernemers. De High Tech Campus was van oorsprong de locatie waar Philips haar nationale research & development-faciliteiten clusterde. In 2003 is het opengesteld voor andere ondernemers en in 2012 overgenomen en herontwikkeld door een groep investeerders.

De auteurs haken aan op wat Hajer (2000) 'discourscoalities' noemde: partijen die elkaar vinden rond een bepaald discours (volgens Hajer een 'min of meer samenhangend ensemble van ideeën, concepten en categorisering', p. 17), en hun rol daarin invullen vanuit de eigen positie en de eigen belangen. Het gaat dan niet om een samenwerkende coalitie zoals in de 'coalitieplanologie', maar om een stilzwijgende aansluiting bij een dominant verhaal – hetzij uit overtuiging, hetzij uit opportunisme. Verheul en Daamen noemen de grote stedelijke beleidsverhalen 'master-narratives' en de verhalen rond specifieke projecten 'micro-narratives'. Zij tonen aan dat de aansluiting tussen master- en micro-narrative rond beide campussen gedurende de ontwikkeling vorm kreeg. De RDM Campus is na verloop van tijd opgenomen in het Rotterdam Innovation District, een gebiedsontwikkeling rond verscheidene havenbekkens, en de High Tech Campus was een aanjager van het denken over de ontwikkeling van de regio Eindhoven als 'brainport'. De verhalen kwamen 'gelijktijdig en in interactie met elkaar' tot stand (p. 83). De onderzoekers concluderen dat 'beeldbepalende projecten worden gestuurd door discourscoalities die niet alleen vooraf, maar ook tijdens en na de realisatie op basis van narratieve overtuigingskracht de inhoud en betekenis van een project vormgeven' (p. 84). Kennis ontstaat in de praktijk: het verhaal van het project in uitvoering wordt opgenomen in een groter richtinggevend verhaal. Dat kan vervolgens weer invloed hebben op het project.

Autonomie in de uitvoering

Zo ontstaat een beeld van coalities die visie en project in lijn met elkaar brengen, misschien moeizaam en met horten en stoten, maar uiteindelijk toch met een harmonieus resultaat. Uit ander onderzoek blijkt dat de werkelijkheid ook anders kan zijn. Van Steenberghe (2022) onderzocht regionale gebiedsontwikkelingsprocessen in landelijke gebieden die tussen twee steden in liggen, en constateerde dat planconcepten bij de uitvoering uit elkaar vallen:

'De kracht van ruimtelijke planconcepten deed zich vooral voor in de fase van planvorming. Waar integrale planconcepten in de uitvoeringsfase kwamen was het risico op desintegratie en afbreuk groot, omdat ze voor de uitvoering afhankelijk waren van 'harde' instrumenten van derden die vaak gekoppeld zijn aan sectorale programma's als mobiliteit, volkshuisvesting of groen. Het gebrek aan een integraal werkend inrichtingsinstrumentarium zorgde voor versnippering en stagnatie bij de uitvoering en uiteindelijk het verloren gaan van het integrale planconcept' (p. 320).

Albrechts (2006) wees op de macht van uitvoerende overheidsdiensten in de ruimtelijke planning van de jaren zestig en zeventig, toen ruimtelijke plannen een sterk coördinerende rol hadden: '...when it came down to the actual implementation, other policy fields—which, because of their budgetary and technical resources, were needed for the implementation—were easily able to sabotage the spatial plans if they wanted' (p. 1491). Die situatie is sindsdien niet verbeterd. Integendeel, volgens Albrechts (p. 1495) hebben sectordiensten hun bureaucratie sindsdien nog verder opgetuigd en hebben ze zich verder ingegraven in hun eigen logica. Het gevolg is dat de ruimtelijke planning in haar zoektocht naar samenhang en synergie met steeds krappere juridische marges te maken krijgt. De dwingende natuurwetgeving, volgend uit Europese afspraken over Natura 2000, is daar een sprekend voorbeeld van.

Deze waarnemingen van uit elkaar vallende planconcepten en sectordiensten die zich aan de ruimtelijke integratie proberen te onttrekken, spelen zich binnen de publieke sector af. Er is weinig reden om aan te nemen dat private partijen zich bereidwilliger opstellen. Dat geldt zeker voor partijen die geen deel uitmaken van een strategische coalitie of via een koepelorganisatie vertegenwoordigd zijn. Voor hen is het bestaan van een ruimtelijk plan misschien een waarheid, maar geen waarheid die in hun eigen beleving veel verschil maakt voor de toekomst. Een lege waarheid dus, zolang zij voldoende mogelijkheden zien om hun eigen plannen desondanks te realiseren.

De meeste ontwikkelende partijen maken hun plannen of inrichtingsvoorstellen ten minste voor een deel op basis van andere referenties dan het ruimtelijk plan. De continuïteit van de eigen bedrijfsvoering bijvoorbeeld, een commerciële verwachting

of – minder eenzijdig economisch geformuleerd – persoonlijke of maatschappelijke ambities. Steeds zal de tijdsdimensie meespelen: de terugverdiendtijd van investeringen, de marktvraag die accelereert of juist stagneert aan de hand van bewegingen in de hypotheekrente en het economische vertrouwen. Steeds ook zal de financiële dimensie meespelen, als voorwaarde of als doelstelling bij de ontwikkeling. Daarmee doen bijvoorbeeld ook grondwaarden, grondposities en grondbeleid hun intrede in het domein van de ruimtelijke planning.

Een overheid kan de afhankelijkheid van de handelingsratio bij uitvoerende partijen verlichten of proberen te weerstaan. Dat gebeurt op verschillende manieren. Financiële middelen kunnen bijvoorbeeld worden gebundeld in één budget voor een gebiedsontwikkeling. Planologische keuzes worden dan minder sterk bepaald door de bestedingsvoorwaarden van beschikbare middelen. Een voorbeeld daarvan is de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum in het noorden van Limburg.⁵⁰ Een andere mogelijkheid is om mee te gaan in de juridisering en strengere of striktere planologische regels vast te stellen, dus andere betrokkenen tot bepaalde handelingen (of het uitblijven daarvan) te dwingen. De verordeningen waar provincies sinds de Wet ruimtelijke ordening van 2008 mee werken zijn daar een exponent van. Een overheid kan de afhankelijkheid van de handelingsratio bij private partijen ook via het grondbeleid verzachten. Door grond in een te ontwikkelen gebied in bezit te houden of te nemen, en vervolgens in het erfpacht- of koopcontract met de ontwikkelaar eisen te stellen aan de aard en de kwaliteit van de ontwikkeling. Via het grondbeleid sijpelt de financiële dimensie echter ook door in het optreden van de overheid zelf. Zo kan ook een gemeente in de verleiding komen om mee te gaan met ontwikkelingen die niet overeenkomen met de letter of de geest van de eigen ruimtelijke plannen, omwille van een hogere grondopbrengst.

In paragraaf 3.2.3 (over de ‘sturingsmacht van beleid’) is beschreven hoe de ruimtelijke planning niet alleen de macht dient, maar ook een tegenwicht tegen de macht kan vormen. Daar is de pleitplanologie van Davidoff (1965) aangehaald, maar ook Davoudi die meer dan vijftig jaar later (in 2018) betoogde dat de ruimtelijke planning niet de neoliberale agenda zou moeten volgen. In deze kritische traditie is planning mede bedoeld om politieke en economische macht te beteugelen.

Die redenering volgend, zou de ‘ratio van handelingsperspectieven’ niet de dominante ratio in een ruimtelijk plan mogen zijn. Maar het hoeft geen concessie te zijn voor een overheid om zich rekenschap te geven van het handelingsperspectief van ontwikkelende partijen. Zeker als daarbij niet alleen op politieke of

⁵⁰ *Stuurmanskunst; Gouden Piramide 2020*. Den Haag; Atelier Rijksbouwmeester (p. 46).

economische macht wordt gedoeld. Bij een liberaal maatschappijbeeld past het om ondernemerschap en particulier initiatief te honoreren en te stimuleren. Die noties worden verbonden aan het beeld van een energieke, innovatieve samenleving. In de volgende paragraaf ('Rekenschap van het onkenbare') zal worden beredeneerd dat de handeling daarom niet altijd ten dienste hoeft te staan van een beoogd ruimtelijk resultaat, zoals de impliciete aanname is achter de 'ratio van handelingsperspectieven'. Het doel kan ook de handeling zelf zijn.

3.4.5 Gevolgtrekking voor het integrale ruimtelijke plan

We hebben in paragraaf 3.3 gezien dat het wezen van de ruimtelijke planning draait om ruimtelijke samenhangen. We hebben er daar vier van onderscheiden: samenhang op locatie, samenhang in programma, samenhang via stromen en samenhang door associatie. We hebben gezien dat daarin en daartussen heel veel keuzes te maken zijn.

Uit paragraaf 3.4 volgt dat deze keuzes ingegeven kunnen zijn door drie ratio's, al dan niet in een mix: die van de vakinhoud, van opvattingen en van handelingsperspectieven. De kennis die bij het maken van die keuzes wordt ingezet, of ten behoeve van die keuzes wordt vergaard, is altijd een selectie, nauw verbonden aan de vraag 'wat *willen* we weten'. Kennis en keuzes beïnvloeden elkaar. De gemeenschappelijke noemer vormen de *waarden*. De kennisverzameling en de te maken keuzes worden gestoeld op de waarden die de planhouder voorstaat, bijvoorbeeld duurzaamheid, economische concurrentiepositie, regionale rechtvaardigheid, maatschappelijk initiatief of brede welvaart.

Zo ontstaat een waardegedreven kennisbasis voor de ruimtelijke planning. Daar kan een rationeel ruimtelijk beleid op gestoeld worden – rationeel in de zin van beredeneerd en navolgbaar.

Hierin kan de suggestie worden gelezen dat als maar voldoende kennis wordt verzameld, als een adequate balans wordt gevonden tussen de ratio van de vakinhoud, opvattingen en handelingsperspectieven, daar een deugdelijk integraal ruimtelijk plan uit kan worden samengesteld. Maar elk ruimtelijk plan, integraal of niet, moet het doen met de vakinhoudelijke kennis, het draagvlak en de handelingsbereidheid van dat moment.

Aan de vraag 'wat *kunnen* we weten en wat niet' zijn nog geen conclusies verbonden. Toch is het besef van de grenzen aan die ratio's wezenlijk, ook (of juist) als de ambitie is om ruimtelijke invloeden van *alle* maatschappelijke opgaven in een

integraal plan met elkaar te verbinden. Wanneer dat besef ontbreekt, zal het plan een mate van beheersing ademen die het niet kan waarmaken. Omdat waardestelsels veranderen en voortdurend nieuwe kennis wordt opgedaan, zal het steeds verder van de maatschappelijke behoeften afdrijven. Dan ontstaat alsnog het risico van een ‘planned society’ waar John Dewey al in 1933 voor waarschuwde.

Over die vraag, wat kunnen we weten en wat niet, gaat de volgende paragraaf.

3.5 Rekenschap van het onkenbare

De kennisvergarig binnen het ruimtelijke domein is inherent aan beperkingen gebonden. Waar we die beperkingen moeten zoeken, schemerde door in paragraaf 3.2. Daar werd het speelveld van de ruimtelijke planning uiteen gelegd in ruimte, toekomst en beleid. Aan elk van die drie componenten bleek een contrast verbonden:

- De onwrikbare maat van de waarneembare ruimte (niet uit te breiden, niet in geïsoleerde brokken op te delen) contrasteert met de diversiteit en fluiditeit aan waarden die eraan worden gehecht.
- De onvoorspelbaarheid van het verloop van transities (de complexiteit) contrasteert met het blijvende karakter van de fysieke interventies.
- De essentie van democratisch bestuur (de maatschappelijke correctie van de macht) contrasteert met het langetermijnperspectief van ruimtelijk beleid.

In al die drie componenten zit een element van intrinsieke onkenbaarheid. Een ruimtelijk plan dat een volmaakte wereld schetst, doet dat op basis van een specifiek waardestelsel en op basis van de vergaarde feitenkennis en toekomstverwachtingen van dat moment. De verleiding kan groot zijn om de planning steeds verder te willen perfectioneren tot die volmaakte wereld binnen bereik lijkt, maar zo’n planning negeert de intrinsieke onkenbaarheid – de beperkingen die deze onkenbaarheid met zich meebrengt, maar ook de nog ongekenkende kansen die kunnen gaan ontstaan.

3.5.1 Transitie in een vloeibare samenleving

In een periode van groei kan veel onzekerheid worden ondervangen door te werken met bandbreedtes en globale bestemmingen. Een periode van transitie daarentegen kenmerkt zich door disrupties: doorbraken en blokkades die het beeld van de toekomst ineens doen kantelen. Technologische innovaties, wetenschappelijke inzichten, maatschappelijke reacties en ervaringslessen kunnen een draai geven die niet kon worden voorzien en die grote ruimtelijke gevolgen heeft. Welke rol gaat waterstof spelen in de energiemix van de toekomst, en wanneer is het moment om al dan niet te kiezen voor grote, onomkeerbare investeringen in de infrastructuur voor waterstof? Hoe zal de circulaire economie zich ruimtelijk manifesteren? Welke invloed heeft de rentree van de wolf op de verhouding tussen mens en natuur?

Fundamentele onzekerheden als deze volgen uit de complexiteitstheorie (paragraaf 3.2.2). Ze vragen heel iets anders van de planning dan de onzekerheid of we de 19 miljoen inwoners bereiken in 2035 of 2040 – de onzekerheid die verbonden is aan een groeiopgave. En natuurlijk is er nog altijd de mogelijkheid dat analisten over vijftig of honderd jaar vaststellen dat een heel andere tendens of revolutie bepalend is geweest voor de ruimtelijke ontwikkeling in de eerste helft van de 21e eeuw.

Alsof het de eeuwende moest symboliseren, publiceerde de Pools-Britse filosoof Zygmunt Bauman (1925–2017) in 2000 zijn spraakmakende boek 'Liquid Modernity'. Hij rekende daarin af met elke ambitie om de samenleving van de toekomst uit te kunnen tekenen, laat staan te ontwerpen. Hij noemde de samenleving 'vloeibaar'. Vaste patronen, relaties en structuren vervloeien.

Dat die vloeibaarheid tot een betere wereld leidt, was voor Bauman geen uitgemaakte zaak. Integendeel, hij omschreef de ontheemding en het gebrek aan maatschappelijke verantwoordelijkheid die daar het gevolg van kunnen zijn als een dystopie van Orwelliaanse proporties (p. 15), nog eens versterkt door de digitalisering die 'afstand' als factor in sociale en economische relaties teniet doet. Het zou de planeet uitputten.

Dat weerspiegelt zich in het gebruik van de ruimte. Bauman zag de opkomst van plekken die 'public, but non-civil' zijn, die uitnodigen tot actie (met name tot consumeren) maar niet tot interactie. De onuitgesproken oproep aan ruimtelijke planners is om hier iets aan te doen, om plekken te maken die wel 'civil' zijn, dus waar mensen als collectief kunnen verblijven en bezig zijn. Maar hij stelde ook vast dat van de oude, aan het modernisme ontleende methoden geen oplossing hoeft te worden verwacht. Er is geen eindstation, geen 'final state', waar de samenleving voor eens en altijd mee overweg kan.

Sinds de publicatie van Baumans boek zijn we een kwart eeuw verder. De lijdzaamheid is uit de samenleving en de politiek verdwenen. Vrijwel iedereen is ervan doordrongen dat de ruimtelijke gevolgen van de transities een beleidsmatig antwoord vragen. Tegelijk staat de analyse van 'vloeibaarheid' nog overeind.

Welke conclusie kunnen we daaraan verbinden? Moeten we ons vastklampen aan de kennis die we wel hebben? Of moeten we radicaler afscheid nemen van een benadering die geënt is op een achterhaalde epistemologie, namelijk die van het modernisme? Dat zou suggereren dat het alternatief niet gezocht moet worden in een andere methode om keuzes op kennis te funderen. Het zou eerder neerkomen op een pleidooi om kritisch te zijn op de vraag waar je wel en niet in moet *willen* kiezen. Welke keuzes willen we welbewust achterwege laten, niet vanuit het negatieve argument dat de kennis ontoereikend is, maar vanuit de positieve overweging dat de samenleving gediend is met het uitblijven van zo'n keuze?

Om die vraag te kunnen beantwoorden, is een omweg noodzakelijk buiten het ruimtelijke domein, om er later weer terug te keren.

3.5.2 Pluriformiteit als leidraad

Planning (binnen of buiten het ruimtelijk domein) onderscheidt zich van andere vormen van beleid doordat het samenhang aanbrengt in tijd en/of ruimte, om toe te werken naar een op voorhand omschreven doel (zie paragraaf 3.3). Naarmate meer beleidsdoelen bij die samenhang worden ondergebracht, stelt dat hogere eisen aan de kennisbasis van die planning, tot op een niveau dat nooit bereikt en nooit volgehouden kan worden. Dat is een min of meer technocratisch argument tegen planning.

Er is ook een meer normatief, zelfs ethisch argument. Alle kennis, dus ook de kennis waar de planning op drijft, is waardegeladen. Dat kwam naar voren in paragraaf 2.3.1. Bij Van Putten (2020) komt planningspolitiek naar voren als ultieme manifestatie van de 'verdringing van de waarderationaliteit door de doelrationaliteit' (p. 59). In een samenleving die pluriform is, en die pluriformiteit wil beschermen, zou juist de waarderationaliteit voorop moeten staan. Die waarden zitten niet zozeer in de fysieke omgeving, maar in de mensen zelf, en zijn dus niet eenduidig. Planning veronderstelt een homogene waardeopvatting, terwijl die juist pluriform is en steeds pluriformer wordt. De huidige samenleving is wel omschreven als 'superdivers', vooral vanwege de combinatie van immigratie en ontkerkelijking (Boutellier 2021, p. 87-88).

De homogene waardeopvatting in de planning werkt niet alleen normerend, maar ook normaliserend, redeneerde Frissen (2023). Alles wat niet voldoet aan wat normaal wordt geacht, valt buiten de boot. Scott (1998) beschreef dat proces eerder naar aanleiding van een voorgenomen internationale studie over de alom gespannen verhouding tussen ambulante mensen ('those who move around': onder wie nomaden, zigeuners, zwervers, trekkers, p. 1) en de staat. Dit onderzoek kreeg al gauw een grotere reikwijdte: het proces van simplificatie (je kunt ook zeggen: modellering) dat de overheid nodig heeft om de samenleving leesbaar ('legible') te maken. Doordat die simplificatie vervolgens de basis wordt voor wet- en regelgeving, maakt een overheid die simplificatie tot werkelijkheid, een proces dat Scott in het bijzonder verbond aan het 'hoog-modernisme':

'These state simplifications (...) did not successfully represent the actual activity of the society they depicted, nor were they intended to; they represent only that slice of it that interested the official observer. They were, moreover, not just maps. Rather they were maps that, when allied with state power, would enable much of the reality they depicted to be remade. Thus a state cadastral map created to designate taxable property-holders does not merely describe a system of land tenure; it creates such a system through its ability to give its categories the force of law' (p. 3).

De periode na de hoogtijdagen van het modernisme laat een steeds verdere verfijning zien van het standaardbeeld van de 'burger' of de 'bewoner', bijvoorbeeld om differentiatie te realiseren in stedelijke milieus en de woningbouwproductie. Zo deed de leefstijlen-benadering van het onderzoeksbureau Motivation opgeld aan het begin van deze eeuw, met een indeling in groepen als 'moderne burgerij', 'opwaarts mobielen' en 'postmoderne hedonisten'. Van der Cammen c.s. (2012) stelde dat dit leidde tot de 'styling' van woonbuurten door woningcorporaties en specifieke, leefstijl-georiënteerde communicatiestrategieën door gemeenten (p. 359-360). Hoewel genuanceerder dan in het modernisme, treedt hetzelfde verschijnsel op: een modellering van de werkelijkheid die vervolgens een eigen werkelijkheid creëert.

Frissen (2023) schreef over een 'faustisch verlangen om de wereld naar het eigen beeld te beheersen', terwijl 'relativering van slechts één enkele vooronderstelling al een fikse barst in het beeld van integraliteit zal veroorzaken' (p. 29). In een pluriforme samenleving zal dat tot zoveel barsten leiden, dat er van het eigen wereldbeeld weinig overblijft, valt uit Frissens betoog op te maken. 'Pluraliteit is niet integraal, heeft niet de gedaante van een systeem of stelsel, is normaal én abnormaal tegelijk' (p. 19).

Er is niets tegen samenhang, vond ook Frissen (2023), zolang deze maar niet alles omvat, laat staan alles wil omvatten (p. 71). Wanneer alle samenhangen optellen tot een hermetisch geheel, laten ze geen ruimte meer voor afwijkende waarderingen of veranderende betekenissen. Dan bedreigt het de democratie.

Wie pluriformiteit hoog in het vaandel heeft staan, gaat omzichtig om met planning. Nogmaals: we bevinden ons hier op de omweg buiten het ruimtelijk domein.

Paragraaf 2.3 poneerde het pragmatisme als veelbelovende epistemologie voor de ruimtelijke planning. De hiervoor benoemde ratio's van de vakinhoud, van opvattingen en van handelingsperspectieven vallen daarop terug. De basis van het pragmatisme ligt in de wetenschap, daarin is de benadering verwant aan het modernisme. Maar die wetenschappelijke basis geeft niet vanzelf uitsluitel over de vraag op welke punten je doelbewust niet of nog niet wil kiezen, dus waarvoor ook geen kennis vergaard hoeft te worden, waarover misschien zelfs geen kennis vergaard *kan* worden.

Voor die vraag moeten we te rade gaan bij de filosofische stroming die de pluriformiteit niet alleen erkent, maar ook omarmt: het postmodernisme, de onelitaire en a-esthetische filosofie van het kleine verhaal. De Franse filosoof Jean-François Lyotard (1924-1998) zette in 1979 de toon met zijn boek 'La condition postmoderne'. Hij nam daarin afstand van de legitimering van wetenschappelijke kennis door deze op te nemen in een groot verhaal van historische vooruitgang, zoals in het modernisme gebeurde (Van Peperstraten 2014, p. 257).

Het is een filosofie van liberalisme en diversiteit, daardoor al snel ook van vluchtigheid en fragmentatie. Zonder groot verband om op terug te vallen, ligt oppervlakkigheid op de loer. Voor sommige onderzoekers diskwalificeert het postmodernisme zich daarmee als bronpunt voor planning. Harper en Stein (2006) omschreven het postmodernisme als afgrond ('abyss') voor planning (p. 63):

'Postmodernists charge planning with ignoring the fact that communities have different (conflicting and incommensurable) kinds of knowing, logic, ethics, and discourse. They want to celebrate plurality and difference, even to the point where this emphasis leads to fragmentation and breakdown of consensus' (p. 44).

Zij schoven als alternatief een op dialoog geënte planningsbenadering naar voren onder de noemer 'neopragmatisme'. Deze benadering doet een beroep op 'reasonableness' (redelijkheid) als alternatief voor zowel de positivistisch-moderne rationaliteit als de vermeende postmoderne afgrond (p. 284). Het is echter juist de al in hoofdstuk 2 aangehaalde pragmatist Richard Rorty die erop wees hoe de perceptie van 'redelijkheid' afhangt van individuele waardestelsels (Rorty, 1989a).

De naamgeving 'postmodern' suggereert een definitief afscheid van het modernisme. Ook die suggestie heeft de reputatie van het postmodernisme geen goed gedaan. Giddens (1991) sprak van 'late modernism', een periode waarin het modernisme tegen zijn grenzen aanloopt, maar nog wel degelijk in de samenleving aanwezig is. Ook als wetenschappelijke kennis niet universeel en objectief is, kan die dienen als basis onder maatschappelijke keuzes. Ook als de samenleving pluriformer wordt, zijn er gemeenschappelijke instituties die de samenleving mede constitueren. De kennis en de sociaal-culturele verbanden om de toekomst te 'maken' zijn er nog, maar wijzen niet meer vanzelf één richting op, dus ze dwingen het individu tot kiezen (Beck c.s., 2003). Het leitmotiv van maakbaarheid verschoof zodoende van een van overheidswege gemaakte samenleving naar een 'particulier (door het individu en zijn organisaties) georganiseerde maakbaarheid' (Van der Cammen en De Klerk 2003, p. 303).

In de radicale interpretatie van postmodernisme zoals auteurs als Harper en Stein (2006) die hanteren, doen die gemeenschappelijke instituties er niet meer toe, of mogen ze er niet meer zijn ('... postmodern critics force us to give up our ordinary everyday conception of reason and truth', p. 284). Een minder radicale interpretatie van het postmodernisme kan leiden tot de conclusie dat die instituties niet altijd en voor iedereen vanzelf spreken en dat ze als dwingend en belemmerend kunnen worden ervaren.

De vermeende vrijblijvendheid van het postmodernisme is weerlegd door Keij (2023). Hij onderzocht het werk van een aantal postmoderne denkers (onder wie Lyotard en Rorty) op een gemeenschappelijk ijkpunt. Die vond hij door op zoek te gaan naar het 'ethisch fundament'. Dat blijkt in het postmodernisme te vinden te zijn in de mens, of meer precies in de omgang met de medemens. Daar trekken postmoderne denkers de streep tussen wat wel, en wat niet gerelativeerd kan worden. Rorty legde die streep bij 'geweld'. Iedereen hanteert eigen waardestelsels, tot stand gekomen in voortdurende wisselwerking met de omgeving, geïnspireerd door bijvoorbeeld religie, cultuur en opvoeding. Iedereen mag proberen anderen van die waarden te overtuigen. Pas als dat met geweld gebeurt, fysiek of mentaal, wordt de ethische ondergrens overschreden. Andere behandelde denkers gebruikten woorden als 'rechtvaardigheid' (Derrida) en 'appèl' (Levinas) om de ethiek te duiden.

Daarmee, stelde Keij, wordt duidelijk voor welke beweging het postmodernisme staat. In het modernisme was de ratio het ethische fundament. Daarvóór, kan worden toegevoegd, was de dominante religieuze stroming het ethische fundament. Nu is het de mens. Het sluit aan bij wat Rorty eerder opmerkte, een stelling waarmee hij en passant aangeeft dat het pragmatisme en het postmodernisme direct in elkaars verlengde liggen: 'Postmodern or pragmatist philosophy stands to science-centered

rationalism as the latter stood to religious thought' (1996, p. 69). En als 'de mens' in al zijn pluriformiteit het ethisch fundament vormt, kan de filosofie die zich daarop baseert niet anders dan die pluriformiteit omarmen.

Er is wel iets aan de hand met die ethiek. Die is, in Keij's denken, niet waarneembaar. Die is niet in woorden te vatten. Die is veranderlijk. Er is geen mogelijkheid om aan te geven waar de ethische grens precies ligt; wat nog net wel door de beugel kan en wat net niet meer. Als religie het ethisch fundament is, is er een heilig schrift om op terug te vallen. Als de ratio het ethisch fundament is, zijn er rapporten beschikbaar met conclusies van onderzoek. Maar als de mens (of de medemens) het ethisch fundament is?

De omslag van de ratio naar de mens als fundament is in het beleid nog niet, of niet voldoende, gemaakt. Dat maakte Van Putten duidelijk in zijn onderzoek 'De ban van beheersing' (2020). Hij verbijzonderde zijn betoog niet voor het ruimtelijk domein. Van Putten signaleerde dat overheidsbeleid nog altijd gegrond is op het van oorsprong modernistische 'machinemodel'. De omslag naar netwerkbestuur en neoliberalisme doet daar niet aan af. De overheid treedt op als 'maker van de neoliberale marktsamenleving' (p. 72) en brengt de publieke belangen daarin onder. Dat gaat gepaard met een bestuursstijl die gelieerd is aan het aansturen van een bedrijf, het 'New Public Management'. In het ruimtelijke denken bracht dat vooral een wens tot evidence-based planning met zich mee (behandeld in paragraaf 3.4.2, 'Ratio van de vakinhoud'). Management is bij uitstek gericht op beheersing, zelfs op maakbaarheid, weliswaar niet van de samenleving als collectief maar wel van de mens als individu. Via gedragsinterventies probeert de overheid mensen te bewegen zich te voegen naar het beeld dat de overheid van hen heeft, zoals de markt mensen probeert te bewegen naar een gedrag dat aansluit bij de producten en productiemethoden aan de aanbodkant.

Van Putten (2020) nam hier niet categorisch afstand van. Maakbaarheidsdenken kan *niet* rücksichtslos afgewezen worden, stelde hij. 'Radicale niet-maakbaarheid is geen zinvol of aantrekkelijk alternatief. Naast onbedoelde treden ook nog steeds bedoelde gevolgen op. De samenleving is tot op grote hoogte wel degelijk maakbaar of gemaakt' (p. 116). Om mensen te beschermen tegen ziekte, armoede en andere rampspoed is een zekere mate van beheersing noodzakelijk. Politiek en bestuur kunnen uiteindelijk niet bestaan zonder enige mate van 'maken': 'Zonder makers van de stadsmuren en de wetten kan de *polis* niet functioneren' (p. 118).

Maakbaarheids- of beheersingsdenken is en blijft nodig en nuttig, maar niet tot in de mate van perfectie. Dan laten ze te weinig ruimte meer voor de pluriformiteit van de samenleving.

Praktijkenbenadering

Als alternatief droeg Van Putten een bestuurskundige benadering aan (een 'reflexieve bestuurskunst') die zich op drie bronnen baseert: vertrouwen in ambachtelijkheid, een ethos van politieke gematigdheid en een directe verbinding met de 'sociale praktijken'. Vooral die laatste is in de context van ruimtelijke planning van belang, want deze praktijken zijn deels een bron van maatschappelijke veranderingen, en voor zover veranderingen voortkomen uit ontwikkelingen die van buitenaf op de Nederlandse samenleving afkomen (denk aan de wereldmarkt, de digitalisering, de opwarming van de aarde), komen ze het eerste binnen bij die praktijken. Een ruimtelijke planning die snel en adequaat wil kunnen reageren op maatschappelijke veranderingen, moet dicht op de huid van deze praktijken zitten.

Sociale praktijken ('social practices') staan kortgezegd voor clusters van samenhangende activiteiten door individuen en organisaties. Dat kunnen professionele praktijken zijn (de ouderenzorg, het notariaat, het groenonderhoud) maar evengoed burgerlijke praktijken (energie besparen, duiven houden). De Amerikaanse geograaf en socioloog Theodore Schatzki, die de praktijkenbenadering heeft uitgebouwd tot een geografisch analysemodel, hanteert de volgende omschrijving:

'By 'practices' I mean open spatial-temporal nexuses of doings and sayings that are linked by arrays of understandings, rules and end-task-action combinations (also emotions and even moods) that are acceptable for or enjoined of participants' (2015, p. 15).

De benadering kwam op in de jaren tachtig als antwoord op een richtingenstrijd in de sociologie. Daar was het debat of veranderende structuren het uitgangspunt moesten zijn bij het analyseren van maatschappelijke ontwikkelingen, of veranderend menselijk gedrag. De praktijkenbenadering zocht daar een middenweg in. Structuren maken gedragingen mogelijk en begrenzen ze tegelijk. In deze planologische studie vul ik 'structuren' expliciet aan met 'instituties'. 'Structuren' omvatten onder meer de feitelijke fysieke structuren. Instituties worden normatief opgevat, in navolging van Salet (2018) die instituties omschreef als 'patterning sets of public norms which impose conditions on social interaction' (p. 6). Instituties zijn normen die gestold zijn in bijvoorbeeld regels, organisaties en gebruiken.

Praktijken bevinden zich tussen de structuren en instituties aan de ene kant en de gedragingen aan de andere kant. Ze ontwikkelen zich, veranderen, vinden nieuwe samenhangen, ook als daar niet bewust en planmatig naar toegewerkt wordt, aldus een van de grondleggers van deze stroming, de Franse socioloog Pierre

Bourdieu (1980, p. 50-51).⁵¹ Die ontwikkeling kan van veel kanten komen: met name de technologie, de ecologie, de geopolitiek en de economie, maar ook sociaal-culturele veranderingen die zich in schuivende waardestelsels vertalen. Die veranderingen in de maatschappelijke omgeving bereiken de praktijken via zowel structuren en instituties als via menselijk gedrag, en jagen die veranderingen andersom ook aan.

De praktijkenbenadering is niet zozeer een empirisch model als wel een ontologisch model, een manier om de maatschappelijke werkelijkheid te omschrijven.⁵² Als clusters van samenhangende activiteiten kunnen praktijken ook worden opgevat als integratiekaders. In de praktijken integreren mensen hun bezigheden in de structuren en instituties die zij aantreffen, en in de veranderingen in structuren en instituties. De praktijk van de sportvisserij krijgt aan de ene kant vorm door de leden van de visvereniging met hun belangstellingen, ambities en levenshoudingen, en aan de andere kant door de structurele condities voor die vereniging (vergunningen, voorwaarden, locaties, de vispopulatie, maatschappelijke opvattingen over dierenwelzijn, et cetera). Het meervoud is belangrijk: praktijken vormen niet één integratiekader, zoals de ruimte. Onderling integreren ze niet. Ze staan in voortdurende wisselwerking met elkaar, ze beïnvloeden elkaar, maar zijn niet te herleiden tot een groter geheel en komen niet vanzelf tot een samenhang met elkaar.

Dit model staat naast bijvoorbeeld de structureringstheorie (de *theory of structuration*) van Giddens, die eveneens tot doel had om de dualiteit tussen instituties en gedrag als uitgangspunt bij onderzoek naar sociale veranderingen te overstijgen (Giddens, 1984). Hij gebruikte vergelijkbare termen maar met een iets afwijkende betekenis. Sociale praktijken staan bij hem meer voor intermenselijke verhoudingen dan voor activiteiten. Die praktijken komen volgens de structureringstheorie samen in sociale systemen die ge(re)produceerd worden via 'rules' en 'resources'. Deze regels en hulpbronnen (zoals bezit, zeggenschap, materiële hulpbronnen) noemde Giddens 'structuren'. Instituties staan voor de sociale praktijken die binnen sociale systemen de 'greatest time-space extension' hebben (p. 17), dus zich lang handhaven en over een groot gebied verspreiden.

⁵¹ Bourdieu hanteerde het begrip 'habitus'. Dit staat voor 'a subjective but not individual system of internalised structures, schemes of perception, conception, and action common to all members of the same group or class' (<https://criticallegalthinking.com/2019/08/06/pierre-bourdieu-habitus>, bezocht 11 juni 2024). Hij benadrukte de sociale en economische ongelijkheid die verschillen in habitus produceren en reproduceren. Achtergestelde sociale klassen hebben in de eigen habitus beperkt of geen toegang tot de structuren die deze achterstelling veroorzaken. Gedragspatronen en waardestellingen in een habitus zijn volgens Bourdieu vaak impliciet en onbewust. Zie ook Howe en Langdon (2002).

⁵² Hierin verschilt de praktijkenbenadering van het pragmatisme dat in hoofdstuk 2 als een epistemologische benadering is gepresenteerd. Ondanks de linguïstische verwantschap (beide woorden verwijzen naar de praktijk) loopt er geen rechte lijn tussen de tradities van het pragmatisme en de praktijkenbenadering. Ze sluiten wel op elkaar aan: als praktijken maatschappelijke veranderingen aanjagen en in zich opnemen, vormen ze ook een bron van kennis over de veranderingen.

Giddens' structurerings­theorie is ontworpen als kader voor sociologisch onderzoek. De factor 'ruimte' is in zijn theorie te plaatsen als een van de 'allocative resources': de schaarse hulpbronnen die bepalen (in positieve of negatieve zin) hoe sociale systemen gevormd worden als verzameling van sociale praktijken. Dit is een interpretatie van zijn werk. Zelf duidde Giddens met het woord 'space' vooral de geografische reikwijdte van de sociale systemen aan, naast de reikwijdte in de tijd. De op Bourdieu terug te voeren praktijkenbenadering maakt niet zo'n onderscheid in schaal tussen sociale praktijken en de sociale systemen die daaruit voortkomen en vice versa. Opgevat als activiteiten ontwikkelen praktijken bij elkaar misschien systemen (zoals het economische systeem, het juridische systeem, het zorgsysteem), maar die systemen beperken zich niet tot de sociale verhoudingen. Dat geeft de mogelijkheid om 'ruimte' te beschouwen als onderdeel van die systemen, en niet louter als hulpbron.

De kenmerken van praktijken als activiteiten vertonen gelijkenissen met de kenmerken van 'complexe adaptieve systemen'. Deze zijn in paragraaf 3.2.2 omschreven als systemen met een vorm van zelforganisatie, waardoor ze schommelingen kunnen opvangen. De stad, het ecosysteem en een logistiek-industrieel systeem werden daar als voorbeelden genoemd. Systemen en hun onderdelen kunnen op elkaar inwerken, elkaar overlappen en in elkaar opgenomen zijn (Kok c.s. 2021, p. 3).

Praktijken staan onder invloed van wat er gebeurt in die complexe adaptieve systemen en maken er deel van uit. Schatzki (2015) sprak niet van systemen maar van 'material arrangements' die aan praktijken verbonden zijn – arrangementen die op hun beurt voortkomen uit praktijken. Deze 'arrangements' bestaan uit mensen, organismen, artefacten en materiële zaken. 'While practices effect, use, react to, bestow meaning on and are inseparable from the entities that compose linked arrangements, arrangements induce, channel, prefigure and are essential to practices' (p. 15).

In tegenstelling tot het machinemodel (de modern-positivistische wijze van beleidsvorming) zijn praktijken volgens Van Putten (2020) inherent open en onvoorspelbaar. Ze passen naast wetenschappelijke kennis ook praktisch inzicht van alledag en impliciete kennis toe – de *tacit knowledge* die mensen gebruiken zonder zich er erg bewust van te zijn, 'zo doen wij dat'. De mens is ingebed. Dat maakt *zingeving* tot een inherent aspect van praktijken, een element dat ontbreekt in het instrumenteel georiënteerde machinemodel (p. 160–161).

Die nadruk op zingeving in relatie tot praktijken zet met name de hiervoor behandelde ratio van handelingsperspectieven in een ander daglicht. 'Uitvoering' is niet alleen instrumenteel, het handelen is ook een doel op zich. Het doel *is* de handeling. Als de bouwopgave bijvoorbeeld als sneeuw voor de zon zou verdwijnen,

verliezen tienduizenden mensen een bezigheid die ze verbindt aan de maatschappij. Zijzelf en hun werkgevers zouden koortsachtig op zoek gaan naar mogelijkheden om toch te blijven bouwen, en er is een goede kans dat de overheid dat met een werkgelegenheidsprogramma zou stimuleren.

In het ruimtelijk domein krijgt de zingeving van praktijken een extra betekenis omdat pluriformiteit niet alleen de huidige bevolking omvat, maar ook de toekomstige. Gebouwen en ruimtelijke structuren worden immers aangelegd voor vele tientallen jaren, zo niet eeuwen. Ze moeten niet alleen de praktijken in hun huidige gedaante accommoderen, maar ook die van de verre toekomst, dus de verschillen in de uitoefening van praktijken door grootouders en door hun kleinkinderen als zij eenmaal dezelfde leeftijd hebben bereikt.

Wissink constateerde in 2000 een toenemende spanning in het ruimtelijke domein tussen wat hij 'beleidspraktijken' en 'maatschappelijke praktijken' noemde. Hij zag 'groeïende verschillen tussen werkelijkheidsconstructies in beleidspraktijken en maatschappelijke praktijken' en problematiseerde deze (p. 215). Zulke verschillen kunnen inderdaad problematisch zijn, maar deels zijn ze ook onvermijdelijk. Ruimtelijke planning draait om samenhangen. Maar iedere samenhang die een overheid wenst of zelfs oplegt, verkleint de ruimte om vorm te geven aan praktijken. Frissen (2023) maakte zich niet ten onrechte vrolijk over een inventarisatie van 'potentieel storende elementen' in het landschap, opgesteld in 2006 door het toenmalige Milieu- en Natuurplanbureau. Er woedde toen een discussie over landschappelijke verrommeling. De lijst maakt een hoogst arbitraire en ongelijksoortige indruk (opslagterreinen, hobbydieren, villa's 'indien luxueus of armoedig', et cetera). Maar het bezwaar van Frissen is fundamentele:

'Het model van de wereld maakt de wereld. Het model van de wereld *is* voor de staat vaak de wereld. Het model classificeert de oneindige maatschappelijke diversiteit en brengt deze onder in een normatief en collectief beeld van de normaliteit. Het is daarmee uitsluitend in al zijn integraliteit' (p. 168).

Vanuit een postmodern maatschappijbeeld is dat een ongewenste normalisatie. Pluriformiteit manifesteert zich ook ruimtelijk en dat zal nu eenmaal invloed hebben op het landschap. Je kunt daar zelfs aan toevoegen: als die ruimtelijke manifestatie wordt tegengehouden, wordt de landschappelijke ordening weliswaar niet verstoord, maar de sociale ordening wel. In een traditionele planologische redenering daarentegen, wordt verrommeling breed ervaren als een negatief verschijnsel en vraagt het publiek leiderschap om dat tegen te gaan. Maatschappelijk zou het van onevenwichtigheid getuigen om een breed publiek belang ondergeschikt te maken aan een eenzijdig privaat of particulier belang.

Wat is dan het ethisch fundament onder de ruimtelijke planning? De 'onderwerping' van de private of particuliere initiatiefnemer aan de normalisatie ingegeven door de bescherming van een breed ervaren waarde, of de 'onderwerping' van alle anderen aan de ruimtelijke gevolgen van het particuliere initiatief? In de fysieke ruimte is het tot op zekere hoogte onontkoombaar om anderen jouw democratisch gelegitimeerde waardestelsel op te leggen. Dit is een postmodern frame voor een klassiek dilemma van de ruimtelijke ordening: hoe weeg je een verondersteld algemeen belang af tegen een privaat of particulier belang dat zich ergens aandient?

Een plek die door duizend mensen wordt bezocht, wordt duizend keer anders ervaren. Waar de één een stedelijk plein kan zien als open ruimte om te ontspannen, ziet een ander vooral een plek om de fiets te parkeren. Een x-aantal bezoekers waardeert zo'n plek positief (oftewel: de eigenschappen van de plek komen goeddeels overeen met het waardestelsel van de bezoeker), en een y-bezoeker waardeert de plek veel minder. Maar ook die tweede categorie heeft met de plek te maken. Die kan hem niet zonder meer links laten liggen. Eigen aan de ruimte is immers de onwrikbare maat en het onopdeelbare karakter. Eén plek is het toneel van verscheidene parallelle praktijken. Dat roept spanningen op.

Waarmee niet is beweerd dat plekken bevolkingsgroepen uiteendrijven. Plekken (en landschappen in het algemeen) kunnen ook belangrijk bijdragen aan het gevoel van verbondenheid met de omgeving en met elkaar (Tiemeijer, 2021). Die verbondenheid heeft alles te maken met het moeilijk te ontleden gevoel van ergens thuis zijn. Filosoof Hartmut Rosa (2022) omschreef dat als:

'... de hoop op een deel van de wereld dat we ons eigen kunnen maken; het verlangen om een plaats in de wereld te vinden of tot stand te brengen waar de dingen (planten en bomen, bergen en beken, bruggen en wegen, huizen en hutten, mensen en dieren) ons aanspreken, ons iets te zeggen hebben' (p. 61).⁵³

Ontwikkeling van een plek kan die verbondenheid aantasten. Dat kan vervreemding in de hand werken, zeker bij mensen die zich machteloos voelen tegenover zo'n ontwikkeling. Vervreemding is, opnieuw volgens Rosa, 'een toestand van verhouding zonder verbinding, waarin het subject en de wereld innerlijk los, onverschillig tot zelfs vijandig tegenover elkaar staan' (p. 47).

⁵³ Rosa rekent al dan niet bewust ook 'mensen en dieren' tot 'de dingen'.

Het is een omschrijving die appelleert aan wat in de trialectiek van Lefebvre de 'geleefde ruimte' wordt genoemd. Het verlangen om 'ergens thuis te zijn' of de tevredenheid van je ergens thuisvoelen zal iedereen herkennen. Maar waar het precies in zit, is nauwelijks onder woorden te brengen. Het is een hoogst persoonlijke beleving, niet of nauwelijks waarneembaar. Er ligt een opzichtige parallel met het ethische fundament van het postmodernisme, zoals geïdentificeerd door Keij.

Het lijkt een intrinsiek onbegaanbare weg voor de ruimtelijke planning, de combinatie van hoogst persoonlijk en nauwelijks waarneembaar, maar via noties van reflexiviteit en adaptiviteit blijken daar wel degelijk mogelijkheden voor te zijn.

3.5.3 Reflexiviteit en adaptiviteit

'Maakbaarheids- of beheersingsdenken is en blijft nodig en nuttig, maar niet tot in de mate van perfectie'. Deze zin kwam langs in de vorige paragraaf in relatie tot de studie van Van Putten. Iemand die geregeld pleit voor het 'onvolmaakte' binnen het ruimtelijk domein, is de socioloog-urbanist Sennett. Hij ziet ambiguïteit als een kwaliteit van de stedelijke ruimte (Sennett, 2018). Het argument is vergelijkbaar met Frissens argument tegen het 'normaliserende' effect van integraliteit, namelijk dat volmaaktheid leidt tot uitsluiting:

'Exclusion (...) also involves simplifying the look and construction of a place so that the place fits one kind of person, but not others. Mixed forms and uses invite mixed users. (...) In making clear, direct, simple forms, *Homo faber* practises social exclusion' (p. 129 – met 'Homo Faber' wordt op de scheppende mens gedoeld).

'Volmaakt' is altijd maar volmaakt voor één gebruiksvorm of gebruikersgroep, oftewel voor één praktijk of cluster van praktijken. Alle andere praktijken zullen moeite hebben om zich naar deze volmaaktheid te plooiën óf om de veronderstelde volmaaktheid open te breken. Dat gaat óók over toekomstig gebruik: praktijken zijn dynamisch, een volmaakt ingerichte ruimte in het heden kan voor diezelfde praktijk jaren later ongeschikt blijken. Mensen die leven in de stad, moeten de stad tot op zekere hoogte naar hun hand kunnen zetten. Sennett somde vijf stedenbouwkundige vormen op die daarop inspelen ('open forms'), door hem betiteld als 'synchronous, punctuated, porous, incomplete and multiple forms' (p. 205). In hoeverre deze vormen ook van toepassing zijn op kleinere plaatsen en het landelijk gebied vertelt Sennett niet, maar het principe is daar hetzelfde: mensen moeten hun omgeving tot op zekere hoogte naar hun hand kunnen zetten.

‘Volmaaktheid’ veronderstelt bovendien een eindtoestand, namelijk de toestand waarin die perfectie is bereikt. Dat besef was voor Bauman een drijfveer achter zijn notie van ‘vloeibaarheid’:

‘... change is *the only* permanence, and uncertainty *the only* certainty. A hundred years ago ‘to be modern’ meant to chase ‘the final state of perfection’ – now it means an infinity of improvement, with no ‘final state’ in sight and none desired’ (2000, p. ix; cursivering origineel).

Realisatie is niet het eindstadium van de planning. Zo volledige realisatie al bereikt wordt, is dit niet meer dan een tussenstadium op weg naar de volgende ontwikkeling, al dan niet gepland van aard.

Van Putten (2022) noemde een ‘bestuurskunst’ die beter kan omgaan met onvolmaaktheid en onvoorspelbaarheid ‘reflexief’. Niet ‘reflectief’, want dat veronderstelt een wetenschappelijk proces van kennisproductie dat volgens hem te traag verloopt in een tijd waarin digitalisering en globalisering een hoog tempo van leven en van politiek en bestuur hebben voortgebracht (Van Putten 2020, p. 219). ‘Reflexiviteit – met een x – hint op snelle actie en dynamiek, en dat vraagt om andere kennisbronnen. Sociale praktijken behoren daartoe, en daarnaast ambachtelijkheid en het ethos van gematigdheid in de politiek’ (p. 142). De nadruk op *bestuurskunst* in plaats van *-kunde* benadrukt het esthetische, creatieve en potentieel speelse karakter van gematigde en ambachtelijke interventies (p. 220).

Lissandrello en Grin (2011) behoren tot de weinigen die het principe van reflexiviteit hebben toegepast op een planningsvraagstuk (zij het niet een puur ruimtelijk planningsvraagstuk), namelijk de verduurzaming van de haven van Amsterdam. Zij verbonden de term ‘reflexief’ aan de mogelijkheid die planners volgens hen hebben om de institutionele context waarin zij werken te beïnvloeden (p. 224). De aard van de planningsopgave maakt dat noodzakelijk: ‘[*planners*] are embedded within current institutions and structures that have coevolved with earlier, typically modern practices, and are yet surrounded by the pressures of new, complex, contemporary problems that require novel practices’ (p. 226). In sessies met betrokkenen van verschillende achtergrond gingen zij niet zozeer op zoek naar een consistente toekomstvisie voor de haven, maar naar het vermogen van betrokken partijen om hun speelveld te veranderen ten gunste van de transitie naar duurzaamheid: ‘... to engage with a creative reconfiguration of the present, experimenting with the capacity for change’ (p. 245).

De 'sociale praktijken' zijn hier aan het werk, als motor voor transitie, gesitueerd tussen individuele ambities en maatschappelijke instituties. Lissandro en Grin lieten zien hoe planners het vermogen van individuele partijen kunnen vergroten om de context waarin ze werken te beïnvloeden.

De ruimtelijke planning behoort tot de beïnvloedbare institutionele context waarin deze partijen hun ambities willen waarmaken. Dat betekent dat de ruimtelijke planning niet alleen snel moet kunnen reageren op de dynamiek in de transities (dus geen afremmend effect moet hebben), maar ook mee moet kunnen gaan in het ritme ervan (dus niet te veel speculeren op toekomstige transitieprocessen met hun onvoorspelbare omslagen). Dat ritme wordt veelal bepaald door de vraag wanneer het verantwoord is, in het licht van onder meer de technologische ontwikkeling en de maatschappelijke acceptatie, om investeringen in innovatieve technieken te doen en deze op te schalen. Welke ruimte is nodig voor welke experimenten en kleinschalige initiatieven? Wat is het moment waarop besloten kan worden om een nationale infrastructuur voor waterstof te gaan bouwen? Wanneer kan de weginfrastructuur worden aangepast aan zelfrijdende auto's?

Een ruimtelijke planningsbenadering die hierop kan aansluiten, is de 'adaptieve planning'. Deze benadering heeft nog geen vaste vorm gevonden in de praktijk en nog geen vaste omschrijving in de vakliteratuur. In de praktijk wordt adaptieve planning ruim gedefinieerd. Uit een scan van de recente plannen en nota's die in dit onderzoek worden aangehaald, blijkt dat 'adaptief' vooral in de samenstelling 'klimaatadaptief' voorkomt. Plannen en nota's die het begrip meer algemeen gebruiken, lichten het niet toe of beperken zich tot algemene bewoordingen: 'ruimte voor tussentijdse aanpassing van doelen en aanpak' (Nationale Omgevingsvisie 2020, p. 161), de omgevingsvisie 'kunnen aanpassen als dat nodig is' (Omgevingsvisie Rotterdam 2021, p. 13) of 'meebewegen met nieuwe inzichten en oplossingen' (Omgevingsvisie Noord-Brabant 2018, p. 77).

Malekpour en Newig (2020) signaleerden in hun analyse van evaluatiestudies over adaptieve planningsprocessen dat de term zich ontwikkelt tot een paraplubegrip voor benaderingen die onzekerheden op lange termijn ondervangen door, in een ideaaltypische vorm, een combinatie van scenario's, een gefaseerde uitvoering die opties voor de toekomst open houdt en een systeem van monitoring (p. 2). Zij stelden de benadering tegenover de 'conventional predict-and-act approach'. Daarin klinkt geen sterk onderscheid door met een al langer gangbare term als 'flexibele planning'.

In Davoudi's interpretatie (2021) is adaptieve planning 'driven not by the will to order space', maar 'by the will to connect multiple, overlapping relations between materials, people, resources, and knowledge. (...) It requires paying attention to the objective and physical matters of spatial relations, as well as the subjective and social concerns about the place' (p. 15). Davoudi legde daarmee de nadruk op bewegingen in de samenleving en hoe die doorwerken in de fysieke ruimte. De mogelijkheid om daarop te reageren, is in deze benadering ingebakken in de grondslagen van het beleid – niet alleen in een flexibele kop in de uitwerking of uitvoering.

In deze interpretatie biedt een adaptieve planning een antwoord op zowel de transitieopgaven als de pluriformiteit van de samenleving. Beide krijgen immers vorm door de beweeglijkheid van de sociale praktijken.

Rauws c.s. (2019) omschreef adaptieve planning als 'het bewust genereren, structureren en organiseren van het adaptieve vermogen van een sociaal-ruimtelijk systeem ten behoeve van de kwaliteit van de leefomgeving' (p. 17). Zij begrijpen buurten, steden en regio's als complex adaptieve systemen op zichzelf waarvan de ontwikkeling moeilijk is te voorspellen. De manier waarop deze systemen zich aanpassen aan nieuwe omstandigheden of maatschappelijke wensen, verloopt deels systematisch en voorbereid (gepland), en deels via processen van zelforganisatie en emergentie. Het Nederlandse deltamanagement (zie tekstkader) is een concreet voorbeeld van een maatschappelijke opgave op nationaal niveau, waarvoor op lokaal en regionaal niveau naar ruimtelijke samenhangen wordt gezocht.

In Nederland geldt het programma 'Ruimte voor de Rivier' als een vroege vorm van adaptieve planning. De rijksoverheid formuleerde doelstellingen en een bijpassende aanpak om voorbereid te zijn op de grotere rivierafvoeren die aanstaande waren. De voorgestane aanpak was 'natuurtechnisch' in plaats van 'civieltechnisch' (Meyer, 2016, p. 180): waterveiligheid zou primair worden bevorderd door de inzet van natuurlijke processen, bijvoorbeeld door de aanleg van nevengeulen en het vergraven van uiterwaarden (Feddes, 2017, p. 22). Naast de waterveiligheid gold 'ruimtelijke kwaliteit' als tweede hoofddoelstelling. Het ging in totaal om bijna veertig projecten.

Adaptiviteit zat ten eerste in het zogenaamde 'omwisselbesluit'. Dat stelde regionale overheden in staat om lokale kwaliteiten en ambities in de aanpak op te nemen en projecten daarop aan te passen. De belangrijkste voorwaarde van de rijksoverheid was dat de oorspronkelijke doelstellingen overeind bleven. Dit heeft onder meer geleid tot het enthousiast ontvangen project voor de Waal in Nijmegen. Het leverde de stad een eiland met een rivierpark en een stadsstrand op, dat bovendien de oude stad verbond met de nieuwbouw aan de overkant van de rivier.

Adaptiviteit zat ten tweede in het concept van de natuurtechnische aanpak, 'building with nature'. Deze aanpak maakt het beter dan een civieltechnische aanpak mogelijk om mee te bewegen met veranderingen in de waterveiligheidsopgave zoals veranderende waterstromen en een stijgende zeespiegel, en is daar eenvoudiger op aan te passen (Van Eekelen en Bouw, 2020, p. 16).

Ruimte voor de Rivier en het vergelijkbare kustversterkingsprogramma vormden de aanzet tot het 'adaptief deltamanagement', het leidende principe in het nationale Deltaprogramma, met als centrale kenmerken (Meyer, 2016, p. 183-184):

- 'het zoeken naar verschillende ontwikkelingspaden in plaats van eindbeelden ("adaptatiepaden"),
 - het verbinden van kortetermijnbeslissingen over de ruimtelijke inrichting met langetermijnopgaven voor het watersysteem,
 - het verkleinen van de kans op over- en onderinvestering door de flexibiliteit van de ontwikkelingspaden,
 - het verbinden van investeringen in waterveiligheid met andere investeringsagenda's van verschillende publieke en private partijen om synergie te realiseren'.
-

Zo concreet als in het deltamanagement hoeft adaptiviteit niet te zijn. Integendeel, de koerswijzigingen of disrupties waar adaptieve planning op inspeelt kunnen ook ver in de toekomst liggen. Zoals Sennett concludeerde dat een plek in de stad meerdere vormen en gebruiksmogelijkheden moet kennen ('mixed forms and uses') om voor een breed stedelijk publiek aantrekkelijk te zijn en te blijven, stelden ook De Roo en Rauws (2012) dat een plek of gebied verscheidene gebruiksvormen moet kunnen accommoderen, wil er sprake kunnen zijn van adaptieve planning:

'In support of positive spatial development, planners could enhance the system's adaptive capacity by increasing the diversity of an area's spatial functions and structures. (...) We therefore speak of strengthening the 'pluripotential' of an area or region. (...) Embracing diversity, and therefore increasing flexibility and the possibilities for responding to uncertainties, could create more opportunities for future innovations' (p. 219).

De flexibele planning van de twintigste eeuw kon volstaan met bandbreedtes en globale bestemmingen. Deze was geënt op opgaven van groei en behoud, wat met terugwerkende kracht een situatie van relatieve stabiliteit genoemd kan worden. Adaptieve planning vraagt iets anders. Het moet voorbereiden op transitie en gebiedstransformaties die nog verschillende vormen kunnen aannemen, dus nog niet in concrete ruimteclaims zijn te vertalen. Rauws c.s. (2019): 'Bij adaptieve planning gaat het (...) niet over wenselijke eindbeelden of specifieke ongewenste uitkomsten. Het gaat om het beïnvloeden van het vermogen om te reageren op veranderende omstandigheden en daarin ligt haar normatieve karakter' (p. 7). De energietransitie bijvoorbeeld is anno 2025 in volle gang en de netcongestie ontwikkelt zich tot een kritieke factor bij bouwprojecten, maar nog steeds is onduidelijk in welke energiemix die energietransitie zal resulteren, welke ruimtebehoefte daarbij hoort en welke invloed dat heeft op de locatiekeuze van energiegebruikers. In de stad leiden economisch-culturele verschuivingen tot relatief onvoorspelbare transformaties: rond 2000 de opkomst van de creatieve economie (Landry, 2000) en de kenniseconomie, en nu de circulaire economie.

De belangrijkste aanknopingspunten die er wel liggen, zitten in de beweging die al tot stand is gebracht, de verwachtingen en vermoedens van specialisten, en de maatschappelijke reacties daarop. Kortom: de bestaande praktijken, die Van Putten naar voren schoof als alternatief voor het machinemodel van openbaar bestuur en die hij omschreef als 'inherent open en onvoorspelbaar'. Zoals eerder opgemerkt, kunnen die praktijken professioneel zijn (denk bijvoorbeeld aan de drinkwatervoorziening), maar ook heel persoonlijk en kleinschalig (het buurtcomité).

Waar traditionele planning georiënteerd is op het tot stand brengen van een ruimtelijke configuratie binnen gestelde condities, intervineert adaptieve planning juist in die condities (Rauws 2017, p. 33). Adaptieve planning beoogt zo de bewegingsruimte voor de sociale praktijken te verruimen in plaats van in te perken, zoals de traditionele flexibele planning (vaak onbedoeld) doet.

Planning op beweging

Niet het resultaat, maar de beweging is onderwerp van adaptieve planning. Niet de ruimtegebruiksfunctie of bestemming, maar wat er gebeurt in de fysieke ruimte. Adaptieve planning brengt de beweging (of de ruimtelijke neerslag daarvan) in verband met andere ruimtelijke waarden en ontwikkelingen, op een manier dat positief te waarderen ontwikkelingen elkaar versterken en negatief te waarderen ontwikkelingen worden gematigd of geblokkeerd. Maar voortdurend in het besef dat elke gesignaleerde, al dan niet planmatig aangestuurde ontwikkeling plotsklaps kan accelereren, afbuigen of stagneren, en dan weer geheel nieuwe planningsacties wenselijk maakt, die ook weer onvoorziene effecten kunnen hebben. Wat kan door zo'n beweging worden versterkt en wat dreigt te worden verzwakt of verhinderd? De planning zoekt de relevante samenhangen en probeert die te sturen, maar de route van de betreffende beweging (die vermoedelijk geen rechte lijn zal volgen) komt pas gaandeweg scherper in beeld.

Ook een adaptieve planning kan zich eenzijdig toeleggen op de geïnterpreteerde ruimte – misschien zal een functionele praktijk als de drinkwatervoorziening die neiging hebben. Een invalshoek van 'complex adaptieve systemen' neigt die kant op – systemen zijn interpretaties, geen leefregels. Maar meer dan de traditionele planning biedt adaptieve planning kans om ook de ongekende geleefde ruimte in zich op te nemen. Zo'n planning is er immers op ingericht om in een relatief laat stadium (zo mogelijk zelfs na realisatie) onverwachte wendingen in zich op te nemen. Dat kunnen wendingen zijn als gevolg van technologische innovaties of nieuwe wetenschappelijke inzichten, maar evengoed wendingen die zijn ingegeven door de confrontatie met sociale en culturele waarden en ambities, met de geleefde wereld, zoals in Ruimte voor de Rivier. Juist in de perceptie van de geleefde ruimte kan blijken dat de vermeende volmaaktheid van een plek of gebied als geïnterpreteerde ruimte niet meer dan een interpretatie van volmaaktheid is.

De Nederlandse ruimtelijke planning heeft nooit fundamenteel afstand genomen van het streven naar perfectie. De ambitie is nog steeds om zoveel mogelijk opgaven en ontwikkelingen in het ruimtelijke domein met elkaar in verband te brengen, stevig gestut door degelijke kennis, gefixeerd op een moment in de toekomst waarop alles in elkaar moet grijpen. De metafoor van de legpuzzel is daar een sprekend voorbeeld van. Zo'n planning is in zijn uiterste vorm hermetisch en onwrikbaar. Dat past niet bij de pluriforme samenleving die ze wenst te bedienen.

Naar een responsieve planning

De reflexieve bestuurskunst en de adaptieve planning zijn beide bedoeld als antwoord op de vermeende remmende werking van de ruimtelijke planning op maatschappelijke processen. Meer dan de traditionele planning, hebben beide oog voor de veranderlijkheid van de waarden die het fundament voor de planning vormen. De adaptieve planning vergroot het zelforganiserend vermogen van de samenleving en kan gemakkelijk onverwachte wendingen in zich opnemen. De reflexieve bestuurskunst (die niet specifiek voor het ruimtelijk domein geformuleerd is) neemt afstand van het streven naar volmaaktheid en zoekt aansluiting bij sociale praktijken.

Beide kunnen worden gecombineerd in een planningsstijl met een open oog voor bewegingen in de sociale praktijken achter de groei-, behoud- en transitieopgaven (vanwege het maatschappelijk belang dat daaraan is verbonden) en die daarbij wel voortdurend de ruimtelijke samenhang legt met andere opgaven en met hoog aangeslagen gebiedskwaliteiten. Zo'n planningsstijl is 'responsief': die luistert, leeft mee en reageert snel en adequaat vanuit een planologisch zelfbewustzijn. Responsiviteit is vooral van belang bij transitieopgaven omdat op voorhand vaak niet duidelijk is hoe de transitie zal verlopen. Maar ook groei- en behoudopgaven kennen hun trendbreuken en disruptieve momenten, zoals bleek uit onderzoek naar de planning van logistieke complexen (Nefs, 2024). De ontwikkeling van distributiecentra staat onder invloed van veelal schoksgewijs verlopende ontwikkelingen als internationalisering van de handel, marktintegratie, geopolitieke onrust, internationale duurzaamheidsverdragen, schaarste aan grond, schaarste aan personeel en de opkomst van e-commerce (p. 29).

Een responsieve planning past zich aan aan het ritme van de praktijken (en loopt daar dus ook niet op vooruit), reageert prompt op de bewegingen die daaruit voortkomen, maar conditioneert ze waar en wanneer dat vanuit het door de planhouder gehuldigde waardestelsel wenselijk is.

Bij de vraag naar de rol van het plan in de planning die aan de orde komt in hoofdstuk 4, vormt zo'n responsieve planning het normatieve referentiekader. Dat is gerechtvaardigd omdat de genoemde elementen van reflexiviteit en adaptiviteit voortkomen uit analyses van beleidsproductie in een pluriforme samenleving die voor transities (systeemwisselingen) staat. Het normatieve element schuilt in de eerste plaats in de grote waarde die impliciet wordt gehecht aan die pluriformiteit en de transitieopgaven. Wie beide of een van beide begrippen relateert, kan tot andere conclusies komen.

3.6 Conclusies

Ruimtelijke planning heeft altijd te maken met ruimte, toekomst en beleid. Als een van deze drie ontbreekt, is er per definitie geen sprake van ruimtelijke planning. Aan al deze drie componenten zijn contrasten verbonden. **Deze contrasten hebben steeds te maken met de spanning tussen het gestalte geven aan concrete voornemens over ruimtelijke invloeden en de intrinsieke onkenbaarheid van zowel ruimte, toekomst als beleid.** Aan de ruimte zijn waarderungen verbonden die divers en fluïde zijn. De complexiteitstheorie leert dat de toekomst intrinsiek onvoorspelbaar is. En beleid is in een democratische samenleving altijd onderhevig aan maatschappelijke correctie.

De samenleving mag van de ruimtelijke planning verwachten dat zij samenhang aanbrengt in de ruimtelijke invloeden van maatschappelijke opgaven, zowel onderling als samenhang met de aanwezige gebiedskwaliteiten. Samenhang kan gevonden worden op locatie, in programma, via stromen en door associatie.

Het identificeren en selecteren van deze samenhangen, en er vorm en inhoud aan geven, vergt keuzes. Die keuzes worden gemaakt op basis van kennis. Dat maakt planning (of een plan) rationeel. Maar andersom geven die keuzes ook richting aan de kennis die wordt vergaard. Achter de opgebouwde kennis en de gemaakte keuzes gaan waarden schuil. Dat maakt dat 'rationeel' niet synoniem is aan 'aantoonbaar het beste' of 'het meest verstandige'. **Een 'rationele planning' is navolgbaar en beredeneerd. Die rationaliteit kan gevonden worden in kennis van de vakinhoud, van maatschappelijke opvattingen en van handelingsperspectieven.**

Maar in een 'planning society' (in tegenstelling tot een 'planned society', zie paragraaf 2.3.1) moet een beredeneerde en navolgbare planning ook een manier vinden om om te gaan met het intrinsiek onkenbare. Zeker in een pluriforme samenleving, waarin waardestelsels uiteenlopen, en in een periode waarin verschillende transities zich parallel aan elkaar voltrekken. **Aanknopingspunten voor het omgaan met het onkenbare kunnen worden gevonden in het gedachtegoed van de adaptieve planning, die het zelforganiserend vermogen van de samenleving beoogt te vergroten, en van de reflexieve bestuurskunst, die uitgaat van een 'ethos van gematigdheid' en onder meer nauwe aansluiting zoekt bij sociale praktijken.** Beide benaderingen zoeken naar wegen om in het beleid snel en adequaat te kunnen reageren op wendingen die zich in de samenleving voordoen.

Een 'responsieve' planning combineert beide benaderingen. Zo'n planning reageert snel en adequaat op veranderende sociale praktijken, opgevat als de bezigheden waarmee mensen zich aan de maatschappij verbinden. Deze praktijken kunnen opgevat worden als integratiekaders op zich. Mensen en organisaties integreren in hun praktijken de structuren en instituties die zij aantreffen (en de veranderingen daarin), en verbinden die aan hun eigen waarden en ambities. Praktijken bepalen onder meer het ritme van de transities. Een responsieve planning past zich aan dat ritme aan, reageert prompt op bewegingen die daaruit voortkomen en conditioneert ze waar en wanneer dat vanuit het door de planhouder gehuldigde waardestelsel wenselijk is.

4 Integraliteit in het ruimtelijke plan

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken kwam ruimtelijke planning naar voren als een activiteit die haar grondslag vindt in maatschappelijke opgaven en haar meerwaarde ontleent aan de samenhangen die het aanbrengt in de ruimtelijke neerslag ervan. Die samenhangen worden geïdentificeerd en geselecteerd en krijgen vorm en inhoud aan de hand van een waardestelsel dat doorwerkt in zowel de keuzes als de kennis waar die keuzes op geënt zijn – kennis van vakinhoud, opvattingen en handelingsperspectieven. Het bleek dat planning voorzichtig moet zijn in haar streven naar perfectie door het vergaren van steeds meer kennis.

Ruimtelijke planning is omschreven als een overheidsactiviteit. Ruimtelijke plannen daarentegen worden ook door andere partijen gemaakt, bijvoorbeeld in de uitvoeringsfase of om de ruimtelijke planning van de overheid te beïnvloeden.

Ruimtelijke planning is een permanente activiteit, want maatschappelijke opgaven doen zich altijd voor. Ze veranderen in de loop der tijd, kristalliseren steeds verder uit of maken juist een omslag (een disruptie) door, winnen of verliezen aan urgentie. Langer meegaande maatschappelijke opgaven verdwijnen weer achter de horizon en nieuwe maatschappelijke opgaven dienen zich aan. Candel en Biesbroek (2016) spreken van ‘disintegration’, als spiegelbeeld van integratie, als een opgave na verloop van tijd bijvoorbeeld prioriteit verliest of is voltooid, en een onderwerp weer uit het geïntegreerde beleid verdwijnt.

De samenhangen die de ruimtelijke planning aandraagt, helpen bij het aanscherpen van de maatschappelijke opgaven. Ruimtelijke overwegingen kunnen een rol spelen bij het concretiseren van een opgave als 'terugdringen van de uitstoot van CO₂' in bijvoorbeeld het tegengaan van veenoxidatie, de keuze van alternatieve energiebronnen, een verschuiving naar andere transportmodaliteiten en de aanleg van nieuwe bossen.

Ruimtelijke planning is bovendien een activiteit met veel gezichten. De overheid bestaat uit vele entiteiten. De activiteit speelt zich op verschillende schaakborden tegelijkertijd af, verdeeld naar schaalniveau (alles tussen continent en locatie) en naar interesse (denk aan een waterschap of een grondbedrijf). Een en dezelfde plek behoort tot verschillende schaakborden. De planoloog die namens een gemeente een initiatief van een wooncoöperatie in ontvangst neemt en probeert om dat ruimtelijk in een vruchtbare samenhang te zetten, doet dat op grond van andere waarden en overwegingen dan de planoloog die een regionale 'Woondeal' voor duizenden woningen helpt opstellen, laat staan de planoloog die vanuit een blik op 2100 probeert te bewerkstelligen dat de woningbouwproductie zich verplaatst naar de droge delen van Nederland. De theorievorming over sociale praktijken (uiteengezet in paragraaf 3.5.2) leert dat als we hier strikt hiërarchisch naar kijken, het risico ontstaat dat de sociale (en zingevende) praktijk van de wooncoöperatie gefrustreerd raakt.

Ruimtelijke planning is een permanente en diverse activiteit, maar ook een veranderlijke activiteit. Het is een voortdurende waardestrijd. Het is bovendien een activiteit waar niemand omheen kan. Het beïnvloedt de fysieke ruimte en de mogelijkheden die de fysieke ruimte biedt, en daarmee zowel de voorwaarden waaronder sociale praktijken tot bloei kunnen komen als de leefomgeving waar mensen zich mentaal aan verbinden. Een planningsstijl die zich daar rekenschap van geeft, zich aanpast aan het ritme van de transities en aan maatschappelijke veranderingen, die deze zowel kan faciliteren als conditioneren waar en wanneer dat nodig wordt geacht, is in paragraaf 3.5.3 een responsieve planning genoemd.

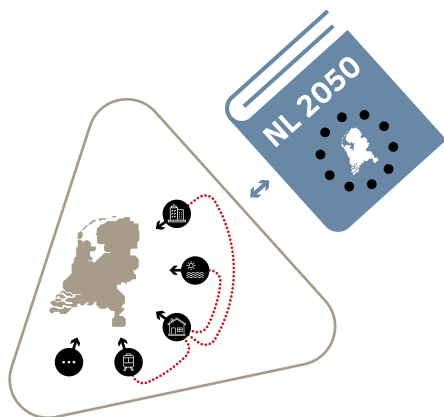
Plannen zijn ijkpunten in die permanente activiteit van ruimtelijke planning. Het plan en de integraliteit staan centraal in dit onderzoek. Voortdurend worden er plannen gemaakt, in opvolging van elkaar, maar ook parallel aan elkaar en los van elkaar. Plannen door verschillende organisaties, op verschillende schaalniveaus en met verschillende bedoelingen. Integrale ruimtelijke plannen en niet-integrale ruimtelijke plannen. Dit hoofdstuk gaat over de vraag waardoor er in de activiteit van ruimtelijke planning behoefte ontstaat aan een plan, en de mogelijke behoefte aan integraliteit die daaruit volgt. Er zal uit naar voren komen dat één enkel integraal ruimtelijk plan niet het meest geschikte instrument is om vorm te geven aan een responsieve planning.

Opbouw

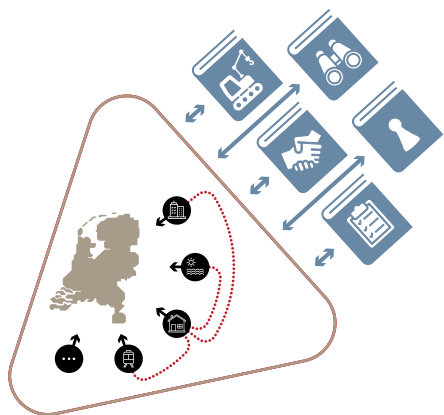
De volgende paragraaf gaat in op de rol die het plan in de planning kan vervullen. Die rol is niet eenduidig; er zijn verschillende vervolgacties denkbaar die verschillende eisen stellen aan de eigenschappen van het plan en het proces om tot een plan te komen. Die beschouwing mondt uit in een indeling in vijf prototypische plansoorten, elk met een andere vervolgactie voor ogen.

Paragraaf 4.3 is opgebouwd aan de hand van die vijf plansoorten. Om ze scherp te positioneren ten opzichte van elkaar, worden ze elk in een subparagraaf met een overeenkomstige opbouw beschreven en van voorbeelden voorzien. Op die manier wordt duidelijk hoe ze zich verhouden tot de ruimtelijke planning zoals die in hoofdstuk 3 beschreven is: in welke samenhangen de meerwaarde van een prototypisch plansoort kan worden gezocht (op locatie, in programma, via stromen en/of door associatie), welke ratio's het meest voor de hand liggen om keuzes op te baseren (de ratio van vakinhoud, opvattingen en/of handelingsperspectieven) en, voor zover relevant, hoe de 'rekenschap van het onkenbare' kan doorwerken. Steeds zal worden geconcludeerd wat de betreffende plansoort te winnen of te verliezen heeft met een integrale opzet.

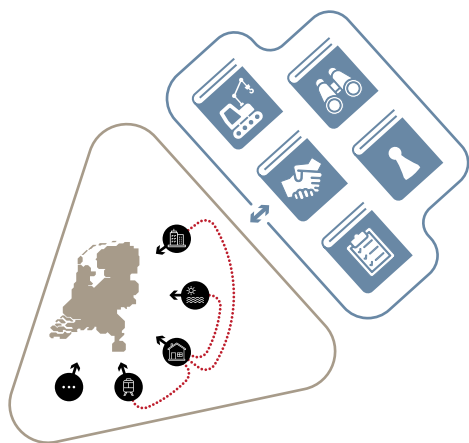
Paragraaf 4.4 beschrijft tot slot hoe deze plansoorten zich tot elkaar verhouden.



§ 4.2: het plan in de planning



§ 4.3: een typologie van vijf plansoorten



§ 4.4: plansoorten in verhouding tot elkaar

4.2 Het plan in de planning

4.2.1 Een kortstondig rustpunt

Elk plan is een moment van integratie, waarop ruimtelijke samenhangen worden geïdentificeerd, geselecteerd, vorm en inhoud krijgen en worden gedeeld. Een moment dat ruimtelijke ontwikkelingen in beweging kan brengen (of juist kan keren) en daarmee van invloed is op de toekomst, maar dat doet op grond van een breed aanvaarde waarheid (de feiten, de verwachtingen en de betekenis die daaraan wordt gehecht) van dat moment.

In paragraaf 3.4.3 ('Ratio van opvattingen, consensus als basis') is een plan een tijdelijke stolling van het openbare debat genoemd. Pløger (2018, p. 273) noemde een plan een tijdelijke rustplaats voor het conflict. Het zet voor een moment het waardestelsel vast, en de kennis en de keuzes over ruimtelijke samenhangen die daarop zijn geënt – al is het in het besef dat bij iedere vervolgstap nieuwe kennis ontstaat en dat draagvlak voor een plan nog geen draagvlak voor de uitvoering van het plan betekent (Geldof 2019, p. 49). Het zet voor een moment de maatschappelijke opgaven vast waar de planning een ruimtelijk antwoord op formuleert – al is het in het besef dat die opgaven zullen veranderen op grond van bijvoorbeeld de geopolitieke situatie, technologische ontwikkelingen of nieuwe inzichten rondom de klimaatverandering. En het zet de oplossingen vast die daaruit voortvloeien, gegeven de handelingsperspectieven van dat moment – al is het in het besef dat ook die veranderen met de dynamiek in bijvoorbeeld de economie, de internationale samenwerking en de regelgeving.

Een plan is kortom te beschouwen als meer dan een tijdelijke stolling van het debat. Het vormt een kortstondig rustpunt in de dynamische (permanente, diverse en veranderlijke) activiteit van ruimtelijke planning. Het is een democratisch ingebedde overeenkomst om vervolgacties te baseren op een bepaalde set opgaven en waarden (of daarop gebaseerde samenhangen), in de wetenschap dat die kort nadien weer ter discussie kunnen worden gesteld. Van Assche c.s. (2014):

‘Policies are always and everywhere opposed, ignored, reinterpreted, repackaged, forgotten, and selectively enforced or implemented, because each arena, and each moment in an arena, represents a different power/knowledge environment, a different set of oppositions and transformation options. ‘Implementation’ of policies is therefore a process of continuous reinterpretation, of divergence and convergence, of adaptation to new power/knowledge configurations in new discursive environments, to new objects and subjects, and to new coordinative rules (institutions).

These insights add to the understanding of uncertainty and unpredictability in governance. They also expose rhetoric of stability, consensus, uniformity, and shared values and goals as not only difficult to achieve, but also to what it is: rhetoric, which can be used and abused in the on-going confrontations in governance’ (p. 43).

Het ‘vastzetten’ van waarden en opgaven is fictief, maar noodzakelijk om vervolgacties te definiëren en te legitimeren. Vanuit dat perspectief mag gesteld worden dat de gewenste vervolgacties bepalen hoe het plan eruit ziet en wordt opgesteld.

4.2.2 Vijf prototypische plansoorten

Welke vervolgacties zou een ruimtelijk plan in gang kunnen zetten? En wat valt er dan te winnen met integraliteit – met een plan dat voornemens combineert over ruimtelijke invloeden van *alle* maatschappelijke opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet, de verschillen in de mate van uitkristallisatie ten spijt?

Het eerste en meest eenvoudige antwoord op de vraag naar de vervolgactie: om tot uitvoering te kunnen overgaan en daar verantwoording over af te leggen. Uiteindelijk materialiseert de ruimtelijke planning zich in een ruimtelijke interventie die veelal tientallen jaren mee moet gaan: bouw, aanleg of instandhouding. Een beredeneerd en navolgbaar plan legitimeert die interventie en kan nodig zijn om de uitvoering te organiseren. Ik noem zo’n plan in dit hoofdstuk een *operationeel plan*.

Maar in paragraaf 3.4.4 (‘Ratio van handelingsperspectieven’) is gebleken dat de overheid, verantwoordelijk voor de ruimtelijke planning, vaak niet zelf aan de lat staat voor de uitvoering. Bovendien: een basale planologische vraag naar een locatiekeuze is bij een operationeel plan al een gepasseerd station. De samenhangen waar de ruimtelijke planning naar op zoek is, komen vaak pas tot hun recht als ze bij meer dan één ruimtelijke interventie worden toegepast. Dat vraagt om het kanaliseren

van ruimtelijke interventies, door afspraken te maken of beleid te formuleren over de hoofdlijnen van de geplande ontwikkeling. Ook dat kan een plan noodzakelijk maken. Ik noem dat een *strategisch plan*.

Een plannende overheid, of een andere organisatie die een plan maakt, kan ook ontevreden zijn met het waardestelsel dat op een gegeven moment dominant is in de ruimtelijke planning. Als een plan wordt gemaakt om een interventie uit te voeren of om afspraken te maken over de hoofdlijnen van de ruimtelijke ontwikkeling, laat een dominant waardestelsel zich echter niet eenvoudig opzij zetten. Zowel de ratio van opvattingen, als die van handelingsperspectieven verzet zich daartegen. Een plan kan een doeltreffend instrument zijn om het maatschappelijke debat over de waarden achter de ruimtelijke ontwikkeling los te maken, door te laten zien welke maatschappelijke belofte die alternatieve waarden met zich meebrengen. Zo'n plan is vooral bedoeld om de geesten in beweging te brengen en staat op afstand van de uitvoering. Ik noem het een *visionair plan*.

Betoogd zal worden dat deze drie plansoorten (operationeel, strategisch, visionair) verschillende specificaties vragen en daarom maar ten dele te combineren zijn. Dat is de belangrijkste reden waarom ik in dit onderzoek spreek van plantypes en niet van planfuncties. Een belangrijk verschil dat naar voren zal komen, is dat het operationele plan en het visionaire plan baat hebben bij integraliteit, dus het betrekken van alle maatschappelijke opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet, terwijl in het strategische plan integraliteit juist niet voor de hand ligt, omdat die een nauwe aansluiting bij de sociale praktijken in de weg kan staan. Om integraliteit van de ruimtelijke planning als geheel te ondersteunen, zijn in dat geval twee aanvullende plantypes denkbaar: één om generieke ontwikkelingsprincipes te benoemen die bij iedere interventie van belang worden geacht, en één om overzicht te creëren tussen alle plannen, ontwikkelingen en regels die in een gebied van kracht zijn en daaruit af te leiden waar de planologische aandacht naar uit moet gaan. Ik noem deze plannen respectievelijk een *spelregelplan* en een *agenderend plan*. Het spelregelplan en het agenderende plan zijn in die zin hulpconstructies.

De vijf plansoorten die zo ontstaan, zijn prototypes. In die hoedanigheid vertonen ze verwantschap met de 'ideaaltypes' als methode in de sociale wetenschappen om maatschappelijke fenomenen te beschrijven (Nadin en Stead 2013, p. 1552). Deze ideaaltypes zijn samengesteld uit elementen en eigenschappen van afzonderlijke gevallen, maar zullen zelden of nooit exact overeenkomen met een afzonderlijk geval. Ze zijn eerder bedoeld om afzonderlijke gevallen te kunnen beschrijven en vergelijken.

In dit onderzoek gebeurt dat in paragraaf 5.3 (waarin een spiegeling aan de praktijk plaatsvindt aan de hand van een aantal hybride plannen) en in mindere mate in paragraaf 4.3 (waarin een aantal plannen wordt opgevoerd als illustratie van de prototypen). Maar het beschrijven en vergelijken van deze plannen is niet de doelstelling van dit onderzoek. De prototypen worden opgevoerd in de context van een responsieve planning, eerder omschreven als een planningsstijl die zich aanpast aan het ritme van transities en maatschappelijke veranderingen, prompt reageert op bewegingen die daaruit voortkomen en ze conditioneert waar en wanneer dat vanuit het door de planhouder gehuldigde waardestelsel wenselijk is.

De plantypes zijn te beschouwen als de grondvormen van waaruit plannen in een responsieve context kunnen worden opgebouwd, geen ideale vormen waar naartoe moet worden geredeneerd. Hoewel dat laatste ook niet de opzet is van de sociaal-wetenschappelijke benadering van 'ideaaltypes', zou dat woord in deze context wel zo begrepen kunnen worden. Het woord 'prototype' past daarom beter.

Deze vijf prototypes zijn afgeleid van de vijfdeling die Hopkins (2001) hanteerde in zijn analyse van de manieren waarop stedelijke ontwikkelingsplannen kunnen werken. Zijn 'Design' ('fully worked-out outcome') is het equivalent van de functie van een operationeel plan. De werking van een strategisch plan sluit aan bij wat Hopkins 'Strategy' noemde en zijn 'Vision' sluit aan bij de werking van een visionair plan. Een spelregelplan vertoont overeenkomsten met 'Policy' ('if-then rules for action') en een agenderend plan tot slot lijkt op Hopkins' 'Agenda'. Een enkel plan kan op verschillende manieren tegelijk werken, maar niet onbeperkt. Hopkins:

'Strategies address most completely the problems of interdependence, indivisibility, irreversibility, and imperfect foresight. In contrast, designs focus primarily on outcomes. Visions, agendas, and policies are often joint effects of plans that also work as strategies or designs' (p. 41).

Een combinatie van plantypes die voor de hand kan liggen, ook in een responsieve planning, is een plan met een strategische component en tegelijk een agenderings- en/of spelregelcomponent. Binnen de strategische component worden concrete afspraken gemaakt met partijen die aan de lat staan voor de ruimtelijke interventies die volgen uit maatschappelijke opgaven met een bijzondere urgentie voor een of meer delen van het plangebied. De spelregel- en/of agenderingscomponent bewaakt de integraliteit van de ruimtelijke planning.

Combinaties van een visionair plan, een strategisch plan en een operationeel plan zijn moeilijker voor te stellen, gezien de grote verschillen in de vervolgacties waar ze op gericht zijn en de specificaties die daaruit volgen. Dat neemt niet weg dat een

plan dat is opgebouwd vanuit het ene prototype, elementen van een ander prototype kan bevatten. Als het accent ligt op de vervolgactiviteit van de uitvoering, kan er op een onderdeel bijvoorbeeld behoefte bestaan aan strategische afspraken; als maatschappelijk debat het beoogde vervolg is, kunnen op onderdelen al stappen naar de uitvoering wenselijk gevonden worden, enzovoort.

4.2.3 Pleidooien voor selectieve strategische plannen 1990-2010

Met name rond strategische plannen zal dus de vraag naar de wenselijkheid van integraliteit opspelen. Die vraag is al eerder opgeworpen. Rond 1990 brak een periode aan waarin werd gepleit voor een vorm van planologie die de ruimtelijke ontwikkeling actief aanjaagt ('ontwikkelingsplanologie'), in plaats van vooral toetst of nieuwe ruimtelijke initiatieven voldoen aan de planologische kaders ('toelatingsplanologie'). Er ontstond behoefte aan ruimtelijke strategievorming om de gewenste doelen te bereiken. Met name in Vlaanderen is veel onderzoek gedaan naar strategische planning voor stedelijke gebieden.

In een definitie van Van den Broeck (2013) staat strategische planning voor:

'...the methodology (the approach, the way), the process to tackle a limited but related amount of complex key issues or to realize an (accepted or acceptable, complex but feasible, existent) goal or to develop it with the available or obtainable means within a specific planning context or environment, within a timeframe and involving efforts that are acceptable to all the stakeholders' (p. 45).

Meerdere onderzoekers die actief waren op het terrein van de ontwikkelingsplanologie, trokken toen de conclusie dat strategische ruimtelijke plannen zich moeten concentreren op een beperkt aantal opgaven. Het in paragraaf 3.4.4 aangehaalde rapport 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' van de WRR (1998) zat op die lijn en ook Albrechts (2006) benadrukte dat. Healey (2006) trok een vergelijkbare conclusie: 'Strategic spatial planning informed by ideas of "relational complexity" is therefore decidedly not "comprehensive" in its approach' (p. 542).

Het ging destijds om de ontwikkeling van gebieden met een strategische betekenis voor de stad, de regio of een andere gebiedseenheid. De context was er een van economische transitie: industrieën vertrokken naar lagelonenlanden en de kennis- en diensteneconomie was in opkomst. Stadsprojecten moesten steden 'aantrekkelijk, inspirerend en wervend' maken (Vanhaverbeeke 2006 over Oostende, p. 100); mainports en achterlandverbindingen moesten de positie van Nederland als

distributieland versterken. Deze laatste ambitie is opgenomen in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening uit 1988, de eerste en tot op heden de enige nationale nota over de ruimtelijke ordening die expliciet selectief was:

‘De regering kiest voor een beleidsnota die selectief is. De nota richt zich alleen op de maatschappelijke veranderingen waarvan de ruimtelijke gevolgen zo ingrijpend zijn dat beleidsaanpassingen nodig zijn. Anders dan voorgaande nota’s geeft deze nota dan ook geen volledig nieuw en integraal beeld van de gewenste ruimtelijke inrichting van het gehele land’ (Vierde Nota, 1988, deel a, p. 6).

De focus van deze strategische plannen ligt dus op een beperkt aantal ‘key issues’. Van den Broeck (2004) omschreef een ‘key issue’ als ‘strategic and structural and [it] can function as a catalyst for solving other issues’ (p. 176). Het strategische karakter zat minstens ten dele in het losmaken van vervolginvesteringen die de achterliggende maatschappelijke opgave verder moesten invullen. In de woorden van paragraaf 3.3.4: de plannen zetten sterk in op ‘samenhang door associatie’ en ‘samenhang via stromen’ (namelijk de spin-off van veronderstelde groei in de stromen mensen en goederen). Vaak was de opgave geformuleerd in termen van concurrentiepositie of aantrekkelijkheid.

Ook in de huidige periode kan een strategisch ruimtelijk plan zich toespitsen op een aantal gebieden dat zich leent voor de ruimtelijke accommodatie van een maatschappelijke opgave. De opgave is doorgaans nadrukkelijker transitie-georiënteerd: energietransitie, circulaire economie, biodiversiteitsherstel. Het strategische karakter zit vooral in de schakeling met andere opgaven als middel om de uitvoeringskracht te vergroten en de samenhang met interventies later in de tijd: ‘samenhang in programma’ en ‘samenhang via stromen’. Wat beide invullingen van het woord ‘strategisch’ gemeen hebben, is dat aansluiting bij uitvoerende partijen nodig is. De ‘ratio van handelingsperspectieven’ speelt nadrukkelijk mee, naast de ratio van de vakinhoud en van opvattingen (zie paragraaf 3.4).

Ondanks de pleidooien voor selectiviteit, bespeurde Van den Broeck (2013) een neiging om strategische plannen toch integraal te maken. Dat leidde volgens hem tot statische documenten, aangewend om acties van derden via regulering te beheersen. Deze integrale strategische plannen ‘force planners and designers to make choices before the time is right to do this’ (p. 43). Hij nam afstand van het beeld dat ruimtelijke planning vooral een gecoördineerde optelsom was van sectorbelangen, ‘very often representing a grey compromise between various interests’ (2004, p. 174). Juist de fysieke ruimte zelf moest volgens hem het vertrekpunt zijn, en meer in het bijzonder de relaties tussen de samenstellende onderdelen:

‘However, while spatial planning has to deal with the spatial needs of society and their programmatic realisation, the pursuit of spatial quality involves much more and should remain the main objective of planners. Indeed, housing, infrastructure, and business areas are located somewhere in a space with its own identity, name, specific characteristics, fabric and form. Space is the framework for social, cultural, economic and ecological artefacts and activities, wherein their *relationships* will be materialised. (...) In our minds, ‘space’ should be the entry-point, the focus, for spatial planning because of its integrative relational potentialities’ (2004, p. 174-175; cursivering in origineel).

Om dit integrerende vermogen van de ruimte tot zijn recht te laten komen, stelde Van den Broeck (2006) wel dat een ruimtelijke visie voor de lange termijn essentieel is bij de planning van strategische stadsprojecten. Anders dreigt fragmentatie. ‘Een visie probeert inzicht te verwerven in de – nochtans zeer onzekere – langetermijnevoluties en een zicht op de toekomstige mogelijkheden. Ze schetst een beeld of beelden van een dynamische toekomst waardoor geïsoleerde plekken, aspecten, problemen en kansen een coherent kader en een plaats in de stad krijgen’ (p. 110). Verderop in dezelfde publicatie stelde hij: ‘We hebben het niet over blauwdrukken of een allesomvattende consensus, maar over een in de tijd aanpasbare visie, gekoppeld aan (beleids)overeenkomsten waarin een beperkt aantal specifieke en concrete afspraken worden gemaakt tussen actoren’ (p. 116).

‘Een coherent kader en een plaats in de stad’ lijkt te wijzen op een noodzaak van integraliteit. Het is immers moeilijk voor te stellen hoe dit bereikt kan worden, als de ruimtelijke invloeden van andere dan de geselecteerde maatschappelijke opgaven het kader en de plaats in de stad doorkruisen. Een langetermijnvisie is in de ogen van Van den Broeck bij voorkeur integraal, terwijl een strategisch plan zich op een beperkt aantal sleutelkwesties richt.

Misschien is het deze spanning waardoor de roep om selectiviteit in de jaren 2010 weer wegebde. Dat kan worden verklaard vanuit de theorie in de hoofdstukken 2 en 3. Een planning die selectief is, kiest ervoor om één of meer maatschappelijke opgaven te negeren, ook als die wel substantiële ruimtelijke invloeden kunnen hebben. Dat zou getuigen van onzorgvuldig bestuur. Van de ruimtelijke planning als activiteit mag integraliteit worden verwacht. Dat wil zeggen, in lijn met de definitie uit hoofdstuk 2, dat die planning ruimtelijke invloeden combineert van alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet – niet per se integreert tot één samenhangend, in zichzelf kloppend geheel. Ruimtelijke *planning* kan integraal zijn en tegelijk gebruik maken van strategische ruimtelijke *plannen* die niet integraal zijn.

De argumenten uit de periode 1990-2010 zijn vergelijkbaar met het bezwaar tegen een integrale opzet van een strategisch ruimtelijk plan dat naar voren komt in paragraaf 4.3.3: de relatief grote afstand tot de sociale praktijken. Het integratiekader voor strategische plannen is dan niet zozeer de fysieke ruimte maar de altijd beweeglijke en weinig eenduidige sociale praktijken die zich vormen rond een maatschappelijke opgave. De discussie in de periode 1990-2010 maakt wel duidelijk dat er dan hulpconstructies nodig zijn om de integraliteit van de ruimtelijke planning te bewaken.

4.2.4 De spagaat van een planologisch visiedocument

In het publieke en professionele debat rond de Nederlandse ruimtelijke ordening klinkt nogal eens de roep om visie (Geise en Jonkman, 2021). Veel ruimtelijke plannen dragen het woord 'visie' in de titel of in een van de hoofdstuktitels – doorgaans het openingshoofdstuk. Toch ontbreekt de 'visie' in de reeks van vijf prototypische plansoorten. Het visionaire plan komt in de buurt, maar wordt nadrukkelijk gepositioneerd op afstand van de dagelijkse ruimtelijke planning, als middel om met een vrije gedachtenoefening (bijvoorbeeld in de vorm van ontwerpend onderzoek) nieuwe waarden te introduceren in de ruimtelijke planning en de geesten daarvoor rijp te maken. Dat is iets anders dan een beleidsvisie die direct doorwerkt in ruimtelijke strategieën en interventies.

Een visie geeft richting en duidelijkheid. Dat kwam al naar voren in de paragraaf hiervoor over selectieve strategische plannen. Er wordt een oriënterende, coördinerende en motiverende functie aan toegedicht (Hajer en Poorter, 2005; Bousema en Rauws, 2024). Een visie kan het benodigde vertrouwen geven aan investeerders en andere betrokkenen (Van den Broeck c.s. 2010, p. 13). Of dit per se een planologische toekomstvisie moet zijn, blijft soms in het midden. Een visie van een openbaar bestuur op de gewenste toekomstige ontwikkeling van stad of regio kan ook cultureel, sociaal of economisch ingekleurd worden. Het kan gaan over waarden, zoals brede welvaart of sociale rechtvaardigheid. Het Brainport-concept van de regio Eindhoven is een voorbeeld van een succesvolle economische visie die *niet* in de eerste plaats ruimtelijk werd uitgewerkt.⁵⁴

⁵⁴ P.P. Witsen, *Boetseren met los zand rond Eindhoven*. In: Blauwe Kamer 2016 (4), p. 52-61.

Strikt opgevat als een planologisch document, kan een visie op gespannen voet staan met de noodzaak om de planning responsief in te richten, oftewel met het diverse en veranderlijke karakter van de planning. Hoe sterker de visie is in termen van de gelegde ruimtelijke samenhangen, des te kwetsbaarder wordt die als onderdelen van die samenhangen anders uitpakken dan aangenomen. Met name rond transitieopgaven kunnen disrupties optreden die verregaande ruimtelijke gevolgen hebben. Zowel Hajer en Poorter, als Bousema en Rauws erkenden dat en zochten naar een antwoord op die spanning.

Hajer en Poorter (2005) zochten specifiek naar de functie van een visie bij een transitieproces. Zij noemden in het bijzonder vier 'transities richting duurzaamheid': energiehuishouding, biodiversiteit/hulpbronnen, de landbouw en mobiliteit/transport. Hun conclusies gaan dus niet direct over een planologische visie, die de ruimtelijke invloeden van deze transities in verband brengt met elkaar en met de groei- en behoudopgaven van dat moment. Toch zijn die conclusies wel relevant voor de vraag naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van een planologisch visiedocument.

'Aansprekende visies kunnen richting geven aan gezamenlijke handelingspraktijken', stelden zij (p. 28). Hoewel ze niet verwijzen naar de theorievorming over sociale praktijken, is de parallel duidelijk: de visie richt zich op de praktijken die ontstaan rond een transitieopgave. Ze omschrijven de visie als een 'gemeenschappelijke toekomstoriëntatie' en 'Leitbild': 'Met name de term *Leitbild* maakt duidelijk dat visies een belangrijke richtinggevende functie hebben in het veranderingsproces'. Het is volgens hen te doen om 'de nodige congruentie in het handelen van betrokken actoren', niet zozeer om consensus. Op basis van deze waarneming stelden ze '*dat het proces van collectieve visievorming zelfs belangrijker is dan het hebben en volgen van een visie*'. Het is waardevol om op verschillende momenten in het transitieproces te overdenken of het gekozen eindbeeld het juiste is, en of het gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technologie en maatschappelijk draagvlak moet worden aangepast' (alle citaten p. 44-45, cursivering toegevoegd).

Zodra de ruimtelijke invloeden van de transitie in een planologisch visiedocument zijn vertaald in concrete of expliciete samenhangen, wordt het moeilijker om de genoemde aanpassingen in de visie rond het transitieproces zelf door te voeren. Om ruimtelijke samenhangen te kunnen identificeren en er vorm en inhoud aan te geven, moet een planologische visie de transitievisie volgen (en kan die er andersom invloed op uitoefenen), hoewel het proces van collectieve visievorming en de veranderingen daarin belangrijker worden genoemd dan de visie zelf. Vasthouden aan een planologische visie krijgt dan een remmende werking in de ontwikkeling van de transitieopgave.

Bousema en Rauws (2024) noemden een visie als een van de vier principes van adaptieve planning, naast situationeel werken, experimenteren en leren, en stapsgewijze uitvoering. Een adaptieve planningsbenadering neemt in hun woorden 'onzekerheid en dynamiek serieus en gaat over het zodanig inrichten van beleid en uitvoering dat het vermogen van gemeenschappen en plekken om om te gaan met veranderende omstandigheden wordt vergroot, en dat beleid en uitvoering kunnen worden aangepast indien deze omstandigheden daarom vragen' (p. 5).

Zij stelden dat de associatie van visievorming met 'plannen volgens een blauwdruk' niet terecht is. 'Zonder een visie kunnen de gevolgen van veranderende ontwikkelingen voor het behalen van doelen namelijk niet beoordeeld worden, waardoor het onmogelijk is om te weten of en hoe beleid moet worden aangepast zodat doelen in bereik komen' (p. 11). Als een 'visie' opgevat mag worden als een ruimtelijk beleidsdocument, komen zij dichtbij de vaststelling in het begin van deze paragraaf dat een plan een 'kortstondig rustpunt' is in de dynamische activiteit van ruimtelijke planning. Het wordt gemaakt in de wetenschap dat ervan zal worden afgeweken. Zo wordt het mogelijk om de ruimtelijke consequenties te overzien van de veranderingen in waarden en opgaven die na vaststelling van het plan zullen optreden.

Ter illustratie: als een visie een samenhang voorschrijft of aanbeveelt tussen de ontwikkeling van glastuinbouwcomplexen en de kansen op warmtewinning door geothermie, volgt uit de visie dat de toekomst van de glastuinbouw opnieuw geagendeerd moet worden op het moment dat geothermie (om welke reden dan ook) niet geschikt blijkt als onderdeel van de toekomstige energiemix. In een tijd van transitie, met de daarbij horende turbulentie, is zo'n visiedocument dan maar beperkt houdbaar. Die interpretatie van een visie als *ruimtelijk* beleidsdocument maakten Bousema en Rauws niet, in elk geval niet expliciet. Ook zij hielden de mogelijkheid open dat een visie andere vormen kan aannemen, bijvoorbeeld de visie op een enkel transitieproces zoals Hajer en Poorter die omschreven.

De beoogde vervolgacties bepalen aan welk type plan behoefte is, zo is eerder in deze paragraaf geconcludeerd. Aan een 'visie' als ruimtelijk beleidsdocument zijn consequenties verbonden. De visie moet direct doorwerken in ruimtelijke strategieën en interventies. Dat brengt de visie als ruimtelijk beleidsdocument in een spagaat. Een uitgesproken visie veronderstelt een consistent waardestelsel van waaruit de ruimtelijke keuzes worden bepaald. Met een visie kiest een planhouder positie in de waardestrijd die de ruimtelijke planning is. Maar om effectief door te werken in strategieën en interventies, zijn andere partijen nodig, ook partijen die een afwijkende positie innemen in de waardestrijd van de ruimtelijke planning. De beleidsvisie moet met andere woorden boven de partijen uitstijgen om effectief te kunnen zijn.

Juist de behoefte om boven de partijen uit te stijgen, leidt echter al gauw tot documenten die vatbaar zijn voor de kritiek van visie-armoede. Pelzer (2021) over de eerste Nationale Omgevingsvisie uit 2020:

‘...het ingewikkelde met de Nationale Omgevingsvisie is dat er geen overeenstemming is over welke kant het met Nederland op moet. Bijvoorbeeld over de vraag of we wijken in lege weilanden moeten gaan bouwen of binnenstedelijk. Of over de vraag of we nog wel beneden NAP moeten bouwen. Zo’n visie wordt dan al snel een consensusstuk, waar vooral geen dingen in staan waarmee mensen het niet eens zijn. Geen wervend beeld van een wenselijke toekomst’ (p. 39).

Of in de woorden van Beunen c.s. (2016):

‘An obsession with consensus, within a decision making environment that is desensitised and too narrowly defined, renders the power of difference null and void and contributes to the maintenance of a bureaucratic worldview that sees itself as fair, scientific and efficient, while in many cases it is not’ (p. 111-112).

De Amerikaanse planner Throgmorton zocht in 1996 een mogelijke uitweg uit dit dilemma tussen consensus en stellingname met zijn mantra ‘Persuasive storytelling about the future’. Ruimtelijke plannen zouden een overtuigend narratief over de toekomst moeten vertellen (oftewel de achterliggende ideeën en opvattingen in een verhalende vorm bij elkaar brengen). Zo’n narratief inspireert, biedt perspectief en de verschillende partijen in de ruimtelijke ontwikkeling kunnen er houvast aan ontleen.

Als het niet mogelijk is om tijdens de planvorming consensus te bereiken, dan misschien achteraf, door alle opgehaalde informatie (opvattingen, stellingnames, waarderungen; Throgmorton sprak van ‘community stories’) te verbinden in een overtuigend narratief. Het is niet toevallig dat Throgmorton de inspiratie voor zijn betoog opdeed in zijn hoedanigheid van gemeenteraadslid in Iowa City (Throgmorton, 2000). Zijn pleidooien om een nieuwe drinkwaterinstallatie en een te vernieuwen rioleringsysteem op een duurzame wijze te ontwikkelen, vonden geen gehoor bij de politieke meerderheid die het stadsbestuur vormde. In zijn eigen beleving werden zijn wetenschappelijk gefundeerde argumenten met dubieuze retoriek weggezet. In deze politieke turbulentie zouden planners volgens hem moeten optreden als een ‘skilled voice in the flow’, een baken van rust en redelijkheid, steunend op een goed verhaal.

Hemel (2021) haakte aan bij Throgmorton in zijn typering van de planoloog als schrijver van teksten die anderen overtuigen. De verhalen die de planoloog als auteur optekent, moeten volgens hem meer doen dan alleen verstandelijk overtuigen.

Om een vonk te doen overslaan, moeten ze bezielen, 'een gevoel van enthousiasme en diepe beroering' tweeweg brengen (p. 353). In het samenstellen van zo'n narratief, na uitgebreid het oor te luisteren hebben gelegd in de samenleving, zit in Hemels benadering de rol van de planner als 'visionair': 'daarin nadert de planner de rol van kunstenaar' (p. 352-353). Hierin komt opnieuw de verbeeldingskracht terug als onmisbaar element bij pogingen om een dominant waardestelsel in beweging te brengen, zoals eerder ook bij Rorty (1989a), Mouffe (Miessen en Mouffe, 2012) en Alkemade (2020).

Throgmorton is zich er terdege van bewust dat zo'n verhaal nooit krachtig genoeg kan zijn om alle verschillen te overbruggen. Hij stelde:

'...planners are authors of persuasive and future-oriented texts (plans, analyses, reports) that reflect awareness of differing or opposing views and that can be read (constructed and interpreted) in diverse and often conflicting ways' (Throgmorton 1996, p. 121).

'Persuasive storytelling' biedt geen antwoord op de kritiek van de 'postpolitics' op de tendens tot depolitiseren (die overigens pas van de grond kwam nadat Throgmorton zijn ideeën publiceerde, zie paragraaf 3.4.3 over 'de ratio van opvattingen'). Deze benadering plaatst de planning min of meer buiten de politieke arena, in een rol boven de partijen. Hoewel Throgmorton (2003) het intrinsiek-normatieve en daarmee politieke karakter van de verhalen van de planners onderkende, is het wel zijn intentie dat die verhalen in brede kring aanspreken.

De pluriform geworden samenleving 'draait niet meer op grote verhalen, waar grote groepen zich in kunnen vinden' (Boutellier 2021, p. 25). Een eensluidende visie kan niet worden 'opgehaald' in een samenleving waarvan pluriformiteit een wezenskenmerk is. Ook niet als deze ruimte probeert te bieden aan 'their readers' diverse understandings and contextualizations' (Throgmorton 2003, p. 145). Het zou veronderstellen dat deze lezers hun eigen waardestelsel ondergeschikt maken aan het normatieve waardestelsel dat de planner aandraagt. Het maatschappelijk debat blijft gaande, keert terug, en het ontwijken of ontlopen ervan heeft maatschappelijke consequenties. Tegenstanders moeten op zoek naar andere wegen om hun geluid te laten horen. Initiatiefnemers van ruimtelijke projecten die niet zonder meer passen, gaan op zoek naar sluiproutes om hun ideeën toch waar te maken.

Deze spagaat tussen overtuiging en consensus is in een enkele beleidsvisie onoverbrugbaar. Er kan misschien een balans worden gevonden die voor het moment zelf adequaat is, maar die zal snel weer wankelen onder invloed van het doorgaande maatschappelijke debat en de onvoorspelbaarheid van transitieprocessen.

Dat maakt het doortrekken van de beleidsvisie naar ruimtelijke samenhangen op lange termijn heikel. Intussen heeft de verdampende consensus wel zijn nivellerende werking gehad op de overtuigingskracht van de visie.

Om deze redenen is de beleidsvisie niet terug te vinden in de typologie van plansoorten. De behoefte aan een *Leitbild*, een richtinggevend en stimulerend beeld van de toekomstige ontwikkeling, is echter reëel. Niet ieder plan- of ontwikkelingsproces kan vanaf het nulpunt beginnen. Het gangbare moet van het afwijkende kunnen worden onderscheiden. De vraag is echter of daar een beleidsvisie als planologisch document voor nodig is. Elk van de vier prototypische plansoorten met directe beleidsconsequenties (operationeel plan, strategisch plan, spelregelplan en agenderend plan) kan een invulling krijgen die meer of minder visie-georiënteerd is. Met andere woorden: deze plannen kunnen zich naar verhouding sterk baseren op een waardestelsel dat de planhouder zelf aanhangt, of juist een waardestelsel dat (naar inschatting van de planhouder) maatschappelijk breed wordt gedeeld. Al deze plannen borduren voort op eerdere plannen op hogere én op lagere schaalniveaus, waarbij wat sterk is overleeft en wat zich niet weet te bewijzen al snel weer achter de horizon verdwijnt (Candel en Biesbroek, 2016). Ruimtelijke planning is in die zin een evolutionair proces. Het visionaire plan is de enige plansoort die min of meer vanaf een nulpunt begint – dat is precies de reden waarom er geen directe uitvoeringsambities aan verbonden kunnen worden.

4.2.5 Buiten de typologie: het regelgevende plan

De Omgevingswet van 2024 verplicht gemeenten tot het maken van een omgevingsplan en provincies tot het maken van een omgevingsverordening. Hierin nemen zij regels op over de fysieke leefomgeving. Het Rijk doet dat in vier AMvB's (Algemene Maatregelen van Bestuur).⁵⁵ Naar de letter van de definitie zijn al deze instrumenten integrale ruimtelijke plannen. Het zijn immers documenten die voornemens combineren over de ruimtelijke invloeden van alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet. De wet schrijft precies één omgevingsplan per gemeente en één omgevingsverordening per provincie voor. Dat borgt het integrale karakter. Aangenomen mag worden dat als maatschappelijke opgaven buiten het omgevingsplan of de omgevingsverordening worden gehouden, dat een bewuste, afgewogen keuze is.

⁵⁵ Omgevingsbesluit, Besluit Kwaliteit Leefomgeving, Besluit Activiteiten Leefomgeving, Besluit Bouwwerken Leefomgeving.

Hetzelfde geldt voor de waterschapsverordening. Deze is weliswaar thematisch, maar de definitie beperkt de maatschappelijke opgaven tot die 'waar de planhouder zich voor gesteld ziet'. De reikwijdte van een integraal ruimtelijk plan is daarom smaller als een waterschap de planhouder is, dan als een gemeente of een provincie de planhouder is.

Deze instrumenten zouden beschouwd kunnen worden als een zesde prototype, dat van het regelgevende plan. Er is echter voor gekozen om ze buiten het bestek van dit onderzoek te plaatsen. De reden is dat ze zich in de Nederlandse praktijk nadrukkelijk hebben ontwikkeld als uitvoeringsinstrumenten. Conclusies van eerdere planvorming worden er juridisch in vastgelegd. Dat geldt ook voor het omgevingsplan, het instrument dat in de Omgevingswet is gepositioneerd als opvolger van het gemeentelijke bestemmingsplan uit de voormalige Wet ruimtelijke ordening. In het wetgevingstraject werd dit aanvankelijk een 'gemeentelijke omgevingsverordening' genoemd. De naamgeving is gewijzigd in 'omgevingsplan' omdat dit gevoelsmatig meer aansluit bij het instrument van het bestemmingsplan waar het voor in de plaats komt (De Snoo 2024, p. 199).

Ook dit instrument had zich in de praktijk echter al ontwikkeld tot een soortgelijk instrument als een verordening. Het bestemmingplan regelde vooral het bestaande gebruik. Bestemmingswijzigingen werden veelal pragmatisch geregeld, via kleinschalige 'postzegelplannen' of anticipatieprocedures. De Omgevingswet hanteert deze 'afwijkplanologie' als uitgangspunt (Korthals Altes, 2017). Het omgevingsplan wordt niet periodiek integraal herzien, maar het wordt geconsolideerd: het wordt voortdurend op onderdelen gewijzigd (De Snoo 2024, p. 201). Aan die wijzigingen liggen juridisch vrijere plannen ten grondslag. Dat kunnen bouwplannen of operationele ruimtelijke plannen zijn, maar het kan ook een meer visionair of strategisch plan zijn. In de systematiek van de Omgevingswet vindt de beleidsvorming plaats in een omgevingsvisie, krijgt het uitwerking in bijvoorbeeld een 'programma' en behoort het formuleren van algemene regels in het omgevingsplan of de verordening tot het domein van de uitvoering (zie ook paragraaf 5.4).

De Nederlandse 'regelgevende plannen' zijn dus documenten waarin afwegingen over ruimtelijke samenhangen weliswaar neerslaan, maar niet worden gemaakt, terwijl daarin juist de essentie van de ruimtelijke planning schuilt. Ze zijn in die zin vergelijkbaar met subsidieregelingen en bestuurlijke akkoorden: uitvoeringsinstrumenten die het ruimtelijk beleid handen en voeten geven. Om die reden zijn ze buiten de plantypologie gehouden.

4.2.6 Tussen plan en planning: het planproces

Het plan is in de opening van dit hoofdstuk gepositioneerd als een rustpunt binnen de permanente, diverse en veranderlijke activiteit van de ruimtelijke planning. Aan een plan gaat een beleidsvormend proces vooraf. Zo'n 'planproces' is te omschrijven als een specifieke actie (of bundeling van acties) binnen de dagelijkse praktijk van de ruimtelijke planning.

De invalshoek van dit onderzoek, omschreven in het inleidende hoofdstuk 1, is wat de samenleving mag verwachten van de ruimtelijke planning, en wat de integraliteit van het ruimtelijke plan daaraan bijdraagt. Er is veel onderzoek beschikbaar naar de vraag hoe de keuzes in de planning of in een plan tot stand komen, maar die thematiek valt buiten het onderwerp van dit onderzoek.

In deze afbakening zit echter een impliciete aanname die benoemd moet worden. Dat is de aanname dat alle resultaten van het planproces terug te vinden zijn in het plan dat eruit voortkomt. Die aanname doet geen recht aan de werkelijkheid. Wallagh vroeg in zijn dissertatie over structuurplanning uit 1994 al nadrukkelijk om 'oog voor het onzichtbare'. Discussies in de aanloop naar een plan dragen volgens hem bij aan 'een houding die van positieve invloed is op het proces van planning'. Hieraan zijn 'producten' verbonden zoals 'compromissen, steun, vertrouwen, verantwoordelijkheid, betrokkenheid en nieuwe of geïntensiveerde contacten' (p. 357). Vertaald naar het vocabulaire van dit onderzoek: tijdens een planproces groeien de waardestelsels van deelnemers en volgers van het planproces naar elkaar toe, waardoor een stevigere gemeenschappelijke basis ontstaat voor de kennis en de keuzes op basis waarvan vervolgactiviteiten vorm krijgen.

Kanttekening daarbij is dat de buitenwereld zo pluriform blijft als die vóór het planproces al was. Er is een kritische blik nodig op wie die 'deelnemers en volgers' zijn en in hoeverre een gemeenschappelijke basis tussen hen doorvertaald kan worden naar hun achterbannen of partijen die daadwerkelijk aan de lat staan als investeerder, of die rechtstreeks te maken krijgen met de consequenties voor de eigen leefomgeving.

De opbrengst van een planproces kan, naast de keuzes in het plan zelf, dus ook bestaan uit commitment bij betrokken partijen. Het planproces kan het handelingsperspectief oprekken van partijen die nodig zijn voor de uitwerking en uitvoering. Investeerders kunnen er meer zekerheid aan ontleen dat de omgeving waarin hun investeringen moeten renderen toekomstbestendig is en er geen onverwachte concurrentie ontstaat vanuit planontwikkelingen elders. Dat geldt zeker ook voor publieke investeerders, bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, als zij moet besluiten over een dure infrastructuuroplossing die een gebied verder helpt, maar

investeringen in de infrastructuur elders in de regio of het land financieel onhaalbaar maakt. Een voorbeeld is het Integraal Structuurplan van de regio Utrecht. Dat is opgesteld in de vroege jaren negentig, in de aanloop naar de ontwikkeling van de Vinexwijk Leidsche Rijn. Projectdirecteur Van de Hoef in een interview in 2015:

‘Als enige regio koos Utrecht ervoor om zelf een integraal toekomstbeeld te maken en zo te anticiperen op waar het Rijk mee zou komen. Toen is de basis gelegd voor alle, maar dan ook alle strategische keuzes die de regionale ontwikkeling de afgelopen decennia hebben bepaald. Het Máximapark, de Leidsche Rijn-tunnel in de A2, de andere potentiële nieuwbouwlocaties Rijnenburg en Houten-Zuid, de nieuwe infrastructuur en grote landschapseenheden die van verstedelijking gevrijwaard moesten blijven’.⁵⁶

Toegenomen zekerheid die volgt uit een planproces kan ook voor bestuurders relevant zijn. In paragraaf 3.4.1 kwam de ‘rationaliteit van rol en positie’ langs, een door Teisman aangedragen begrip dat duidt op overwegingen bij bestuurders die niet zozeer met de keuzesituatie zelf te maken hebben, maar met de positie van de bestuurder en de consequenties daarvan in volgende situaties. Zo kan een bestuurder ook gebaat zijn bij de wetenschap, opgedaan in een planproces, dat haar of zijn keuze gedeeld wordt door bestuurders met dezelfde portefeuille in andere gremia.

Balz en Zonneveld (2018) wezen op de functie van een ruimtelijk plan om vervolgbesluitvorming te faciliteren, dus om daaropvolgende planprocessen (doorgaans op een kleinere schaal) te vergemakkelijken. Als zodanig opgevat, levert een plan bestuurlijk comfort. Ook zonder keuzes dwingend op te leggen, draagt het plan de argumentatie aan om die keuzes te volgen.

Aanname is wel dat de planhouder van het vervolgplan de waarden van het eerste plan in grote lijnen onderschrijft. Als het eerste plan een andere politieke kleuring heeft dan het tweede, of de omstandigheden zodanig zijn veranderd dat het eerste plan al achterhaald begint te raken, kan ook het tegenovergestelde resultaat ontstaan: dan compliceert het eerste plan de vervolgbesluitvorming. Balz en Zonneveld benadrukten daarom het indicatieve karakter dat zo’n plan moet hebben: ‘a form of planning that does not fully determine outcomes but *frames* argumentation and facilitates negotiation among involved actors’ (p. 364, cursivering in origineel).

⁵⁶ Geciteerd in Van der Wouden (2015), p. 105.

'... plans represent political consent on select spatial-planning rationales and, in this way, provide certainty for operational decisions at later stages. However, plans are also meant to facilitate decision making. They are used to discuss the implications that guiding principles can have when applied to particular regions and places, and can be used to adapt policies on the ground. Plans, therefore, need to be flexible: implying a too definite, unambiguous spatial logic would inherently neglect the spatial and organizational particularities of local situations and could restrain effectuation of national planning by the relevant actors' (Balz en Zonneveld, 2018, p. 363-364).

Zoals gezegd ligt het accent in dit onderzoek op de uitkomst van het plan en de wijze waarop die uitkomst de sociale praktijken beïnvloedt die uiteindelijk leiden tot concrete ruimtelijke interventies. Het onderzoek zoekt naar de meerwaarde van integraliteit dáár bij. Het is denkbaar dat integraliteit meerwaarde heeft voor de 'buitenplanse' resultaten van het planproces, zoals commitment en vertrouwen. Ook die zullen zich echter op termijn moeten vertalen in planologisch resultaat: sterkere of, in de ogen van de planhouder, betere ruimtelijke samenhangen.

4.3 Typologie van plansoorten

In deze paragraaf worden de vijf prototypische plansoorten een voor een verder uitgewerkt. Achtereenvolgens worden beschreven:

- het doel van het plan,
- twee voorbeelden van recente plannen uit de Nederlandse planningspraktijk die in de buurt komen van het betreffende prototype,
- de denkbare planhouder(s),
- het formuleren van de maatschappelijke opgaven (mogelijkheden voor integraliteit zijn daaraan verbonden, integraliteit ontstaat immers als alle maatschappelijke opgaven in het plan zijn betrokken),
- types ruimtelijke samenhang (onderscheiden in paragraaf 3.3),
- de ratio's waarmee ruimtelijke samenhangen vorm en inhoud krijgen (onderscheiden in paragraaf 3.4).

Deze beschrijving leidt tot conclusies over de kansen op integraliteit en responsiviteit die verbonden zijn aan deze plansoorten. Met de twee voorbeelden vindt een eerste spiegeling van de theorie aan de empirie plaats. Hoofdstuk 5 gaat dieper in op de vraag hoe deze plansoorten zich verhouden tot de Nederlandse planningspraktijk.

De volgorde van de plannen is ingegeven door redactionele overwegingen: met deze volgorde laat het verhaal zich het gemakkelijkste vertellen en begrijpen:

- operationeel plan,
- visionair plan,
- strategisch plan, spelregelplan,
- agenderend plan.

Deze volgorde weerspiegelt geen planningslogica. In de huidige planningspraktijk staan plannen niet in een vaste hiërarchische verhouding tot elkaar; er is geen sprake van een vaste volgordelijkheid. In het stelsel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1965 was dat wel het geval. Faludi en Van der Valk (1994) zetten in die context het ‘strategisch plan’ tegenover het ‘projectplan’, waarbij het strategische plan ‘abstract’ en ‘algemeen’ is (‘If it was not abstract and general, it wouldn’t be a strategic plan’, p. 2) en ze strategische planning karakteriseren als ‘overall planning’ (p. 4). Spit, Zoete en Beek (2016) schetsten het beeld dat nationale ‘strategische’ plannen in die tijd werden uitgewerkt in provinciale ‘tactische’ plannen, die op hun beurt werden uitgewerkt in gemeentelijke ‘operationele’ plannen (p. 129).

Tegenwoordig komt het omgekeerde ook frequent voor: een operationeel plan voor een bouwproject of gebiedsontwikkeling, dat voorafgaand of parallel aan het opstellen van een strategisch plan en/of een visie gestalte krijgt. Dit is toegelicht in paragraaf 3.4.4 over de ratio van handelingsperspectieven: een projectgestuurde ruimtelijke ordening. Strategische plannen hebben daardoor een andere rol gekregen, dichter op concrete opgaven of gebiedsprocessen, zoals naar voren kwam in de verhandeling in paragraaf 4.2.3 over ‘selectieve strategische plannen’. Verschillende planprocessen voltrekken zich parallel, op grond van initiatieven op kleine en grote schaal en van verschillende kanten. De vraag aan welk type plan behoefte bestaat, is situationeel bepaald.

Binnen één planproces kan wel een dwingende samenhang worden ervaren tussen verschillende typen plannen. Het is niet ongebruikelijk dat een planproces op de schaalniveaus van de gebiedsontwikkeling en hoger tot verscheidene plannen leidt. Het plan waarin de bestuurlijke keuzes worden gemaakt, kan bijvoorbeeld vooraf gaan door een plan dat de ambities stelt zonder ze uit te werken (vaak een ‘koersdocument’ genoemd), en gevolgd worden door een operationele uitvoeringsagenda en een monitoringssysteem.

Zo'n als dwingend ervaren samenhang tussen verschillende plannen beperkt zich echter tot het betreffende planproces. Ze laat zich niet doorzetten naar de ruimtelijke planning als permanente activiteit. Daarin dienen zich voortdurend veranderingen in de opgaven aan, onverwachte initiatiefnemers, parallelle planprocessen, politieke verschuivingen, lokale afwegingen, vrijkomende terreinen en gebouwen, enzovoort. Een dynamiek kortom die weliswaar beïnvloed kan zijn door het omgevingsbeleid van Rijk, provincie of gemeente, maar wel op zichzelf staat en een eigen planningslogica volgt. Dat maakt dat de vijf genoemde prototypische plansoorten eigenstandig zijn, zonder vaste relatie tot elkaar.

4.3.1 **Operationeel plan**

Doel

Een operationeel plan wordt gemaakt om een concrete gebiedsontwikkeling of een concrete netwerkverbinding (een tracé) vorm te geven. De vervolgstap is normaal gesproken de ontwerpmatige of technische uitwerking van het hele plan of een onderdeel ervan. Binnen dit onderzoek gaat het alleen om planologische plannen, dat wil zeggen plannen waarin actief op zoek is gegaan naar ruimtelijke samenhangen op gebiedsniveau. Bouwplannen vallen daarbuiten; die behoren tot het domein van de architectuur en de bouwtechniek.

Een operationeel plan is bedoeld om *uit te voeren*. Dat definieert de beoogde vervolgactie. Als een operationeel plan gereed en vastgesteld is, worden er contracten getekend en kunnen architecten en/of aannemers aan de slag met de uitwerking.

Er kunnen redenen zijn om bij een concrete gebiedsontwikkeling niet met een enkel operationeel plan te werken, maar met een strategisch plan. Dat is dan gefaseerd uit te werken in operationele plannen op kleinere schaal. Zo'n aanpak vergroot de adaptiviteit van de gebiedsontwikkeling: de ontvankelijkheid voor veranderende omstandigheden, behoeften en ontwikkelingskansen. Dat kan vooral zinvol zijn bij transformaties met een grote complexiteit, in een weinig stabiele omgeving of met kwaliteiten en kansen die op voorhand niet scherp uit te tekenen zijn, zoals de herontwikkeling van een voormalig havengebied nabij een stadscentrum (Rauws, 2017).

Voorbeelden

Een voorbeeld van een operationeel plan in de sfeer van de stedelijke gebiedsontwikkeling is het masterplan voor de Groene Loper in Maastricht (2017, de uitwerking van het stedenbouwkundig plan uit 2009).⁵⁷ Het combineerde de ondertunneling van een gedeelte van de rijksweg A2 door Maastricht met stedelijke vernieuwing en het aaneensmeden van de stadsdelen aan weerszijden. Het resultaat is onder meer een nieuwe stadsboulevard op het tunneldek.

Een voorbeeld uit het landelijk gebied is de Interprovinciale Structuurvisie Meanderende Maas, gemaakt voor het riviertracé tussen Ravenstein en Lith langs de Brabants-Gelderse grens (ontwerpplan 2020).⁵⁸ De directe aanleiding voor dit plan was de riviergeveiligheid: meer ruimte voor de Maas en sterkere dijken. Daar zijn zes andere doelen aan verbonden, bijvoorbeeld voor natuurontwikkeling en waterkwaliteit, landschapswaarden, ondernemerschap en het woonklimaat. Het plan bevat concrete maatregelen over onder meer de inrichting van de dijken, de toegang tot de haven van Oss en de karakteristieke bakenbomen langs de rivieroever, ooit aangeplant als bakens voor de binnenvaart.

Planhouder

Een operationeel plan kan in principe worden gemaakt en uitgevoerd door iedereen die investeert in de leefomgeving. Het kan een publieke partij zijn, een private partij of een publiek-private samenwerking. Omdat gebiedsontwikkeling een zekere schaal veronderstelt, hoger dan het bouwplan, zullen het doorgaans geen incidentele, particuliere partijen zijn die optreden als planhouder.

Aan publieke zijde worden operationele plannen gemaakt door zowel Rijk, provincie, waterschap als gemeente. Aan private zijde kan worden gedacht aan projectontwikkelaars, woningcorporaties, landschapsbeheerders, maar bijvoorbeeld ook energiebedrijven die een nieuwe hoogspanningsverbinding willen aanleggen. Als een private partij een operationeel plan maakt, is betrokkenheid van de overheid over het algemeen onmisbaar, al was het maar om de vereiste wettelijke procedures te doorlopen (zoals de aanpassing van het omgevingsplan).

⁵⁷ www.a2maastricht.nl

⁵⁸ www.meanderendemaas.nl

In de beide genoemde voorbeelden was de planhouder een stuurgroep van overheidspartijen op alle schaalniveaus (gemeente, provincie en Rijk). In het geval van Meanderende Maas zijn ook het waterschap (als trekker) en de Vereniging Natuurmonumenten aangesloten. Bijzonder aan het plan voor de Groene Loper in Maastricht is dat het niet is opgesteld door de (bestuurlijk verantwoordelijke) planhouder zelf, maar tijdens de aanbestedingsprocedure door het bouwconsortium Avenue2. Het is vervolgens door de planhouder omgezet in een Tracébesluit en een aantal bestemmingsplannen.

Formuleren van de opgaven

Een operationeel plan zit dicht tegen de uitvoering aan. De schaalgrootte en de planhorizon zijn in vergelijking met andere plansoorten overzichtelijk. Dat betekent dat de in te lossen maatschappelijke opgaven nauwkeurig zijn geformuleerd. De aanleiding voor het plan vertaalt zich in een concreet programma, bijvoorbeeld voor een x-aantal woningen van een bepaalde typologie, een natuurdoeltype of specifieke voorzieningen. Andere opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet, krijgen de vorm van voorwaarden, ontwerp oplossingen of afgeleide programma's. Dat kan bijvoorbeeld gaan om klimaatadaptiviteit, bereikbaarheid of erfgoedwaarden.

Geredeneerd vanuit planologische zorgvuldigheid, kan een evenwichtig operationeel plan alleen maar integraal zijn. Weliswaar kunnen maatschappelijke opgaven irrelevant worden verklaard voor een specifieke gebiedsontwikkeling of tracékeuze, maar dat is dan een bewuste afweging. Een operationeel plan heeft zoals gezegd de bedoeling om het uit te voeren. Er worden definitieve keuzes in gemaakt. Als daar niet alle relevante opgaven bij worden betrokken, worden er kansen gemist. In het vocabulaire van dit onderzoek: dan blijven denkbare ruimtelijke samenhangen die bijdragen aan het inlossen van maatschappelijke opgaven buiten beeld en kunnen er contraproductieve ruimtelijke samenhangen ontstaan.

Dat een planologisch zorgvuldig operationeel plan alleen maar integraal kan zijn, wil niet zeggen dat operationele plannen in de praktijk altijd integraal zijn. De reden kan bijvoorbeeld liggen in de druk die een bestuurder voelt om snel te ontwikkelen, of in een overheid die te gemakkelijk meegaat met een privaat ontwikkelinitiatief. Een willekeurig voorbeeld van een (naar we mogen aannemen ongewild) niet-integraal operationeel plan is het plan voor woningbouw op het terrein van Exclusiva, een producent van schoonmaakartikelen, in Amsterdam-Noord. De Raad van State oordeelde daarover op 13 maart 2024 dat (in het vocabulaire van dit onderzoek) de samenhang met een nabij gelegen chemisch industriebedrijf onvoldoende in beeld was.⁵⁹ Bij een calamiteit kan een giftige stof vrijkomen die mensenlevens kan kosten (een voorbeeld van een negatieve ‘samenhang via stromen’). De Raad van State oordeelt dat de gemeente geen inzicht heeft gegeven in dit risico en het niet heeft verantwoord, oftewel: de maatschappelijke opgave van een veilige woonomgeving is onvoldoende bij het plan betrokken. Dat maakt het plan niet-integraal. Als het inzicht en de verantwoording wel aanwezig waren, maar het risico bewust ondergeschikt was verklaard aan het belang van woningbouw, zou het plan wel integraal genoemd kunnen worden.

Types ruimtelijke samenhang

Een operationeel plan zit dicht tegen de uitvoering aan. Er is daarom relatief veel aandacht te verwachten voor de samenhangen ‘op locatie’. Er wordt niet gewerkt met gebiedscategorieën maar met concrete plekken en gebieden, en de waarden die daaraan worden verbonden. Zo krijgt het tunneldek boven de A2 in Maastricht een inrichting die de leefbaarheid van omliggende buurten en het stedelijke weefsel versterkt. Het landschap van de Meanderende Maas wordt hoog gewaardeerd, onder meer vanwege de bakenbomen. Deze hebben hun oorspronkelijke functie voor de navigatie in de binnenvaart verloren, maar maken omwille van de kwaliteit van het landschap wel deel uit van het plan.

⁵⁹ <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/maart/bestemmingsplan-exclusiva-hamerkwartier/>

Samenhang 'in het programma' wordt gezocht in een consistent programma voor het plangebied zelf of komt voort uit de beschrijving van de 'opgaven' voor dit plan (volgend uit andere plannen of beleidskaders). Uit beide voorbeelden komt naar voren dat het programma dat de directe aanleiding vormde voor de gebiedsontwikkeling (respectievelijk de weginfrastructuur en de rivierverruiming) niet op zichzelf kon staan. Om tot een duurzame en aantrekkelijke leefomgeving te komen, waren connecties nodig met andere programma's (en de maatschappelijke opgaven waar die uit voortkomen). Een operationeel plan kan programma's bij elkaar brengen.

De samenhang 'via stromen' (met andere gebieden) heeft in elk geval in de voorwaardenstellende sfeer een plaats in een operationeel plan. De invloed op water-, lucht- en verkeersstromen, en mogelijk ook ecologische stromen, komt in beeld via instrumenten als de milieu-effectrapportage. De samenhang via stromen kan ook een prominentere plek hebben. Beide voorbeelden laten dat zien. Het behoorde immers tot de hoofddoelstellingen om de autoverkeersstroom met de daardoor veroorzaakte luchtverontreiniging (A2 Maastricht) dan wel de stroming van het rivierwater (Meanderende Maas) te beheersen.

Samenhang (met ontwikkelingen in andere gebieden) 'door associatie' is denkbaar, bijvoorbeeld als het plan mede bedoeld is om ruimtelijke investeringen elders te stimuleren, maar is niet inherent aan dit type plan.

Vorm en inhoud aan ruimtelijke samenhangen

Zoals uiteengezet in paragraaf 3.4 kan elke samenhang vorm en inhoud krijgen aan de hand van drie ratio's (die van de vakinhoud, opvattingen en handelingsperspectieven), aangevuld met de 'rekenschap van het onkenbare'. De drie ratio's zullen normaliter allemaal een rol spelen. De onderlinge verhouding is afhankelijk van de prioriteitenstelling van de planhouder. Het ligt in de verwachting dat, in vergelijking met andere plansoorten, in een operationeel plan relatief veel belang wordt gehecht aan de 'ratio van opvattingen'. Meer dan andere plansoorten intervenueert een operationeel plan immers direct in de leefomgeving van bewoners, ondernemers en bezoekers. De laag van de 'geleefde ruimte' komt in het vizier. Als de standpunten van direct betrokkenen worden onderschat of genegeerd, bestaat het risico op vervreemding. Aan beide voorbeeldplannen is een intensief participatieproces vooraf gegaan.

Rekenschap van het onkenbare zal vooral vorm moeten krijgen in de uitvoering en na oplevering. De planhorizon is kort, reden waarom er relatief weinig ruimte is voor planuitwerkingen in een later stadium. Het uit te voeren ontwerp kan wel ruimte laten voor verschillende vormen van gebruik. Rekenschap van het onkenbare kan op die manier onderdeel worden gemaakt van de uitvoeringsstrategie, bijvoorbeeld door niet alles op voorhand in te vullen, te werken met vormen van tijdelijk ruimtegebruik en te reageren op eerste ervaringen. Met name na de kredietcrisis, toen steden kampen met leegstand en krimp, is hier veel ervaring mee opgedaan. De ontwerpers Bergevoet en Van Tuijl stelden in die periode een uitgebreide inventarisatie op van voorbeelden en beschikbare instrumenten in het stedelijke domein. Zij pleitten ervoor niet met eindbeelden te werken, maar juist met startbeelden (2013, p. 41).

Conclusie

Dankzij de positie dicht bij de uitvoering en het daaraan verbonden kleine plangebied is integraliteit in het operationele plan mogelijk; zelfs wenselijk om aan alle opgaven (waar de planhouder zich voor gesteld ziet) tegemoet te kunnen komen. Daarbij kunnen ook opgaven met betrekking tot de geleefde ruimte betrokken worden (zoals de binding van bewoners met hun leefomgeving). Om tot voldragen afwegingen te komen, zal zowel de ratio van de vakinhoud, de ratio van opvattingen als de ratio van handelingsperspectieven worden aangesproken. In vergelijking met andere plansoorten is een relatief grote nadruk op de ratio van opvattingen te verwachten: weten hoe er in de omgeving tegen het gebied en de voornemens daarvoor wordt aangekeken. Kansen op responsiviteit kunnen worden gevonden in het ontworpen resultaat en in de uitvoeringsstrategie, maar in een operationeel plan moet normaal gesproken alles passen. De metafoor van de legpuzzel is op zijn plaats. De gekozen ruimtelijke inrichting schept voorwaarden voor de manier waarop toekomstige gebruikers van het gebied hun praktijken uitoefenen.

Doel

Een visionair plan is gestoeld op een ander waardestelsel dan op dat moment in de samenleving dominant is. Het gaat uit van andere waarden of een andere prioritering van waarden, en laat zien hoe een plangebied zich zou kunnen ontwikkelen als die waarden breed worden omarmd. Het doel is om geesten in beweging te krijgen, zodat de ruimtelijke planning en de feitelijke ruimtelijke ontwikkeling zich die richting op gaan bewegen. De beoogde vervolgactie is normaliter een maatschappelijk debat. Dat zal immers nodig zijn voordat de gepropageerde waarden gemeengoed worden.

Het plan moet *voorstelbaar* zijn, wil het effect sorteren. Omdat het van een ander waardestelsel uitgaat dan op dat moment dominant is, is uitvoering van het plan niet te verwachten.

Voorbeelden

In 2021 lanceerden vier natuurorganisaties in Friesland het plan Natuerlik Fryslân 2050.⁶⁰ Zij laten daarin zien 'hoe we gebruik kunnen maken van natuurlijke processen in het landschap om de grote opgaven van deze tijd in samenhang uit te werken' (p. 3). Het is een typisch voorbeeld van een visionair plan. Natuurlijke waarden staan voorop (anders dan in de praktijk van dat moment): gebruik maken van natuurlijke processen, uitgaand van een robuust watersysteem en de kwaliteiten van de ondergrond. Deze waarden worden in verband gebracht met 'de grote opgaven van deze tijd'. Dat mondt uit in toekomstbeelden voor vijf Friese cultuurlandschappen.

Een voorbeeld dat meer vanuit het stedelijke netwerk is opgezet, is de tapijtmecropool Brabant. In 2014 is ontwerpend onderzoek verricht naar ontwikkelingskansen voor de Brabantse steden, als onderdeel van de Internationale Architectuurbiënnale.⁶¹

⁶⁰ www.itfryskegea.nl/nieuws-publicaties/natuerlik-fryslan-2050/. De vier opdrachtgevers zijn It Fryske Gea, de Vereniging Natuurmonumenten, de Friese Milieufederatie en Staatsbosbeheer. Het ontwerp is van Peter de Ruyter Landschapsarchitectuur i.s.m. Altenburg & Wymenga ecologisch onderzoek.

⁶¹ G. Brugmans en J. Strien, red. (2014), *IABR-2014-Urban by Nature* (citaten p. 216 en 217). Rotterdam: IABR. Opdrachtgevers zijn het IABR, BrabantStad en de waterschappen van Noord-Brabant; het ontwerp is van Architecture Workroom Brussels, Floris Alkemade Architect en LOLA Landscape Architects.

De ontwerpers omschreven deze exercitie als een ‘zoektocht naar nieuwe principes die zich onttrekken aan de vastgeroeste ontwikkelingslogica’, met andere woorden de introductie van nieuwe waarden in de ruimtelijke planning. Hun conclusie is dat ‘ingezet moet worden op de herontwikkeling van het tapijt: nieuwe economische dragers rond kwalitatief wonen, landschappelijk recreëren en innovatief ondernemen moeten verbonden worden aan de wateropgave’. Het water werd geïdentificeerd als de draden waarmee het tapijt geweven wordt. Het toekomstbeeld dat daaruit resulteert, is daadwerkelijk in een levensgroot tapijt van 12 bij 3 meter geweven en wordt geëxposeerd in het provinciehuis van Noord-Brabant.

Planhouder

Iedereen kan in principe een visionair plan maken, van een wijkvereniging tot een belangenorganisatie, van een onderzoeksinstituut tot basisschoolleerlingen. Het kan ook een openbaar bestuur zijn, maar dat is aan beperkingen gebonden. Een visionair plan is niet bedoeld om direct door te vertalen in beleidsmaatregelen – daarvoor is de afstand tot het dominante waardestelsel van dat moment immers te groot. Dat kan wel de verwachting zijn als een openbaar bestuur een plan publiceert. Het Nederlandse coalitiemodel kan bovendien een nivellerend effect hebben op de waardestelsels die de verschillende coalitiepartijen inbrengen. Als een openbaar bestuur toch behoefte heeft aan een visionair plan, ligt een status als ‘ontwerpend onderzoek’ voor de hand (zoals in het Brabantse voorbeeld). Dat geeft bestuurders de gelegenheid om desgewenst enige afstand te nemen van de conclusies.

Visionaire plannen zijn niet per se groots en meeslepend, zoals de beide voorbeelden wel min of meer. Ze kunnen ook ingezet worden om een specifiek belang onder de aandacht te brengen. Dan roept deze vorm van planning herinneringen op aan de activistische ‘pleitplanologen’ (oftewel ‘advocacy planning’, gepropageerd in 1965 door Davidoff). Zij kwamen in de jaren zeventig op voor groepen die zij als achtergesteld beschouwden in informatie- en machtspositie. Ook hun doel was om een omslag in het denken teweeg te brengen. Allmendinger (2017): ‘Under an advocacy approach there would be multiple plans prepared by different groups. Some of these plans would be in direct contradiction to the plan drawn up by the public authority. (...) The result would be a competition of ideas’ (p. 151-152).

Formuleren van de opgaven

De planhouders van visionaire plannen hebben een relatief grote vrijheid in het formuleren van de maatschappelijke opgaven waar ze zich voor gesteld zien. Zeker als ze kiezen voor een lange termijn en een groot plangebied, kunnen de opgaven in algemene bewoordingen gesteld zijn. 'Een duurzaam energiesysteem' bijvoorbeeld, in plaats van gekwantificeerde opgaven voor windturbines, zonnepanelen en andere energiebronnen, of 'een rechtvaardige stad'. Een succesvol visionair plan geeft richting aan mogelijke specificaties van zulke algemeen gestelde opgaven in strategische of operationele plannen die erop kunnen volgen.

Een visionair plan is nauw verbonden aan de missie van de organisaties die optreden als planhouder. Het ligt vaak voor de hand om die missie in het geheel door te vertalen naar ruimtelijke invloeden, niet slechts op een enkel onderdeel. Is dat het geval, dan gaat het visionaire plan in op alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet en is het integraal. Het plan 'Natuerlik Fryslân 2050' bijvoorbeeld zet het belang van natuurlijke processen voorop. Dat is een directe doorvertaling van de missie van de vier organisaties die samen de planhouder vormen. Van daaruit legt het plan verbanden met onder meer de toekomst van de agrarische productie en het woonmilieu, onderwerpen die de natuurlijke processen rechtstreeks raken. De mobiliteitstransitie heeft daarentegen geen plek in het plan. Die rekent de planhouder niet tot de opgaven waar die zichzelf voor gesteld ziet (of de ruimtelijke invloeden worden verwaarloosbaar geacht, maar dat is in dit voorbeeld onwaarschijnlijk). Een visionair plan over de mogelijke ruimtebehoefte en ruimtelijke invloed van een enkele opgave (of cluster van opgaven) is echter ook goed denkbaar, bijvoorbeeld in de vorm van ontwerpend onderzoek (Van Schaick 2024, zie ook het tekstkader over Circulair Zuid-Holland verderop in dit hoofdstuk).

Types ruimtelijke samenhang

Zoals een planhouder van een visionair plan veel vrijheid heeft in het formuleren van de maatschappelijke opgaven, heeft deze ook veel vrijheid in het bepalen welke ruimtelijke samenhangen opgezocht worden. Als we uitgaan van een plan met een horizon van minstens enkele decennia en voor een regionaal of groter plangebied, ligt het voor de hand om in te zetten op samenhangen via stromen en in het programma. Juist deze samenhangen kunnen zich manifesteren op de langere termijn en op een groot schaalniveau. We zien dat in de tapijmetropool van Brabant. Bijzonder is dat niet op de verkeersinfrastructuur wordt ingezet, wat bij een ontwerpstudie voor een stedelijk netwerk verwacht zou kunnen worden, maar op waterstromen.

Het watersysteem wordt gepresenteerd als het enige systeem 'dat dwars door de tapijtstructuur heen snijdt en binnenstedelijke opgaven met die van het buitengebied verbindt'.⁶²

Samenhangen op locatie kunnen ook worden opgezocht, afhankelijk van de opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet. Dat is te zien in het Friese plan, waarin bodemsoorten en landschapskwaliteiten een hoofdrol vervullen. Ruimtelijke samenhangen 'door associatie' doelen op de invloed op andere gebieden dan het plangebied doordat de feitelijke of verwachte ruimtelijke interventie initiatieven elders tot gevolg heeft. Deze zijn moeilijk voorstelbaar bij dit plantype, omdat visionaire plannen niet zijn bedoeld om concrete voornemens over ruimtelijke interventies te presenteren.

Vorm en inhoud aan ruimtelijke samenhangen

Logischerwijze rust een visionair plan doorgaans sterk op vakinhoudelijke kennis. Het doel is om het collectieve waardestelsel in beweging te krijgen. Dan is kennis van (bestaande) opvattingen geen geschikte basis. Deze plannen zijn niet gericht op consensus, wel op overtuigingskracht en verbeelding. Vanuit een min of meer specifiek wereldbeeld werken ze de ruimtelijke weerslag van de door hun gewenste of voorziene ontwikkelingen uit. Ze dragen bij aan de maatschappelijke wilsvorming, buiten de politieke arena's om, maar wel gericht op beïnvloeding van het debat dat daar wordt gevoerd.

Kennis van handelingsperspectieven doet minder terzake, omdat het plan niet primair op handelen (of uitvoeren) is georiënteerd. Een overweging kan hooguit zijn dat inbreng van kennis van opvattingen of van handelingsperspectieven de acceptatie van het visionaire plan kan vergroten, en daarmee de effectiviteit. Het moet immers wel voorstelbaar zijn.

⁶² G. Brugmans en J. Strien, red. (2014), *IABR-2014-Urban by Nature*, p. 217.

Conclusie

Het visionaire plan is een plansoort waarbij een integrale benadering goed tot zijn recht kan komen, juist omdat het op afstand van de uitvoering staat. Het hoeft zich niet al te veel rekenschap te geven van onzekerheden in de driehoek ruimte, toekomst en beleid (verbonden aan respectievelijk de gelaagdheid van de ruimte, de complexiteit in de ruimtelijke ontwikkeling en de correctie van de democratische macht). Zo is ook een directe aansluiting bij sociale praktijken, 'wat er gebeurt in de ruimte', niet nodig voor een plan met een onderzoekend karakter voor de lange termijn. Een visionair plan maakt aanschouwelijk tot welke toekomst een alternatief waardestelsel kan leiden. Het redeneert vanuit het ruimtelijk integratiekader en probeert zo niet alleen het beleid, maar ook de sociale praktijken te beïnvloeden. Dat maakt de metafoor van de legpuzzel adequaat.

4.3.3 Strategisch plan

Doel

In algemene zin gesteld, combineert een 'strategisch ruimtelijk plan' een of meer doelstellingen voor de ruimtelijke ontwikkeling op lange of middellange termijn met een aanpak om die doelstellingen te bereiken. Beunen c.s. (2023) stelde dat het woord 'strategie' volgens hedendaagse definities doorgaans omvat: 'maintaining a balance between ends, ways and means; (...) identifying objectives; and (...) the resources and methods available for meeting such objectives' (p. 386). Van den Broeck (2004) benoemde het bereiken van doelen en de manier om daar te komen als de twee elementen van een strategie (p. 172), en omschrijft in het verlengde daarvan strategische planning als 'a social process aimed at designing and realising an intended spatial development of a given area' (p. 173).

Het primaat kan zowel bij de doelstellingen als bij de aanpak liggen, of ergens halverwege: een strategisch plan kan handelingsruimte bij doelstellingen zoeken of activiteiten stimuleren zonder op voorhand een vastomlijnd ruimtelijk doel te schetsen. Een voorbeeld is een plan dat particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw wil stimuleren. De ambitie daarachter is niet het fysieke resultaat, maar de vrijheid voor mensen om zelf hun huis te (laten) ontwerpen en bouwen.

Meer dan bij een operationeel of een visionair plan, is het denkbaar dat de ruimtelijke dimensie maar één van de dimensies van het plan is, en dat het plan ook sociale, economische of culturele maatregelen bevat. Een strategisch plan voor woningbouw kan bijvoorbeeld ook gaan over de financiering en het opdrachtgeverschap, de beschikbaarheid van bouwvakkers en bouwmaterialen, de capaciteit op gemeentehuizen, enzovoort. Er is dan niet zozeer sprake van een strategisch ruimtelijk plan, maar van een strategisch gebiedsplan met een ruimtelijke component. Voor een woonwijk kan zo'n plan kan bijvoorbeeld ook gaan over toegang tot onderwijs, energiearmoede of ouderenzorg. Ruimtelijke doelstellingen zijn dan een middel om een groter doel te realiseren.

Uitgangspunt bij een strategisch plan is dat er iets moet gebeuren om het doel of de activiteiten te realiseren. Er is actie nodig. In de ruimtelijke planning gaat het normaliter ook om acties van andere partijen dan de planhouder. Het plan wordt doorgaans vastgesteld door een openbaar bestuur, maar het openbaar bestuur treedt lang niet altijd zelf op als opdrachtgever voor ontwikkeling of beheer. En als het dat wel doet, bijvoorbeeld bij opgaven rond infrastructuur, is het voor het doelbereik afhankelijk van andere partijen, zoals vervoerders, netbeheerders, andere overheidsorganen en grondeigenaren.

De beoogde vervolgacties zijn veelal afspraken met partijen die nodig zijn voor de uitvoering: uitvoeringsprojecten op korte termijn, abstractere doelstellingen of ontwikkelprincipes op langere termijn. Veronderstelde keteneffecten kunnen deel uitmaken van het plan: het aankondigen van een of meer vliegwielprojecten die naar verwachting derden inspireren om zelf initiatieven te nemen, die ook weer bijdragen aan de geformuleerde doelstelling.

Van de plantypes legt het strategisch plan het meest direct het verband met sociale praktijken (paragraaf 3.5.2). De ambitie van een strategisch plan is dat het deze sociale praktijken inzet om de doelstellingen van het plan te bereiken. Dat leidt direct tot twee kenmerken van het strategisch plan als prototype: het is gemaakt in nauwe samenwerking met mensen en organisaties achter deze praktijken (want sociale praktijken zijn divers en op afstand moeilijk te doorgronden: ze leiden niet vanzelf tot een coherent beeld), en het anticipeert op verwachte én onverwachte bewegingen in deze praktijken (want ze staan onder invloed van veranderende waarden en condities).

Waar een visionair plan 'voorstelbaar' is en een operationeel plan 'uit te voeren', is een strategisch plan '*uitvoerbaar*'. Het beoogd resultaat van het strategische ruimtelijke plan is dat het vizier bij alle betrokken partijen op scherp staat en in dezelfde richting, zodat afspraken gemaakt kunnen worden over de acties op korte termijn en de doelstellingen op lange termijn.

Voorbeelden

Een voorbeeld van een strategisch ruimtelijk plan is de planvorming over de stedelijke intensivering langs de spoorlijn tussen Dordrecht via Rotterdam en Den Haag naar Leiden en Zoetermeer (de 'Oude Lijn'). Deze brengt investeringen in het regionaal openbaar vervoer samen met binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen nabij hoogwaardig openbaar vervoer. De basis voor deze strategische planvorming is gelegd kort na 2000, via ontwerpend onderzoek voor wat toen 'Stedenbaan' werd genoemd.⁶³ Het programma functioneerde aanvankelijk als een visionair plan: het maakte de discussie los (Colombo c.s., 2018). Die discussie leidde uiteindelijk tot de aanwijzing van dertien 'primaire transformatielocaties'. Verantwoordelijk voor deze prioritering was de 'Verstedelijkingsalliantie' bestaande uit acht gemeenten, de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag en de provincie Zuid-Holland. Gesteld werd dat de realisatie samenhangt met investeringen in de capaciteit van het openbaar vervoer. Dit plan (dat in zijn samenhang alleen in een informeel 'pamflet' is vastgelegd⁶⁴) is verwerkt in de Woondeal die de partners van de Verstedelijkingsalliantie in 2019 sloten met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en in datzelfde jaar in het Integrale Verstedelijkingsakkoord voor de zuidelijke Randstad. Het krijgt zijn beslag in de formele plandocumenten van de betrokken overheden.

Een actueel voorbeeld van een strategisch gebiedsplan is het Toekomstplan van het Nationaal Programma Heerlen-Noord (2022). Het gebied bestaat uit een aantal wijken waar bij elkaar 55.000 mensen wonen. Na de sluiting van de mijnen zijn deze wijken in een negatieve spiraal terechtgekomen waar het moeilijk uit ontsnappen bleek. Het Toekomstplan bevat alarmerende cijfers over laaggeletterdheid, de arbeidsparticipatie, de levensverwachting, de kwaliteit van de woningen en de veiligheid. Decennia van beleid om deze wijken een beter perspectief te geven, hadden niet het beoogde effect. Om die reden is in 2021 gekozen voor een intensieve aanpak in de vorm van een 'nationaal programma', een directe samenwerking tussen gemeente, rijksoverheid en andere partijen. Het Toekomstplan is meer dan een ruimtelijk plan. 'Gezondheid en leefomgeving' is een van de vier thema's aan de hand waarvan het is opgebouwd. De andere drie zijn talentontwikkeling, werken en bestaanszekerheid, en leefbaarheid en veiligheid.

⁶³ Bestuurlijk Platform Zuidvleugel (2006): *Regionale Verkenning Stedenbaan*.

⁶⁴ <https://www.verstedelijkingsalliantie.nl/assets/files/pamflet-november21.pdf>

Planhouder

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat een overheid, als verantwoordelijke voor de ruimtelijke planning, het initiatief neemt voor een strategisch plan. De overheid zal het echter niet autonoom kunnen opstellen. Zij zal aansluiting moeten zoeken bij de partijen die nodig zijn voor de uitvoering, wil het plan effectief zijn. Van den Broeck c.s. (2010): 'De beleidsopties in een strategisch 'plan' voor een gebied of thema kunnen zeker niet enkel afkomstig zijn van ruimtelijke planning alleen. Andere sectoren en sleutelactoren moeten ook ruimte krijgen om hun eigen belangen in het plan in te schuiven. Dit vereist een volgehouden betrokkenheid, vanaf een zeer vroeg stadium in het beleidsproces' (p. 16).

Dit is het terrein van de coalitieplanologie (zie paragraaf 3.4.4 over 'de ratio van handelingsperspectieven'). De planhouder kan een coalitie zijn, bijvoorbeeld verenigd in een stuurgroep of een regionale samenwerkingsorganisatie. Zo'n coalitie brengt partijen samen die verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de uitvoering en daarvoor nodig zijn. De planhouder kan ook een enkele overheid zijn, die zelf de bestuurlijke verantwoordelijkheid houdt maar het plan opstelt in een vorm van cocreatie.

Aan het Nationaal Programma Heerlen-Noord zijn tientallen 'alliantiepartners' verbonden. Van het Openbaar Ministerie tot de Peuteropvang Heerlen, van de woningcorporaties tot de huisartsenorganisatie voor Oostelijk Zuid-Limburg. Zij staan grotendeels aan de lat voor de uitvoering. In Zuid-Holland was aanvankelijk het informele samenwerkingsverband van de Verstedelijkingsalliantie de planhouder. Nadat de plannen formeler werden, kwam het planhouderschap terecht bij de publieke partners. Samenwerking met andere partijen, zoals ProRail en de vervoersbedrijven, had hier een indirecte vorm. De dertien binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen die prioriteit kregen, waren al langer in beeld en in meer of mindere mate uitgewerkt. Kennis van bouwers en ontwikkelaars en specifieke gebiedskennis hebben via die lijn de strategische planning gevoed.

Een intern strategisch plan kan in principe ook bestaan. Daarin neemt een overheid of andere organisatie op hoe ze de middelen die haar ter beschikking staan inzet om de ruimtelijke doelen die ze zelf stelt dichterbij te brengen. Dus ook bijvoorbeeld welke samenwerkingen ze nodig acht, met wie en op welke manier. Zo'n plan kan wel integraal zijn, maar heeft slechts een interne functie. Het is eerder te zien als inbreng in de ruimtelijke planning dan als onderdeel ervan. Daarom blijft het hier verder buiten beschouwing.

Formuleren van de opgaven

Een van de belangrijkste functies die een strategisch ruimtelijk plan kan hebben, is het 'verruimtelijken' van een maatschappelijke opgave. Dat betekent dat het plan een beeld oplevert welke ruimtelijke invloeden de planhouder accepteert of zelfs nastreeft. Het maakt bijvoorbeeld de slag van 'energietransitie' als opgave naar 'de bouw van windmolens en zonnevelden', of van 'compacte verstedelijking' en 'mobiliteitstransitie' naar een programma voor de verdichting van stationsomgevingen en een frequentere spoorverbinding. Een ander actueel voorbeeld is de stap van waterveiligheid naar sterkere dijken en meer ruimte voor het water. Bij deze 'verruimtelijking' spelen de achterliggende waarden een rol, maar ook de mogelijkheden om koppelingen te leggen met andere maatschappelijke opgaven.

Samenwerking met uitvoerende partijen (zoals woningcorporaties en landschapsbeheerders) is een voorwaarde om tot een plan te komen dat voldoet aan de verwachting van uitvoerbaarheid. Achter elke maatschappelijke opgave staan community's van mensen en organisaties die zich daar verantwoordelijk voor voelen. Hun 'praktijken' moeten bijdragen aan de beoogde ruimtelijke samenhangen. Die praktijken zijn niet alleen afhankelijk van de ruimtelijke mogelijkheden, bleek uit paragraaf 3.5.2. Ze worden ook beïnvloed door persoonlijke ambities en, belangrijker in de context van strategisch-ruimtelijke planning, factoren als sociale verhoudingen, economische ketens en de klimaatverandering. In hun praktijken (of: bezigheden) integreren deze organisaties deze structuren of systemen en reageren ze op veranderingen erin. Disrupties komen het eerst bij hen binnen. Een responsief strategisch plan laat daar ruimte voor, bijvoorbeeld door een fasering aan te brengen tussen concrete gebiedsontwikkelingen op korte termijn en afspraken over doelstellingen op langere termijn, maar ook door de samenwerking na vaststelling van het plan te continueren en nauwkeurig de vinger aan de pols te houden.

Zo vormen de praktijken die ontstaan rond maatschappelijke opgaven integratieplatforms op zichzelf. Dat maakt integraliteit van een strategisch ruimtelijk plan onwerkelijk: te onhanteerbaar om realistisch te zijn. Het zou neerkomen op het ruimtelijk integreren van integratieplatforms, een soort meta-integratie. De beide voorbeelden zijn dan ook niet integraal. Er is een hele reeks maatschappelijke opgaven die wel tot de verantwoordelijkheden van de betreffende overheden worden gerekend, maar niet in het Zuid-Hollandse Verstedelijkingsakkoord dan wel het Nationaal Programma in Heerlen terugkomen.

Omdat samenwerking wordt gezocht met partijen die de feitelijke uitvoering voor hun rekening nemen, ligt een keuze voor het schaalniveau van stadsdeel, stad of regio het meest voor de hand. Dat schaalniveau maakt het mogelijk om uitspraken te doen over concrete gebieden en afspraken te maken met organisaties die actief zijn in dat gebied. Een strategisch plan kan ook op een hoger schaalniveau worden gemaakt, maar dan zal doorgaans met koepelorganisaties worden samengewerkt. De afstand tot de uitvoering (het operationele niveau) is dan groter, dus het responsieve vermogen bij nieuwe ontwikkelingen is kleiner. Er kan al gauw behoefte gaan ontstaan aan een volgend strategisch plan, op een kleinere schaal en met partners die dichter op de feitelijke uitvoering zitten.

Types ruimtelijke samenhang

Alle vormen van samenhang (op locatie, in het programma, via stromen en door associatie) kunnen onderdeel zijn van het strategisch plan – sterker: als er vormen van samenhang in ontbreken, zou dat een bewuste keuze moeten zijn. Samenhangen op locatie komen op het operationele niveau nog uitgebreider aan bod, maar voor de andere drie is het strategische plan een essentiële schakel.

Het kan een *programma* concreet maken, verdelen over locaties of zoekgebieden en in verband brengen met andere programma's. De samenhang die de Zuid-Hollandse Verstedelijkingsalliantie legt tussen de verdichting in stationsomgevingen en investeringen in de capaciteit van het spoorwegnet is daar een voorbeeld van. Het kan *stromen* van verkeer, water, stoffen (door de lucht) en natuur bij de afweging betrekken voordat locatiekeuzes zijn bepaald. En een strategisch ruimtelijk plan kan inspelen op samenhang door *associatie* door bijvoorbeeld investeringen aan te kondigen die als een katalysator voor verdere gebiedsontwikkeling kunnen functioneren of kennis opleveren waar uitvoerende partijen in een verdere toekomst hun besluiten op kunnen baseren. Het toekomstplan voor Heerlen-Noord bevat bijvoorbeeld de ambitie om 'een rol als proeftuin voor de stad, de streek en de overige vijftien gebieden in het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid' te vervullen (p. 17).

In het identificeren en selecteren van ruimtelijke samenhangen en er vorm en inhoud aan geven, ligt de toegevoegde waarde van de ruimtelijke planning, bleek in paragraaf 3.3.3. Dit betekent dat specifieke planologische inbreng bij een strategisch plan niet gemist kan worden, ook niet als het zich concentreert op een enkele opgave of een cluster van opgaven. Er mag van worden verwacht dat het integratief is, oftewel dat het verbanden legt met andere relevante opgaven.

Hierin verschilt een prototypisch strategisch ruimtelijk plan van een sectorplan waarmee een belangenorganisatie of een overheidsdienst een positie probeert te verwerven in de integrale ruimtelijke planning van het Rijk, een provincie of een gemeente. Een prototypisch strategisch ruimtelijk plan is op zichzelf niet integraal, maar maakt wel deel uit van de integrale planning.

Vorm en inhoud aan ruimtelijke samenhangen

Een strategisch plan kan niet zonder de ratio van de vakinhoud en het lijkt op voorhand niet onlogisch om ook de ratio van opvattingen erbij te betrekken. Het karakteristieke verschil met de andere plantypes is het gewicht dat verbonden moet worden aan de ratio van handelingsperspectieven. Een strategisch plan heeft immers het doel om het handelen van uitvoerende partijen aan te sturen. Zeker als dat om actieve ruimtelijke interventies gaat (en niet om het verbieden van interventies) kan dat alleen effect sorteren als aansluiting wordt gezocht bij het handelingsperspectief van de uitvoerende partijen.

Conclusie

Het strategisch plan neemt een sleutelpositie in binnen een responsieve ruimtelijke planning. Het vormt de schakel tussen de generieke koers die een overheid volgt in het selecteren van en invulling geven aan gewenste ruimtelijke samenhangen, en de investeringsbeslissingen en praktijken van partijen die de ruimtelijke ontwikkeling feitelijk gestalte geven. Het plan moet de planhouder in staat stellen om te reageren op het ritme waarin de sociale praktijken zich vormen (voor zover die praktijken maatschappelijk gewenst zijn), vooral als ze het onregelmatige en onvoorspelbare ritme volgen van een transitie. Het ruimtelijk integratiekader volgt met andere woorden het integratiekader van de praktijken. De bijpassende metafoor is niet die van de legpuzzel, maar die van de vloeibare samenleving. Juist deze plansoort biedt daardoor de minst goede voorwaarden voor integraliteit. Die conclusie brengt met zich mee dat integraliteit in een responsieve ruimtelijke planning ergens anders gezocht moet worden dan in de strategische ruimtelijke plannen.

Doel

Er ontstaat behoefte aan een spelregelplan als de feitelijke ruimtelijke ontwikkeling en de al dan niet planmatige mechanismes daarachter te onvoorspelbaar worden geacht om op lange termijn of op grote schaal in samenhang te benaderen, maar wel de behoefte bestaat om (politiek) richting te geven aan de ruimtelijke samenhangen die uiteindelijk de kwaliteit van de leefomgeving bepalen. Het spelregelplan is (net als het hierna te behandelen agenderend plan) een optie om de integraliteit van de ruimtelijke planning te bewaken, als integraliteit in een enkel strategisch ruimtelijk plan niet haalbaar wordt geacht. 'Spelregels' zijn op te vatten als dominante waarden of daarvan afgeleide ontwikkelprincipes waarmee de planhouder vorm en inhoud wil geven aan de te leggen ruimtelijke samenhangen, zonder ze op concrete gebieden of locaties toe te passen. Een prototypisch spelregelplan hoeft geen plankaart te bevatten. Zodra spelregels gedifferentieerd worden naar gebiedscategorie, zal er echter al wel behoefte kunnen ontstaan aan een kaartbeeld.

Spelregels kunnen direct zijn afgeleid uit maatschappelijke opgaven (bijvoorbeeld: 'elke ontwikkeling draagt bij aan herstel van de biodiversiteit') of voor bredere ontwikkelingen staan. Een voorbeeld van de laatste zijn de 'afwegingsprincipes' die een centrale positie innemen in de eerste Nationale Omgevingsvisie (2020): '(1) combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies; (2) kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal; (3) afwentelen wordt voorkomen' (p. 73 e.v.). De beoogde vervolgactie van de spelregels is toepassing bij concrete ruimtelijke interventies: een goed spelregelplan moet *toepasbaar* zijn.

Voorbeelden

De omgevingsvisie 'De kwaliteit van Brabant' van de provincie Noord-Brabant (2018) bevat elementen van een spelregelplan. De provincie noemt in haar omgevingsvisie 'maatwerk de nieuwe standaard'. 'Met de huidige en volgende generaties op ons netvlies grijpt het provinciaal bestuur de Omgevingsvisie aan als kans om privaat, maatschappelijk en publiek handelen en beslissingen over ontwikkelingen met elkaar in samenhang te brengen. De ruimte om te handelen ontstaat door te werken vanuit doelen in plaats van instrumenten' (p. 5). Er is een hoofdstuk gewijd aan de 'kernwaarden voor het handelen door de provincie', waarbij de ruimtelijke samenhangen worden verbeeld in de drieslag 'diep, rond en breed kijken'.

‘Diep’ duidt op de ondergrondse water- en bodemlagen, ‘rond’ op combinaties van opgaven en kansen en ‘breed’ op de verschillende gezichtspunten, meningen, wensen, ideeën en belangen bij betrokken partijen. Een volgend hoofdstuk beschrijft de hoofdopgaven voor de toekomst. De provincie benoemt daarin wat zij ‘in ieder geval gaat doen’.

In ‘Panorama Nederland’ (2018) stelde het toenmalige College van Rijksadviseurs een aantal spelregels voor om de toekomstige ontwikkeling van Nederland vorm te geven. Het deed dat nadrukkelijk vanuit de ruimtelijke samenhang. Voorbeelden van aangedragen spelregels zijn ‘Alle daken maximaal benutten voor het opwekken van zonne-energie’ en ‘footloose indoor landbouw op de minst vruchtbare gronden’ (beide p. 100). De verbeelding is vormgegeven als een gefingeerd landschap op ooghoogte met aandacht voor de ondergrond, dus niet op een plankkaart. Het document combineert een spelregelfunctie met een agenderingsfunctie. Het benoemt de ‘principes’ achter de spelregels, variërend van enkelvoudige opgaven (‘Optimaliseer snelle (inter)nationale treinverbindingen’) tot gesuggereerde samenhangen (‘Stimuleer nabijheid: concentreer en meng woningbouw met ander stedelijk programma’).

Planhouder

In principe kan iedereen optreden als planhouder van een spelregelplan, zowel overheden en adviesorganen als maatschappelijke organisaties die een specifiek belang bepleiten. Van de genoemde voorbeelden heeft er één, de Brabantse omgevingsvisie, een bestuurlijke status en de ander, Panorama Nederland, een adviesstatus. Een adviesstatus geeft gelegenheid om spelregels geprononceerder te formuleren. De Brabantse omgevingsvisie wil het handelen bevorderen en moet daarom bewegingsruimte en afwegingsruimte laten. Dat klinkt bijvoorbeeld door in het woord ‘graag’ in de formulering ‘Bij ontwikkelingen en projecten versterken we graag de cultuurhistorische kwaliteit en daarmee de identiteit van het gebied’. Juist vanwege die gewenste bewegingsruimte en afwegingsruimte komt de provinciale omgevingsverordening niet in aanmerking als alternatief. Het College van Rijksadviseurs daarentegen schrijft ronduit: ‘Het landschap is de trots van iedere streek en regio’, met de suggestie dat elke ruimtelijke interventie aan die trots moet bijdragen.

Formuleren van de opgaven

Spelregels zijn zinloos en onbegrijpelijk als het doel van het spel niet helder is. Daarom kan een spelregelplan (evenmin als andere plantypes) niet nalaten te benoemen op welke maatschappelijke opgaven het reageert. Die opgaven kunnen variëren van heel abstract tot heel specifiek, variërend met de omvang van het plangebied en de tijdspanne tot de planhorizon. Ter illustratie: spelregels kunnen zowel worden geformuleerd voor de opgave 'woningbouw' (bijvoorbeeld met de spelregel 'binnen bestaand stedelijk gebied tenzij wordt aangetoond dat daar geen geschikte locatie te vinden is') als voor de opgave om de komende tien jaar x-duizend woningen te bouwen van een bepaalde kwaliteit en typologie.

Een spelregelplan biedt goede mogelijkheden voor integraliteit. Die ontstaat als de spelregels van toepassing zijn op de ruimtelijke invloeden van alle maatschappelijke opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet. Als de planhouder een openbaar bestuur is dat een integrale ruimtelijke planning voorstaat, schiet een niet-integraal spelregelplan tekort. Dat zou immers betekenen dat de spelregels voor een of meer maatschappelijke opgaven niet van toepassing zijn. Daarmee zouden kansen op ruimtelijke samenhangen verloren gaan.

Types ruimtelijke samenhang

Een spelregelplan is niet bedoeld om concrete ruimtelijke samenhangen te zoeken en in te vullen. Het stelt abstracte samenhangen. Die kunnen zich in elk van de vier onderscheiden categorieën bevinden: op locatie, in het programma, via stromen of door associatie. Een voorbeeld van samenhang door associatie is de stelling in de Brabantse omgevingsvisie 'wij gaan voor technische en sociale innovatie'. De provincie zegt het experiment niet te vrezen. Die opstelling werkt normaal gesproken door in de te leggen ruimtelijke samenhangen en levert kennis op die van invloed is op volgende interventies.

Vorm en inhoud aan ruimtelijke samenhangen

Vanwege de abstractie van de samenhangen kan de achterliggende kennis uit elk van de drie onderscheiden ratio's afkomstig zijn: die van de vakinhoud, opvattingen of handelingsperspectieven. Een spelregelplan geeft nadruk aan wat in hoofdstuk 3 'rekenschap van het onkenbare' is genoemd: het beoogt sturing te geven zonder met oplossingen te komen die in de praktijk, zeker op langere termijn, inadequaat of te grofmazig kunnen blijken te zijn.

Conclusie

Het spelregelplan verandert de gebruikelijke volgorde in de ruimtelijke planning. Meestal worden maatschappelijke opgaven vertaald in een ruimtebehoefte, en worden daar vervolgens de gewenste samenhangen bij gezocht. Het spelregelplan daarentegen formuleert gewenste samenhangen, noodzakelijkerwijs op een abstract niveau, en past die toe op de ruimtebehoeften die voortkomen uit maatschappelijke opgaven. Het is in zijn meest zuivere vorm een integraal ruimtelijk plan zonder concrete ruimtelijke oplossingen en zonder plankaart (maar mogelijk wel een kaart met onderkende gebiedswaarden). Het biedt weinig inzicht in de gewenste ruimtelijke ontwikkeling op lange termijn. De metafoor van de vloeibare samenleving past daardoor beter dan die van een legpuzzel. Voor het langetermijnperspectief zijn ook andere plansoorten nodig, zoals strategische ruimtelijke plannen rond (clusters van) concrete maatschappelijke opgaven of rond concrete gebiedsopgaven, of in Brabant de tapijtmetropool die eerder in dit hoofdstuk is opgevoerd als voorbeeld van een visionair plan.

4.3.5 Agenderend plan

Doel

Er ontstaat behoefte aan een agenderend plan als het overzicht ontbreekt tot welk ruimtelijk resultaat de verschillende ruimtelijk relevante ontwikkelingen, beleidslijnen en regels kunnen leiden, en hoe die zich verhouden tot gebiedswaarden die in het bestaande beleid worden gekoesterd. Het onderscheidende kenmerk is dat er geen nieuwe ruimtelijke keuzes in worden gemaakt. Er kunnen wel ambities in worden uitgesproken waar de te agenderen onderwerpen op terug te voeren zijn. Sterker: agendering impliceert ambitie, namelijk de ambitie om in te grijpen op de waargenomen gang van zaken. Het beoogd resultaat is dat zicht ontstaat op de consistentie van nieuw en voort te zetten ruimtelijk beleid.

Een agenderend plan kan denkbare ruimtelijke samenhangen benoemen, maar voordat erover besloten wordt is altijd een uitwerking of verder onderzoek noodzakelijk. Dat kan in een volgend plan binnen hetzelfde planproces zijn, maar een agenderend plan kan ook op zichzelf staan en keuzes agenderen die in verschillende gremia of op verschillende momenten aan de orde komen. Het criterium is *bruikbaarheid* bij toekomstige besluitvorming.

Voorbeelden

In 2023 hebben alle provincies op verzoek van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een 'ruimtelijk voorstel' gemaakt. De minister omschrijft het ruimtelijk voorstel als 'de opstap naar het ruimtelijk arrangement waarin het Rijk en elke provincie voor de periode tot 2030 wederkerige bestuurlijke afspraken maken over de ruimtelijke inpassing en uitvoering van nationale opgaven. (...) De afspraken uit het ruimtelijk arrangement zijn vervolgens agenderend voor de aanscherping van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) [*later 'Nota Ruimte' genoemd, PPW*], doorwerking in (ruimtelijke) wet- en regelgeving en opname in de Provinciale Omgevingsvisies (POVI's)'.⁶⁵ Hoewel in de brief ook over 'oplossingen' gesproken wordt, kunnen dat alleen oplossingen of uitwerkingen van oplossingen zijn die al eerder bestuurlijk zijn vastgesteld, want voor het ruimtelijk voorstel zijn de democratische waarborgen van participatie, inspraak en instemming van de volksvertegenwoordiging geen formele voorwaarden. Dat maakt de ruimtelijke voorstellen tot agenderende plannen.

Een goed voorbeeld van een agenderend plan dat deel uitmaakt van het planproces voor een omgevingsvisie, is de Nota van Uitgangspunten voor de omgevingsvisie van de gemeente Sliedrecht (2020, opgesteld door Kuiper Compagnons). De agenderende functie komt hier expliciet in naar voren. Er worden vier 'integrale opgaven' in benoemd die te lezen zijn als de waarden aan de hand waarvan vorm en inhoud wordt gegeven aan de ruimtelijke samenhangen: 'borgen van kwaliteit en veiligheid', 'ruimte creëren', 'verbinden' en 'verduurzamen'. De te respecteren gebiedswaarden worden benoemd, samengevat als 'het dorps karakter', 'de werkgeneratoren' en 'de groenblauwe structuren'. Zo wordt richting gegeven aan de te maken keuzes rond een reeks 'opgaven' waarover de gemeente een dialoog met de samenleving aankondigt. Die opgaven zijn bijvoorbeeld 'vorm en locatie van woningbouw in relatie tot toename groen en ruimte voor economie', 'inpassing duurzame energieopwekking' en 'toekomstig gebruik en ontsluiting polder'. De omgevingsvisie zelf ('Kompas voor Sliedrecht') is in 2022 vastgesteld.

⁶⁵ Brief van minister De Jonge aan de colleges van Gedeputeerde Staten met kenmerk 2022-0000668914, ook bekend als het 'Startpakket fysieke leefomgeving', 12 december 2022, p. 45.

Planhouder

De meest voor de hand liggende planhouder is een overheid, als verantwoordelijke voor de ruimtelijke planning. Een andere organisatie kan ook een agenderend plan maken, maar dan vooral om de overheid aan te spreken op de gevoelde noodzaak om de ruimtelijke planning te actualiseren.

Formuleren van de opgaven

Opgaven weerspiegelen de ambities van de planhouder binnen de maximale beleidsvrijheid die deze heeft en accepteert (zie paragraaf 2.5.2). Ze zijn ruimer geformuleerd naarmate de planhorizon verder weg ligt en het plangebied groter is.

Een agenderend plan is niet gebonden aan een termijn of schaalniveau. Het kan in principe verschillende termijnen en schaalniveaus tegelijk adresseren, oftewel acties benoemen die over de lange termijn en een groot gebied gaan (bijvoorbeeld in de vorm van een kennisagenda) en tegelijk acties benoemen voor de korte termijn op een specifieke plek (bijvoorbeeld rond uitvoeringsdilemma's). Dat is terug te vinden in de ruimtelijke voorstellen. Het voorstel van de provincie Utrecht bijvoorbeeld bevat 27 agenderingen, waarvan twee 'concrete doelen' voor 2030 ('aansluiting op landelijk elektriciteitsnetwerk versterken' en 'inzetten op integrale en gebiedsgerichte aanpak van defensierterreinen'), zestien 'structurerende keuzes' voor 2050 en negen 'richtinggevende uitspraken' voor 2100 (waaronder 'adaptatiestrategie klimaatverandering bepalen' en 'integrale verstedelijking realiseren in Groot-Merwede').

Eigen aan een agenderend plan is dat het niet leidt tot nieuwe oplossingen, maar het kan wel leiden tot een gebiedsgerichte concretisering van opgaven of combinaties van opgaven. Door een algemeen gestelde opgave te relateren aan gebiedswaarden of andere opgaven, kan meer duidelijkheid ontstaan over de ruimtelijke marges waarbinnen zo'n opgave gestalte kan krijgen. Die geconcretiseerde opgaven zijn vervolgens het startpunt van een of meer volgende plannen. Het genoemde plan voor Sliedrecht laat dat mooi zien. Een opgave bij het begin van het plan is 'verduurzamen', een van de agenderingen is 'inpassing duurzame energieopwekking'. In de omgevingsvisie die volgde op het agenderende plan (de Nota van Uitgangspunten) zijn vervolgens ontwikkelings- en aandachtsgebieden voor zonne-energie en geothermie aangewezen.

Types ruimtelijke samenhang

Strikt genomen is een agenderend plan niet bedoeld om nieuwe ruimtelijke samenhangen te vinden, maar het signaleren van ontbrekende of zwakke samenhangen impliceert de wens om die alsnog aan te brengen of te versterken. Zo modelmatig ligt het in de praktijk echter niet. De concretisering van een opgave bevat keuzes die ook over de identificatie en de selectie van ruimtelijke samenhangen kunnen gaan. Dat blijkt heel letterlijk uit de opgave in de Sliedrechtse Nota van Uitgangspunten: ‘vorm en locatie van woningbouw in relatie tot toename groen en ruimte voor economie’. Hier wordt expliciet de behoefte aangedragen aan samenhangen tussen woningbouw, groen en economie. Dat kan in principe om alle vormen van samenhang gaan: op locatie, in het programma, via stromen en door associatie. Hieruit blijkt het politieke karakter van agendering: ook het stellen van een vraag is een keuze, alleen de vraag getuigt al van ambitie.

Vorm en inhoud aan ruimtelijke samenhangen

Een agenderend plan bevat per definitie geen nieuwe oplossingen, dus geeft geen vorm en inhoud aan de aangedragen ruimtelijke samenhangen. Het kan wel aangeven welke kennis noodzakelijk wordt geacht om de samenhangen vorm en inhoud te geven. In principe kan het daarvoor terugvallen op elk van de drie genoemde ratio's: die van de vakinhoud, opvattingen en handelingsperspectieven. De Nota van Uitgangspunten van Sliedrecht bevat het uitgangspunt van een zo breed mogelijk draagvlak, in het bijzonder onder inwoners. Het zet dus sterk in op de ratio van de opvattingen. De agenderingen in de ruimtelijke voorstellen zijn heel divers, dus richten zich minder nadrukkelijk op een van de drie ratio's.

Conclusie

Een agenderend plan:

- beschrijft de maatschappelijke opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet,
- biedt geen nieuwe oplossingen (maar kan wel meer duidelijkheid opleveren over de condities waarbinnen een oplossing gezocht moet worden),
- benoemt gebiedswaarden (zonder daar nieuwe consequenties aan te verbinden), laat zien of deze al dan niet onder druk staan, en kan deze gebiedswaarden herbevestigen door ze niet te agenderen,
- benoemt bestaand beleid, laat zien of dat al dan niet in aanmerking kan komen voor herijking en kan het herbevestigen door het niet te agenderen.

Hoewel het document ‘agenderend plan’ misschien niet het beeld van veel ambitie oproept, weerspiegelt het wel degelijk politieke ambities, namelijk de ambitie om ergens uit te komen. In die rol kan het in de activiteit van de ruimtelijke planning een belangrijke rol innemen, juist met het oog op de integraliteit. Het concretiseert de opgaven voor toekomstige plannen. Daarmee bepaalt een agenderend plan de reikwijdte van de integraliteit. Het bepaalt dus ook de reikwijdte van een integraal ruimtelijk plan als dat volgt op het agenderende plan. In een responsieve planning echter, zal het vooral de reikwijdte bepalen van de integratieve strategische plannen die volgen op het agenderende plan.

4.4 Plansoorten in verhouding tot elkaar

De theoretische uitwerking van vijf prototypische plansoorten, inclusief de eerste empirische spiegeling, maakt het mogelijk om de plansoorten schematisch te positioneren ten opzichte van elkaar. Zoals al is aangegeven in de aanhef van paragraaf 4.2, wijken het operationele plan, het visionaire plan en het strategische plan in hun karakteristieken zodanig van elkaar af, dat combinaties in één plandocument moeilijk voor te stellen zijn. Het spelregelplan en het agenderende plan zijn op te vatten als mogelijke hulpconstructies bij strategische plannen. Zij kunnen de integraliteit van de ruimtelijke planning versterken en bewaken, gegeven de stelling dat strategische plannen primair het integratiekader van de sociale praktijken volgen.

In de proloog is de vraag gesteld of het integrale ruimtelijke plan zichzelf heeft overleefd. Is het misschien een overblijfsel van een voorbije plancultuur? Nu vijf plansoorten zijn onderscheiden en vier daarvan baat blijken te kunnen hebben bij integraliteit, is duidelijk dat die vraag een genuanceerd antwoord verdient. Ook in een responsieve planning, die nauwe aansluiting zoekt bij praktijken achter gewenste transitie en toegerust is op de pluriformiteit in de samenleving, is het integrale ruimtelijke plan niet passé.

Eigenschappen van prototypische ruimtelijke plannen					
Operationeel plan		Visionair plan	Strategisch plan	Spelregelplan	Agenderend plan
Doel					
doel van het plan	vormgeven aan een concrete ontwikkeling	de geesten in beweging	combineren doelstellingen en middelen	richting geven aan nog onbekende ruimtelijke samenhangen	overzicht creëren zonder nieuwe keuzes te maken
beoogde vervolgactie(s)	ontwerpmatige of technische uitwerking	maatschappelijk debat (en indirect: doorwerking van het gedachtegoed in andere plannen)	afspraken met partijen die nodig zijn voor de uitvoering	toepassing in andere plannen	plan- of besluitvorming op geagendeerde thema's
inzet voor gebruik	uit te voeren	voorstelbaar	uitvoerbaar	toepasbaar	bruikbaar
Planhouder					
voor de hand liggende planhouder(s)	investeerders in ruimtelijke projecten	kan iedereen zijn	een overheid in coalitieverband of in cocreatie (publiek of publiek-privaat)	overheid of belangen-organisatie	doorgaans een overheid
Opgaven					
formuleren van de opgaven	nauwkeurig geformuleerd	relatief vrij	verruimtelijking van maatschappelijke opgaven	kan variëren in abstractieniveau, afhankelijk van schaal en planhorizon	variërend in termijn en schaalniveau binnen een enkel plan
Ruimtelijke samenhangen					
types	relatief sterk accent op 'op locatie'	relatief sterk accent op 'via stromen' en 'in programma'	alle vier vormen in wisselende verhoudingen (op locatie, in programma, via stromen, door associatie)	alle vier vormen zijn denkbaar maar in abstracte vorm	legt geen nieuwe samenhangen (maar signaleert de behoefte eraan)
ratio bij keuzes	relatief zwaar accent op 'opvattingen'	leunt sterk op 'vakinhoud'	relatief zwaar accent op 'handelings-perspectieven'	alle drie ratio's zijn denkbaar	niet van toepassing
Conclusie					
metafoor	legpuzzel	legpuzzel	vloebare samenleving	n.v.t.	n.v.t.
integraliteit	noodzakelijk t.b.v. volledige afweging	kansrijk	onhanteerbaar	ligt voor de hand (hulpconstructie voor integrale planning)	ligt voor de hand (hulpconstructie voor integrale planning)

De enige plansoort echter die geen baat heeft bij integraliteit, het strategische plan, vormt een wezenlijke en onmisbare schakel in een responsieve ruimtelijke planning. Het is het soort plan dat gemaakt wordt als afspraken nodig zijn met uitvoerende partijen over de samenhangen die ze in hun ruimtelijke interventies verwerken. Omwille van een zorgvuldige ruimtelijke ordening kan een overheidsorgaan zich zulke niet-integrale strategische plannen alleen permitteren als zijn ruimtelijke planning in de breedte wel integraal is, zo bleek in paragraaf 4.2.3 waar de discussie over selectieve strategische plannen aan het begin van de 21^e eeuw aan de orde kwam. Daarvoor zijn aanvullende plansoorten noodzakelijk: het spelregelplan en het agenderende plan. Met name het laatste heeft een uitgesproken politiek karakter en kan beeldbepalend zijn voor het ruimtelijke beleid van een openbaar bestuur. Het agendeert, dus reikt geen nieuwe oplossingen aan, maar maakt wel duidelijk hoe de planhouder haar koers wil verleggen.

Een ruimtelijke planning die zowel integraal als responsief wil zijn, heeft dus verschillende soorten plannen nodig. Een enkel ruimtelijk plan dat zowel integraal, strategisch als responsief is, kan in deze logica niet bestaan.

Geen volgordelijkheid

Ruimtelijke planning is een activiteit die zich op meerdere fronten tegelijk afspeelt. Het scala aan beleidswensen, bestaande plannen, planinitiatieven, regelgeving en lopende ontwikkelingen kan op ieder moment en bij iedere partij behoefte doen ontstaan aan een nieuw plan. De gewenste vervolgacties bepalen aan welke plansoort behoefte bestaat.

In de inleidende alinea's van paragraaf 4.3 is aangegeven dat de volgorde waarin de prototypische plansoorten worden behandeld, niet gebaseerd is op een planningslogica. Daar is gesteld dat de volgorde in een traditionele (van het modernisme afgeleide) lijn van denken een proces volgt van het steeds verder uitwerken en detailleren van beleidsdoelen; om van een visie (de *wat*-vraag) via een strategie (de *hoe*-vraag) naar de uitvoering te komen. Maar in de praktijk komt het omgekeerde evengoed voor: dat een serie min of meer organisch ontstane plan- of ontwikkelinitiatieven of ruimtelijke interventies de behoefte doet ontstaan aan een strategisch of een visionair plan (vergelijk de opmerkingen over 'haasje-over tussen plan en project' in paragraaf 3.4.4, de 'ratio van de handelingsperspectieven').

Dat leidt tot een planproductie die niet op voorhand overzichtelijk of systematisch is. In een 'pre-verkenning' voor het inmiddels opgedoekte Nationaal Programma Landelijk Gebied wezen De Rooij en Sluijsmans (2021) op de stapeling van plannen in de Achterhoek.⁶⁶ Zij concludeerden dat de meer dan honderd relevante plannen tezamen weinig overzicht bieden en een grote diversiteit (volgens de onderzoekers een te grote diversiteit) laten zien in 'benadering (thematisch), begrenzing (schaal), (gebieds)indelingen en (kaart)uitwerkingen en ruimtelijke projecties' (p. 16). De auteurs pleitten voor een integrale, samenbindende visie op basis van natuurlijke waarden. Maar hun bevindingen kunnen ook begrepen worden als illustratief voor de strijd die een waardegedreven ruimtelijke planning kan zijn en de dynamiek van de omgeving waarin die opereert. Daarin is consistentie niet het grootste goed.

Zeker in een tijd van transitie is het moeilijk voor te stellen dat de ruimtelijke vertaling van een maatschappelijke opgave begint met een visie en vervolgens doorsijpelt naar de praktijk. De benodigde kennis over de transitie en de ruimtelijke manifestatie ervan komt immers deels voort uit praktijkervaringen (in lijn met zowel de pragmatistische kennisleer als de sociale-praktijkenbenadering).

Loorbach c.s. (2017) omschreef transitie management als een X-curve, waarbij één diagonaal staat voor het te vervangen systeem en de kruisende diagonaal voor het nieuwe systeem. Dat nieuwe systeem begint klein, met experimenten, vindt onder maatschappelijke druk een versnelling en groeit (met horten en stoten) uit tot een geïnstitutionaliseerd gebruik. Gelijktijdig brokkelt het oude systeem af, totdat de laatst overgebleven restanten worden weggesaneerd. Dat kan worden doorvertaald naar de ruimtelijke manifestatie en de benadering daarvan in de ruimtelijke ordening: deze volgen dezelfde X-curve. Visionaire of strategische plannen worden in eerste instantie gevoed door kleinschalige initiatieven, waarvoor ooit misschien kleinschalige operationele plannen zijn gemaakt. Maar zelfs bij een klassieke economische of demografische groeiopgave, als er geen sprake is van een transitie, is het moeilijk voor te stellen dat ondernemers leunen op een overheidsvisie en niet zelf op zoek gaan naar nieuwe kansen.

⁶⁶ Opgemerkt moet worden dat de auteurs een ruime definitie van het begrip 'plan' hanteren. Op de lijst staan onder meer een klimaateffectatlas, een brandbrief over landbouw in relatie tot drinkwaterwinning en de agrarische Innovatie Coöperatie Achterhoek. Daar staat tegenover dat slechts zeven plannen de aanduiding 'schaalniveau lokaal' meekrijgen.

De nationale doelstelling om in 2050 een 100% circulaire economie te hebben, heeft consequenties voor het ruimtegebruik. De provincie Zuid-Holland voerde ontwerpend onderzoek uit naar de vraag wat ervoor nodig is om deze transitie ook ruimtelijk in goede banen te leiden. De 'Ruimtelijke Strategie Circulair Zuid-Holland' (2022, opgesteld door de provincie, BVR en Ecorys) laat zich lezen als een verruimtelijking van de X-curve voor transitie management (Van Schaick, 2024). De rapportage is opgedeeld in een hoofdlijnenrapport en een verdiepend rapport.

De verkenning Circulair Zuid-Holland is opgebouwd vanuit lopende initiatieven, waarvoor ooit wellicht operationele ruimtelijke plannen zijn gemaakt. Daar is de transitie mee begonnen. De verkenning is te beschouwen als de eerste slag naar systeemniveau. Het valt op dat het geen prototypisch visionair plan is. De verkenning toont weliswaar drie denkbare kaartbeelden voor 2050, elk gebaseerd op een ander circulair 'narratief', maar minstens zo belangrijk is het geschetste ontwikkelpad.

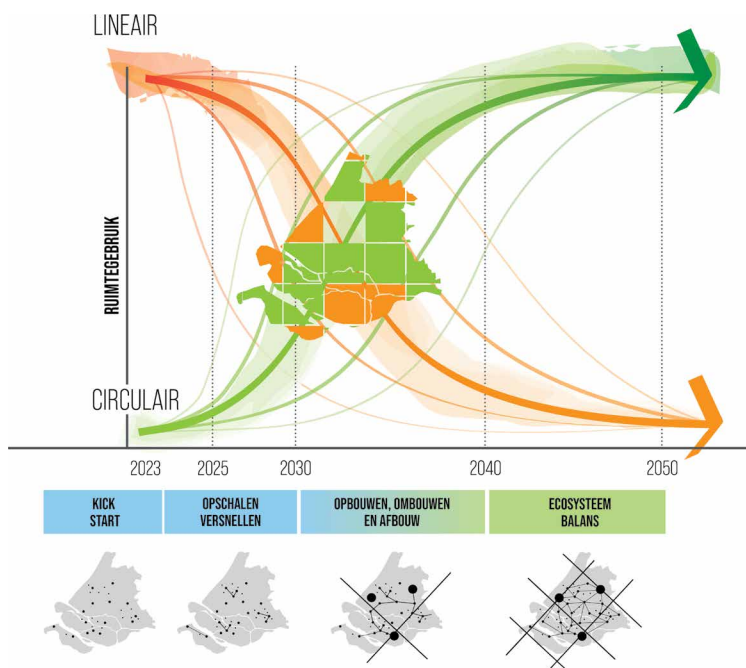
Een belangrijke rol daarin is weggelegd voor 'zes circulaire arena's'. In vijf daarvan zijn bestaande ruimtelijk-economische complexen te herkennen: het stedelijk gebied, de Zuid-Hollandse Delta (akkerbouw in combinatie met bouw, handel en logistiek), het maritiem en havenindustriële complex, de greenports en de veenweidegebieden. De zesde circulaire arena heeft betrekking op de bovenregionale structuren en systemen.

Per circulaire arena worden 'de grootste kansen, vraagstukken en meest relevante ketens en schakels [...] benoemd in een circulaire agenda. Aan deze agenda worden acties gekoppeld die zijn gericht op de circulaire praktijk en acties die integraliteit bewerkstelligen, de verbinding aan andere beleidsopgaven en andere arena's. De arena's hanteren dus zowel een blik naar binnen als een blik naar buiten' (verdiepend rapport, p. 25).

In deze omschrijving is een integratieve en responsieve benadering te herkennen, in de typologie van dit hoofdstuk verbonden aan het 'strategische plan'. De arena's zitten dicht op de huid van de sociale praktijken die zich rond de circulaire economie vormen, en er worden samenhangen in gelegd met 'andere opgaven'. De verkenning zelf noemt deze benadering 'adaptief en flexibel': 'de hoofddoelen staan vast en worden gemonitord (...). Elke arena moet zijn eigen agenda, interventies en snelheid bepalen, de benodigde stappen met regelmaat evalueren en het ontwikkelpad aanpassen wanneer nodig' (hoofdlijnenrapport, p. 6).

De X-curve is concreet gemaakt in vier fases vanaf 2023 (hoofdpijnen, p 6), waarbij de eerste fase is afgeleid van de vele kleine initiatieven die op dat moment al in de provincie te vinden waren (verdieping, p. 36):

1. een kickstartfase de komende jaren,
2. een fase van verbinden, versnellen en opschalen: maak het eerste begin met opbouwen, ombouwen en afbouwen; ruimtelijke keuzes voor periode 2030-2040 voorbereiden,
3. een fase van keuzes effectueren, opbouwen, ombouwen en geleidelijk afbouwen,
4. stabiliseren van de circulaire economie als een nieuw circulair ruimtelijk-economisch ecosysteem; een fijnvertakt systeem van ruimtegebruikers die hernieuwbare grondstoffen laten circuleren tussen brongebieden en verwerkingslocaties via hubs.



X-curve voor transitie-management met vier fasen.
bron: Provincie Zuid-Holland, BVR & Ecorys, *Ruimtelijke strategie Circulair Zuid-Holland, hoofdpijnenrapport. Deel 1: Strategische verkenning*, Den Haag: Provincie Zuid-Holland, december 2022, p. 6

De verkenning gaat niet in op de verhouding met het integrale omgevingsbeleid van de provincie of andere overheden. Maar als de arena's hun 'eigen agenda, interventies en snelheid' moeten kunnen bepalen, zal de integrale omgevingsvisie slechts kunnen volgen. Via de agenderende functie (de functie als prototypisch agenderend plan) bereiken keuzes en vraagstukken in de circulaire arena's het integrale omgevingsbeleid. De confrontatie met andere opgaven en gebiedskwaliteiten kan vervolgens weer richting geven aan de keuzes in de circulaire arena's.

Dat er geen sprake is van een vaste volgorde tussen de verschillende plansoorten, betekent ook dat een plan nooit vanaf een nulpunt hoeft te worden opgebouwd. Zoals een bouwinitiatief nooit een tabula rasa tot zijn beschikking heeft, ontstaat een plan niet vanuit een beleidsvacuüm. Een uitzondering kan het visionaire plan zijn. Daarbij kan een planhouder doelbewust afstand nemen van alle beleidsmatige keuzes uit het verleden. Bij het opstellen van een operationeel of strategisch plan echter, zal behoefte bestaan aan een richtinggevend document om op terug te vallen. Het is niet realistisch om bij ieder planinitiatief opnieuw de bestaande gebiedskwaliteiten te inventariseren en te waarderen, en opnieuw na te gaan hoe de stand van zaken is rond de verwachte ruimtelijke manifestatie van maatschappelijke opgaven.

In de typologie van dit hoofdstuk is die rol weggelegd voor het agenderende plan. Dit plan biedt houvast, juist omdat het geen plan is met nieuwe oplossingen en omdat het geen nieuwe ruimtelijke samenhangen legt tussen opgaven en waarden. Een agenderend plan bevestigt waarden en samenhangen die zich bewezen hebben (al dan niet impliciet door ze *niet* te agenderen), signaleert waarden en samenhangen in het bestaande beleid die achterhaald dreigen te raken en benoemt mogelijke samenhangen die nog geen vaste voet aan de grond hebben gekregen. Die kunnen voortkomen uit de praktijk en hebben wellicht hun weg al weten te vinden in eerdere strategische of operationele plannen. Ze kunnen ook voortkomen uit innovaties in de planningswereld zelf, bijvoorbeeld via ontwerpend onderzoek.

DE RIJPING VAN EEN PLANCONCEPT VIA VERSCHILLENDE PLANTYPES: WATER EN BODEM STUREND

Met 'water en bodem sturend' is een beginsel in de ruimtelijke ordening geïntroduceerd dat leidt tot prioriteit voor water- en bodemgerelateerde samenhangen. Deze kunnen zich in elk van de vier categorieën bevinden (op locatie, in programma, via stromen, door associatie). In het nationale beleid is 'Water en bodem sturend' verwoord in de gelijknamige beleidsbrief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (2022). 'Door water en bodem sturend te laten zijn in de ruimtelijke ordening, kunnen we in Nederland ook in de toekomst met een ander en grillig klimaat blijven leven, wonen en werken, in een veilige omgeving, met een gezonde bodem, voldoende en schoon water', stelde de minister daarin. 'Hiermee krijgen water en bodem een sturende rol in de ruimtelijke ontwikkeling, in plaats van een faciliterende'.

Deze beleidsbrief kwam niet uit de lucht vallen. Waarden verbonden aan water en bodem zijn al tientallen jaren in beeld in de ruimtelijke ordening. In de nationale Nota Ruimte uit 2006 is de 'lagenbenadering' in analyserende zin prominent aanwezig. Deze kent een structurerende werking toe aan de 'laag' van water en bodem. Eerder al, medio jaren negentig, deed de 'Strategie van twee netwerken' opgeld. Geestelijk vader was Sybrand Tjallingii. Hij onderscheidde twee netwerken om ruimtelijke keuzes op te baseren. Eén daarvan was het waternetwerk; het andere het verkeersnetwerk (Tjallingii, 1995). Zowel de lagenbenadering in de Nota Ruimte als het werk van Tjallingii kleurde het debat rond de nationale ruimtelijke ordening, zonder dat water en bodem onmiddellijk een sturende rol in het beleid kregen. Beide zijn op te vatten als visionaire producten.

De conceptontwikkeling rond water en bodem kreeg mede vorm via allerlei innovatieve oplossingen in de praktijk, dus via operationele plannen: van het Benthemplein in Rotterdam dat bij zware regenval onder water mag lopen (2013) tot Kristalbad in Twente (een natuurlijke waterbuffering tussen Enschede en Hengelo, 2010), van de kleirijperij bij Delfzijl (een pilot om van zout slib uit de Eems-Dollard klei te maken die bruikbaar is voor de aanleg van een dijk, 2018) tot de eerste drijvende woningen bij Maasbommel (2006). Gecombineerd met de alsmaar groter wordende urgentie van aanpassingen aan het watersysteem (als gevolg van de klimaatverandering), zijn de waarden van water en bodem langzaam uitgegroeid tot breed toepasbare ruimtelijke samenhangen.

Die langzame rijping maakt het in verschillende fases mogelijk om een integraal agenderend plan te maken waarin wordt aangegeven op welke manieren en in welke gebieden de water- en bodemopgaven raken aan gewaardeerde gebiedskwaliteiten en de ruimtelijke neerslag van andere maatschappelijke opgaven.

Als daar nog te veel onzekerheid over blijkt te bestaan, zal het agenderende plan gerichte kennisacties bevatten: onderzoek, pilots, evaluaties, ontwerpexercities. Als er harde, generiek geldende voorwaarden of doelstellingen uit volgen, vinden die hun weg naar de verordeningen en omgevingsplannen. Als er afspraken nodig zijn op het pad naar uitwerking en verwezenlijking van de nagestreefde samenhangen die water en bodem 'sturend' maken, is samenwerking noodzakelijk met de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. Dan verschuift de invalshoek weer naar de sociale praktijken, ook andere dan die rond water en bodem zelf. Daarvoor gaan water en bodem zwaarder tellen als voorwaardenstellende of kansengenererende omgevingsfactor.

Uit die confrontatie van praktijken kunnen nieuwe inzichten voortkomen, nieuwe verbanden ontstaan, nieuwe ruimtelijke ideeën volgen. Zeker als van meet af aan ook naar toepassing in operationele plannen wordt gezocht. Praktijken zijn zoals gezegd beweeglijk, niet consistent en (mede daardoor) een voortdurende bron van nieuwe kennis. Om koers te vinden en te houden is dan niet een integraal ruimtelijk plan nodig, dat de samenhang zoekt vanuit de planologische inzichten van dat moment en daardoor weinig ruimte laat voor andere oplossingen, maar een strategisch ruimtelijk plan, dat opgaven als die rond water en bodem verbindt aan de andere maatschappelijke opgaven van dat moment.

Creativiteit en innovatie

De combinatie van agendering en strategie, mogelijk aangevuld met generieke spelregels, biedt perspectief op een ruimtelijke planning die wil 'zijn waar de beweging is', die optreedt in de gebieden waar ze op dat moment het hardste nodig is.

Onontkoombaar in zo'n ruimtelijke planning is dat die binnen de marges van het dominante maatschappelijke waardestelsel blijft. Als dat niet zo is, kunnen immers vraagtekens worden gezet bij de realiteitswaarde. Als de planning voldoende responsief is, is ze wél in staat om mee te bewegen met verschuivingen in het maatschappelijke waardestelsel en de maatschappelijke opgaven zoals zich die in de politieke arena weerspiegelen. Dat responsieve vermogen wordt grotendeels bepaald door de strategische plannen. Die geven gelegenheid om de wisselwerking met de praktijk kans te geven: zoeken naar passende oplossingen, inspelen op nieuw opgedane kennis, sturen op doelen die pas als de tijd daar is in concrete interventies worden omgezet.

Maar als het hierbij blijft, is de ruimtelijke planning zelf weinig innovatief en creatief, weinig sprankelend. Dat maakt visionaire plannen, en het ontwerpend onderzoek dat daaraan verbonden kan zijn, tot een relevant onderdeel van de planning. Zo'n visionair plan is bij uitstek geschikt om nieuwe ruimtelijke samenhangen te identificeren en te analyseren op hun kansrijkheid.

4.5 Conclusies

Een plan is op te vatten als een kortstondig rustpunt in de permanente activiteit van de ruimtelijke planning. Voor een moment zet het de opgaven, de samenhangen in ruimtelijke invloeden, de waardering van gebiedskwaliteiten en de achterliggende waarden vast, in het besef dat die in werkelijkheid veranderlijk blijven. Daarmee definieert en legitimeert het plan de geplande vervolgacties.

Plannen kunnen worden gemaakt met verschillende soorten vervolgacties voor ogen. Veel voorkomende acties zijn het fysiek realiseren van het geplande eindbeeld (via bouw, aanleg of bescherming), het aanjagen van het maatschappelijk debat of het richtinggeven aan vervolgbesluiten. **De gewenste vervolgactie bepaalt aan welk soort plan behoefte bestaat.** Bij de bovenstaande vervolgacties zijn dat respectievelijk een operationeel plan, een visionair plan en een strategisch plan.

Operationele plannen en visionaire plannen redeneren vanuit de ruimte als integratiekader naar de praktijken. **Bij operationele en visionaire plannen past de metafoor van de legpuzzel.** Alles moet een plek hebben. Ze bevroren het achterliggende waardestelsel en de wijze waarop de opgaven zijn geformuleerd. Ze sluiten een fase van discussie en debat af en creëren een basis om verder te kunnen.

Strategische plannen redeneren andersom: vanuit het integratiekader van de praktijken naar de ruimtelijke mogelijkheden en voorwaarden. **Bij het strategische plan past niet de metafoor van de legpuzzel, maar die van de vloeibare samenleving.**

In een responsieve planning kan een strategisch plan niet integraal zijn. Een strategisch plan zoekt in deze planningsstijl nauwe aansluiting bij de sociale praktijken achter de transitieopgaven en voegt zich in het ritme daarvan. Dan past het niet om alle transitieopgaven in dezelfde ruimtelijke plancycclus te persen. De strategische plannen zijn wel integratief. Dat wil zeggen dat ze zijn opgebouwd rond een specifieke opgave of cluster van opgaven en ze van daaruit relevante ruimtelijke samenhangen identificeren en selecteren, en er vorm en inhoud aan geven.

Operationele plannen en visionaire plannen kunnen ook in een responsieve planning wel heel goed integraal zijn. Het kan de zorgvuldigheid van operationele plannen en de geloofwaardigheid van visionaire plannen ten goede komen.

Als strategische ruimtelijke plannen in een responsieve planning niet integraal kunnen zijn, zal behoefte ontstaan aan andere middelen om de ruimtelijke planning van een overheidsinstantie als geheel wel integraal te benaderen. Het is immers moeilijk voor te stellen dat een overheidsinstantie de ruimtelijke invloeden van een aantal maatschappelijke opgaven negeert. Daarvoor zijn hulpconstructies nodig bij de integratieve strategische plannen. **Hulpconstructies om de ruimtelijke planning integraal te houden zijn het spelregelplan en het agenderende plan.**

5 Het integrale ruimtelijke plan in de Nederlandse planningspraktijk

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk spiegelt de opgebouwde theorie aan de Nederlandse planningspraktijk. In het navolgende wordt eerst verkend of en in hoeverre het fenomeen van het integrale plan tot de instituties van de planning in Nederland gerekend kan worden. Vervolgens wordt een aantal eigenschappen van de planningspraktijk verkend die de theorie verder inkleuren en nuanceren.

Deze eigenschappen zijn gegroepeerd rond een aantal schematische onderdelen van het planologisch werk. Uitgangspunt is het geconcludeerde in paragraaf 3.3.6: 'De meerwaarde van de ruimtelijke planning moet gezocht worden in de ruimtelijke samenhangen die ze legt. De ruimtelijke planning brengt samenhang aan in de ruimtelijke invloeden van maatschappelijke opgaven onderling en tussen die ruimtelijke invloeden en bestaande gebiedskwaliteiten. In het identificeren en selecteren van ruimtelijke samenhangen, en er vorm en inhoud aan geven, zit de kern van wat de samenleving van de ruimtelijke planning mag verwachten'. In het verlengde daarvan zijn relevante eigenschappen van de planningspraktijk:

- de vrijheid in het formuleren van de maatschappelijke opgaven,
- de vrijheid waarmee planhouders hun afwegingen over ruimtelijke samenhangen kunnen maken,
- de bereidheid bij aanpalende beleidsvelden om de aangedragen samenhangen (de planologische integratie) te accepteren,
- de bereidheid bij individuele initiatiefnemers om de aangedragen samenhangen (de planologische integratie) te accepteren.

In paragraaf 5.3 volgt een analyse van enkele plannen die ten opzichte van de plantypologie uit het vorige hoofdstuk als ‘hybride’ zijn te kwalificeren, met de achterliggende vraag of die hybriditeit tot complicaties kan leiden. Vervolgens wordt de Omgevingswet apart behandeld als een van de meest bepalende instituties voor de ruimtelijke planning van deze tijd.

5.2 De sociale praktijk van de planning

Het zal geen verwondering wekken dat er verschillen zijn tussen een model dat vanuit de theorie is opgebouwd en een in decennia gegroeide en geëvolueerde praktijk. Ruimtelijke planning beïnvloedt sociale praktijken, maar is ook op te vatten als een sociale praktijk op zichzelf. Dat betekent dat de ruimtelijke planning enerzijds wordt gevoed en begrensd door persoonlijke en professionele ambities van iedereen die ermee bezig is, maar tegelijk wordt gevoed en begrensd door de instituties en structuren waar ze mee te maken heeft. Daaronder vallen bijvoorbeeld wetten en regelingen, instellingen en organisaties, maar ook de niet-uitgeschreven ‘planningscultuur’. Die wordt bepaald door de idealen en werkrouines van de planners, hun opleiding, de traditie waar zij in staan. Instituties en structuren als deze maken de sociale praktijk van de planning mogelijk, maar beperken ook de wendbaarheid.

5.2.1 Een cultuur van integraliteit

Deze studie betoogt dat er in de Nederlandse planningspraktijk sprake is van een hang naar integraliteit. De planningscultuur heeft haar wortels in het modernisme, dat – zoals bleek uit hoofdstuk 2 – omvattende kennis tot doel had op grond waarvan een omvattend plan gemaakt zou kunnen worden. De context was er een van demografische en economische groei. De bevolking nam toe en het was zaak om de woningbouw gelijk op te laten lopen met de groei van de werkgelegenheid, de infrastructuur en de voorzieningen. Sindsdien werd de reikwijdte van het integraliteitsbegrip steeds verder opgerekt.

In de Nederlandse praktijk zijn de opeenvolgende nationale nota's over de ruimtelijke ordening een toonbeeld van dat proces, met uitzondering van de expliciet selectieve Vierde Nota uit 1988. De Derde Nota uit de jaren zeventig bevatte een deel 'Verstedelijkingsnota' en een deel 'Nota Landelijke Gebieden', met daarvoor een overkoepelende 'Oriënteringsnota'. De Vierde Nota werd nog voor de parlementaire vaststelling gevolgd door een Vierde Nota Extra (Vinex). Er was een nieuw kabinet aangetreden met een andere politieke signatuur. Dit kabinet vulde het op economie en leefomgeving georiënteerde beleid aan met een uitgebreid woningbouwprogramma en een 'koersenbepaling' voor het landelijk gebied (over de verhouding tussen landbouw, natuur en water).

De Nota Ruimte uit 2006 verving niet alleen de Vinex, maar ook het op dat moment nog losstaande Structuurschema Groene Ruimte. Vervolgens kwam in 2012 de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (de SVIR) die enerzijds het ruimtelijk beleid integreerde met het beleid voor verkeer en vervoer, maar anderzijds een drastische inperking bevatte van de maatschappelijke opgaven waar het Rijk zich (als planhouder) voor gesteld zag. De zorg voor de kwaliteit van stad en landschap werd bijvoorbeeld toebedeeld aan provincies. De SVIR was integraal, maar alleen omdat het Rijk de handen aftrok van een aantal maatschappelijke opgaven. De NOVI (Nationale Omgevingsvisie) uit 2020 en, naar het zich laat aanzien, de daaropvolgende nieuwe Nota Ruimte maakten die inperking weer ongedaan. Onder invloed van de Omgevingswet verbreedde het integraliteitsbegrip zich verder door integratie met onder meer beleid voor milieu, natuur, water en erfgoed.

De demografische en economische groeiopgave is er nog steeds en het aantal voorzieningen dat mee moet groeien, maar dat niet vanzelfsprekend doet, neemt toe. Met name energie- en drinkwatervoorziening dreigen kritieke factoren te worden of zijn dat al. Maar naast die groeiopgave staat een aantal transitieopgaven, oftewel systeembreuken, die om een andere planologische benadering vragen. Bovendien heeft de ruimtelijke planning te maken gekregen met bestaande plekken, wijken en bedrijventerreinen die van kleur verschiepen. Dat is allemaal onder de paraplu van integraliteit gebracht.

Typierend voor de sterke positie van integraliteit in de Nederlandse planningscultuur is de bijna terloopse opmerking in de 'wetenschappelijke inleiding op de ruimtelijke ordening' van Spit, Zoete en Beek (2016):

'Met de introductie van steeds complexere planvormingsprocessen wordt de roep naar integraliteit echter sterker. Integratie van beleid wordt gezien als een vanzelfsprekend antwoord op complexe planningsproblemen. De roep om meer integratie in de ruimtelijke ordening is vrij gebruikelijk geworden. Vooral sinds het gaat om het inbrengen van milieubelangen in de ruimtelijke ordening, zoals via het concept duurzaamheid' (p. 127).

Zo is het integrale plan uitgegroeid tot een institutie in de Nederlandse planningscultuur. Dat wordt bevestigd in een vergelijking uit 1997 tussen planningstradities in de Europese Unie, die toen uit vijftien lidstaten bestond. Dit 'EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies' schoof de Nederlandse traditie naar voren als een goed voorbeeld van de 'comprehensive integrated approach on spatial planning', een traditie die zich onderscheidt met 'a very systematic and formal hierarchy of plans from national to local level, which coordinate public sector activity across different sectors but focus more specifically on spatial co-ordination than economic development' (p. 36) – dat laatste in tegenstelling tot de 'regional economic planning approach'. De andere twee ideaaltypische planningstradities die dit compendium noemde, zijn sterk op ontwerp geënt ('urbanism') of op regulering van het grondgebruik ('land use management'). Deze vergelijking tussen EU-lidstaten is al meer dan 25 jaar geleden gemaakt, maar uit het voorgaande blijkt dat de ambitie van beleidscoördinatie in Nederland sindsdien nog verder is toegenomen, met de Omgevingswet als voorlopig sluitstuk.

Het veranderen, afbreken en opbouwen van instituties is een proces van jaren, zo niet decennia. Wijzigingen in maatschappelijke omstandigheden (bijvoorbeeld de uitbreiding van planning voor groei en behoud met planning voor transitie, of de omslag van planning in een sociaaldemocratische verzorgingsstaat naar planning in een liberale welvaartsstaat) slijpelen vertraagd door in de feitelijke ruimtelijke planning. Het is lang niet altijd meteen duidelijk hoe wezenlijk die wijzigingen in maatschappelijke omstandigheden voor de planning zijn en welke nieuwe eisen daaruit voortkomen, en het kost jaren om nieuwe wetten te maken of om nieuwe organisaties op te tuigen. En zelfs dan is een gegroeide planningscultuur niet zomaar opzij te zetten. Zo'n *cultural lag*, een zekere tijdspanne die nodig is om te reageren op maatschappelijke veranderingen, is een normaal verschijnsel in de beleidswereld (Van der Cammen c.s. 2012, p. 68).

Beunen, Duineveld en Van Assche (2016) beschreven nauwgezet hoe zo'n cultural lag kan werken. Ze vielen daarbij terug op de Duitse socioloog Niklas Luhmann (1927-1998):

'Luhmann's famous assertion is that planning is only possible if people are used to being planned (Luhmann 1997: 41⁶⁷). He might have had the Netherlands in mind when he wrote this. The notion of social democratic planning, planning and development by the government for the citizens, was widely accepted for most of the post war period. (...) This acceptance of the success story in academic circles and beyond became codified, naturalised and reinforced within the planning system. It became therefore increasing difficult to observe that both spatial organization and the governance system affecting spatial organization are contingent, could have been organized differently. The fact that planning increasingly was taken for granted is, we believe, one of the major obstacles for the planning system to adapt to the changing environment' (p. 110).

Uit het betoog van Beunen, Duineveld en Van Assche valt niet af te leiden dat een integraal strategisch plan nu een minder adequaat planologisch instrument is dan in de periode van groei in de twintigste eeuw, maar het rechtvaardigt wel de vraag. Het biedt bovendien een mogelijke verklaring voor zo'n conclusie: een sterke planningstraditie blijkt een belemmering te kunnen zijn voor planologische vernieuwing.

5.2.2 Geen vrije formulering van opgaven

Ruimtelijke planning begint in het gepresenteerde model met de 'opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet', in combinatie met de waardering van bestaande gebiedskwaliteiten. Het waardegedreven karakter van de ruimtelijke planning brengt met zich mee dat niet objectief is vast te stellen welke opgaven dat moeten zijn en hoe ze geformuleerd behoren te worden. Uiteindelijk zijn dat politieke keuzes, gebaseerd op een maatschappijbeeld, een beoordeling van de context waarin de maatschappij zich ontwikkelt en een inschatting welke risico's aanvaardbaar zijn.

Het maakt in principe geen verschil of een opgave gericht is op groei, transitie of behoud. Ook behoud vraagt om beleidsinspanningen en uitvoeringskracht, om het zoeken naar nieuwe ruimtelijke samenhangen. Dat was bijvoorbeeld de reden waarom het Rijk met

⁶⁷ Oorspronkelijke bron: Luhmann, N (1997), *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.

de Nota Belvedere (1999) het credo 'Behoud door ontwikkeling' introduceerde in de planologische omgang met cultureel erfgoed.⁶⁸ Zonder nieuw gebruik dreigde erfgoed te verpauperen. Het is ook aan de orde als een gemeente de wens heeft om het karakter van haar binnenstad als winkelgebied te behouden. Die gemeente zal actief moeten interveniëren om zich teweer te stellen tegen de concurrentie van het webwinkelen. Een opgave gericht op behoud kan kortom evenzeer om een plan vragen als een groei- of transitieopgave, en soortgelijke vragen oproepen rond ruimtelijke samenhang.

In een goed functionerende democratie weerspiegelt de formulering van de opgaven de maatschappelijke wil. Het formuleren van de opgaven is echter geen vrije denkoefening. Wetten, bestuurlijke afspraken, internationale akkoorden en politieke toezeggingen perken die beleidsvrijheid in. Zo vereist de Omgevingswet expliciet aandacht voor een groot aantal opgaven (al dan niet via verwijzingen naar internationale verdragen), zoals verbetering van de waterkwaliteit, bescherming van monumenten en het vergroten van de biodiversiteit. De 'bewoonbaarheid' van het land en de 'bevordering van voldoende woongelegenheid' zijn zelfs deel van de Grondwet (respectievelijk artikel 21 en 22). Vandaar de clausule die in paragraaf 2.5.2 al is gesteld: opgaven zijn te beschouwen als de politieke ambities van de planhouder binnen de maximale beleidsvrijheid die deze heeft en accepteert.

Die opgaven zijn voortdurend aan verandering onderhevig. Factoren als de geopolitieke situatie, technologische ontwikkeling en het tempo van de klimaatverandering hebben er invloed op. Maar ook ruimtelijke factoren kunnen van invloed zijn op het formuleren van de opgave. Een opgave gericht op behoud kan voortkomen uit de wens om bestaande ruimtelijke waarden overeind te houden. En een ruimtelijke analyse of een ruimtelijk plan kan aanleiding zijn om een opgave te herzien. Zo kunnen inzicht in en onderzoek naar de ruimtelijke gevolgen van de energietransitie van invloed zijn op de samenstelling van de toekomstige energiemix. In het regeerprogramma van het in 2024 aangetreden kabinet-Schoof is bijvoorbeeld de opgave opgenomen om vier kerncentrales te bouwen. Het is denkbaar dat deze opgave wordt herzien zodra blijkt welke ruimtelijke consequenties de kerncentrales hebben, en plaats maakt voor een opgave om andere energiebronnen te versterken.

Soms wordt het begin van de ruimtelijke samenhang al 'meegeleverd' met de opgave, nog voordat die goed en wel in beeld is. Een voorbeeld is de opgave om in Nederland 37.000 hectare nieuw bos aan te planten (zie tekstkader in paragraaf 3.3.4). Deze opgave is een toespitsing van de opgave om de uitstoot van

⁶⁸ *Belvedere, beleidsnota over de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting* (1999). Den Haag: ministeries van OCW, LNV, VROM en V&W (p. 18-19).

CO₂ terug te dringen. De oplossing om hier voor een klein deel in te voorzien door de aanleg van nieuw bos, is een 'verruimtelijking'. Maar het getal van 37.000 komt niet voort uit een ruimtelijke analyse, laat staan een ruimtelijk plan waarin de planhouder op zoek is gegaan naar manieren om de CO₂-opgave in samenhang te brengen met andere opgaven en gebiedswaarden. De bron is een verdeling tussen uitstootbeperkende maatregelen in het Nationaal Klimaatakkoord.

De opgaven waar een planhouder zich voor gesteld ziet, kunnen kortom op het ene thema heel globaal zijn en op het andere heel specifiek. Dat maakt het voor de planhouder moeilijk om opgaven systematisch te presenteren. Daarmee is het feitelijk ook onduidelijk of een ruimtelijk plan al dan niet integraal genoemd kan worden. Wat wel volgehouden kan worden, is dat een planhouder erop aangesproken kan worden als die in het plan een integraliteitsclaim doet, maar het plan bepaalde ruimtelijk relevante opgaven negeert die wel tot haar verantwoordelijkheden gerekend mogen worden.

OMGEVINGSVISIE 'DE VERANDERSTAD' (ROTTERDAM)

De Omgevingsvisie van de gemeente Rotterdam (2021) is een verhalend opgezet ruimtelijk plan. Dat blijkt al uit de titel: 'De Veranderstad - Werken aan een wereldstad voor iedereen'. Een van de bedoelingen lijkt te zijn om mensen voor het verhaal te winnen door het begrijpelijk over het voetlicht te brengen. Bij zo'n stijl past geen strak-schematische opzet in opgaven, doelen en middelen.

Het document noemt vijf perspectieven (een compacte, inclusieve, duurzame, gezonde en productieve stad) en vijf hoofdkeuzes (prettig leven in de delta, verstedelijken & verbinden, vitale wijken, schouders onder de energie- en grondstoffentransitie en verdienvermogen vernieuwen). In deze perspectieven en hoofdkeuzes komen verschillende opgaven samen. Deze worden losjes benoemd in het hoofdstuk 'Trends, opgaven en transities'. Losjes omdat het onderscheid tussen trend, opgave en transitie niet steeds wordt gemaakt en in andere hoofdstukken weer andere opgaven worden benoemd. Het meest systematisch is de samenvatting. Daarin staan onder de tussenkop 'Opgaven' de volgende drie alinea's (p. 3, waarbij de cursiveringen aan het origineel zijn toegevoegd om de opgaven te accentueren):

'De levensverwachting van de inwoners is lager dan in andere delen van het land en de bevolking is relatief laagopgeleid. Het gaat goed met de Rotterdamse economie maar veel economische sectoren moeten veranderen om schoner en duurzamer te worden en daarmee (internationaal) competitief te blijven. Rotterdam is internationaal bekend vanwege de slimme omgang met het water en profiteert van zijn prachtige ligging in de delta, maar tegelijkertijd zijn de klimaatverandering en zeespiegelstijging hier extra voelbaar.'

‘De trek naar de stad zet door en ook Rotterdam is populair. Steeds meer mensen willen er wonen, werken en recreëren. *Het realiseren van voldoende woningen, werkgelegenheid en voorzieningen* is essentieel om deze trek naar de stad op te kunnen vangen. Bij deze ontwikkelingen is *de aantrekkelijkheid van de stad en regio* belangrijker dan ooit. Een *biodivers, gezond en goed bereikbaar landschap* in en rond de stad is randvoorwaardelijk om prettig te kunnen leven in Rotterdam en de regio.

‘Daarnaast hebben we te maken met grote transitie. De *energietransitie* heeft grote impact op de stad en de regio, omdat onze industrie en logistiek nog grotendeels gebruik maken van fossiele brandstoffen. Duidelijk is dat de energiemix in onze regio de komende jaren zal veranderen. Ook moeten we ons als stad *aanpassen op klimaatverandering* en streven we naar een *circulaire economie*. Het *mobiliteitspatroon in steden verandert*, er komen steeds meer nieuwe vormen van vervoer bij. Bovendien gaat de *digitalisering* van onze samenleving verder’.

Of het Rotterdamse plan volgens de definitie in dit onderzoek integraal is, oftewel of het de ruimtelijke invloeden combineert van *alle* opgaven waar de gemeente Rotterdam zich voor gesteld ziet, blijft hiermee strikt genomen in het midden. Maar de omgevingsvisie vloeit voort uit de Omgevingswet, en die stelt dat zo’n plan integraal moet zijn (zie paragraaf 5.4.1). De integraliteitsclaim in de omgevingsvisie zelf ligt in het verlengde van die bepaling: ‘De omgevingsvisie beschrijft integrale, allesomvattende opgaven en keuzes voor Rotterdam’ (p. 14).

5.2.3 Geen vrije afweging van waarden en samenhangen

Zoals uit het theoretisch model de onterechte suggestie zou kunnen spreken dat een planhouder (althans een openbaar bestuur in die rol) vrij is in het formuleren van de opgaven waar die zichzelf voor gesteld ziet, kan er ook de suggestie in gelezen worden dat een planhouder vrij is in de selectie van de ruimtelijke samenhangen en de vorm en inhoud die deze daaraan geeft, of ten minste de waarden waar de planhouder zich op baseert. Ook dat is in de praktijk niet het geval. Veel ligt juridisch vast, met verschillende gradaties van hardheid.

Dat er een nauwe ruimtelijke samenhang bestaat tussen de bedrijfsvoering in de veehouderij en de bouw van nieuwe woningen, was tot 2019 nauwelijks in beeld. In dat jaar oordeelde de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, in een zaak aangespannen door Mobilisation for the Environment (MOB), dat de Programmatische Aanpak Stikstof niet rechtsgeldig was.⁶⁹ De reden: de aanpak bood te weinig zekerheid dat de neerslag van stikstof in Natura 2000-gebieden daadwerkelijk zou teruglopen tot een niveau dat de natuurkwaliteit niet schaadt. De emissie en verspreiding van stikstof bij de bouw van nieuwe woningen was vanaf dat moment een vorm van 'samenhang via stromen' waar geen ontwikkelaar, ondernemer of plannende overheid omheen kon, en die bovendien een vooraf vastgestelde uitkomst moest hebben: geen nieuwe stikstofbelasting in Natura 2000-gebieden. De in absolute termen geformuleerde natuurwetgeving, afgeleid van in de Europese Unie afgesproken richtlijnen, laat geen ruimte voor de keuze om deze vorm van samenhang links te laten liggen of er op een andere manier vorm en inhoud aan te geven: de kwaliteit van de leefomgeving van de plant- en diersoorten die kenmerkend zijn voor het betreffende Natura 2000-gebied mag er geen moment op achteruit gaan.

Zo zijn er meer normen wettelijk vastgelegd, met verschillende gradaties van vrijheid. Soms is de norm absoluut, soms zijn er afwijkingen en uitzonderingen mogelijk, soms moet een waarde in de afweging worden gerespecteerd maar is er relatief veel vrijheid in de wijze waarop. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval bij landschappelijk werelderfgoed. De *Outstanding Universal Value* moet in stand blijven, maar er is creativiteit mogelijk in de wijze waarop (of, in het idioom van deze studie, in de samenhangen waarmee). Ook de nationale 'Ladder voor Duurzame Verstedelijking', opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, is als zodanig op te vatten.⁷⁰ Het staat provincies en gemeenten niet vrij om woningen buiten bestaand stedelijk gebied te bouwen, om een andere reden dan dat zij binnen stedelijk gebied onvoldoende mogelijkheden zien.

De regelcomplexiteit neemt toe.⁷¹ De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2024) merkte op dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties opvallend vaak het recht aan hun zijde vinden in bestuursrechtelijke procedures

⁶⁹ <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/%40115651/pas-mag/> (bezocht op 10 juli 2024).

⁷⁰ Besluit kwaliteit leefomgeving, artikel 5.129g.

⁷¹ De Rli (2024) noemde de volgende kenmerken van regelcomplexiteit (p. 36):

- toename van het aantal regels die tegelijk op een concreet geval van toepassing zijn;
- meer lagen van regelgeving die op een bepaald geval van toepassing zijn;
- betrokkenheid van verschillende bestuursorganen bij de uitvoering van regelgeving;
- snelle veranderingen van geldende regels;
- een hoge mate van detaillering van de regels;

rond leefomgevingszaken (p. 36). Dat verkleint de marges waarbinnen de ruimtelijke planning haar oplossingen kan zoeken, waarbinnen zij vrij is om waardevol geachte samenhangen te identificeren en te selecteren, en er vorm en inhoud aan te geven. Gevolg is dat het vermijden van negatieve samenhangen de planvorming nog wel eens domineert. Een voorbeeld is de 'zeefanalyse' waarmee in veel Regionale Energiestrategieën potentiële locaties voor windparken zijn aangewezen (Matthijsen c.s. 2021, p. 56). Deze 'zoekgebieden' vermijden allerlei zoneringen en gebieden waar juridische of beleidsmatige bezwaren te verwachten zijn.

Er was blijkaar behoefte om deze waarden juridisch te borgen en niet over te laten aan de integratie van de ruimtelijke planning. Het is aannemelijk (maar voor zover bekend niet wetenschappelijk gestaafd of ontkracht) dat dit is gebeurd tegen de achtergrond van een planning die ten eerste de ruimtelijke invloeden in zich moet opnemen van meer maatschappelijke opgaven, ten tweede onderhevig is aan een politieke en economische macht die haar rationaliteit verre gaand kan beïnvloeden, en ten derde de samenleving zekerheid wil bieden dat ze kwetsbare waarden in stand houdt of herstelt.

Opgemerkt moet worden dat deze jurisdisering ook in het planningsstelsel zelf is doorgedrongen. De Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1965, die van kracht was tot 1985, kende een stelsel van plantoetsing. Plannen van gemeenten moesten voldoen aan plannen van provincies, die op hun beurt moesten voldoen aan de nationale plannen. De provincies respectievelijk de rijksinspectie toetsten dat, maar hadden relatief veel vrijheid om mee te gaan met afwijkingen in plannen van een lagere orde als ze zich lieten overtuigen door de argumentatie. In de Wet ruimtelijke ordening van 1985 is dit stelsel van plantoetsing vervangen door een stelsel van Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en provinciale verordeningen. Dat stelsel maakt ook deel uit van de huidige Omgevingswet. Het Rijk stelt via de AMvB's eisen aan provinciale verordeningen, en de provincie stelt via de verordening eisen aan het gemeentelijke omgevingsplan. Bij een conflict dat niet in bestuurlijk overleg opgelost kan worden, volgt de gang naar de bestuursrechter.

Zo worden de marges voor afwegingen in de ruimtelijke planning kleiner. Het laat het theoretisch model onverlet, met de aantekening dat alle onderdelen ervan (de opgaven, de gebiedswaarden en de invulling van de samenhangen) weliswaar een democratische basis hebben en geacht worden de maatschappelijke wil te weerspiegelen, maar niet

-
- onderlinge afhankelijkheid: de toepassing (of uitleg) van de ene regel is afhankelijk van de toepassing (of uitleg) van een andere regel (bijvoorbeeld doordat regels naar elkaar verwijzen of doordat zij hetzelfde begrip gebruiken);
 - interferentie: werking (het effect) van de ene regel wordt mede bepaald door de werking van een andere regel.

allemaal door de planhouder zelf te bepalen zijn. De enige uitzondering daarop is het visionaire plan. Dat heeft juist het doel om te laten zien tot welk resultaat een andere invulling van opgaven, gebiedswaarden en samenhangen kan leiden.

5.2.4 Acceptatie bij aanpalende beleidsvelden

Het theoretisch model suggereert een zekere harmonie binnen de overheid. De suggestie is dat ambtenaren en hun bestuurders samen tot wederzijds gedragen oplossingen komen, in nauw contact met de meest betrokken partijen buiten de overheid. De praktijk is competitiever. Er is sprake van een voortdurende beleidsconcurrentie, een strijd om de beschikbare publieke middelen en om de politieke aandacht. Dagelijkse besturen en volksvertegenwoordigingen nemen elk een eigen positie in, net als afzonderlijke ministeries of directies, beleids- en onderzoeksdiensten, de verschillende bestuursniveaus, enzovoort.

Cairney (2025) maakt duidelijk dat dit is ingebakken in een stelsel van complexe beleidsontwikkeling op verschillende schaalniveaus. Consistentie is geen realistisch of zelfs wenselijk doel, stelt hij op grond van een analyse van wetenschappelijke literatuur over beleidsintegratie:

'This small subset of a large 'policy integration' literature shows that there are practical benefits to maintaining silos (to develop specialist expertise) or policy subsystems (to maintain trust between a manageable number of actors), and normative benefits to distributing policymaking responsibilities across many elected and unelected venues (some have electoral legitimacy, some have legitimacy through professionalism and independence). In that real-world context, actors in each venue have good reasons to protect their established ways of thinking and working, so they exercise power to frame issues in their favour, maintain distinctive rules and policies, and produce their own policy instruments that contribute to an overall mix' (p. 2-3).

Flyvbjerg c.s. wees in 2003 op de keerzijde: hij legde een structureel patroon van 'misinformation' rondom grote projecten bloot. Deze projecten werden op voorhand rooskleuriger voorgesteld dan reëel is, om het politieke draagvlak te verwerven en behouden.

Een ruimtelijke ordening die als complicerend, vertragend of kostenverhogend wordt ervaren zal geen graag geziene gesprekspartner zijn in zo'n sfeer van beleidsconcurrentie. Tegelijk zal geen enkele dienst of sector willen ontbreken in een integraal ruimtelijk plan. Dat omvat immers ruimtelijke invloeden van *alle* opgaven

waar de planhouder zich voor gesteld ziet. Die combinatie is een risico voor de zeggingskracht van integrale ruimtelijke plannen: wel genoemd willen worden, maar gevolgen voor het eigen handelen slechts beperkt willen accepteren.

Het is in een notendop de essentie van de inherente spanning van een integraal strategisch ruimtelijk plan: het wil interveniëren in alle relevante sociale praktijken tegelijk, en dat is moeilijk tot onmogelijk op een manier die recht doet aan al die praktijken en de dynamiek daarin.

In hoofdstuk 4 is geconcludeerd dat een strategisch plan in een responsieve planning beter integratief dan integraal kan zijn, dus vanuit een specifieke opgave of cluster van opgaven de relevante ruimtelijke samenhangen opzoekt. Dat doet het fenomeen van de beleidsconcurrentie niet verdampen, maar kan het wel helpen verlichten. De planoloog en de counterpart aan de kant van het programma, het project of de sectordienst groeien samen toe naar de te kiezen oplossing, dan wel de noodzaak om het beleid te wijzigen. In een pleidooi voor het adaptief programmeren van de woningbouw noemde Hoorn (2022):

'Aandacht voor de voortgang van de plannen, de aanleidingen waarom een project niet vordert en oog voor veranderende omstandigheden [*eerder schrijft hij: 'kantelpunten', PPW*]. Daarvoor hebben we een goede monitor nodig, maar ook een goed samenspel, waarin alle relevante partijen met elkaar bespreken hoe ze de voortgang in de plannen kunnen krijgen. Dat betekent soms ook harde keuzes: als een plan niet vordert, moeten we ermee stoppen en onze waardevolle energie ergens anders in steken' (p. 55).

Als de planoloog zichzelf tot de 'relevante partijen' rekent, en responsief wil optreden, moet deze aansluiten in het opgavegebonden 'samenspel' dat Hoorn noemt. Die moet zijn waar de beweging is, in plaats van de dynamiek van deze praktijk op afstand zien te vangen in het ritme van een eigen richtinggevend ruimtelijk plan.

5.2.5 Acceptatie bij individuele initiatiefnemers

Het beeld van sociale praktijken als manier waarop mensen zich aan de samenleving verbinden, als zingevende bezigheden, kan een zekere romantiek niet worden ontzegd. Niet iedere praktijk verdient echter goedkeuring. In de pers verschijnen berichten over drugslaboratoria op het platteland, een praktijk waaraan het dumpen van drugsafval in natuurgebieden is verbonden. Er verschijnen berichten over projectontwikkelaars die hun bouwgrond braak zouden laten liggen in afwachting

van een moment waarop de woningen tegen hogere prijzen kunnen worden verkocht. Over hoteleigenaars die hun bezit doelbewust laten verkrotten, om zo de druk op te voeren om op die kavel een nieuw hotel te mogen bouwen dat groter is dan het omgevingsplan toelaat.

De eerste praktijk is misdadig, de andere twee kunnen immoreel worden genoemd of ten minste getuigend van weinig maatschappelijke verantwoordelijkheid. Daarnaast heeft de ruimtelijke ordening te maken met *free riders*: initiatiefnemers die gebruik maken van de kwaliteit van de omgeving zonder er zelf aan bij te dragen. In het toerisme is dat een bekend verschijnsel, bijvoorbeeld in de vorm van een dicht bebouwd vakantiepark zonder architectonische ambitie in een aantrekkelijk landschap, of een schreeuwerige wafelwinkel in een historische binnenstad. Daarnaast zijn er tal van mensen die met hun praktijken wel degelijk bijdragen aan de samenleving en daar een zekere zingeving aan ontleen, maar daarbij niet in de eerste plaats aan de ruimtelijke samenhang denken, of die (naar eigen inzien) weinig keus hebben. Denk aan een boer die een grotere stal wil bouwen of de bedrijfsvoering wil verbreden. Die is aangewezen op het eigen land. Een ander voorbeeld: op een bedrijventerrein in Almere was een klein scheepvaartmuseum gevestigd. Niet omdat die locatie de voorkeur had na een zorgvuldige afweging door de initiatiefnemer en een gemeentelijke planoloog, maar omdat hier een ondernemer gevestigd was die kosteloos een ruimte ter beschikking stelde.⁷²

Planologische ongelukken ontstaan als investeerders de selectie, vorm en inhoud van ruimtelijke samenhangen naar zich toe redeneren, bewust of onbewust. Als alleen die samenhangen ertoe doen die de investeerder aanspreken. Alleen bereikbaarheid, alleen grondprijs, alleen het mooie uitzicht of de mooie omgeving. Initiatieven zonder planologische begeleiding. Het is een recept voor een opeenstapeling van los van elkaar staande ruimtelijke projecten: voor fragmentatie in plaats van samenhang.

Als dat gebeurt vanuit een liberaal georiënteerd democratisch bestuur, dat waarden als ondernemerschap en eigen initiatief hoog in het vaandel heeft staan, is dat vanuit het gepresenteerde theoretische model geen bezwaar. Niet-plannen is ook een vorm van planning. In een interview in 2011⁷³ maakte minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu een debat los over de wenselijkheid van 'Belgische toestanden' in de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling – ongewild, want zij doelde slechts op de op dat moment breed gedragen ambitie om het particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw te bevorderen. Ze raakte een gevoelige snaar.

⁷² P.P. Witsen, *De veerkracht van de doorleefde stad*. in: Blauwe Kamer 2016 (1), p. 64-67.

⁷³ De Volkskrant, 14 juni 2011.

Niet iedereen bleek overtuigd van de strakke planologische en stedenbouwkundige samenhang die in Nederland bon ton was.

Als fragmentatie daarentegen ontstaat vanwege onvoldoende capaciteit bij de overheid of haperende procedures, is het wel een bezwaar. Ook als initiatieven kleinschalig zijn, kunnen ze bij elkaar een flink stempel op de leefomgeving zetten.

Evenmin als een politieagent, kan op elke straathoek een planoloog staan. Niet ieder initiatief kan volwaardig planologisch maatwerk worden geboden. Het omgevingsplan is in paragraaf 4.2.5 weliswaar gekarakteriseerd als een uitvoeringsinstrument en daarom buiten de typologie van plansoorten gehouden, maar blijft als juridische basis voor vergunningverlening onmisbaar.

In vergelijking met het voormalige bestemmingsplan biedt het omgevingsplan meer mogelijkheden voor maatwerk. Een van de motieven achter de Omgevingswet is om te komen tot een vorm van 'uitnodigingsplanologie'. Volgens de Memorie van Toelichting nodigt de Omgevingswet initiatiefnemers uit tot '(innovatieve) oplossingen die leiden tot betere kwaliteit'.⁷⁴ Belangrijk in dit verband is de mogelijkheid om te werken met 'open normen' (Kegge, 2022). Deze maken, kort gezegd, een afweging mogelijk door het college van burgemeester en wethouders op het moment dat de vergunningaanvraag wordt ingediend, dus niet meer in generieke zin bij het opstellen of actualiseren van het bestemmingsplan. De Snoo (2024, p. 207) gaf het voorbeeld van een maximale bouwhoogte die moet aansluiten bij het bebouwingsbeeld in de omgeving. In een beleidsregel, die relatief eenvoudig te veranderen is, kan worden bepaald of die omgeving bijvoorbeeld een straal van honderd meter of dertig meter omvat. Dat kan aanzienlijke gevolgen hebben voor het besluit over de vergunningaanvraag.

Bij deze systematiek is het van belang dat er vooraf inzicht is in de te respecteren gebiedswaarden ter plaatse. Dat biedt houvast aan zowel de aanvrager als de verlener van de vergunning. In dat opzicht kan een 'agenderend plan' een zinvolle rol vervullen. Zo'n plan benoemt immers de gebiedswaarden zonder daar nieuwe, beleidsmatige consequenties aan te verbinden. Er valt uit af te leiden hoe gevoelig de locatie is voor het voorgestelde initiatief. De planologische aandacht zal logischerwijs toe moeten nemen naarmate de locatie gevoeliger is.

⁷⁴ Memorie van Toelichting Omgevingswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3 (p. 14).

5.3 Recente hybride plannen

Ruimtelijke plannen zijn een product van de sociale praktijk van de planning. Die volgt niet per se een theorie, maar krijgt minstens ten dele vorm naar bevind van zaken. Binnen de planningscultuur die ze gewend zijn, en met inachtneming van de restricties die in de vorige paragraaf naar voren kwamen, werken planologen aan een plan dat in een specifieke context, en naar het eigen deskundige oordeel, maximaal effect heeft.

Het resultaat zal zelden een plan zijn dat volledig past binnen de typologie die in paragraaf 4.3 is gepresenteerd. Maar daar is ook geconcludeerd dat een ruimtelijk plan niet tegelijk integraal, strategisch en responsief kan zijn.

In deze paragraaf worden drie plannen geanalyseerd die zich min of meer tussen de prototypische plansoorten in bewegen, plannen die afgezet tegen de typologie ‘hybride’ genoemd mogen worden. De analyse dient om te zoeken naar de manier waarop de combinaties zijn gelegd, hoe elementen van verschillende plansoorten elkaar kunnen verrijken of elkaar in de weg kunnen zitten, en welke risico's daaruit voort kunnen vloeien. Elk van de drie plannen heeft een strategische component: het verbindt doelen aan middelen om die doelen te bereiken. Uit de bovenstaande conclusie volgt dat de plannen dan moeten inleveren op ofwel integraliteit, ofwel responsiviteit.

Met het onderstaande drietal is variatie gezocht in schaalniveau en hybriditeit:

- de Omgevingsvisie Amsterdam 2050 (uit 2021), die elementen bevat van zowel een visionair, een strategisch, een agenderend als een spelregelplan;
- het Masterplan Van Gogh Nationaal Park dat een belangrijk deel van de provincie Noord-Brabant beslaat (2020), een strategisch plan met elementen van een spelregelplan en een agenderend plan,
- de Gebiedsvisie Stadionpark van de gemeente Rotterdam (de herziening uit 2024), waarin zowel kenmerken van een operationeel plan als van een strategisch plan te herkennen zijn.

Per plan komen achtereenvolgens aan de orde:

- de maatschappelijke opgaven die het plan helpt in te lossen (met daaraan verbonden de vraag of het plan ‘integraal’ genoemd kan worden),
- de waarden die vorm en inhoud geven aan ruimtelijke samenhangen,
- de gebiedskwaliteiten die hoog aangeslagen en gekoesterd worden,
- ruimtelijke samenhangen die het plan expliciet nastreeft,
- de beoogde vervolgacties (die bepalen aan welk type plan behoefte bestaat),
- conclusies over het hybride karakter van het betreffende plan.

De analyse is nadrukkelijk plantechnisch, niet beleidsinhoudelijk. De effectiviteit en efficiëntie van de maatregelen in de plannen worden niet beoordeeld. Het document zelf staat centraal. Recente ontwikkelingen sinds het uitkomen van het plan zijn daarom niet systematisch bij de analyse betrokken.

5.3.1 Omgevingsvisie Amsterdam 2050

In de wettelijk verplichte omgevingsvisie beschrijft de gemeente Amsterdam haar omgevingsbeleid; de ‘leidraad voor de ontwikkeling en de inrichting van de fysieke leefomgeving’ (p. 22). De omgevingsvisie, vastgesteld in 2021, is bindend voor de gemeente zelf. De juridische binding voor andere partijen verloopt, conform de Omgevingswet, via het regelgevende omgevingsplan.

Maatschappelijke opgaven (die het plan helpt in te lossen)

De Omgevingsvisie Amsterdam 2050⁷⁵ benoemt zes ‘grote opgaven’. Ze worden gepresenteerd als ‘ruimtelijke opgaven’, niet als ‘maatschappelijke opgaven’. De ruimtelijke component is er onmiskenbaar in aanwezig, hoewel het ruimtelijke gehalte per opgave verschilt. Volgens de omgevingsvisie (p. 44) ‘raken’ de opgaven ‘aan woningbouw, economie, duurzaamheid, verkeer en vervoer, groen en leefbaarheid en democratisering’:

⁷⁵ *Omgevingsvisie Amsterdam 2050 – ‘een menselijke metropool’* (vastgesteld door de gemeenteraad van Amsterdam op 8 juli 2021).

- 1 'Balans in de woningmarkt' (p. 45). De omgevingsvisie noemt volkshuisvestelijke opgaven over bouwtempo en differentiatie, en wijst daarnaast op de gewenste samenhang in programma: 'Een groeitempo van 5000 per jaar stelt ons in staat de infrastructuur, groen en openbare ruimte mee te laten groeien'. Ook de relatie met de voorzieningen wordt gelegd. Samenhang wordt verder gezocht in de ruimtelijke verdeling van het woningbouwprogramma zelf: 'We streven naar gemengde wijken voor mensen uit verschillende inkomensgroepen'.
- 2 'Economische diversiteit als kracht' (p. 45-47). De maatschappelijke opgave laat zich samenvatten als een diversificatie van de economie, naast de kenniseconomie die sterk in ontwikkeling is. De economie moet 'weerbaar en adaptief' zijn en verschillende groepen laten meeprofiteren van de economische groei ('kenniswerkers, dienstverleners en vakgeschoolden'). Ruimtelijk vertaalt zich dat in een (niet-gekwantificeerd) programma van grootstedelijke vestigingsmilieus, kenniskwartieren, gemengde stadsbuurten en verdichte bedrijventerreinen.
- 3 'Ruimte voor duurzaamheid' (p. 47). Dit gaat ten eerste over opgaven voor 'schone energie en circulaire economie'. Op onderdelen is de ruimtevraag volgens de omgevingsvisie 'goed in beeld'. Dat geldt 'bijvoorbeeld voor warmtenetten en uitbreiding van het elektriciteitsnetwerk'. Op andere onderdelen 'is het vooral een zaak van het reserveren van voldoende ruimte'. De klimaatverandering stelt de stad voor 'extra grote uitdagingen (...) bij het tegengaan van wateroverlast, overstromingen, hitte en droogte'. In delen van het landelijk gebied ligt een opgave om de bodemdaling tegen te gaan.
- 4 'Mobiliteitstransitie en regionale bereikbaarheid' (p. 47-48). De mobiliteitstransitie is nodig om 'een verkeersinfarct en verslechtering van de leefbaarheid en bereikbaarheid' te voorkomen. Maatschappelijke opgaven zijn dus behoud van leefbaarheid en bereikbaarheid. 'We zullen in de openbare ruimte ruim baan moeten geven aan ruimte-efficiënte, duurzame, schone vervoervormen zoals lopen, fietsen en openbaar vervoer.' De omgevingsvisie benoemt verder 'een schaa sprong in het regionale en nationale openbaar vervoer' en 'een nieuwe invulling van de hubfunctie van Schiphol'.
- 5 'Leefbaarheid in een verdichtende stad' (p. 48). Deze ruimtelijke opgave richt zich vooral op 'meer en beter groen in de stad'. Stedelijke verdichting, een planologische keuze op zichzelf, is onder meer ingegeven door de wens om 'waardevolle landschappen te ontzien'. Binnen de stad leidt dat tot de opgave van 'het creëren van nieuwe parken en het vergroten van de kwaliteit en de gebruiksmogelijkheden van bestaande groengebieden'. De achterliggende maatschappelijke opgaven zijn rust en ontspanning voor de stedeling en de ecologische kwaliteit.

- 6 'Actief burgerschap' (p. 48). 'We moeten Amsterdammers, marktpartijen en instellingen beter in staat stellen hun bijdrage te leveren' aan een 'inclusieve stad, waar mensen zich thuis voelen'. Deze opgave komt neer op 'het delen van kennis en informatie en het ondersteunen van particulier initiatief in de bouw'.

De ambitie van een 'integraal' plan wordt nergens in de tekst expliciet verbonden aan deze omgevingsvisie. Toch kan het plan in het kader van dit onderzoek als 'integraal' worden gekenschetst. Dat blijkt uit referenties aan de Omgevingswet, die de eis van integraliteit verbindt aan omgevingsvisies in het algemeen, uit de formulering dat bovenstaande opgaven 'de grote opgaven' zijn en een zin als 'Voorliggende omgevingsvisie vormt voor het grondgebied van de gemeente Amsterdam tot 2050 de leidraad voor de inrichting en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving' (beide citaten p. 22, cursiveringen toegevoegd).

Waarden (die vorm en inhoud geven aan ruimtelijke samenhangen)

Op pagina 49 presenteert de omgevingsvisie vijf 'strategische keuzes'. Deze geven richting 'aan het bouwen aan een menselijke metropool: Amsterdam en de rest van de metropoolregio als plek waar mensen zich thuis kunnen voelen en zich kunnen ontwikkelen. De opgaven ten aanzien van woningbouw, economische vitaliteit, de energietransitie, de mobiliteitstransitie, verbeteren van het groen en de leefbaarheid en meer ruimte voor maatschappelijk initiatief staan alle ten dienste van die ene ambitie'.⁷⁶ De centrale waarde bij het vorm en inhoud geven aan ruimtelijke samenhangen is dus 'menselijkheid'.

De vijf strategische keuzes kunnen worden geïnterpreteerd als onderliggende waarden, maar zijn (net als de opgaven) in de meeste gevallen direct ruimtelijk vertaald.

- 1 Meerkernige ontwikkeling: 'Meer evenwicht in de stad en de regio en nieuwe ruimte voor economisch herstel, groei en innovatie. We willen het centrum ontlasten en eraan bijdragen dat de verschillende kernen in de regio zich verder ontwikkelen tot onderscheidende, complete en compacte stedelijke gebieden'. In het idioom van het theoretische model: ruimtelijke samenhangen in programma en op locatie krijgen mede vorm en inhoud door het streven naar evenwicht, compleetheid en onderscheid.

⁷⁶ De formuleringen in deze opsomming wijken enigszins af van de wijze waarop de zes 'grote opgaven' zijn geformuleerd.

- 2 Groeien binnen grenzen: 'Transformatie van bedrijventerreinen en verdichting van naoorlogse wijken wendden we aan voor het versterken van het sociale fundament en het verduurzamen van de hele stad. We zorgen overal voor voldoende ruimte voor ontmoeting en draagvlak voor voorzieningen en ondernemerschap'. Het sociale fundament, duurzaamheid, ontmoeting en ondernemerschap zijn te beschouwen als achterliggende waarden.
- 3 Duurzaam en gezond bewegen: 'Amsterdam [geeft] ruim baan aan lopen, fietsen en openbaar vervoer. De inrichting van de leefomgeving nodigt uit tot actief bewegen, spelen en sporten'. De waarden zijn vooral te vinden in het motto van deze 'strategische keuze': duurzaamheid en gezondheid.
- 4 Rigoreus vergroenen. Te interpreteren als waarden van klimaatbestendigheid en leefbaarheid: 'Bomen en planten in de openbare ruimte en op en aan gebouwen helpen om de stad klimaatbestendig en leefbaar te houden voor mens, dier en plant'.
- 5 Samen stadmaken. De daaraan verbonden waarde is, de tekst van de omgevingsvisie volgend, 'zeggenschap en eigenaarschap over de eigen leefomgeving'.

De omgevingsvisie benoemt naast deze strategische keuzes, in het idioom van het theoretisch model geïnterpreteerd als waarden, ook expliciet 'twaalf waarden'. Die zijn gekoppeld aan 'zes ambities' (p. 157). Dit gebeurt pas in hoofdstuk 11, de 'Beleidsagenda richting 2050' (het openingshoofdstuk in het sectoraal opgezette deel met de titel 'Wat', dat volgt op delen 'Visie' en 'Waar' en vooraf gaat aan het deel 'Hoe'). Ze worden niet op elkaar betrokken. Om die redenen worden ze in dit onderzoek niet beschouwd als richtinggevend of structurerend voor de omgevingsvisie als geheel. De twaalf waarden in hoofdstuk 11 zijn: inclusief, klimaatneutraal, klimaatbestendig, circulair, economisch vitaal, bereikbaar, gezond, veilig, milieukwaliteit, leefbaar, natuurlijk en ruimtelijke kwaliteit.

Gebiedskwaliteiten (die hoog aangeslagen en gekoesterd worden)

De meeste teksten in de omgevingsvisie staan in het teken van de toekomstige ontwikkeling, niet zozeer van een analyse van bestaande kwaliteiten. Vaak schemert de waardering van bestaande kwaliteiten er wel in door. Alles wat 'versterkt' moet worden, is immers al meer of minder latent aanwezig en wordt hoog gewaardeerd. Richtinggevende categorisering zoals die in 'groene plekken' (p. 93), stedelijke milieus (p. 109) en 'plekken met stedelijke betekenis' (p. 112) borduren voort op bestaande kwaliteiten.

Voor het stedelijk gebied geven de pagina's 82 (in tekst) en 83 (in beeld) een beknopte weergave van gebiedskwaliteiten, onder de paragraaftitel 'Bestaande kwaliteiten als vertrekpunt'. De omgevingsvisie maakt hier een onderscheid tussen 'ruimtelijke systemen' (stedenbouwkundige eenheden) en 'samenbindende elementen'. Deze laatste categorie omvat 'de opzet van de openbare ruimte, de water-, groen- en landschapsstructuur en hoogbouwaccenten'. De 'opzet van de openbare ruimte' verwijst onder meer naar straten, lanen en pleinen.

In het landschap zijn bestaande gebiedskwaliteiten leidend bij nieuwe ontwikkelingen. De Metropoolregio Amsterdam kent een grote landschappelijke verscheidenheid. De omgevingsvisie zet in op 'behoud én versterking van de waarde en betekenis van deze landschappen als integraal onderdeel van de ruimtelijke ontwikkeling. (...) De grote opgaven die op het landschap afkomen, zien we als ontwikkelkansen. Het landschap moet klimaatbestendiger worden gemaakt, meer in samenhang met het stedelijk gebied beschouwd en met een hogere kwaliteit ingericht en beheerd.' (p. 70). Expliciet worden de samenhangen tussen gebiedswaarden en maatschappelijke opgaven niet, deels waarschijnlijk omdat grote delen van het landschap buiten het werkingsgebied van de gemeentelijke omgevingsvisie vallen. Alleen voor de groene scheggen rond de stad is een koersbepaling opgenomen waarin samenhangen worden gelegd op locatie, in programma, via stromen en, als 'ruimte voor groene initiatieven' zo mag worden geïnterpreteerd, ook door associatie (p. 77/80).

Ruimtelijke samenhangen (die het plan expliciet nastreeft)

Uit de opgaven en waarden ('strategische keuzes') valt af te leiden dat veel aandacht uitgaat naar de samenhang tussen wonen, werken, voorzieningen, mobiliteit en groen. Woorden als 'vestigingsmilieus' en 'gemengde wijken' wijzen daarop. Die indruk wekt ook de visiekaart Amsterdam 2050 (p. 78-79). De legenda wordt gedomineerd door woon- en werkmilieus, plekken met stedelijke betekenis en verkeersverbindingen, waarbij de meeste stedelijke ontwikkelingslocaties direct aansluiten op het verkeersnetwerk. Nagestreefde samenhangen zowel op locatie, in programma als via stromen zijn zichtbaar. Hoewel deze samenhangen op een volstrekt andere manier vorm en inhoud krijgen dan in het verleden (meer op duurzaamheid, gezondheid en sociaal evenwicht georiënteerd), zijn dit samenhangen waarmee de ruimtelijke ordening en stedenbouw vertrouwd zijn. Al in de jaren dertig van de vorige eeuw draaide omvattende planning om groeiopgaven rond wonen, werken, recreatie en verkeer, in verhouding tot landbouw en natuurschoon (zie hoofdstuk 2).

Ten aanzien van de transitieopgaven (klimaatadaptatie, schone energie, circulaire economie, biodiversiteitsherstel) bevat de omgevingsvisie serieuze en ambitieuze doelstellingen, maar is de toon eerder zoekend en volgend dan sturend. Er zijn veel verwijzingen te vinden naar parallelle beleidsprocessen en documenten, zoals de Routekaart Amsterdam Klimaatneutraal 2050, de Regionale Energiestrategie Noord-Holland Zuid 1.0 en het programma Amsterdam Rainproof. Geschetste samenhangen zijn in tekst en in beeld in algemene termen geformuleerd en zijn vooral bevestigingen van wat eerder en elders is bepaald, zoals de samenhang tussen een verminderde bodemdaling en verhoogde biodiversiteit in Waterland en de ontwikkeling van de Amsterdamse haven als 'knooppunt voor duurzame energie en draaischijf in de circulaire economie'.

Een transitie als die naar een circulaire economie wordt 'ingrijpend' genoemd, met gevolgen voor de logistiek in de stad en de gebouwde omgeving (p. 177), maar die ingrijpende gevolgen maken niet merkbaar deel uit van de samenhangen die de woon- en werkmilieus bepalen. Over de ruimtelijke invloeden van de energietransitie meldt de omgevingsvisie: 'Een groter warmtenetwerk reduceert bijvoorbeeld de elektriciteitsvraag en dus de vorm van het elektriciteitsnet. Elektriciteitsnetwerken zijn in de stad redelijk inpasbaar, maar leiden bij onderstations soms wel tot lastige ruimtelijke keuzes in woonwijken. Warmtenetten vragen echter beduidend meer ruimte' (p. 167). Net zo min als energie, zijn natuur en wateropvang in beeld als onderscheidende factoren bij de stedelijke woon- en werkmilieus.

Een mogelijke verklaring is het onvoorspelbare, niet-lineaire verloop van de transities (paragraaf 3.2), of een grote afstand tussen de omgevingsvisie en de sociale praktijken achter de transities (paragraaf 3.5.2). Dat zou betekenen dat er niet voldoende kennis is, of zelfs kan zijn, om elementen als de circulaire economie, opvang van extreme neerslag, schone energie en mobiliteitstransitie te integreren in een samenhangend ontwikkelingsbeeld. Een verklaring kan ook zijn dat de transities hun eigen beleidsdynamiek kennen, nog geen vaste en algemeen aanvaarde vorm hebben gevonden en zich daarom niet in een gemeenschappelijke beleidscyclus laten vangen met de meer traditionele groeiopgaven.

Beoogde vervolgacties

De omgevingsvisie noemt een groot aantal vervolgacties, verspreid over het document. De gemeenschappelijke noemer is de doorwerking in vervolgbeleid (nota's, programma's, projecten). Op pagina 240 stelt de gemeente: 'De omgevingsvisie zal vanaf dan [*het moment van vaststelling, PPW*] doorwerken in verschillende planningspraktijken. Denk aan infraprojecten, herinrichting van de buitenruimte, gebiedsontwikkeling, beleidsprogramma's, regionale samenwerking, bottomupinitiatieven en regelgeving in het omgevingsplan'.

In het deel 'Wat' is de beleidsagenda voor 2050 opgenomen. Over een groot aantal onderwerpen (variërend van aquathermie als energiebron tot de dreigende terugloop van huisartsenposten) geeft dit hoofdstuk aan wat de bestaande situatie of tendens is en welke nieuwe richtingen worden gekozen, inhoudelijk en soms ook in welke plannen en beleidsprocessen.

Het deel 'Hoe' kondigt een uitvoeringsagenda bij de omgevingsvisie aan (p. 240). Dit hoofdstuk bevat voornemens over vervolgactiviteiten rond bijvoorbeeld de samenwerking met 'de stad' (haar inwoners, ondernemers, organisaties) en in de regio.

Hybride karakter

De Omgevingsvisie Amsterdam 2050 laat zich niet eenduidig positioneren in de typologie van plansoorten die in dit hoofdstuk is gepositioneerd.

Het plan 'daagt ons uit met een nieuwe blik te kijken naar het bouwen aan de stad' (p. 248). In die zin is het visionair. Een element als het 'rigoreus vergroenen' is een aanwijsbaar voorbeeld van die 'nieuwe blik'. Maar het maatschappelijk debat is eraan voorafgegaan, het was niet het doel van het plan. Dat blijkt uit de verantwoording in hoofdstuk 23. Tegelijk zijn veel transities die nauw verbonden zijn aan de nieuwe blik nog niet opgenomen in de samenhangen van de toekomstvisie, zoals weergegeven op de plankaart. Daar kunnen goede redenen voor zijn, maar in de typologie is een visionair plan juist ook bedoeld om die verbanden te verkennen zonder ze hard te maken, zonder er een beleidsmatige status aan toe te kennen (criterium is 'voorstelbaarheid').

Gezien de voorgenomen vervolgacties is de omgevingsvisie eerder als een strategisch plan te karakteriseren. De bedoeling is immers om richting te geven aan vervolgbesluitvorming. De afstand tot de sociale praktijken achter de opgaven is echter relatief groot. Op pagina 233 en verder worden 24 'thematische uitwerkingsopgaven' geformuleerd waar partijen achter de concrete praktijken mogelijk wel rechtstreeks bij betrokken zijn (zoals een Hubsvisie en Actualisatie Uitvoeringsagenda Watervisie). Op andere thema's (zoals Amsterdam Circulair 2020-2025) is zo'n uitwerking niet aangekondigd, omdat de omgevingsvisie eerder vastgesteld beleid bevestigt. Op pagina's 231 en 232 passeren ongeveer vijftig van deze 'vigerende beleidsdocumenten' waar de omgevingsvisie geen invloed op heeft. In die zin vertoont het document kenmerken die passen bij het prototype van het agenderende plan.

De omgevingsvisie zou passen bij het prototype van het spelregelplan als het zich zou beperken tot de 'strategische keuzes'. Zoals eerder aangegeven, laten deze zich lezen als de waarden die vorm en inhoud kunnen geven aan ruimtelijke samenhangen. Een prototypisch spelregelplan past deze waarden echter niet toe op concrete keuzesituaties. De omgevingsvisie doet dat wel, is daarmee geen prototypisch spelregelplan, maar bevat wel een spelregel-component.

Een operationeel plan is de omgevingsvisie expliciet niet. Dat blijkt uit de opmerking: 'De omgevingsvisie geeft richting, maar is geen concreet investeringsplan' (p. 22).

De omgevingsvisie is te karakteriseren als een strategisch plan met elementen van een visionair en agenderend plan. Het bevat een integraliteitsclaim. Dat betekent volgens de theorie dat het weinig responsief is. Dat is inderdaad gebleken: de afstand tot de praktijken achter met name transitieopgaven is groot, hoewel van die transities substantiële ruimtelijke invloeden verwacht mogen worden. De omgevingsvisie stelt voorwaarden of kaders voor de transitieopgaven, maar biedt geen antwoord als die kaders gaan knellen.

5.3.2 Masterplan Van Gogh Nationaal Park

Het Brabantse 'Masterplan Van Gogh Nationaal Park' (2020)⁷⁷ is een niet-bindend plan dat onderschreven is door ruim veertig partijen, binnen en buiten de overheid. Het wordt omschreven als een 'wenkend perspectief en een uitnodiging aan onze partners om samen te werken aan het landschap van de toekomst', en vormt daarnaast de onderbouwing van een aanvraag bij het Rijk om de status van Nationaal Park toegekend te krijgen. Het geeft invulling aan de ambitie van het Rijk om 'Nationale Parken nieuwe stijl' te ontwikkelen. In Nationale Parken nieuwe stijl staan natuur en landschap voorop, maar worden nadrukkelijk koppelingen gelegd met de woonomgeving, de economie en de leefbaarheid.

Het plangebied beslaat een groot deel van de provincie Noord-Brabant, grofweg de stedelijke regio's van Eindhoven/Helmond, Den Bosch, Tilburg en Breda en het tussenliggende gebied. Het is niet hard begrensd. Het gebied wordt gepresenteerd als het 'thuisland' van Vincent van Gogh, en de kunstschilder zelf geldt als 'gids en inspiratiebron'.

De formele status is verleend in 2024, nadat het Rijk een nieuw beleidsprogramma voor de Nationale Parken vaststelde dat invulling gaf aan de 'nieuwe stijl'.⁷⁸ Het aantal partners was op dat moment uitgebreid van veertig tot ongeveer zeventig.⁷⁹ Het gebied dat de status toegewezen heeft gekregen, is echter wel hard begrensd en kleiner dan het plangebied van het masterplan (zo ontbreken de delen rond Breda en Helmond).

Het masterplan is binnen de gepresenteerde typologie te karakteriseren als een strategisch plan met een agenderende component en een spelregelcomponent.

⁷⁷ Masterplan Van Gogh Nationaal Park Brabant; Schetsboek voor het landschap van de 21e eeuw. Vastgesteld door de Stuurgroep Van Gogh Nationaal Park op 12 maart 2020.

⁷⁸ Ministerie van LNV (2023), *Beleidsprogramma Nationale Parken 2024-2030 – Op weg naar veerkrachtige, leefbare nationale parken*, p. 28.

⁷⁹ informatie ontleend aan www.vangoghnationalpark.com, bezocht op 12 juli 2024.

Maatschappelijke opgaven (die het plan helpt in te lossen)

‘De versterking van natuur, landschap en erfgoed’ is ‘topprioriteit’ in het Van Gogh Nationaal Park (p. 8) en daarmee de belangrijkste cluster van opgaven die de planhouder (de samenwerking van ruim veertig organisaties) met dit plan aanpakt. De kern van het masterplan is dat het deze opgave verbindt aan andere maatschappelijke opgaven: ‘Het Van Gogh Nationaal Park levert een belangrijke kwaliteitsimpuls voor een gezonde en mooie woon- en werkomgeving voor bewoners en (internationale) kenniswerkers. Het zet Noord-Brabant toeristisch sterker op de kaart, geeft perspectief voor agrariërs, landgoedeigenaren en andere ondernemers en versterkt onze internationale positie als economische toeregio’ (p. 7).

Het masterplan is bij uitstek een integratief plan, geen integraal ruimtelijk plan. Vanuit de opgave om natuur, landschap en erfgoed te versterken, worden samenhangen gelegd met de bestaande gebiedskwaliteiten en met andere ‘grote opgaven’ die in de provincie spelen: ‘duurzame energieproductie, woningbouw, mobiliteit en logistiek, klimaatadaptatie, herstel van de biodiversiteit, circulaire economie en de transitie van de land- en tuinbouw’ (p. 8). Maar het is niet voor elk van deze opgaven op zoek naar de relevante ruimtelijke invloeden en samenhangen. De opgaven worden steeds benaderd vanuit de samenhang met natuur, landschap en erfgoed: ‘Essentieel (...) is dat we bij alle grote opgaven waar we de komende decennia voor staan, steeds investeren in de kwaliteit van natuur, landschap, biodiversiteit en cultuur, waarbij de verbinding tussen steden, dorpen en het landelijk gebied ons uitgangspunt is’ (p. 8).

In vier ‘ontwikkellijnen’ zijn de natuur-, landschaps- en erfgoedopgaven uitgewerkt. In de eerste ontwikkellijn staan deze opgaven zelf centraal (‘Natuur, landschap en erfgoed als kans’), in de drie daarna volgt de samenhang met andere clusters opgaven: ‘Perspectief voor boeren en duurzame (voedsel)productie’, ‘Natuur en landschap tot in het hart van de steden en dorpen’ en ‘Ontwikkeling van natuurbeleving en duurzaam (cultuur)toerisme’.

Waarden (die vorm en inhoud geven aan ruimtelijke samenhangen)

Naast de vier ontwikkelijnen staat een 'kompas'. Dit kompas is expliciet verbonden aan het achterliggende waardestelsel bij de (ruimtelijke en andere) keuzes (p. 103). Gezien de invalshoek van het masterplan is het niet verwonderlijk dat die waarden te maken hebben met natuur en landschap, gesymboliseerd door de veelvuldige referentie aan het werk en het leven van Vincent van Gogh.

Centraal in dat kompas staat 'het uitgangspunt dat elke ontwikkeling in het gebied bijdraagt aan de kwaliteit van de natuur, het landschap en de omgeving'; 'we spreken naar elkaar toe uit dat landschap de collectief gekoesterde waarde is'. Maar dat gebeurt onder de erkenning dat het niet eenvoudig is om ieders individuele waarden samen te brengen in één gemeenschappelijk waardestelsel: 'Dit gezamenlijke kompas geeft partijen richting om in overeenstemming met de gedeelde waarden in het masterplan te handelen. Achter die waarden gaat echter een morele oriëntatie schuil. Een ethiek van samenwerking zou je kunnen zeggen. (...) Het naar boven halen en samen ontwikkelen van deze morele component is van belang, want er is niet direct een set van gedeelde waarden beschikbaar' (alle citaten: p. 103).

Dat moet uitmonden in 'spelregels': 'Het Masterplan is wel de start van een proces om tot zo iets als een normatieve set van spelregels, een gedragscode, te komen'. In die zin is het masterplan een aanzet tot een spelregelplan, of althans een plan met een spelregelcomponent.

In dialoogsessies moet die gemeenschappelijkheid gevonden worden. Dat hoeft niet ten koste te gaan van de diversiteit: 'Het gaat hier ook over het respecteren van verschillen zonder het gemeenschappelijke uit het oog te verliezen' (p. 103).

Gebiedskwaliteiten (die hoog aangeslagen en gekoesterd worden)

In het masterplan zijn uitgebreide beschrijvingen en kaartbeelden te vinden van bestaande gebiedskwaliteiten waarop wordt voortgebouwd. Dat zijn in de eerste plaats landschappelijke kwaliteiten, met de daaraan verbonden natuur- en erfgoedwaarden: 'Het Brabantse zandlandschap, met zijn hoger gelegen dekzandruggen, slingerende beekdalen en kletsnatte broekgebieden vormt de natuurlijke ruggengraat van het Van Gogh Nationaal Park' (p. 47). Twee beeksystemen bepalen dit landschap. Waar zo'n beekstelsel samenvloeit, ontstond een economisch en bestuurlijk centrum: Breda in het westen en Den Bosch in het oosten (p. 49). De beken vormen de verbindende schakels tussen vier landschapsecologische landschapstypen, elk met

hun specifieke landschappelijke en ecologische kwaliteiten: beekdalen, het Brabants Leem, broekgebieden en het landschap van heide, vennen en zandverstuivingen. 'Door die verscheidenheid is het Van Gogh Nationaal Park rijk aan gradiënten. Dat maakt de natuur in het gebied bijzonder veelzijdig' (p. 60).

Ook de nabijheid van stad en landschap wordt tot de te koesteren gebiedskwaliteiten gerekend. Met gevoel voor retoriek stelt het plan: 'Vanuit Silicon Valley is het drie uur rijden naar het Yosemite National Park. In het Van Gogh Nationaal Park vallen topeconomie en toplandschap samen in het Nationaal Park. Waar je ook bent: binnen een kwartier zit je midden in de natuur' (p. 85). Daarnaast zijn de agrarische, culturele en toeristische gebiedskwaliteiten geïnventariseerd.

Verder zijn gebiedskwaliteiten benoemd op specifieke plekken. De aanleiding kan een concreet initiatief zijn. Voor de watermolenlandschappen is bijvoorbeeld onderzoek gedaan op initiatief van de Molenstichting Noord-Brabant naar de mogelijkheid om deze in te zetten bij actuele opgaven zoals waterberging en verdrogingsbestrijding (p. 121). Van Gogh Brabant, een netwerk waarin beheerders samenwerken van locaties die aan Vincent van Gogh verbonden zijn, heeft circa veertig Van Gogh-monumenten aangewezen (p. 73).

Ruimtelijke samenhangen (die het plan expliciet nastreeft)

Alle vier soorten ruimtelijke samenhang worden in het Masterplan Van Gogh Nationaal Park benoemd. Centraal staat de nagestreefde samenhang tussen het versterken van het landschap, de natuur en het erfgoed met andere opgaven: een samenhang in programma. Om bijvoorbeeld de kenniseconomie te stimuleren, is landschappelijke versterking noodzakelijk: 'Een aantrekkelijk en gezond woon- en leefklimaat, met een prachtig landschap en cultuur om de hoek, is een absolute vestigingsvoorwaarde voor een succesvolle kenniseconomie' (p. 7).

Om landschap en natuur te versterken, zijn ook samenhangen op locatie en via stromen in beeld. Het bodem- en watersysteem zijn 'onderlegger en uitgangspunt bij ruimtelijke plannen' (p. 105). De bodem is een voorbeeld van samenhang op locatie, het water van samenhang via stromen. Er gaat verder veel aandacht uit naar verkeersoplossingen (samenhang via stromen). Een succesvolle ontwikkeling leidt tot nieuwe verkeersbewegingen, terwijl er bij de topbestemmingen in het gebied nu al overlast bestaat. Nieuwe of aantrekkelijkere bestemmingen moeten tot spreiding van de bezoekersdruk leiden, in combinatie met maatregelen aan de infrastructuur. 'De stationszones en nieuwe vervoersconcepten spelen een belangrijk rol in het toegankelijk

maken van het Van Gogh Nationaal Park voor bewoners én bezoekers' (p. 139), en: 'De ontwikkeling van een beter routenetwerk, openbaar vervoer en innovatieve vervoersconcepten helpen bij de oplossing van problemen die samenhangen met drukbezochte locaties (zoals files, overlast en parkeerproblemen)' (p. 150).

Bijzonder, en eigen aan een strategisch plan, is dat veelvuldig en expliciet de 'samenhang door associatie' wordt gezocht. Het plan wordt een 'vliegwiel' genoemd voor de gezamenlijke ontwikkeling van Noord-Brabant en de versterking van ons landschap' (p. 27). 'Lokaal initiatief is de smeerolie voor dit vliegwiel' (p. 29). Het plan en de organisatie erachter zijn erop ingericht dat mensen zich ermee willen associëren, dat zij zich geïnspireerd voelen, meeliften of aansluiten. Een concreet voorbeeld is het raakvlak met de land- en tuinbouw, waarvoor het masterplan aansluit op het programma Brabants Bodem. 'Essentie van Brabants Bodem is een aanpak waarin onder meer overheden, terreinbeheerders, kennisinstellingen en het agrarische bedrijfsleven samenwerken aan een vitale, toekomstgerichte reguliere land- en tuinbouw die hoogwaardige en gezonde land- en tuinbouwproducten levert en bijdraagt aan de kwaliteit van natuur, landschap, water en bodem in het gebied. (...) Deelname aan Brabants Bodem is vrijwillig. Onze strategie is om te starten met de koplopers van het peloton, reguliere boeren die met hun praktijkresultaten het peloton in beweging kunnen brengen' (p. 127).

Beoogde vervolgacties

Het Van Gogh Nationaal Park heeft de ambitie van 'een beweging met participatie en samenwerking van overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties, boeren, burgerinitiatieven, vrijwilligers en bewoners die trots zijn op hun gebied' (p. 9). Vervolgacties zijn niet allemaal uitgeschreven; ze moeten ook ontstaan. 'In het Van Gogh Nationaal Park zijn partners bereid zoveel mogelijk aan te sluiten op de energie en initiatieven die er al in het gebied zijn' (p. 167).

Dat neemt niet weg dat er vervolgacties verbonden zijn aan de vier ontwikkellijnen en het masterplan een uitgebreide uitvoeringsagenda bevat. Dat zijn niet alleen ruimtelijke vervolgacties. Er gaat veel aandacht uit naar de marketing: Van Gogh Nationaal Park zou moeten uitgroeien tot een sterk merk (p. 148). Ook educatieve activiteiten en het inrichten van de governance en het uitbouwen van het netwerk behoren tot de vervolgacties.

Over veel ruimtelijke vervolgacties besluit slechts een van de partners. Dat is veelal een publieke partner. Dat kan ook niet anders, want de samenwerking achter het nationale park heeft geen planologische beslissingsmacht. Veel projecten op de uitvoeringsagenda zijn lopende projecten waarover al is besloten of nog moet worden besloten. Hierin raakt het masterplan het prototype van het agenderende plan. Een voorbeeld is te vinden in de aansluiting van de grote steden op het landschap: 'In 2018 hebben de vijf grote Brabantse steden 'Het Volgende Landschap' gepresenteerd, waarin ze gezamenlijk de ambitie uitspreken om te investeren in hun landschap en de groene wiggen, zodat stedelijke ontwikkeling hand in hand gaat met een sterk vestigingsklimaat, een gezonde leefomgeving en een uniek, hoogwaardig landschap. Juist de Brabantse beekdalen, die als een groenblauwe aders door het hart van bijna elke stad stromen, bieden ideale mogelijkheden om stad en land te verbinden. In het Volgende Landschap wordt gewerkt met pilots, één per stad. In het Van Gogh Nationaal Park maken we gebruik van de kennis en ervaring die daarmee wordt opgedaan en werken we aan de verbreding van de aanpak. Zo ontstaan nieuwe stadsparken van de toekomst, de groene longen van de stad en de groene verbindingen met de omgeving' (p. 134). Hierin is ook weer de samenhang door associatie te herkennen.

Ook de samenhang met oplossingen voor een duurzaam energiesysteem is agenderend geformuleerd: '...de ruimtelijke vormgeving van duurzame energieproductie vraagt om een goede landschappelijke afweging en inpassing, zodat extra landschappelijke kwaliteit wordt toegevoegd. Dat vindt plaats binnen de Regionale Energie Strategieën (RES), waar de partners van het Van Gogh Nationaal Park in betrokken zijn' (p. 115).

Nieuwe ruimtelijke oplossingen in het masterplan zelf, zoals de 'buitenpoorten' voor de ontsluiting van belangrijke toeristisch-recreatieve bestemmingen per openbaar vervoer, zijn conceptueel van aard. Ook dat past bij een agenderend plan: de mogelijke oplossing van de buitenpoorten wordt geagendeerd.

De agendering gaat gepaard aan wat een spelregel genoemd zou kunnen worden: 'Bij grote maatschappelijke opgaven, zoals klimaatadaptatie, de energietransitie en de transitie van de landbouw, werken we zo integraal en gebiedsgericht mogelijk waarbij de verschillende ontwikkelingslijnen samenkomen en waarin stad en land als één samenhangend systeem worden gezien' (p. 157).

Hybride karakter

Het Masterplan Van Gogh Nationaal Park is een integratief plan, geen integraal plan. Dat sluit aan bij het prototype van het strategische plan. Vanuit een ambitie die is bepaald door natuur, landschap en erfgoed wordt aansluiting gezocht bij andere opgaven in Noord-Brabant en bij specifieke, hoog aangeslagen gebiedswaarden. Ook het breed samengestelde planhouderschap (ruim veertig partijen vanuit overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, na vaststelling van het plan uitgebreid tot ongeveer zeventig) wijst op een karakter als strategisch plan. Er wordt nauwe aansluiting gezocht bij de sociale praktijken rond het thema – al gebeurt dat deels via koepelorganisaties zoals LTO-Zuid. Het masterplan zoekt via ‘samenhang door associatie’ wel nadrukkelijk de aansluiting bij individuele partijen op lokaal niveau. Dat de vervolgacties niet alleen ruimtelijk zijn, is een verdere bevestiging van het strategische karakter.

Het plan mag ‘hybride’ genoemd worden vanwege de spelregel- en agenderende componenten: de gedragscode en de inventarisatie van gebiedskwaliteiten, lopende projecten en daaruitvolgende aanvullende acties waar het plan zelf geen besluiten over bevat. In paragraaf 4.2.2 is gesteld dat het spelregelplan en het agenderende plan ‘hulpconstructies’ kunnen zijn voor een integrale ruimtelijke planning, als de strategische plannen niet integraal (maar integratief) zijn. De spelregels en agenderingen kunnen die rol hebben, mits zij worden overgenomen in het formele omgevingsbeleid van de betreffende overheden. Als onderdeel van een hoofdzakelijk strategisch plan kunnen zij hooguit als aanzet voor een integrale ruimtelijke planning worden opgevat.

5.3.3 Gebiedsvisie Stadionpark, Rotterdam

Het ‘Stadionpark’ staat voor een gebiedsontwikkeling aan de Maas in Rotterdam-Zuid. De naam is ontleend aan het stadion van Feyenoord, de Kuip. Het gebied kent een aantal zware infrastructurele barrières, in de vorm van de spoorlijn Rotterdam-Dordrecht en twee stedelijke hoofdwegen die over het spoor voeren en verderop in het gebied bij elkaar komen. Het gebied presenteert zich in de huidige situatie niet als een eenheid. Er zijn woonbuurten te vinden, een park (de Twee Heuvels), de Sportcampus met het stadion, en een bedrijfszone langs de rivier (waardoor het water slechts een bescheiden bijdrage levert aan de kwaliteit van de openbare ruimte). Ook het Eiland van Brienenoord, een groen eiland in de Maas, maakt deel uit van het Stadionpark. Maar al deze functies versterken elkaar onvoldoende (p. 13).

De gebiedsvisie van 2024 is een herziening van de versie uit 2017. Een belangrijke aanjager daarvan was de voorgenomen nieuwbouw van het stadion, enkele honderden meters verwijderd van de huidige locatie, direct aan de rivieroever. Inmiddels is duidelijk dat die nieuwbouw niet doorgaat. De Raad van State haalde een streep door het bestemmingsplan omdat er te weinig zekerheid was over de uitvoerbaarheid.⁸⁰ Die onzekerheid lag deels bij de voetbalclub Feyenoord, die nog geen definitieve toezegging had gedaan. De herziene gebiedsvisie gaat uit van renovatie van het bestaande stadion. Een tweede grote verandering is het besluit in het MIRT (het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport van het Rijk) om een nieuwe stadsbrug over de Maas te bouwen die bij Stadionpark aanlandt op Rotterdam-Zuid. Over deze brug zal een HOV-lijn tussen Kralingse Zoom en Zuidplein gaan rijden. In 2017 was deze verbinding nog in onderzoek.

Andere delen van het plan uit 2017 waren ten tijde van de herziening in 2024 al ver in de planvorming, in uitvoering of al uitgevoerd. Dat laatste geldt voor de renovatie van het Park de Twee Heuvels, de bouw van sportaccommodaties op de Sportcampus en de aanleg van een getijdenpark op het Eiland van Brienenoord.

Uit het navolgende zal blijken dat de gebiedsvisie in hoofdzaak te karakteriseren is als een operationeel plan. Het legt de gebiedsontwikkeling uiteen in uit te voeren deelprojecten. De verdere uitwerking van die deelprojecten, ontwerpmatig of (voor zover er nog geen initiatiefnemer of opdrachtgever gevonden is) procesmatig, is de voor de hand liggende vervolgstap. Vanwege die tussenstap van deelprojecten (tussen de gebiedsvisie en de uitwerking op architectonisch of technisch niveau) kent de gebiedsvisie ook elementen van een strategisch plan. Dat maakt het tot een hybride plan.

Maatschappelijke opgaven (die het plan helpt in te lossen)

Opgaven zijn in paragraaf 2.5.2 omschreven als de politieke ambities van een planhouder binnen de maximale beleidsvrijheid die deze heeft of accepteert. Uit de analyse van deze gebiedsvisie blijkt dat een nuancering op zijn plaats is: opgaven zijn de politieke ambities van een planhouder binnen de maximale beleidsvrijheid die deze *voor dit gebied* heeft of accepteert. Bij een plan met een sterk operationeel karakter zijn die opgaven specifiekere dan bij een hoofdzakelijk visionair of strategisch plan, ook als dat laatste plan van dezelfde planhouder is.

⁸⁰ <https://www.raadvanstate.nl/@133505/project-feyenoord-city-houdt-geen-stand/> (bezocht 25 september 2024).

De Gebiedsvisie Stadionpark bevat de volgende vier ambities (p. 23), die als de 'opgaven' voor het gebied te beschouwen zijn:

- 1 Stadionpark als vrijetijdsgebied,
- 2 Stadionpark als onderdeel van Rotterdam woonstad,
- 3 Stadionpark als economische motor,
- 4 Stadionpark als mobiliteitsknoop.

Dit viertal is afgeleid van 'opgaven vanuit de context van de stad en Rotterdam-Zuid' (p. 23). Vooral de context van Rotterdam-Zuid krijgt aandacht: 'Tegelijk kent Rotterdam-Zuid nog grote opgaven. De werkloosheid is hoog, er is sprake van bovengemiddelde schooluitval en met name in de oude stadswijken is de woonkwaliteit onvoldoende. Met vele partners wordt in het kader van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) gewerkt aan de doelstelling om de achterstanden in te lopen en Rotterdam-Zuid in 2031 op het niveau van een gemiddelde Nederlandse stad te laten functioneren. In het nationaal programma staan de mensen, en dan vooral de opgroeiende jeugd centraal. Voor de ontwikkeling van Stadionpark is het van belang dit perspectief consequent vast te houden' (p. 22).

Hieruit volgt onder meer 'dat het toe te voegen nieuwe programma ook banen genereert die aansluiten op de arbeidsbevolking op Rotterdam-Zuid', de kans om 'specifieke woonmilieus toe te voegen aan Rotterdam-Zuid, die aantrekkelijk zijn voor groepen die nu Rotterdam-Zuid verlaten of negeren' en een 'grote waarde voor de aangrenzende dichtbebouwde focuswijken zoals Bloemhof, Hillesluis, Feijenoord en de Afrikaanderwijk'. Die waarde voor de omgeving kan voortkomen uit 'bijvoorbeeld de aanwezigheid en kwaliteit van scholen, winkels, horeca, sport- en speelvoorzieningen, cultuur, buitenruimte en aanwezigheid van banen' (alle citaten p. 23).

Is de gebiedsvisie daarmee integraal, zoals van een prototypisch operationeel plan verwacht mag worden? In de omgevingsvisie 'De Veranderstad' voor Rotterdam (behandeld in een tekstkader in paragraaf 5.2.2) stelt de gemeente ook opgaven als 'een schonere en duurzamere economie', de 'energietransitie' en het 'aanpassen aan de klimaatverandering'. Deze opgaven keren niet met zoveel woorden terug in de omschrijving van de vier opgaven voor Stadionpark, en niet of mondjesmaat in de gebiedsvisie als geheel.

Het is onaannemelijk dat de gemeente Rotterdam deze opgaven niet van toepassing verklaart op Stadionpark. Aannemelijker is dat Stadionpark zich op deze punten niet hoeft te onderscheiden, maar de opgaven in de sfeer van de voorwaarden voor ontwikkeling wel degelijk een rol spelen. Dat zou betekenen dat de gebiedsvisie strikt genomen, naar de definitie van dit onderzoek, niet integraal genoemd mag worden.

Dat kan erop duiden dat het ook een strategische bedoeling heeft (en daarmee een hybride plan is): het is de basis om afspraken te maken met de partijen die de ontwikkeling uitvoeren. Samenhang met de niet-genoemde opgaven wordt toevertrouwd aan de uitwerkingsplannen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de aanleg van twee getijdenparken (op het Eiland van Brienenoord en aan de Maasoever bij Feijenoord); niet alleen opgaven als de 'woonstad' of de 'economische motor' spelen een rol bij het ontwerp hiervan, maar bijvoorbeeld ook herstel van de biodiversiteit.

Waarden (die vorm en inhoud geven aan ruimtelijke samenhangen)

'Sport en bewegen' is het verbindende thema bij de ontwikkeling van Stadionpark. De belangrijkste waarden zijn daaraan verbonden: 'Sport bereikt wereldwijd miljarden mensen, arm, rijk, zwart en wit. Sport is de taal die alle kinderen spreken. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat sport en bewegen de motor is achter sociale ontwikkeling en verbinding, stedelijke vernieuwing en lichamelijke en geestelijke gezondheid. Sport en bewegen leiden tot betere prestaties op school, het opdoen van sociale vaardigheden en daarmee tot meer kansen op de arbeidsmarkt' (p. 22).

De keuze voor sport en bewegen komt niet alleen voort uit bestaande gebiedskwaliteiten (de aanwezigheid van het stadion en aanpalende sportaccommodaties), maar ook uit sociale waarden als gezondheid en kansengelijkheid. Die waarden zijn ook op andere manieren te herkennen. De gebiedsvisie verwijst naar het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid: 'In het nationaal programma staan de mensen, en dan vooral de opgroeiende jeugd centraal. Voor de ontwikkeling van Stadionpark is het van belang dit perspectief consequent vast te houden. Het NPRZ kent een integrale aanpak gebaseerd op drie pijlers: school, wonen, werk' (p. 22).

Bij vragen hoe wordt ingespeeld op de positie aan de Maas of op de nabijheid van het stadion (samenhangen op locatie), of hoe de gewenste functiemix eruit ziet (samenhang in programma), hebben deze sociale waarden steeds een gidsende rol.

Gebiedskwaliteiten (die hoog aangeslagen en gekoesterd worden)

De gebiedsvisie bouwt door op bestaande gebiedskwaliteiten en beoogt er meer samenhang in te brengen. Uitgevoerde projecten als renovatie van het park De Twee Heuvels en de uitbouw van de sportaccommodaties zijn te interpreteren als het versterken van bestaande gebiedskwaliteiten. De kans van slagen van deze projecten neemt toe als de barrières in het gebied, met name veroorzaakt door verkeersinfrastructuur, kunnen worden weggenomen.

De perifere detailhandel past ook in dit rijtje kwaliteiten. Dit is een gebiedskwaliteit die doorgaans minder hoog wordt aangeslagen, maar in deze gebiedsvisie wel degelijk waardering krijgt: '... er [wordt] natuurlijk ook gewerkt in het bedrijventerrein Stadionweg waar De Boo en Tybex Warehousing voorbeelden zijn van goed draaiende bedrijven. Ook kent het bedrijventerrein Stadionweg veel perifere detailhandel zoals de Gamma, Kwantum en Praxis. Deze willen we in de toekomst behouden en versterken. Te zien is dat afgelopen jaren nieuwe bedrijven zich hier gevestigd hebben (bijvoorbeeld Mantel fietsen en Bever) of hun vestiging vernieuwd hebben (Praxis, Kwantum). Dit laat zien dat het bedrijventerrein na een periode van stilstand weer interessant is voor investeringen' (p. 26).

Een bijzondere kwaliteit is de ligging aan de Maas. De gebiedsvisie zet sterk in op het benutten van deze positie: 'De aantrekkelijkheid van (de stad aan) de rivier is een belangrijke thema voor Rotterdam, waar de gemeente in het programma Rivieroever de ambitie voor heeft geformuleerd. Het Stadionpark ligt prominent aan de Maas. Het is een van de plekken waar Rotterdam-Zuid veel meer aan de rivier zou kunnen liggen. Ook is het een beeldbepalende plek gezien het uitzicht vanaf de Van Brienenoordbrug, de beleving vanaf De Esch [*aan de overzijde van de rivier, PPW*] en het toenemend gebruik van de rivier voor vervoer over water en recreatief vervoer' (p. 17-19).

In die context wordt het gebied ook een 'belangrijke stadsentree van Rotterdam' genoemd. Het is de enige plek in Rotterdam is waar treinreizigers de Maas kunnen zien. De gebiedsvisie wil deze entree versterken en tot 'een aantrekkelijk visitekaartje voor Rotterdam' maken (p. 17).

Ruimtelijke samenhangen (die het plan expliciet nastreeft)

Meer samenhang in het gebied staat hoog op de agenda van de gebiedsvisie. Het ruimtegebruik wordt gekarakteriseerd als 'sterke functies in een functioneel ingericht gebied (....) Grote doorgaande verbindingen voor de auto en trein lopen door en langs het gebied en werken als barrières. De diverse deelgebieden zoals de Veranda, het Sportdorp en het bedrijventerrein functioneren op zichzelf behoorlijk goed, maar versterken elkaar niet. En de wijken Veranda en het Sportdorp liggen nogal geïsoleerd in de stad' (p. 13).

Nieuwe ontwikkelingen moeten zodanig samenhangen met bestaande gebiedseigenschappen dat ze helpen om die barrières te overwinnen. Ze moeten bijdragen aan een 'sterke identiteit, herkenbaar én divers in sfeer en programma', en het gebied zo tot 'een bestemming' maken (p. 13). Die bestemming heeft twee geografisch bepaalde gezichten: Waterfront ('een sterk rivierfront met ruimte voor wonen, bedrijvigheid en intensieve vrijetijdsvoorzieningen', p. 29) en Sportstad ('een gebied voor actief sporten en recreatie met ruimte voor hoogwaardig wonen in het groen', p. 29).

Hierin klinkt een inzet op zowel 'samenhang op locatie' als 'samenhang in programma' door. Afgestemde programma's (afgesteld binnen het gebied en met programma's elders) moeten het gebied smoel en aantrekkingskracht geven: 'Er is ruimte voor meer publiekstrekkingen, commercieel en werkprogramma, maar wel in mixeduse-oplossingen. En door het mixen van die functies, [is het mogelijk om] tegelijkertijd een gebied te creëren dat de hele dag veilig en aantrekkelijk is' (p. 13). In het voortbouwen op bestaande gebiedskwaliteiten en goed functionerende deelgebieden, wordt de 'samenhang op locatie' gezocht.

De samenhang via stromen krijgt expliciet aandacht via de verkeersinfrastructuur. Daarvoor verwijst het plan naar het verkeersnetwerk op de grotere, stedelijke schaal. 'Stadionpark ligt op het kruispunt van verschillende infrastructuren (...). Verschillende bestaande en nieuwe stedelijke lijnen (oostelijke stadsbrug, nieuwe OV-as), alsook fietsroutes komen samen in Stadionpark. Het gebied functioneert nu echter niet als een knooppunt. Tezamen met een nieuw (sprinter)station kan het Stadionpark dat knooppunt op Zuid wel worden; een plek waar mensen overstappen, werken, verblijven en ontmoeten' (p. 19).

In het gebied zelf wordt een nieuwe padenstructuur aangelegd voor 'de voetganger, fietser en sporter', waaronder een vier kilometer lang 'rondje Stadionpark'. 'Door de interne structuur goed aan te sluiten op de externe verbindingen komen de bestemmingen in het gebied dichterbij de omliggende wijken te liggen' (p. 35).

Barrières door infrastructuur worden geslecht door het verbeteren van de oversteekbaarheid, bijvoorbeeld van het spoor, andere wegprofielen van een aantal doorgaande stadswegen en andere programma's langs deze wegen.

De samenhang door associatie is minder nadrukkelijk aanwezig. De gebiedsvisie verkent wel nieuwe kansen die in omliggende gebieden kunnen ontstaan als gevolg van de investeringen in Stadionpark. Ook anticipeert het plan op een reactie van vastgoedeigenaren: 'in en rond Stadionpark staat divers vastgoed dat deels leegstaat en/of dat richting einde levensduur gaat. De kwaliteitsverbeteringen in het Stadionpark kunnen eigenaren mogelijk verleiden tot investeringen, transformatie of herontwikkeling' (p. 57).

Beoogde vervolgacties

De hoofdstukken 5, 6 en 7 van de gebiedsvisie beschrijven de voorgenomen ontwikkeling in deelprojecten, respectievelijk voor Sportstad, Waterfront en mobiliteit. Die deelprojecten zijn voor de gebiedsdelen Sportstad en Waterfront geografisch bepaald. Voor mobiliteit is een onderscheid aangebracht in drie pijlers (maximale inzet op openbaar vervoer en fiets, samenhangende parkeerstrategie en spreiding van verkeersstromen in tijd en plek).

Uitvoeringskwesties over bijvoorbeeld fasering en financiering blijven in het midden. Formuleringen in deze hoofdstukken bieden veel ruimte voor uitwerking. De gebiedsvisie noemt onder het kopje 'Vervolg' de plannen die 'in het verlengde van de herziening van de gebiedsvisie' verder worden uitgewerkt (p. 55). Het is dus niet zodanig operationeel dat direct architecten en aannemers kunnen worden aangezocht. Vervolgstappen in de vorm van realistische stedenbouwkundige en landschappelijke uitwerkingen, of afspraken met uitvoerende partijen daarover, liggen voor de hand.

Hybride karakter

De vorm van een hybride operationeel en strategisch plan is geen gemakkelijke. De gebiedsvisie lijkt in zijn opzet, detaillering en totstandkoming operationeel, maar in zijn bedoelingen strategisch. Die ambivalentie kan te maken hebben met de timing: de herziening is een bijgewerkte versie van het plan uit 2017 en komt uit in een periode waarin de gebiedsontwikkeling al op streek is. Delen al zijn uitgevoerd. Het plan laat ook zaken onbenoemd. Zo was voor de woningbouw langs de rivieroever al een consortium van ontwikkelaars gevormd, de Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas (StiGaM). In 2024 waren daar al afspraken over een omvangrijk

vastgoedprogramma mee gemaakt – de herziene Gebiedsvisie Stadionpark en het betreffende deelplan Feyenoord City 2.0 zijn gelijktijdig aan de gemeenteraad aangeboden.⁸¹ Het is moeilijk voorstelbaar dat de gebiedsvisie buiten dit consortium om tot stand is gekomen.

Het plan zet in op de ‘ratio van opvattingen’, naast de ‘ratio van vakinhoud’. Dat blijkt uit de passage over participatie: ‘De afgelopen jaren heeft vanuit het project intensieve participatie plaatsgevonden. Hierbij zijn ook de relaties met bewoners, ondernemers en andere organisaties opgebouwd. Hun inbreng is serieus genomen en de plannen worden zoveel mogelijk samen met hen opgesteld en waar mogelijk samen gerealiseerd’(p. 57). Dit past bij een prototypisch operationeel plan, dat immers concrete ingrepen aankondigt in de leefomgeving van velen.

In een prototypisch strategisch plan is ook de ‘ratio van handelingsperspectieven’ dominant aanwezig. Het verbindt tenslotte doelstellingen aan middelen, en die middelen zijn vaak in handen van private partijen. De Gebiedsvisie Stadionpark zet in op het creëren van betere vestigingsvoorwaarden voor ontwikkelende partijen, een specifieke manier om handelingsperspectieven op te rekken. Veel publieke investeringen in infrastructuur en openbare ruimte zijn daarop geënt.

Op pagina 56 blijkt echter ook het omgekeerde. De gemeente maakt ten minste een deel van de eigen financiële inbreng afhankelijk van de investeringen door private partijen: ‘Bij de volledige gebiedsontwikkeling, zoals voorzien in deze gebiedsvisie, zal de gemeente ook investeren in de bereikbaarheid en buitenruimte. Hiertoe zijn middelen gereserveerd in het Mobiliteitsprogramma Feyenoord City van de gemeente. De exacte hernieuwde invulling van dit programma vindt plaats in relatie tot de definitieve uitwerking van de gehele ontwikkeling’.

De gebiedsvisie schept verwachtingen die passen bij een operationeel plan, niet in de laatste plaats bij de deelnemers aan de participatie. Mensen anticiperen en bouwen daarop. Tegelijk blijft onzeker hoe uitvoerende partijen reageren, voor zover ze niet in het planproces zijn betrokken. Dat geldt in het bijzonder als in de uitvoering nog andere eisen gesteld worden dan in het gebiedsplan zijn opgenomen, bijvoorbeeld voortkomend uit de niet-genoemde opgaven rond klimaatadaptiviteit, energie en circulaire economie.

⁸¹ <https://www.stadionpark-rotterdam.nl/nieuws/feyenoord-city-uniek-plan-wonen-op-een-prachtige-plek>, bezocht op 7 oktober 2024.

De consequentie kan zijn dat uitvoerende partijen de verwachtingen in het plan niet kunnen of willen waarmaken. Als de responsiviteit van het plan zelf dat niet kan opvangen, kan dat leiden tot teleurstelling en frustratie, of tot misinvesteringen als al is vooruitgelopen op onderdelen van het plan die niet tot uitvoering komen.

De gang van zaken rond het stadion toont die ambivalentie aan. Uit het aangehaalde vonnis van de Raad van State blijkt dat er geen sluitende afspraken met de betaald-voetbalorganisatie Feyenoord waren gemaakt. Niet bij het vaststellen van de eerdere gebiedsvisie uit 2017, en ook niet bij de verdere operationaliseringsslag: het opstellen van het bestemmingsplan. De binding van veel Feyenoord-aanhangers met de Kuip speelde een rol bij het besluit om het stadion te renoveren in plaats van een nieuw stadion te bouwen. Het oude stadion staat blijkbaar voor een emotionele gebiedswaarde die destijds is onderschat. Deze doelbewust geaccepteerde onzekerheid is in 2017 niet vertaald in een planmatige (strategische) oplossing.

Dit verraadt de operationele insteek van het plan: bedoeld om uit te voeren. Een prototypisch operationeel plan kan in de uitvoering weliswaar flexibel zijn, maar biedt omwonenden, investeerders en andere gebruikers van het gebied zodanig concrete verwachtingen dat het zich alleen door extreme gebeurtenissen (vergelijkbaar met de kredietcrisis rond 2010) mag laten verrassen.

5.3.4 Duiding van hybriditeit

Twee van de drie geanalyseerde plannen zijn hybride vormen van prototypische plansoorten waarvan de combinatie eerder, in paragraaf 4.4, 'moeilijk voorstelbaar' is genoemd. De Omgevingsvisie Amsterdam combineert visionaire en strategische elementen en de Gebiedsvisie Stadionpark combineert operationele en strategische elementen. Beide plannen zijn integraal opgezet, of wekken die indruk. De hybriditeit van het Masterplan Van Gogh Nationaal Park (een integratief strategisch plan met een spelregelcomponent en een agenderende component) sluit wel aan bij de plantypologie.

Op zichzelf hoeven verschillen tussen theorie en praktijk geen verbazing te wekken. De plantypologie komt tenslotte voort uit normatief onderzoek naar 'hoe het ook zou kunnen' (zie hoofdstuk 1), niet uit empirisch onderzoek. Toch is het van belang om de verschillen te duiden. Ze geven een indicatie van hoe ver de plantypologie afstaat van de gangbare praktijk.

Een verklaring kan zijn dat de planhouders niet het uitgangspunt onderschrijven dat de ruimtelijke planning een door en door politieke activiteit is, die opereert in een periode van transitie en de pluriformiteit van de samenleving omarmt. Mogelijk staan zij voor een meer dirigistische aanpak waarbij de ruimtelijke mogelijkheden in hoge mate bepalen of maatschappelijke ontwikkelingen al dan niet wenselijk zijn. In deze tijd, waarin bestuurders en hun adviseurs roepen om meer 'regie' over de ruimtelijke ontwikkeling (Geise en Jonkman, 2021), is dat best mogelijk. Maar er lijkt hier meer aan de hand.

Het valt op dat transitieopgaven zich in beide plannen aan de samenhang onttrekken. Dat gaat transities als die naar duurzame energie, een circulaire economie, een klimaatadaptieve ruimtelijke inrichting en biodiversiteitsherstel. In de Gebiedsvisie Stadionpark komen deze opgaven niet of nauwelijks aan de orde en in de Omgevingsvisie Amsterdam 2050 zijn ze spaarzaam opgenomen in de gepresenteerde ruimtelijke samenhangen (die zich vooral concentreren op de vertrouwde domeinen van wonen, werken, verkeer en voorzieningen). In het Brabantse Masterplan Van Gogh Nationaal Park zijn die transitieopgaven wel aanwezig, maar dat plan is juist integratief van opzet, niet integraal.

De Amsterdamse en Rotterdamse planhouders hadden niet de ambitie, of zijn er niet in geslaagd, om de dynamiek in de sociale praktijken achter die transities een plaats te geven in het plan. Ze rekenen op een min of meer voorspelbaar gedrag van uitvoerende partijen. Daar zijn de plannen omheen gebouwd. En dat voorspelbare gedrag zit vooral in de groei- en behoudopgaven waar de ruimtelijke ordening al langer mee te maken heeft – hoewel de gang van zaken rond het stadion in Rotterdam aantoont dat zelfs die voorspelbaarheid begrensd is.

De Omgevingsvisie Amsterdam 2050 doet een expliciete integraliteitsclaim, verbonden aan de wettelijke positie van een omgevingsvisie. De responsiviteit in de planologische omgang met transities is echter in andere meer opgavegerichte beleidsstukken en –processen te vinden. De Gebiedsvisie Stadionpark kan vanwege de opzet, detaillering en totstandkoming de indruk van een integraal, operationeel plan wekken, maar is in essentie een strategisch plan dat zich op andere opgaven concentreert dan de transitieopgaven. Beide waarnemingen onderschrijven de conclusie dat een ruimtelijk plan niet integraal, responsief en strategisch tegelijk kan zijn.

5.4 De Omgevingswet

De introductie van de Omgevingswet, vanaf 1 januari 2024 formeel van kracht, behoort tot de belangrijkste institutionele veranderingen in de ruimtelijke ordening van de laatste jaren. De wet biedt het juridische kader voor het beleid voor de fysieke leefomgeving. Aanleiding voor de nieuwe wet was de behoefte om meer lijn te brengen in de wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet ‘bundelt’ volgens de rijksoverheid ‘26 wetten en tal van regels en voorschriften’.⁸² Een van die wetten is de Wet ruimtelijke ordening (Wro), die planologische procedures en documenten voorschreef zonder beleidsinhoudelijke eisen te stellen, anders dan de zeer open norm van een ‘goede ruimtelijke ordening’ (Van Zundert, 2007, p. 20). Andere wetten die zijn opgegaan in de Omgevingswet stelden die eisen wel. Voorbeelden zijn de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder en delen van de Erfgoedwet en de Waterwet.

Ook de plannen en andere instrumenten die voortkomen uit de wet, krijgen daardoor een ander karakter. De structuurvisies van de Wro waren nog puur planologische documenten, die strikt genomen alleen afwegingen maakten in het licht van een ‘goede ruimtelijke ordening’. De plannen die voortkomen uit de Omgevingswet combineren deze afwegingen met sectorale beleidsdoelen en middelen om die te bereiken.

De Omgevingswet bevat zes ‘kerninstrumenten’:

- de omgevingsvisie,
- het programma,
- decentrale regels (verordeningen en het gemeentelijke omgevingsplan),
- algemene rijksregels,
- de omgevingsvergunning,
- het projectbesluit.

⁸² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/nieuws/2023/03/14/groen-licht-eerste-kamer-invoering-omgevingswet-op-1-januari-2024>, bezocht op 28 mei 2024.

De beleidscyclus in de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet, zet de kerninstrumenten in verhouding tot elkaar.⁸³ Deze bevat vier opeenvolgende fasen: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling, waarna weer beleidsontwikkeling volgt en de cyclus opnieuw wordt doorlopen. De omgevingsvisie is verbonden aan de beleidsvoorbereiding, programma's aan de beleidsdoorwerking en de 'algemene regels' (bijvoorbeeld verordeningen en omgevingsplannen) aan de uitvoering.

De logica van een beleidscyclus is verbonden aan een planproces, dat zich concentreert rond de voorbereiding, vaststelling en vervolgactiviteiten van één enkel plan. Een planproces onderscheidt zich van ruimtelijke planning zoals die in dit onderzoek wordt benaderd: een permanente activiteit die zich op veel plaatsen parallel afspeelt. Vanuit die invalshoek kan worden vastgesteld dat de context waarin een omgevingsvisie functioneert, minder gestructureerd is. Het is een context van een voortdurende stroom aan plannen, afkomstig van verschillende planhouders. In de opening van paragraaf 4.3 is geconstateerd dat de verschillende plansoorten niet in een vaste volgorde opeenvolgend ten opzichte van elkaar staan. Veranderingen in sociale praktijken en in het maatschappelijke waardestelsel weerspiegelen zich in de politiek en bepalen de behoefte aan veranderingen in het omgevingsbeleid.

Ter illustratie: Verdaas en Nijenhuis (2023) concretiseerden de samenhang tussen omgevingsvisie en programma aldus: 'Stel dat de gemeentelijke omgevingsvisie de ambitie bevat om de fietsstad van de provincie te worden, dan zal er een programma komen voor de aanleg en verbetering van fietspaden' (p. 246). Minstens zo waarschijnlijk is het omgekeerde. Zodra bij een gemeente de ambitie ontstaat om de fietsstad van de provincie te worden (bijvoorbeeld bij het afsluiten van het coalitieakkoord na de verkiezingen), dan zal er niet gewacht worden op afronding van een integrale omgevingsvisie. Dan komt er direct een programma voor de aanleg en verbetering van fietspaden (en andere fietsvoorzieningen), dat naderhand in de omgevingsvisie wordt opgenomen.

Om het stelsel van de Omgevingswet meer responsief in te richten, moet de opeenvolging van planfasen en bijbehorende producten minder dwingend zijn dan de beleidscyclus suggereert. Responsiviteit kan dan vooral worden gevonden in de verhouding van de omgevingsvisie en de programma's tot elkaar.

⁸³ Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet (2018), Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 986, nr. 3 (p. 8).

5.4.1 Omgevingsvisie en integrale agendering

Voor een studie naar de integraliteit van het ruimtelijke plan lijkt de omgevingsvisie op het eerste gezicht het meest relevant. Dit is volgens Nijmeijer (2024, p. 158) hét beleidsdocument van de Omgevingswet. Volgens artikel 3.2 moet een omgevingsvisie bevatten:

- een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet omschrijft de omgevingsvisie als 'een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving' (p. 8). Ze ligt in het verlengde van de gebiedsdekkende structuurvisie uit de voormalige Wet ruimtelijke ordening (Wro), maar met een bredere reikwijdte, in lijn met de bredere reikwijdte van de Omgevingswet ten opzichte van de Wro als geheel (p. 311). Verderop in de Memorie van Toelichting wordt uitgelegd: 'Op strategisch niveau worden verbanden in de fysieke leefomgeving gelegd en wordt één overkoepelend en richtinggevend beeld voor de langere termijn vastgelegd dat moet leiden tot een duurzame ontwikkeling van de leefomgeving' (p. 445).

Hieruit volgt dat een omgevingsvisie zowel integraal als strategisch moet zijn. Deze combinatie kan op grond van de voorgaande paragrafen als ongelukkig worden bestempeld voor een responsieve planning, omdat een integraal plan niet kan aansluiten bij het ritme van alle relevante sociale praktijken. Daarbij moet wel worden aangetekend dat geen van beide begrippen, 'integraal' noch 'strategisch', in de wet scherp is omschreven.

'Integraal' betekent dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, aansluitend bij de reikwijdte van het wetsvoorstel', meldt de Memorie van Toelichting (p. 114). De reikwijdte van het wetsvoorstel is omschreven in artikel 1.2 (lid 2), waarin tien 'terreinen' worden genoemd die de fysieke leefomgeving 'in ieder geval' omvat.⁸⁴ Integraliteit wordt dus afgemeten aan een thematische inventarisatie op een niet-limitatieve lijst. Die inventarisatie kan in principe oneindig zijn. Integraliteit is dus meer verbonden aan de intentie van

⁸⁴ Dit zijn bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.

de planhouder dan dat ze bruikbaar is als juridisch criterium. De definitie in dit onderzoek verbindt integraliteit aan de 'opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet', dus zet die intentie centraal en niet de (beleids)terreinen.

Wat onder 'strategisch' wordt verstaan, blijkt niet uit de wet en de achterliggende documenten. Dat kan problematisch uitpakken, juist vanwege het gebundelde karakter van de Omgevingswet. Zoals eerder in deze paragraaf beschreven, is de wet een bundeling (en aanpassing) van voormalige wetten met en zonder beleidsinhoudelijke doelen. Een strategie op doelbereik, voor bijvoorbeeld een betere luchtkwaliteit of het behoud van archeologische rijkdommen, kan andere eisen stellen aan de totstandkoming dan een integratieve strategie gericht op ruimtelijke samenhangen. Meer gericht op handhaving dan op het meebewegen met de maatschappelijke dynamiek, bijvoorbeeld. In het idioom van dit onderzoek bevinden de thema's met beleidsinhoudelijke doelen zich meer in de sfeer van de opgaven. De ruimtelijke planning is aan zet om de ruimtelijke invloeden ervan in een politiek gemotiveerde samenhang te plaatsen.

Gelegd naast de plantypologie van paragraaf 4.3, kan een omgevingsvisie de connotatie oproepen met een visionair plan, dankzij de plek in de beleidscyclus en de naamgeving. Een visionair plan wordt echter niet gemaakt om uit te voeren. Vanwege het integrale karakter lijkt de omgevingsvisie ook niet geschikt als een strategisch plan zoals omschreven in de plantypologie. De ruime interpretatie van het begrip 'strategisch' die de Omgevingswet toelaat, maakt het wel mogelijk om de omgevingsvisie in te zetten als agenderend plan, eventueel gecombineerd met een functie als spelregelplan.

Zoals omschreven biedt een agenderend plan geen nieuwe oplossingen. Maar het benoemt wel de groei-, behoud- en transitieopgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet, de gebiedswaarden die in het verleden beleidsmatig zijn vastgesteld en de vraagstukken waar die opgaven en gebiedswaarden toe leiden. Oplossingen kunnen vervolgens worden gezocht in strategische plannen rond clusters van opgaven of rond gebieden waar een grote dynamiek te verwachten is. Agenderen, oftewel de vraag stellen, is tenslotte al een politieke actie. Dat blijkt uit de epistemologie van het pragmatisme, dat aan feiten pas belang toekent als er een betekenis aan is verbonden (paragraaf 2.3.1). Een agenderend plan selecteert feiten (of verwachtingen) op grond van de betekenis die de planhouder eraan verbindt.

Hinterleitner en Gerretsen (2024) positioneerden het voorontwerp van de Nota Ruimte (de omgevingsvisie van het Rijk) in feite als een agenderend plan: 'Het voorontwerp geeft aan waar de keuzes eigenlijk al gemaakt zijn, waar ze alleen nog worden geagendeerd en waar we nog te weinig over weten. Daarmee worden keuzes

zichtbaar die nu, of binnenkort genomen kunnen worden en dat maakt de nota een stuk concreter dan de voorgaande NOVI [*de Nationale Omgevingsvisie uit 2020, PPW*]. Hinterleitner en Gerretsen brachten deze positionering met enige reserve. Volgens hen is er in de uitwerking tot definitieve Nota Ruimte onder meer behoefte aan ‘dragende ruimtelijke concepten, zeg goede ideeën die een algemene geldigheid hebben en op verschillende plekken anders vorm kunnen krijgen, of hoofdstructuren die houvast bieden’ (beide citaten p. 13). In de typologie van plansoorten in dit onderzoek zouden die concepten de vorm kunnen aannemen van een spelregelplan (of spelregelcomponent in het plan).

5.4.2 **Het ‘programma’ en ruimtelijk-strategisch beleid**

Het tweede kerninstrument voor de ontwikkeling van omgevingsbeleid, naast de omgevingsvisie, is het ‘programma’. De Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet stelt hierover: ‘Bij de operationalisering van beleidsdoelen uit een omgevingsvisie spelen programma’s een belangrijke rol. Een programma bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het kan een sectoraal of gebiedsgericht karakter hebben en kan verschillende elementen bevatten. Het kan plannen bevatten voor de uitvoering van projecten of maatregelen om sectorale doelen te verwezenlijken of om aan omgevingswaarden te (blijven) voldoen’ (p. 51). Monitoring is een wettelijke verplichting. De resultaten van de monitoring kunnen aanleiding zijn om het programma te intensiveren of anderszins aan te passen. Bedoeling is dat de uitvoering daardoor flexibel is en aan veranderende omstandigheden of nieuwe inzichten kan worden aangepast (Verdaas en Nijenhuis, 2023, p. 244).

Een aantal onderdelen van deze beschrijving lijkt te wijzen op een functie van het programma als operationeel plan. Er wordt gesproken over ‘operationalisering van beleidsdoelen’, ‘maatregelen’ en ‘uitvoering van projecten’. Maar een operationeel plan is in principe integraal, terwijl een programma ook ‘sectoraal’ kan zijn. De ‘uitvoering van projecten’ is in veel gevallen een aangelegenheid van private partijen. Dat suggereert dat die partijen betrokken zijn bij het opstellen van het programma. Op dat moment zijn er meer factoren in het spel dan de ‘operationalisering van beleidsdoelen’. Voor zover er in die woorden een hiërarchie tussen omgevingsvisie en programma gelezen moet of kan worden (de beleidscyclus lijkt daar ook op te wijzen), dient deze voor ruimtelijke opgaven direct gerelativeerd te worden. Een programma kan ook uit andere beleidsbronnen voortkomen, zoals een coalitieakkoord, en de omgevingsvisie juist voeden. Het voorbeeld eerder in deze paragraaf van de gemeente die ‘fietsstad’ wil worden, toont dat aan.

De Omgevingswet noemt een aantal verplichte programma's, voortkomend uit verplichtende afspraken in de Europese Unie. Deze gaan over geluidhinder, water, natuurbescherming en luchtkwaliteit. De wet stelt ook programma's verplicht als omgevingswaarden worden overschreden of dreigen te worden overschreden.

Zoals de omgevingsvisie min of meer in het verlengde ligt van de structuurvisie uit de Wet ruimtelijke ordening, maar met een grotere reikwijdte, lijkt het instrument van het programma toegesneden op de beleidsinhoudelijke thema's uit de Omgevingswet, afkomstig uit de wetgeving voor bijvoorbeeld milieu, natuur, water en erfgoed. De selectie van verplichte programma's en de impliciete aanname dat de uitvoering bij de overheid ligt wijzen daarop, evenals de formulering 'overschrijding van omgevingswaarden'. Het materiaal van de planoloog, en daarmee van de ruimtelijke ordening, zijn ruimtelijke samenhangen, zo bleek uit paragraaf 3.3. Ruimtelijke samenhangen kunnen zich manifesteren of niet, maar kunnen niet worden overschreden.

Vanuit planologische invalshoek lijken er voldoende aanknopingspunten te zijn om het programma niet te positioneren als operationeel plan, maar juist als strategisch plan – een functie waarvoor de omgevingsvisie zich minder leent. Het opgabegeïchte (de wet zegt: sectorale) dan wel gebiedsgerichte karakter maakt het daarvoor geschikt. De rijksoverheid maakt die beweging min of meer in het Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting. Hierin is een verplichting opgenomen voor rijk, provincies en gemeenten om een volkshuisvestingsprogramma op grond van de Omgevingswet op te stellen (Boeve 2024, p. 190).⁸⁵

Om deze meer strategische functie voor de ruimtelijke planning te krijgen, zou het programma voldoende integratief moeten zijn, dat wil zeggen de verbanden met alle relevante gebiedswaarden en andere opgaven moeten leggen, en in nauwe samenwerking of zelfs in een coalitie met de belangrijkste uitvoerende partijen gemaakt moeten worden. Dankzij de inbedding in de Omgevingswet is een programma evenzeer deel van het omgevingsbeleid als van het thematische beleid rond de specifieke opgave of het cluster opgaven. Dat is een voordeel boven programma's die sectoraal of thematisch tot stand komen en van daaruit een ruimtebehoefte bij het omgevingsbeleid neerleggen.

⁸⁵ Boeve (2024, p. 190) wijst erop dat deze verplichting af zou wijken van de uitgangspunten van de Omgevingswet om alleen verplichte programma's voor te schrijven ter uitvoering van EU-verplichtingen. Een toelichting op deze afwijking ontbreekt in het Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting.

Daar staat tegenover dat de cyclus van monitoring en bijstelling in de Omgevingswet, gericht op kennisvergaring via onder meer monitoring alvorens wijzigingen door te voeren, bij planologische programma's wel eens te dwingend zou kunnen zijn. Leidend in zo'n programma als strategisch plan is immers het ritme van de relevante sociale praktijken.

5.5 Conclusies

Het fenomeen van het integrale ruimtelijke plan is diep verankerd in de Nederlandse planningscultuur, en daarmee in de sociale praktijk van de ruimtelijke planning.

In die sociale praktijk van de ruimtelijke planning is **geen sprake van een vrije, open en harmonieuze integratie**. Veel ligt bij voorbaat vast en het spreekt niet vanzelf dat publieke en private partijen bereid zijn om zich te onderwerpen aan planologische afwegingen. Een responsieve planning die wil zijn waar de beweging is, die aansluit bij het ritme van de sociale praktijken achter de maatschappelijke transities en conditionerend optreedt waar en wanneer dat nodig wordt geacht, kan de afstand en daarmee de tegenstelling met minder bereidwillige partners verkleinen.

In de praktijk komen min of meer hybride plannen voor, ook in combinaties van prototypen die volgens het theoretisch model niet verenigbaar zijn. Dat kan betekenen dat de planhouder gekozen heeft voor een andere benadering dan de voorgestelde responsieve planningsstijl, bijvoorbeeld een meer dirigistische stijl waarbij ruimtelijke mogelijkheden leidend geacht worden voor de maatschappelijke ontwikkeling. Het kan ook betekenen dat de planhouder het plan opbouwt vanuit een vermeende voorspelbaarheid van het gedrag bij uitvoerende partijen, met de onvermijdelijke consequentie dat groei- en/of behoudsopgaven centraal staan. Dat kan ingegeven zijn door institutionele factoren zoals de wet- en regelgeving of de planningscultuur.

De Omgevingswet met haar vaste beleidscyclus en haar instrument van de integrale, strategische omgevingsvisie komt voort uit de Nederlandse planningscultuur en is niet toegeschreven op een responsieve planning. **Als behoefte ontstaat om de praktijk van de Omgevingswet meer responsief in te richten, kan aan de omgevingsvisie de politiek gevoelige functie van agendering worden toegekend en kunnen de 'programma's' een meer strategische dan direct uitvoeringsgerichte functie krijgen.**

6 Conclusies

6.1 Recapitulatie

Samengevat komen uit de hoofdstukken 2 tot en met 5 de volgende conclusies voort.

Opkomst en evolutie van het integrale plan

- Het integrale ruimtelijke plan komt voort uit het modernisme.
- De achterliggende epistemologie van het modernisme ging uit van objectiveerbaarheid en was van meet af aan omstreden. De parallel ontwikkelde epistemologie van het pragmatisme stelt dat de ‘waarheid’ behalve een basis in de feiten ook altijd een element van betekenisgeving in zich heeft.
- Dat maakt planning tot een door en door politieke activiteit, verbonden aan de maatschappelijke wilsvorming.
- In lijn met het pragmatisme, kan een integraal ruimtelijk plan worden gedefinieerd als ‘een document dat voornemens combineert over ruimtelijke invloeden van alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet’.

Doel en context van ruimtelijke planning

- Ruimtelijke planning speelt zich af op een speelveld van ruimte, toekomst en beleid. Aan al deze drie componenten zijn contrasten verbonden waar de ruimtelijke planning mee om moet gaan. Deze contrasten hebben te maken met de spanning tussen het gestalte geven aan concrete voornemens over ruimtelijke invloeden en de intrinsieke onkenbaarheid van zowel ruimte, toekomst als beleid.
- De samenleving mag van de ruimtelijke planning verwachten dat zij samenhang aanbrengt in de ruimtelijke invloeden van maatschappelijke opgaven, zowel onderling als samenhang met de aanwezige gebiedskwaliteiten.
- Een ‘rationele planning’ is navolgbaar en beredeneerd. Die rationaliteit kan gevonden worden in kennis van de vakinhoud, van opvattingen en van handelingsperspectieven.

- Aanknopingspunten voor het omgaan met het onkenbare kunnen worden gevonden in het gedachtegoed van de adaptieve planning, die het zelforganiserend vermogen van de samenleving beoogt te vergroten, en van de reflexieve bestuurskunst, die uitgaat van een 'ethos van gematigdheid' en onder meer nauwe aansluiting zoekt bij sociale praktijken.
- Een 'responsieve' planning combineert beide benaderingen. Zo'n planning reageert snel en adequaat op veranderende sociale praktijken, opgevat als de bezigheden waarmee mensen zich aan de maatschappij verbinden. Deze praktijken kunnen opgevat worden als integratiekaders op zich. Mensen en organisaties integreren in hun praktijken de structuren en instituties die zij aantreffen (en de veranderingen daarin), en verbinden die aan hun eigen waarden en ambities. Praktijken bepalen onder meer het ritme van de transitie. Een responsieve planning past zich aan dat ritme aan, reageert prompt op bewegingen die daaruit voortkomen en conditioneert ze waar en wanneer dat vanuit het door de planhouder gehuldigde waardestelsel wenselijk is.

Integraliteit in het ruimtelijke plan

- Een plan (als document) is op te vatten als een kortstondig rustpunt in de permanente activiteit van de ruimtelijke planning.
- De gewenste vervolgactie bepaalt aan welk soort plan behoefte bestaat.
- Bij operationele en visionaire plannen past de metafoor van de legpuzzel. Bij het strategische plan past de metafoor van de vloeibare samenleving.
- In een responsieve planning kan een strategisch plan niet integraal zijn. Operationele plannen en visionaire plannen kunnen ook in een responsieve planning wel heel goed integraal zijn. Hulpconstructies om de ruimtelijke planning integraal te houden zijn het spelregelplan en het agenderende plan.

Het integrale plan in de Nederlandse planningspraktijk

- Het fenomeen van het integrale ruimtelijke plan is diep verankerd in de Nederlandse planningscultuur.
- Er is in de sociale praktijk van de ruimtelijke planning geen sprake van een vrije, open en harmonieuze integratie.
- In de praktijk komen min of meer hybride plannen voor, ook in combinaties van prototypen die volgens het theoretisch model niet verenigbaar zijn.
- Als behoefte ontstaat om de praktijk van de Omgevingswet meer responsief in te richten, kan aan de omgevingsvisie de politiek gevoelige functie van agendering worden toegekend en kunnen de 'programma's' een meer strategische dan direct uitvoeringsgerichte functie krijgen.

6.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In hoofdstuk 1, de inleiding, is de centrale onderzoeksvraag geformuleerd: *Welke focus en reikwijdte kunnen zogeheten integrale ruimtelijke plannen aannemen in de huidige tijd in Nederland, en hoe verhouden zij zich dan tot andere ruimtelijke sturingsmiddelen?* Vier deelvragen ondersteunen deze onderzoeksvraag. Deze paragraaf geeft de gevonden antwoorden, eerst op de vier deelvragen, daarna op de centrale vraagstelling.

Deelvragen

1 Hoe kan een praktisch hanteerbare en wetenschappelijk zinvolle definitie van een 'integraal ruimtelijk plan' luiden?

'Kennis' kan nooit compleet en definitief zijn. Elke definitie die dat wel suggereert, is niet houdbaar. Het integrale karakter van het plan kan daarom niet zitten in alle ruimtelijke invloeden, alle ruimtelijke samenhangen, alle ruimtelijke ontwikkelingen of alle vormen van ruimtegebruik.

Een integraliteitsclaim kan alleen verbonden worden aan het wilselement dat een plan altijd in zich heeft: datgene wat de planhouder met het plan wil bereiken. Dat leidt tot de volgende definitie:

'Een integraal ruimtelijk plan is een document dat voornemens combineert over ruimtelijke invloeden van alle opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet'.

2 Waarin kan binnen het ruimtelijk domein de meerwaarde van de beleidsvorm 'planning' worden gevonden en met welke beperkingen heeft de ruimtelijke planning intrinsiek te maken?

Een plan dat voornemens over ruimtelijke invloeden alleen 'combineert' is (conform de definitie bij deelvraag 1) weliswaar een integraal ruimtelijk plan, maar doet geen recht aan de meerwaarde van de ruimtelijke planning. Die ligt in het leggen van samenhang tussen die ruimtelijke invloeden (op locatie, in programma, via stromen en door associatie). Het proces van identificeren en selecteren van ruimtelijke samenhangen, en er vorm en inhoud aan geven, is een politiek proces, in de betekenis van het vormen en volgen van de maatschappelijke wil.

Ruimtelijke planning heeft altijd te maken met een element van onkenbaarheid. Ze intervenueert in wat mensen rekenen tot hun eigen leefomgeving, zonder nauwkeurig te kunnen bepalen welke waarden die mensen daaraan verbinden. Ze wil maatschappelijke opgaven ruimtelijk accommoderen, zonder het verloop van die opgaven (in het bijzonder transitieopgaven) te kunnen voorspellen. Ze is een product van een democratisch stelsel en kan daarom ieder moment herroepen of gecorrigeerd worden.

Deze onkenbaarheid kan in een modern-positivistische benadering (een 'planned society') opgevat worden als een beperking. In een pragmatistische benadering (een 'planning society') behoort het omgaan hiermee tot de essentie van het vak.

3 Hoe verhoudt een ambitie van integraliteit zich tot de verschillende functies die een ruimtelijk plan (als document) kan vervullen in de ruimtelijke planning (als permanente activiteit)?

Een ruimtelijk plan kan worden opgesteld om het fysiek uit te voeren, om maatschappelijk debat te stimuleren en om richting te geven aan vervolgbesluiten. Die functies stellen verschillende eisen aan de voorbereiding en de eigenschappen van het plan, reden waarom er in dit onderzoek voor gekozen is om plantypes te onderscheiden in plaats van planfuncties. Een operationeel plan, bedoeld om fysiek uit te voeren, kan baat hebben bij integraliteit. Dat komt de planologische zorgvuldigheid ten goede, omdat het alle relevant geachte samenhangen bij de planvorming betreft. Ook een visionair plan, bedoeld om maatschappelijk debat te stimuleren, kan baat hebben bij integraliteit, want dat kan de geloofwaardigheid van het geschetste toekomstperspectief ten goede komen.

Bij een strategisch plan, bedoeld om richting te geven aan vervolgbesluiten, ligt dat anders. Als het strategisch plan deel uitmaakt van een responsieve planning, kan integraliteit contraproductief zijn. De afstand tot de praktijken achter de maatschappelijke transitie is dan relatief groot. Maar juist in die praktijken krijgen transitie vorm en komt de pluriformiteit van de samenleving tot zijn recht. Daardoor kan spanning ontstaan tussen de plancyclus waar het ruimtelijk plan deel van uitmaakt en het ritme van de praktijken, en het risico bestaat dat het plan anticipeert op samenhangen die zich in werkelijkheid nooit zullen voordoen (omdat de transitie een onverwachte wending neemt of omdat er verschuivingen ontstaan in het dominante waardestelsel achter de keuzes in het plan).

Om die reden kan een strategisch plan in een responsieve planning beter integratief zijn dan integraal, dus vanuit een opgave of een cluster opgaven de relevante ruimtelijke samenhangen leggen met andere opgaven en bestaande

gebiedskwaliteiten. Een integratief plan, dat dicht op de huid zit van de sociale praktijken achter de opgaven, biedt bovendien meer kans om de ruimtelijke component te integreren met andere kritieke factoren, bijvoorbeeld op economisch, sociaal of technologisch vlak.

Ook in een responsieve planning blijft behoefte bestaan aan een eenduidige basis, in elk geval binnen het beleid van een openbaar bestuur. Die eenduidigheid gaat over de waarden achter ruimtelijke keuzes en de perceptie van bestaande gebiedskwaliteiten. Bovendien kan er bij tijd en wijle behoefte ontstaan aan overzicht over alle opgaven, plannen, regels, waardenstellingen en ontwikkelingen – al was het maar om te concluderen welke onderwerpen en gebieden aandacht vragen. Als wordt gekozen voor integratieve strategische plannen, zijn er hulpconstructies nodig om deze integraliteit te waarborgen. Dat kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van een spelregelplan (dat generieke waarden of principes benoemt die bij het leggen van ruimtelijke samenhangen in acht worden genomen) of een agenderend plan (dat het genoemde overzicht biedt, bestaande gebiedskwaliteiten benoemt, maar geen concrete nieuwe oplossingen aandraagt).

4 Welke kansen liggen er in Nederland om het instrument van het integrale ruimtelijke plan gericht in te zetten, rekening houdend met zowel de potentiële toegevoegde waarde als de inherent verbonden risico's?

In de Nederlandse planningscultuur heeft het integrale ruimtelijke plan een centrale positie. Het lijkt te zijn uitgroeid tot een institutie in de Nederlandse planning. De recent in werking getreden Omgevingswet legt een direct verband tussen strategie en integraliteit: de voor Rijk, provincie en gemeente verplichte omgevingsvisie dient zowel integraal als strategisch te zijn.

Tegelijk komt het strategische, niet-integrale plan ook veel voor in de Nederlandse planningspraktijk. Dat heeft niet altijd een formele status binnen de Omgevingswet. Soms zijn ze integratief, soms minder. Een weinig integratieve benadering kan leiden tot beperkingen in de mogelijkheid om wenselijke ruimtelijke samenhangen op het spoor te komen en vorm en inhoud te geven, en daardoor tot een mindere ruimtelijke kwaliteit dan mogelijk is.

Het planningsstelsel kan meer responsief worden ingericht door de omgevingsvisie het karakter te geven van een agenderend plan, eventueel met een spelregelcomponent. Het programma, een instrument uit de Omgevingswet dat nu vooral met uitvoering wordt geassocieerd, kan zich dan doorontwikkelen tot een strategisch integratief plan.

Centrale onderzoeksvraag

- Welke focus en reikwijdte kunnen zogeheten integrale ruimtelijke plannen aannemen in de huidige tijd in Nederland, en hoe verhouden zij zich dan tot andere ruimtelijke sturingsmiddelen?

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag gaat uit van een ruimtelijke planning die maatschappelijk gewenste transities ondersteunt en de pluriformiteit in de samenleving omarmt: een ‘responsieve planning’.

Voor het eerste deel van het antwoord heeft deze toespitsing geen gevolgen. De *reikwijdte* van een integraal ruimtelijk plan wordt in iedere planningsstijl of –benadering bepaald door de opgaven waar de planhouder zich voor gesteld ziet. Deze reikwijdte beperkt zich tot voornemens van de planhouder over de ruimtelijke invloeden daarvan (onderdeel van het antwoord op de eerste deelvraag), en dan met name de samenhangen die daarin worden gelegd, tussen opgaven onderling en tussen opgaven en bestaande gebiedskwaliteiten (onderdeel van het antwoord op de tweede deelvraag).

De *focus* ligt ofwel op de fysieke uitvoering, ofwel op het losmaken of stimuleren van een maatschappelijk debat (onderdeel van het antwoord op de derde deelvraag). De focus kan in een responsieve planning ook liggen op het agenderen van ruimtelijke vraagstukken of op het formuleren van generieke waarden en principes (spelregels) bij het zoeken naar, selecteren van, en vorm en inhoud geven aan ruimtelijke samenhangen – in dat laatste geval wordt de reikwijdte niet concreet gemaakt door de opgaven en samenhangen expliciet te benoemen, maar is de reikwijdte impliciet door de beoogde toepassing op alle opgaven die zich voordoen.

Het belangrijkste ‘*andere ruimtelijke sturingsmiddel*’ is het strategische plan, dat in een responsieve ruimtelijke planning integratief is (oftewel één opgave of een cluster van opgaven centraal stelt en van daaruit relevante ruimtelijke samenhangen legt). Zo’n strategisch plan hoeft niet alleen ruimtelijk te zijn.

Strategische plannen, agenderende plannen en spelregelplannen staan in een directe relatie met de ontwikkeling van uitvoeringsinstrumenten. Deze kunnen ook tot de ‘andere ruimtelijke sturingsmiddelen’ worden gerekend. Dat gaat bijvoorbeeld om regelgeving (AMvB, verordeningen, omgevingsplannen) en financiële prikkels. De verhouding is tweezijdig. Enerzijds bepalen uitvoeringsinstrumenten deels de handelingsperspectieven die van invloed kunnen zijn op de keuzes die in deze plannen worden gemaakt. Anderzijds kunnen deze plannen aanleiding zijn om te zoeken naar manieren om de handelingsperspectieven te verruimen of juist te verkleinen, en kunnen ze zo aanleiding vormen om het uitvoeringsinstrumentarium aan te passen.

Bij integrale plannen met focus op de fysieke uitvoering (operationele plannen) gaat het meer om de inzet van beschikbare uitvoeringsinstrumenten dan om de ontwikkeling van instrumenten die nog niet bestaan – deze plannen worden immers geacht om uitvoerbaar te zijn. Integrale plannen met een focus op maatschappelijk debat (visionaire plannen) zijn geënt op een ander waardestelsel dan op dat moment dominant is. Acceptatie van die waarden kan ontstaan door de overtuigingskracht van het geschetste toekomstbeeld. Dat gaat vooraf aan de vraag welke aanpassingen dan nodig zouden zijn aan het uitvoeringsinstrumentarium.

Van ruimtelijke planning mag integraliteit worden verwacht. Maar van een responsieve planning mag ook worden verwacht dat die zich in het bijzonder manifesteert waar de beweging zich voordoet. Integraliteit ontstaat door het samenspel van integrale plannen met een focus op uitvoering, visie, agendering of generieke spelregels, gecombineerd met integratieve strategische plannen die vanuit een specifieke opgave (of cluster van opgaven) de relevante verbanden legt met gebiedskwaliteiten en andere opgaven.

Epiloog

De doelstelling van dit onderzoek is omschreven als 'bij te dragen aan een doeltreffende en doelmatige wijze van ruimtelijke planning die aansluit bij actuele noden en behoeften in Nederland en stevig geworteld is in de samenleving'. Die omschrijving suggereert dat er iets moet gebeuren om tot zo'n situatie te komen. Aangenomen is dat het integrale ruimtelijke plan een geschikt aanknopingspunt biedt om op het spoor te komen van aanbevelingen daarover, want dit wordt vanouds gezien als het centrale planologische document, als draaipunt en integratiemoment in de ruimtelijke planning. Het onderzoek houdt de praktijk een spiegel voor: het kan ook anders, misschien beter.

Kritische afwegingen en stilzwijgende kennis

Het onderzoek voldoet aan zijn doelstelling als het de stilzwijgende kennis van praktijkprofessionals openbreekt, vanuit het besef dat die *tacit knowledge* ('zo doen wij dat hier') grotendeels is opgebouwd in een wezenlijk ander tijdperk. Het onderzoek wijst uit dat integraliteit niet het juiste antwoord is op de hedendaagse complexiteit.

Complexiteit is inherent aan de maatschappelijke opgaven waar de ruimtelijke planning mee te maken heeft, en laat zich beperken noch beheersen door integraliteit. Andersom kan complexiteit wel de sturingskracht ondermijnen van een integraal ruimtelijk plan, zeker als dat een strategisch karakter heeft.

Het onderzoek biedt denklijnen waarlangs plannenmakers en hun opdrachtgevers keuzes kunnen maken over het doel van een plan en de planeigenschappen die daarbij horen. Ook als het plan voortkomt uit een wettelijke verplichting – 'voldoen aan de wet' is zelden een toereikende motivatie om tot grootse prestaties te komen. Dit gaat om vragen als:

- Welke vervolgacties willen we met het plan in gang zetten?
- Welke precisie vragen die vervolgacties dat van het plan?
- Hoever kunnen de keuzes strekken die we in dit plan maken?
- Op welke kennisbasis kunnen we de keuzes in dit plan baseren?
- En natuurlijk: welke opgaven adresseren we met het plan, wat hebben we te winnen met integraliteit?

Die vragen spelen voorafgaand aan een planproces en terwijl het aan de gang is, omdat een planproces tot nieuwe inzichten kan leiden. Ze spelen ook aan het einde van een planproces en na afloop, als een plan onderwerp is van een politiek en professioneel debat. De denklijnen van dit onderzoek geven aanleiding om ook in dat debat niet te gemakkelijk te vragen om een meer integrale benadering of, als het plan integraal is opgezet, om een groter probleemoplossend gehalte. Ook agendering is een politieke actie van betekenis, zeker in een integraal ruimtelijk plan.

Planstelsel en governance

Het onderzoek suggereert ook een richting waarin de antwoorden op dergelijke vragen gezocht kunnen worden. De sociale praktijk van de ruimtelijke planning wordt, net als alle andere sociale praktijken, enerzijds begrensd door structuren en instituties en anderzijds bepaald door gedragingen (en dus door persoonlijke waarden en ambities) van de mensen die deelnemen aan die praktijk. Beleidsprocessen kennen bovendien een grillig en sterk door de context bepaald verloop, anders dan wetenschappelijke analyses en modellen die juist op zoek zijn naar structuur (Cairney, 2025).

Aanbevelingen dienen in dat licht te worden gelezen. Een planningsstijl, de in dit onderzoek naar voren geschoven responsieve stijl of enig andere, is niet mechanisch in te voeren. Als de stijl aanslaat bij de deelnemers aan de sociale praktijk van de ruimtelijke planning, is er een proces van rijping en aanpassing nodig voordat op den duur de structuren en instituties kunnen worden losgewerkt die de huidige praktijk begrenzen.

In dat besef is het geruststellend te noemen dat de bestaande praktijk de nodige aanknopingspunten biedt. Zo ver is de responsieve planning niet van de huidige praktijk verwijderd. Operationele plannen zijn en blijven in de regel integraal. Er is een levendige praktijk van visionaire plannen die maatschappelijk debat losmaken. Op 4 oktober 2024 presenteerde het dagblad NRC nog een overzicht van zulke ‘houtschoolschetsen en praatkaarten’.

Maar op strategisch niveau zou het invoeren van de beschreven responsieve planning tot ingrijpen leiden. Omgevingsvisies (en vergelijkbare integrale strategische plannen) en sectorale ruimtelijke plannen moeten naar elkaar toegroeien. Van sectorale plannen wordt een integratieve opzet verwacht. Dat betekent dat relevante ruimtelijke verbanden met gebiedskwaliteiten en andere opgaven niet alleen in beeld zijn, maar doorwrocht zijn. Ze hebben de planologische behandeling van selectie, prioritering, en vorm en inhoud ondergaan. Sectorspecialisten werken

daarvoor intensief samen met planologen. Er wordt afscheid genomen van sectorale verlanglijsten en de zeefmethode die begint bij belemmeringen. Daar zijn al voorbeelden van – eerder in dit onderzoek is het Deltaprogramma genoemd.

Deze integratieve strategische plannen kunnen meer dan alleen het ruimtelijk domein omvatten en kunnen de vorm aannemen van een programma onder de Omgevingswet. In een responsieve planning worden ze opgezet in nauwe samenwerking met de partijen die essentieel zijn voor de uitvoering, de partijen waar veranderingen in structuren, instituties en waarden het eerste binnenkomen.

Omgevingsvisies krijgen een agenderende functie, eventueel aangevuld met generieke spelregels. Die agendering is nodig als basis onder de integratieve strategische plannen. Ze laat zien rond welke opgave of cluster opgaven behoefte bestaat aan zo'n strategisch plan en biedt de context voor strategische en operationele plannen die nadien worden opgesteld.

Deze ingrepen betekenen dat geïnvesteerd zou moeten worden in de governance en de kennis daarvan. De huidige praktijk is er niet altijd een van harmonische integratie en dat zal niet veranderen. Ruimtelijke planning blijft een strijd, ook in een responsieve en integratieve context. Beleidsconcurrentie en tendensen tot fragmentatie blijven bestaan, maar een geaccepteerd platform voor het debat (in deze context: een geaccepteerde governance) is wel een belangrijke voorwaarde om die in goede banen te leiden en uiteindelijk te overbruggen.

Waardestrijd en ethisch fundament

Om deze werkwijze in te voeren, ontbreekt vermoedelijk nog iets wezenlijks: brede overeenstemming over de wenselijkheid ervan. De samenleving is pluriform en het klimaat verandert. Dat zijn feiten. Maar, de pragmatistische epistemologie volgend, een waarheid ontstaat pas als er een betekenis aan het feit wordt verbonden. Voorstellen voor een responsieve planning zijn ontstaan vanuit een omarming van de pluriformiteit en de urgentie van de klimaatverandering (plus een aantal andere aanleidingen voor de transities van deze tijd, zoals verlies aan biodiversiteit en uitputting van eindige grondstoffen). De 'rekenschap van het onkenbare' is daar rechtstreeks van afgeleid, met de conclusie dat die staat tegenover het 'streven naar volmaaktheid', omdat 'volmaakt' altijd maar volmaakt is voor één gebruiksvorm of gebruikersgroep, oftewel voor één praktijk of cluster van praktijken, en maar op één moment. En het beginsel van responsiviteit is daar weer van afgeleid.

Als de samenleving pluriform is, is de planningsgemeenschap dat ook, en de politiek als opdrachtgever van de ruimtelijke planner is dat zeker. In grote delen van de westerse wereld zijn partijen en personen aan de macht die klimaatmaatregelen te drastisch vinden of zelfs vinden getuigen van hysterie. Politici winnen verkiezingen met de belofte om 'het land terug te geven aan zijn inwoners', niet om het door te geven aan volgende generaties. In paragraaf 3.5.2 is het normaliserende effect van planning geproblematiseerd, maar in het huidige politieke klimaat kan dat ook een doel van de planning zijn.

Ruimtelijke planning is opgekomen als apolitieke activiteit en neigt daar, met de hang naar consensus, nog steeds wel eens toe, maar het is een door en door politieke activiteit. Planningsonderzoek kan daar meer gespist op zijn. Welke mogelijke eigenschappen van de ruimtelijke planning passen bij welke politieke stroming, wanneer moeten de alarmbellen afgaan bij verdedigers van de liberale rechtsstaat?

Dat leidt naar de vraag over het ethisch fundament onder de ruimtelijke planning. Daar is weinig onderzoek naar gedaan. In dit onderzoek is aansluiting gezocht bij het Amerikaanse pragmatisme dat zich al in het begin van de 20^e eeuw aandiende, en in het bijzonder bij de impuls die Rorty er aan het eind van die eeuw aan gaf. Er is een relatie gelegd met het postmodernisme met zijn ethische basis van de mens. Die keuze was niet vooraf gemaakt, maar het onderzoek leidde ertoe.

In een postmoderne benadering bleek het ethisch fundament de mens te zijn, of meer precies de omgang met de medemens. Postmoderne denkers trekken de streep tussen wat wel en niet gerelativeerd kan worden bij fysiek of mentaal geweld.

Maar wanneer is in de ruimtelijke planning sprake van fysiek of mentaal geweld? Bij blootstelling aan gezondheidsrisico's, bij gedwongen verhuizing of onteigening? Bij ruimtelijke uitsluiting? Ergens ligt er een grens tussen door eigenbelang ingegeven nimby-gedrag, waar planners nog wel eens de schouders over ophalen, en het slachtofferschap dat de morele ondergrens van een pluriforme samenleving bepaalt. 'Geweld' en 'slachtofferschap' zijn grote woorden die niet vaak verbonden worden aan ruimtelijke ordening, maar die wel zo kunnen worden gevoeld. Emoties rond ruimtelijke vraagstukken lopen soms hoog op.

Vervolgonderzoek

In de inleiding bij dit onderzoek (paragraaf 1.3) is een aantal afbakeningen genoemd. Dit onderzoek legt zich nadrukkelijk toe op de Nederlandse context in het huidige tijdvak. Het gaat over het stedelijke, regionale en landelijke schaalniveau en richt zich op de 'buitenkant' van de planologie – niet de activiteiten van planologen en anderen om tot een ruimtelijk plan te komen, maar het resultaat: het plan als document en welke verwachtingen daaraan verbonden kunnen worden. Methodisch is gekozen voor de fundamentele theoriebenadering, passend bij fundamenteel, normatief onderzoek. Er heeft geen evaluatie van plannen of planprocessen plaatsgevonden.

Iedere afbakening impliceert een beperking, en iedere beperking kan aanleiding zijn voor vervolgonderzoek. Een logische vervolgstap is om ruimtelijke plannen, al dan niet met een integraliteitsclaim, te evalueren in het licht van de conclusies van dit onderzoek. Dan komt ook de binnenkant van de planologie in beeld; de rol die een integraal ruimtelijk plan (of het proces daarnaartoe) misschien kan hebben in het smeden van een vruchtbare, duurzame samenwerking binnen en buiten de burelen van de planhouder.

Evaluatief onderzoek kan conclusies toetsen over de sturingskracht en het oplossend vermogen van integrale ruimtelijke plannen, naar doorwerking, conformiteit of doelbereik (Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, 2000, p. 11).

Beleidsevaluatie kent echter ook weer haar eigen beperkingen. Een plan kan op de eigen ambities worden geëvalueerd, maar de vraag naar wat het daadwerkelijk in de ruimtelijke ontwikkeling teweeg heeft gebracht, is niet of nauwelijks te beantwoorden. Beleidssituaties laten zich in al hun contextgevoeligheid niet simuleren, indrukken over de feitelijke invloed van een plan kunnen van persoon tot persoon verschillen, *what if*-vragen (wat als dit plan er niet was geweest) vereisen altijd enige mate van speculatie en het is vaak onmogelijk om te herleiden welke invloed welk plan heeft gehad op de totstandkoming van een gerealiseerd project.

Tot slot kan dit onderzoek breder worden getrokken naar andere delen van de wereld en andere opgaven. In de Nederlandse context ligt er een stevige basis om op voort te bouwen. Er is een lange planningstraditie en er zijn sterke instituties. Een 'agerenderend plan', onderdeel van een responsieve planning, past bij een situatie waarin al veel beleid van kracht is en niet alles opnieuw aandacht behoeft. Het is denkbaar dat een integraal ruimtelijk plan in andere situaties een andere rol heeft, bijvoorbeeld in een meer hiërarchische planningstraditie, als een planningsstelsel in opbouw is of bij grootschalige wederopbouwopgaven.

Minder begane paden

Dit onderzoek voelde als een trektocht. Hopelijk leest het ook zo. Het is het verslag van een reis door een veelheid aan landschappen, opgetrokken door filosofen, planningtheoretici, bestuurswetenschappers, sociologen, plannenmakers, juristen en anderen. Het is een illustratie van de openingszin: 'Planologen weten van veel iets, maar ze weten van niets veel', maar tegelijk een nuancering. Want de reis is gemaakt met een eigen planologisch gekleurde kar die zich steeds verder vulde met opgaven, waarden, samenhangen, ratio's en prototypische plansoorten. Die kar bewoog zich door enkele landschappen soepel voort, maar schudde en butste in andere landschappen – om er sterker weer vandaan te komen.

De trektocht voerde over enkele minder begane paden, buiten de canon van de planologie om. Dat was een verrijking. Door niet vast te klampen aan vermeende zekerheden, zoals die van het integrale plan, ontstonden nieuwe perspectieven. Tot de grootste uitdagingen behoorde het om theorievorming in aanpalende velden toe te passen in of om te zetten naar het ruimtelijk domein, zoals die van de reflexieve bestuurskunst (met zijn nadruk op sociale praktijken en ethos van gematigdheid) en het pragmatisme, dat ook door anderen op het ruimtelijk domein is toegepast, maar op veel verschillende manieren en met verschillende conclusies.

De planologische wetenschap leent veel kennis van aanpalende disciplines, ook weer in dit onderzoek. Waarbij af en toe de vraag knaagde of ze ook iets teruggeeft. Of dat met dit proefschrift lukt, is aan anderen om te beoordelen, maar ik hoop het wel. Het landschap van de responsieve planning moet een open en toegankelijk landschap zijn.

Literatuur

- Albrechts, L. (2006), *Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects*. European Planning Studies 14 (10), 1487-1500.
- Albrechts, L. (2010), *How to Enhance Creativity, Diversity and Sustainability in Spatial Planning: Strategic Planning Revisited*. In: M. Cerreta, G. Concilio en V. Monno (red.), *Making Strategies in Spatial Planning: Knowledge and Values* (p. 3-15). Dordrecht-Heidelberg-London-New York: Springer.
- Alexander, E. (2003), *Response to "Why do Planning Theory"*. Planning Theory 2 (3), 179-182.
- Alkemade, F. (2020), *De toekomst van Nederland, de kunst van richting te veranderen*. Bussum: Uitgeverij THOTH.
- Allaert, G. (2009), *Ruimte en Planning; van planningstheorie tot Vlaamse planningspraktijk*. Gent: Academia Press.
- Allmendinger, Ph. (2017), *Planning Theory* (3rd edition). Londen: Red Globe Press.
- Allmendinger, Ph. en G. Haughton (2012), *Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus?* Transactions of the Institute of British Geographers 37 (1), 89-103.
- Assen, S. van, J. van Campen en E. Stolk (2018), *Q-factor: Dutch Spatial Quality Advisory Practices*. Congress paper AESOP, Gothenburg.
- Augé, M. (1995, origineel 1992), *Non-places, introduction to an anthropology of supermodernity*. Londen/New York: Verso.
- Balz, V. en W. Zonneveld (2018), *Transformations of Planning Rationales: Changing Spaces for Governance in Recent Dutch National Planning*. Planning Theory and Practice 19 (3), 363-384.
- Bauman, Z. (2000), *Liquid Modernity*. Cambridge/Malden: Polity Press.
- Beauregard, R. (2013), *The neglected places of practice*. Planning Theory & Practice 14 (1), 8-19.
- Beck, U., W. Bonss en C. Lau (2003), *The Theory of Reflexive Modernization; Problematic, Hypotheses and Research Programme*. Theory, Culture & Society 20 (2), 1-33.
- Bergevoet, T. en M. van Tuijl (2013), *De flexibele stad, oplossingen voor leegstand en krimp*. Rotterdam: nai010 uitgevers.
- Beunen, R., M. Duineveld en K. Van Assche (2016), *Evolutionary Governance Theory and the Adaptive Capacity of the Dutch Planning System*, in: L. Boelens en G. de Roo (red.), *Spatial Planning in a Complex Unpredictable World of Change* (p. 98-117). Groningen: InPlanning.
- Beunen, R., M. Duineveld en K. Van Assche (2023), *Strategy*. In: K. Van Assche, R. Beunen en M. Duineveld (red.), *Elgar Encyclopedia in Urban and Regional Planning and Design* (p. 386-387). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Boeve, M. (2024), *Programma's*. In: Backes, Ch.W., H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswijk (red.), *Handboek Omgevingswet* (p. 179-198). Den Haag: Boom.
- Böhme, K. en P. Schön (2006), *From Leipzig to Leipzig; Territorial Research Delivers Evidence for the New Territorial Agenda of the European Union*. disP - The Planning Review 42 (165), 61-70.
- Boon, L. (2014), *Thomas S. Kuhn*. In: M. Doorman en H. Pott, *Filosofen van deze tijd* (12e druk) (p. 245-255). Amsterdam: Prometheus - Bert Bakker.
- Bosma, K. (2003), *J.M. de Casseres (1902-1990), de eerste planoloog*. Rotterdam: uitgeverij 010.
- Bossaers, K. en C. Misset (2012), *400 jaar Beemster 1612-2012*. Wormer: Stichting Uitgeverij Noord-Holland.
- Bossuyt, D.M. en F. Savini (2018), *Urban sustainability and political parties: Eco-development in Stockholm and Amsterdam*. Environment and Planning C 36 (6), 1006-1026.
- Bourdieu, P. (1980, editie 1990), *The Logic of Practice*. Stanford: Stanford University Press.
- Bousema, I. en W. Rauws m.m.v. M. Sewandono, J. Arts en W. Leendertse (2024), *Adaptieve planning in het ruimtelijk domein, een verkenning op basis van het NOVEX programma*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

- Boutellier, H. (1993), *Solidariteit en slachtofferschap, de morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur*. Nijmegen: SUN.
- Boutellier, H. (2020), *Werken aan mogelijkheden*. Beleidsonderzoek Online, DOI 10.5553/BO/ 221335502020000003001.
- Boutellier, H. (2021), *Het nieuwe westen, de identitaire strijd om de sociale verbeelding*. Amsterdam: Van Gennep.
- Bridge, G. (2014), *On Marxism, Pragmatism and Critical Urban Studies*. International Journal of Urban and Regional Research 38 (5), 1644–1659.
- Cairney, P. (2025), *Why perfect policy coherence is unattainable (and may be ill-advised)*. Policy Sciences, <https://doi.org/10.1007/s11077-025-09582-9>.
- Cammen, H. van der (1979), *De binnenkant van de planologie*. Muiderberg: Coutinho.
- Cammen, H. van der en L. de Klerk (1986), *Ruimtelijke ordening, van plannen komen plannen*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.
- Cammen, H. van der en L. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening, van grachtengordel tot Vinex-wijk*. Utrecht: Het Spectrum.
- Cammen, H. van der, L. de Klerk, G. Dekker en P.P. Witsen (2012), *The Selfmade Land; culture and evolution of urban and regional planning in the Netherlands*. Houten: Spectrum.
- Candel, J.J.L. en R. Biesbroek (2016), *Toward a processual understanding of policy integration*. Policy Sciences 49 (3), 211–231.
- Casseres, J.M. de (1929), *Grondslagen der planologie*. De Gids 93 (2), 367–394.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Cerreta, M., G. Concilio en V. Monno (red.) (2010), *Making Strategies in Spatial Planning; Knowledge and Values*. Dordrecht-Heidelberg-London-New York: Springer.
- Chanchitpricha, Ch. en A. Bond (2013), *Conceptualising the effectiveness of impact assessment processes*. Environmental Impact Assessment Review 34 (43), 65–72.
- Cherry, G.E. (1969), *Influences on the Development of Town Planning in Britain*. Journal of Contemporary History 4 (3), 43–58.
- Colenbrander, B. en MUST (red.) (2005), *Limes Atlas*. Rotterdam: uitgeverij 010.
- Colombo, F., J. van Schaick en P.P. Witsen (2018), *Kracht van regionaal ontwerp, 25 jaar vormgeven aan Zuid-Holland*. Den Haag: De Nieuwe Haagse / Provincie Zuid-Holland.
- Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappij-Structuur o.l.v. dr. P. de Wolff (1970), *Rapport van de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappij-Structuur*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- COMPASS (2018), *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe, final report*. Onderzoeksprogramma ESPON (Europese Unie).
- Dam, H. van en H. Vuijsje (2011), *Plannemakers in oorlogstijd; het omstreden begin van de Nederlandse ruimtelijke ordening*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Dammers, E., A. Bregt, J. Edelenbos, H. Meyer en B. Pel (2014), *De verstedelijkte delta als complexe adaptieve systemen*. In: Meyer, H., A. Bregt, E. Dammers en J. Edelenbos (red.), *Nieuwe perspectieven voor een verstedelijkte delta, naar een aanpak van planvorming en ontwerp* (p. 47–60). Amsterdam: MUST Publishers.
- Davidoff, P. (1965), *Advocacy and Pluralism in Planning*. AIP Journal. Opgenomen in: S. Campbell en S. Fainstain (red.) (1996), *Readings in Planning Theory* (p. 305–322). Oxford: Blackwell Publishers.
- Davoudi, S. (2006), *Evidence-Based Planning, Rhetoric and Reality*. disP The Planning Review 42 (165), 14–24.
- Davoudi, S. (2018), *Spatial Planning: The Promised Land or Rolled-Out Neoliberalism?*, in: M. Gunder, A. Madanipour en V. Watson (red.), *The Routledge Handbook of Planning Theory* (p. 15–27). New York: Routledge.
- Davoudi, S. (2021), *Resilience, Uncertainty, and Adaptive Planning*. In: Ender Peker en Anlı Ataöv (red.), *Governance of Climate Responsive Cities; Exploring Cross-Scale Dynamics* (p. 9–19). Cham: Springer.
- Davoudi, S. en I. Strange (2009), *Space and Place in Twentieth-century Planning; an analytical framework and an historical review*. In: S. Davoudi en I. Strange (red.), *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning* (p. 7–42). Londen/New York: Routledge.
- Davoudi, S. en J. Pendlebury (2010), *Centenary paper: The evolution of planning as an academic discipline*. Town Planning Review 81 (6), 613–645.

- Davoudi, S., D. Galland en D. Stead (2020), *Reinventing planning and planners: Ideological decontestations and rhetorical appeals*. Planning Theory 19 (1), 17–37.
- Dewey, J. (1927, editie 2016), *The Public and its Problems. An Essay in Political Inquiry*. Athens, Ohio: Swallow Press.
- Dewey, J. (1933), *The Social-Economic Situation and Education*. Vindplaats: Boydston, J.A. ed. (2008), *John Dewey, The Later Works, 1925-1953, Volume 8*. Carbondale, Southern Illinois University Press.
- Duyvendak, J.W. (1999), *De planning van ontplooiing; wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Eekelen, E. van en M. Bouw (2020), *Building with Nature. Creating, implementing, and upscaling Nature-based Solutions*. Rotterdam: nai010 uitgevers.
- Ellis, H. en K. Henderson (2014), *Rebuilding Britain; planning for a better future*. Bristol: Policy Press.
- Etzioni, A. (1967), *Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making*. Public Administration Review 27 (5), 385-392.
- Europese Commissie (1997), *EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Brussel: European Commission.
- Faludi, A. (1973), *Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A. (1987), *A Decision-Centred View of Environmental Planning*. Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A. (2000), *The Performance of Spatial Planning*. Planning Practice and Research 15 (4), 299-318.
- Faludi, A. en Van der Valk, A. J. (1994), *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Faludi, A. en B. Waterhout (2006), *Introducing Evidence-Based Planning*, disP - The Planning Review 42 (165), 4-13.
- Feddes, F. (2017), *Ruimte maken voor de rivier*. In: H. Harsema (red.), *Ruimte voor de Rivier, veilig en mooi landschap* (p. 10-25). Wageningen: Blauwdruk.
- Ferreira, A., O. Sykes en P. Batey (2009), *Planning Theory or Planning Theories? The Hydra Model and its Implications for Planning Education*. Journal for Education in the Built Environment 4 (2), 29-54.
- Flyvbjerg, B. (1998), *Rationality and power: democracy in practice*. Chicago/Londen: University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2001), *Making Social Science Matter; Why Social Inquiry Fails and How it Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius en W. Rothengatter (2003), *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Forester, J. (1989), *Planning in the Face of Power*. Berkeley/Los Angeles/Londen: University of California Press.
- Forester, J. (1993), *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice; Toward a Critical Pragmatism*. Albany: State University of New York Press.
- Friedmann, J. (1987), *Planning in the Public Domain, from Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Friedmann, J. (1993), *Toward a Non-Euclidean Mode of Planning*. Journal of the American Planning Association, 59 (4), 482-485.
- Friedmann, J. (2003), *Why do planning theory?* Planning Theory 2 (1), 7–10.
- Frissen, P.H.A. (1996), *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Schoonhoven: Academic Service.
- Frissen, P. (2023), *De integrale staat, kritiek van de samenhang*. Amsterdam: Boom.
- Geddes, P. (1915), *Cities in Evolution*. Londen: Williams & Norgate.
- Geise, J. en A. Jonkman (2021), *Waarom is Rijksregie het antwoord op ruimtelijke opgaven?* Online gepubliceerd op rooijlijn.nl: www.rooijlijn.nl/artikelen/waarom-is-rijksregie-het-antwoord-op-ruimtelijke-opgaven/.
- Geldof, G.D. (2019), *Complexiteit en de waarde van praktijkkennis*. Leeuwarden: Uitgeverij Elikser.
- Giddens, A. (1984), *The constitution of society: outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity.
- Giddens, A. (1991), *Modernity and Self-Identity Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity.
- Glucker, A.N., P.J. Driessen, A. Kolhoff en H.A.C. Runhaar (2013), *Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?* Environmental Impact Assessment Review 34 (43), 104-111.
- Goodspeed, R. (2020), *Scenario Planning for Cities and Regions; Managing and Envisioning Uncertain Futures*. Cambridge (Ma), Lincoln Institute of Land Policy.

- Groot, G. (2007), *Rorty's ladder*. Inleiding bij de editie uit 2007 van R. Rorty, *Contingentie, ironie en solidariteit*. Kampen: Uitgeverij Ten Have.
- Gunsteren, H.R. van (1976), *The quest for control: A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*. London: John Wiley & Sons.
- Hajer, M. (2000), *Politiek als vormgeving*. Amsterdam: Vossius AUP.
- Hajer, M. en M. Poorter (2005), *Visievorming in transitieprocessen, een evaluatieonderzoek in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau/RIVM*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Amsterdam School for Social Science Research.
- Harper, Th.L. en S.M. Stein (2006), *Dialogical Planning in a Fragmented Society; Critical Liberal, Pragmatic, Incremental*. Oxon/New York: Routledge.
- Harvey, D. (1973), *Social Justice and the City*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Harvey, D. (2004), *Space as a Key Word*. Paper voor Marx and Philosophy Conference, 29-5-2004. Londen: Institute of Education.
- Healey, P., P. McNamara, M. Elson en A. Doak (1988), *Land Use Planning and the Mediation of Urban Change: the British planning system in practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Healey, P. (1997), *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Vancouver: UBC Press.
- Healey, P. (2006), *Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning*. *European Planning Studies* 14 (4), 525-546.
- Healey, P. (2009), *The Pragmatic Tradition in Planning Thought*. *Journal of Planning Education & Research* 28 (2): 277-292.
- Hemel, Z. (2021), *Er was eens een stad; visionaire planologie*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Pluim.
- Hengel, E. van (1995), *Naturalisme en anti-naturalisme in de sociale wetenschappen*. In: J. Luyten en B. Hoefnagel (red.), *Het oog van de wetenschapsfilosoof; visies op wetenschap en technologie* (p. 93-108). Amsterdam/Meppel: Boom.
- Hinterleitner, J. en P. Gerretsen (2024), *Voorontwerp Nota Ruimte, anders doen, anders organiseren*. *Ruimte en Wonen* 105 (3), 6-15.
- Hoch, C. (2007), *Pragmatic Communicative Action Theory*. *Journal of Planning Education and Research* 26 (3), 272-283.
- Hoch, C. (2018), *Neo-Pragmatist Planning Theory*. In: M. Gunder, A. Madanipour en V. Watson (red.), *The Routledge Handbook of Planning Theory* (p. 118-129). New York: Routledge.
- Hoch, C. (2019), *Pragmatic Spatial Planning, Practical Theory for Professionals*. New York/Londen: Routledge.
- Hoed, P. den, W. Salet en H. van der Sluijs (1983), *Planning als Onderneming*, voorstudie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- Hoef, G. van de en P.P. Witsen (2010), *Gebiedsontwikkeling na de crisis; gedeelde ambities, duurzaam resultaat*. *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening* 91 (6), 60-63.
- Hoorn, M. (2022), *Adaptiviteit bij de woningbouwopgave*. *Ruimte en Wonen* 103 (3), 46-55.
- Hopkins, L.D. (2001), *Urban Development, The Logic of Making Plans*. Washington: Island Press.
- Howe, J. en C. Langdon (2002), *Towards a reflexive planning theory*. *Planning Theory* 1 (3): 209-225.
- Innes, J.E. (1996), *Planning through Consensus Building; A New View on the Comprehensive Planning Ideal*. *Journal of the American Planning Association* 62 (4), 460-472.
- Innes, J.E. en D.E. Booher (1999), *Consensus building and complex adaptive systems: a framework for evaluating collaborative planning*. *Journal of the American Planning Association* 65 (4), 412-423.
- James, W. (1907, ed. 1991), *Pragmatism*. Buffalo: Prometheus Books.
- Jonge, J. de (2011), *De toekomst duwt van achteren*. In: J. Goedman, W. Zonneveld en W.H. Houtsma, *Ruimtelijke ontwikkeling in drievoud* (p. 117-129). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Kegge, R. (2022), *Uitnodigingsplanologie en minder onderzoekslasten bij het omgevingsplan. Een fata morgana in de Omgevingswet?* *Tijdschrift voor Bouwrecht* 15 (2), 4-12.
- Keij, J. (2023), *Postmodern denken, het ethische fundament*. Amsterdam: Boom.
- Keulartz, J. (2014), *Jürgen Habermas*. In: M. Doorman en H. Pott, *Filosofen van deze tijd* (12e druk) (p. 289-307). Amsterdam: Prometheus - Bert Bakker.
- Klerk, L. de (1980), *Op zoek naar de ideale stad*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Klerk, L. de en R. van der Wouden (2021), *Ruimtelijke Ordening; Geschiedenis van de stedelijke en regionale planning in Nederland 1200 – nu*. Rotterdam: nai010 uitgevers.

- Kloos, W.B. (1939), *Het nationaal plan; proeve eener beschrijving der planologische ontwikkelingsmogelijkheden voor Nederland*. Alphen aan den Rijn: N. Samsom N.V.
- Klopfer, F., S. Greiving en D. Gruehn (2022): *Creating an evidence base for managing structural change in the Rhineland Mining Area—evaluating open space applying a comprehensive set of indicators*. Journal of Environmental Planning and Management, <https://doi.org/10.1080/09640568.2022.2062310>
- Koenis, S. (2014), *Karl R. Popper*. In: M. Doorman en H. Pott, *Filosofen van deze tijd* (12^e druk) (p. 71-84). Amsterdam: Prometheus – Bert Bakker.
- Kok K.P.W., A.M.C. Loeber en J. Grin (2021), *Politics of complexity: Conceptualizing agency, power and powering in the transitional dynamics of complex adaptive systems*. Research Policy 50 (104183).
- Korthals Altes, W. (2017), *Afwijkplanologie*. Rooilijn 50 (1), 18-25.
- Landry, Ch. (2000), *The Creative City, a Toolkit for Urban Innovators*. Londen: Earthscan Publications.
- Lester, T.W. (2019), *Replacing Truth with Social Hope and Progress with Redescription: Can the Pragmatist Philosophy of Richard Rorty Help Reinvigorate Planning?* Journal of Planning and Education, online gepubliceerd: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0739456X19827636>
- Lindblom, C.E. (1959), *The Science of "Muddling Through"*. Public Administration Review 19 (2), 79-88.
- Lissandrello, E. en J. Grin (2011), *Reflexive Planning as Design and Work: Lessons from the Port of Amsterdam*. Planning Theory & Practice 12 (2), 223-248.
- Loorbach, D., N. Frantzeskaki en F. Avelino (2017), *Sustainability Transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change*. Annual Review of Environment and Resources 42, 599-626.
- Lörzing, H. (red.) (1989), *Op zoek naar de kwaliteit van ruimtelijke plannen, 50 jaar streekplanwerk in Zuid-Holland*. Den Haag: provincie Zuid-Holland, Dienst Ruimte en Groen.
- Malekpour, S. en J. Newig (2020), *Putting adaptive planning into practice: A meta-analysis of current applications*. Cities 106 (article 102866).
- Manzo, L.C. en P. Devine-Wright (2021), *Place Attachment, advances in theory, methods and applications* (2e editie). Oxon/New York: Routledge.
- Manzo, L.C. en D.D. Perkins (2006), *Finding Common Ground: The Importance of Place Attachment to Community Participation and Planning*. Journal of Planning Literature 20 (4), 335-350.
- Mastop, J.M. (1987), *Besluitvorming, handelen en normeren; een methodologische studie naar aanleiding van het streekplanwerk*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Planologisch en Demografisch Instituut.
- Matthijsen, J. et al. (2021), *Monitor RES 1.0. Een analyse van de Regionale Energie Strategieën 1.0*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Mattila, H. (2020), *Habermas revisited: Resurrecting the contested roots of communicative planning theory*. Online: Progress in Planning 141 (ref. 100431).
- McCann, E. & K. Ward (2012), *Assembling urbanism: Following policies and 'studying through' the sites and situations of policy-making*. Environment & Planning A 44 (1), 42-51.
- McConnell, S. (1981), *Theories for Planning*. Londen: Heinemann.
- Metzger, J. (2018), *Postpolitics and Planning*. In: M. Gunder, A. Madanipour en V. Watson (red.), *The Routledge Handbook of Planning Theory* (p. 180-193). New York: Routledge.
- Meyer, H. (2016), *De staat van de delta. Waterwerken, stadsontwikkeling en natievorming in Nederland*. Nijmegen: Uitgeverij Vantilt.
- Miessen, M. en Ch. Mouffe (2012), *The Space of Agonism*. Berlijn: Sternberg Press.
- Mouffe, Ch. (2005), *On the Political*. Londen/New York: Routledge.
- Nadin, V. (2007), *The Emergence of the Spatial Planning Approach in England*. Planning, Practice & Research 22 (1), 43-62.
- Nadin, V. en D. Stead (2013), *Opening up the Compendium: An Evaluation of International Comparative Planning Research Methodologies*. European Planning Studies 21 (10), 1542-1561.
- Nefs, M. (2024), *Landscapes of Trade, towards sustainable spatial planning for the logistics complex in the Netherlands*. Delft: TU Delft, Architecture and the Built Environment.
- Nieuwenhuijze, L. van, G.J. van den Born, E. Dammers, G. Heun, L. Pols, G. Roeleveld en B. Rijken (2014), *Toekomstperspectief voor de Zuidwestelijke delta*. In: Meyer, H., A. Bregt, E. Dammers en J. Edelenbos (red.), *Nieuwe perspectieven voor een verstedelijkte delta, naar een aanpak van planvorming en ontwerp* (p. 91-114). Amsterdam: MUST Publishers.
- Nijhuis, S. (2022), *Does the computer have a better idea? Essay over de potentiële rol van digitale technologie en data in ruimtelijke planvorming en ontwerp*. Utrecht: Architectuurcentrum Aorta (online gepubliceerd).

- Nijmeijer, T. (2024), *De omgevingsvisie*. In: Backes, Ch.W., H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswijk (red.), *Handboek Omgevingswet* (p. 157-178). Den Haag: Boom.
- Nio, I., A. Reijndorp en W. Veldhuis (2008), *Atlas Westelijke Tuinsteden Amsterdam; de geplande en de geleefde stad*. Haarlem: Trancity en Den Haag: Van Eesteren-Fluck en Van Lohuizen Stichting.
- Olesen, K. (2014), *The neoliberalisation of strategic spatial planning*. *Planning Theory* 13 (3), 288-303.
- Oomen, J., J. Hoffmann en M.A. Hajer (2022), *Techniques of futuring: On how imagined futures become socially performative*. *European Journal of Social Theory* 25 (2), 252-270.
- Patiwael, P. (2022), *Heritage Impact Assessment for World Heritage sites: Critical reflections on ten years of applying the HIA framework in the management of World Heritage sites*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Pelzer, P. (2021), *Verantwoordelijk voor de toekomst; op zoek naar een planologie van de lange termijn*. Haarlem: Trancity Valiz.
- Peperstraten, F. van (2014), *Jean-François Lyotard*. In: M. Doorman en H. Pott, *Filosofen van deze tijd* (12^e druk) (p. 257-270). Amsterdam: Prometheus - Bert Bakker.
- Pijnenburg, L. (1995), *Wetenschap en waarden volgens Habermas*. In: J. Luyten en B. Hoefnagel (red.), *Het oog van de wetenschapsfilosoof; visies op wetenschap en technologie* (p. 164-175). Amsterdam/Meppel: Boom.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte; ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: PBL.
- Pløger, J. (2018), *Conflict and Agonism*. In: M. Gunder, A. Madanipour en V. Watson (red.), *The Routledge Handbook of Planning Theory* (p. 264-275). New York: Routledge.
- Popper, K.R. (1945), *The Open Society and its Enemies, part 1: the Spell of Plato*. Londen: George Routledge & Sons.
- Putten, R. van (2020), *De ban van beheersing; naar een reflexieve bestuurskunst*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Putten, R. van (2022), *Het plan als beheersingsinstrument*. In: Gallin, E. en M. Van den Brande (red.), *Van planlast tot planlust, over het belang van plannen op school* (p. 13-25). Brussel: Politeia.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2023), *Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid, een probleemverkenning*. Den Haag: Rli.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2024), *Met recht balanceren*. Den Haag: Rli.
- Rauws, W. (2017), *Embracing Uncertainty Without Abandoning Planning*. *disP - The Planning Review* 53 (1), 32-45.
- Rauws, W., C. Zuidema en G. de Roo (2019), *Adaptieve Planning in Perspectief: Over adaptieve sturingsbenaderingen voor het borgen en versterken van de kwaliteit van de leefomgeving in een veranderlijke wereld*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Rijpkema, B. (2015), *Weerbare democratie; de grenzen van democratische tolerantie*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuw Amsterdam.
- Rittel, H. en M. Webber (1973), *Dilemmas in a General Theory of Planning*. *Policy Sciences* 4 (2), 155-169.
- Roo, G. de en W. Rauws (2012), *Positioning Planning in the World of Order, Chaos and Complexity: On Perspectives, Behaviour and Intervention in a Non-linear Environment*. In: Portugali, J., H. Meyer, E. Stolk en E. Tan (red.), *Complexity Theories of Cities Have Come of Age; An Overview with Implications to Urban Planning and Design* (p. 207-220). Berlijn/Heidelberg: Springer.
- Roo, G. de (2018), *Spatial Planning and the Complexity of Turbulent, Open Environments: About Purposeful Interventions in a World of Non-Linear Change*. In: M. Gunder, A. Madanipour en V. Watson (red.), *The Routledge Handbook of Planning Theory* (p. 314-325). New York: Routledge.
- Rooij, L.L. de en J.J.L. Sluijsmans (2021), *Grenzeloze 8RHK; werkdocument preverkenning NPLG*. Wageningen: WUR.
- Rorty, R. (1989a, editie 2007), *Contingentie, ironie en solidariteit*. Kampen: Uitgeverij Ten Have.
- Rorty, R. (1989b), *Solidarity or Objectivity?* In: Krausz, M. (red.), *Relativism: Interpretation and Confrontation* (p. 168-183). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Rorty, R. (1996), *Rethinking Democracy*. Vindplaats: R. Rorty (2022), *What can we hope for? Essays on Politics*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Rosa, H. (2022), *Onbeschikbaarheid*. Amsterdam: Boom.
- Rossem, V. van (1993), *Het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam, geschiedenis en ontwerp*. Rotterdam: NAI Uitgevers/Den Haag: EFL Stichting.

- Rydin, Y. (2007), *Re-examining the role of knowledge within planning*. Planning Theory 6 (1), 52-68.
- Rydin, Y. (2021), *Theories in Planning Research*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Sager, T. (2018), *Communicative Planning*. In: M. Gunder, A. Madanipour en V. Watson (red.), *The Routledge Handbook of Planning Theory* (p. 93-104). New York: Routledge.
- Salet, W. (2014), *The Authenticity of Spatial Planning Knowledge*. European Planning Studies 22 (2), 293-305.
- Salet, W., R. Vermeulen en R. van der Wouden (2015), *Toevoegen van ruimtelijke kwaliteit; ruimtelijke kennis voor het Jaar van de Ruimte*. Uitgever ongenoemd.
- Salet, W. (2018), *Institutions in Action*. In: Salet, W. (ed), *The Routledge Handbook of Institutions and Planning in Action* (p. 3-23). New York, Routledge.
- Schaick, J. van (2024), *Bridging gaps with a spatial strategy for the circularity transition: practice review from Zuid-Holland, The Netherlands*. Planning Practice & Research (online), DOI: 10.1080/02697459.2024.2315394.
- Schama, S. (1988), *Overvloed en onbehagen; de Nederlandse cultuur in de Gouden Eeuw* (origineel: *The Embarrassment of Riches; an Interpretation of Dutch Culture in the Golden Age*). Amsterdam: Olympus (4e druk, 2001).
- Schatzki, T.R. (2015), *Practices, governance and sustainability*. In: Y. Strengers en C. Maller (ed.), *Social Practices, Intervention and Sustainability, beyond behaviour change* (p. 15-30). New York/Londen: Routledge.
- Scheffer, C. (1998), *Stedenbouwkundige ontwikkeling van een buitenplaatsenlandschap naar een bosrijk villadorp. De waardering voor en omgang met historische buitenplaatsen in Wassenaar na 1900*. In: Rijksdienst voor de Monumentenzorg (red.), *Buitenplaatsen, jaarboek Monumentenzorg 1998* (p. 29-47). Zwolle: Waanders Uitgevers.
- Schmitt, P. en Th. Wiechmann (2018), *Unpacking Spatial Planning as the Governance of Place; Extracting Potentials for Future Advancements in Planning Research*. disP - The Planning Review 54 (4), 21-33.
- Scott, J.C. (1998), *Seeing Like a State, How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven/Londen: Yale University Press.
- Selle, K. (2007), *Neustart. Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung*. disP - The Planning Review 43 (169), 17-30.
- Sennett, R. (2018), *Building and Dwelling, Ethics for the City*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Snoo, A. de (2024), *Het Omgevingsplan*. In: Backes, Ch.W., H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer en H.F.M.W. van Rijswijk (red.), *Handboek Omgevingswet* (p. 199-233). Den Haag: Boom.
- Soja, E.W. (1996), *Thirdspace, journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places*. Malden (Ma)/Oxford: Blackwell Publishers.
- Solesbury, W. (2002), *The Ascendancy of Evidence*, Planning Theory & Practice 3 (1), 90-96.
- Spit, T. en P. Zoete m.m.v. A. Beek (2016): *Planologie, een wetenschappelijke introductie in de ruimtelijke ordening in Nederland*. Groningen: InPlanning.
- Steenbergen, G. van (2022), *Regionale gebiedsontwikkeling, de invloed van de provincie op ruimtelijke planning in tussenstedelijke gebieden*. Delft: TU Delft, Architecture and the Built Environment.
- Steenhuis, M. (2007), *Stedenbouw in het landschap, Pieter Verhagen (1882-1950)*. Rotterdam, NAI Uitgevers.
- Steenhuis, M. (red, 2016), *De Deltawerken*. Rotterdam: nai010 uitgevers.
- Steenhuis, M. en F. Hooimeijer. red. (2009), *Maakbaar landschap, Nederlandse landschapsarchitectuur 1945-1970*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Steigenga, W. (1964), *Moderne planologie*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.
- Stoker, G. (1998, ed. 2019), *Governance as theory: five propositions*. International Social Science Journal 68 (227-228), 15-24.
- Tate, L.E. (2021), *Post-Rational Planning, A Solutions-Oriented Call to Justice*, New York/Londen: Routledge.
- Teisman, G. (2005), *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag: Sdu Uitgevers / Academic Service.
- Teisman, G., M. van der Steen, A. Frankowski en B. van Vulpen (2018), *Effectief Sturen met Multi-level Governance; Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Tennekes, J., P. van der Kooij, M. Kool en S. Scholte (2024), *Het drieruimtenmodel, een dynamische opvatting van ruimtelijke kwaliteit met een toepassing op de Regionale Energiestrategieën 1.0*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Throgmorton, J.A. (1996), *Planning as Persuasive Storytelling; The Rhetorical Construction of Chicago's Electric Future*. Chicago/Londen, The University of Chicago Press.
- Throgmorton, J.A. (2000), *On the Virtues of Skilfull Meandering; Acting as a Skilled Voice-in-the-Flow of Persuasive Argumentation*. Journal of the American Planning Association 66 (4), 367-379.
- Throgmorton, J.A. (2003), *Planning as Persuasive Storytelling in a Global-Scale Web of Relationships*. Planning Theory 2 (2), 125-151.
- Tiemeijer, W. (2021), *Project Nederland, Van feitelijke naar gewenste nationale identiteit*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Tjallingii, S.P. (1995), *Ecopolis, Strategies for Ecologically Sound Urban Development*. Leiden: Backhuys Publishers.
- Valk, A. van der (1990), *Het levenswerk van Th. K. van Lohuizen 1890-1956; de eenheid van het stedenbouwkundige werk*. Delftse Universitaire Pers, Delft.
- Van Assche, K., R. Beunen en M. Duineveld (2014), *Evolutionary Governance Theory, an Introduction*. Heidelberg/New York/Dordrecht/Londen: Springer Cham.
- Van den Broeck, J. (2004), *Strategic structure planning*. In: A. Loeckx, K. Shannon, R. Tuts en H. Verschure (ed.), *Urban Trialogues. Localising Agenda 21, visions_projects_co-productions* (p. 169-184). Nairobi: UN-Habitat.
- Van den Broeck, J. (2006), *Visievorming in coproductie: dynamisch en stapsgewijs*. In: L. Boudry, A. Loeckx, J. Van den Broeck, T. Coppens, V. Patteuw en J. Schreurs (red.), *Inzet / Opzet / Voorzet, Stadsprojecten in Vlaanderen* (p. 110-117). Antwerpen: Garant-Uitgevers.
- Van den Broeck, J., L. Albrechts en R. Segers (2010), *Strategische ruimtelijke projecten; maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*. Brussel: Politeia.
- Van den Broeck, J. (2013), *Balancing Strategic and Institutional Planning: The Search for a Pro-Active Planning Instrument*. disP - The Planning Review 49-3, 43-47.
- Vanhaverbeke, F. (2006), *Sleutelactoren en sleutelkwesities in Oostende. Tussen planning en project, globale visie en strategische actie*. In: L. Boudry, A. Loeckx, J. Van den Broeck, T. Coppens, V. Patteuw en J. Schreurs (red.), *Inzet / Opzet / Voorzet, Stadsprojecten in Vlaanderen* (p. 100-107). Antwerpen: Garant-Uitgevers.
- Verdaas, J.C. en J.A.E. Nijenhuis (2023), *Het programma, een essentieel instrument in de omgang met een klassiek dilemma?* In: M.N. Boeve, F.A.M. Hobma en J.C. Verdaas, *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak* (p. 235-250). Delft: SKG/TU Delft en Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Verheul, W.J. en T. Daamen (2014), *Stedelijke ontwikkeling als een emergente adaptieve strategie*. Bestuurswetenschappen 68 (3), 68-88.
- Verschuren, P. en H. Doorewaard (2015), *Het ontwerpen van een onderzoek*. Amsterdam: BoomLemma Uitgevers (5e druk).
- Wageningen University & Research (2019), *Een natuurlijkere toekomst voor Nederland in 2120*. Wageningen: WUR.
- Wallagh, G. (1994), *Oog voor het onzichtbare, 50 jaar structuurplanning in Amsterdam 1955-2005*. Assen: Van Gorcum.
- Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening o.l.v. A. Th. Duivesteijn (2000), *Notie van ruimte, op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998), *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek. Rapporten aan de Regering nr 53*. Den Haag: WRR.
- Wissink, B. (2000), *Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Witsen, P.P. (2015), *Waard of niet; over omgevingskwaliteit in veranderend Nederland en wat de rijksoverheid daarvoor kan betekenen*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- Woud, A. van der (1983), *Het nieuwe bouwen internationaal/international; CIAM Volkshuisvesting Stedebouw Housing Town Planning*. Delft: Delft University Press / Otterlo: Rijksmuseum Kröller-Müller.
- Wouden, R. van der (red, 2015), *De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving en Rotterdam: nai010 uitgevers.
- Young, K., D. Ashby, A. te Boaz en L. Grayson (2002), *Social Science and the Evidence-based Policy Movement*. Social Policy & Society 1 (3), 215-224.

- Zonneveld, W. (2010), *Grenzeloze ambities, Nederlandse pleidooien voor internationale ruimtelijke plannen (1929-1957)*. *Stadsgeschiedenis* 5 (1), 39-55.
- Zonneveld, W. (2011), *De kloof tussen ruimtelijke visies en projectbeslissingen*. In: J. Goedman, W. Zonneveld en W.H. Houtsma, *Ruimtelijke ontwikkeling in drievoud* (p. 75-96). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zonneveld, W. (2012), *Verdwenen basisprincipes van de nationale ruimtelijke ordening*. *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening* 93 (4), 46-49.
- Zundert, J.W. van (2007), *Wegwijzer Wro en Besluit ruimtelijke ordening 2008*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Dankwoord

Dit proefschrift is op eigen initiatief geschreven, buiten elk onderzoeksprogramma om en zonder externe financiering. Toch is het aan de welwillende medewerking van vele anderen te danken dat het er nu ligt.

Ten eerste ben ik de faculteit Bouwkunde van de TU Delft erkentelijk dat het onderdak heeft willen bieden aan dit onderzoek. Die inbedding was wezenlijk. Ze was bovendien bereid om voor deze buitenpromovendus het vaste gebruik opzij te zetten dat de proefschriften in het Engels worden geschreven.

Ik ben mijn beide promotoren dankbaar voor hun scherpe vragen, hun bronnensuggesties en het geduld om steeds weer nieuwe concepten te lezen. Wil Zonneveld naderde bij aanvang van het onderzoek al zijn emeritaat maar was desondanks, tot mijn vreugde, bereid om het te begeleiden. Dominic Stead leverde zijn inbreng soms van tweeduizend kilometer afstand. Zijn overgang naar de Aalto University in Finland vormde voor hem gelukkig geen beletsel om dit op de Nederlandse planningspraktijk gerichte onderzoek te begeleiden.

Ik ben ook de vele personen dankbaar bij wie ik tussentijdse resultaten mocht delen en die me van feedback voorzagen. Die sessies leidden stuk voor stuk tot aanpassingen in de betooglijn, het vocabulaire en ook de inhoudelijke oriëntatie van het onderzoek. Bij Hans van der Cammen, mijn leermeester aan de Universiteit van Amsterdam maar ook nadien, mocht ik drie keer op bezoek. In de opstartfase van het onderzoek stelde José van Campen rake vragen. In latere stadia sprak ik met Guus van de Hoef, Anne van Kuijk, Hans Leeftang, Robert van Putten, Miriam Ram & Ton Bossink, Ward Rauws en Jeroen van Schaick, naast de vele nog informelere gesprekken. Een aantal malen mocht ik presentaties verzorgen: bij de *peers* aan de TU Delft die gelijktijdig PhD-onderzoek bij Wil Zonneveld deden, bij een aantal collega-promovendi en hun begeleiders van verschillende universiteiten (georganiseerd door de Universiteit Utrecht) en bij de ruimtelijke strategen van de provincie Noord-Brabant.

Ik trof een grote belangstelling, ook bij degenen die zich minder gemakkelijk lieten meevoeren in de lijn van denken op dat moment. Het heeft allemaal geholpen om stevigheid in het verhaal te krijgen. Dank daarvoor.

Tot slot twee speciale vermeldingen.

Mijn vader Jenno is een vakgenoot. Wat heet: als medewerker, directeur en directeur-generaal van de Rijksplanologische Dienst heeft hij een onuitwisbaar stempel gedrukt op de nationale ruimtelijke ordening in de tweede helft van de 20^e eeuw. Een klankbord om u tegen te zeggen, maar vooral een vader die zich door de jaren heen zeer betrokken toont. Dat laatste gold ook voor mijn moeder Ineke, die de verdediging van het proefschrift helaas niet meer heeft mogen meemaken.

Zonder mijn Carolien was ik niet aan het proefschrift begonnen, en als ik dat toch had gedaan, had ik de eindstreep niet bereikt. Zij gidste mij door de academische wereld, deelde mijn momenten van vervoering en verwondering, en sleepte me erdoorheen als het allemaal niet opschoot.

Over de auteur

Peter Paul Witsen (1964) is sinds 2000 gevestigd als zelfstandig planoloog onder de bedrijfsnaam 'Westerlengte – tekst en advies voor ruimte en beleid'. Eerder was hij werkzaam bij Inro, het toenmalige Instituut voor Regionale Ontwikkeling van TNO. Hij adviseert over omgevingskwaliteit en regionale ontwikkeling, en schrijft beleidsteksten, essays en vakjournalistieke producties. Tussen 1999 en 2015 was hij redacteur bij Blauwe Kamer, het tijdschrift voor stedenbouw en landschapsontwikkeling. Daarna werkte hij gedurende vier edities als jurysecretaris van de Gouden Piramide, de rijksprijs voor inspirerend opdrachtgeverschap in de architectuur en gebiedsontwikkeling. Mede van zijn hand verschenen onder meer *The Selfmade Land – Culture and Evolution of Regional and Urban Planning in the Netherlands* (2012), *Nat Goud – hoe bagger ons landschap vormt* (2017) en *Shaping Holland – Regional Design and Planning in the Southern Randstad* (2022).

Beweging in het plan

Focus en reikwijdte van integrale ruimtelijke plannen

Peter Paul Witsen

Windturbines, riviergeulen, datacenters. Allerhande transities hebben onmiskenbaar hun invloed op de Nederlandse steden en landschappen. Voor de een symbolen van een nieuwe duurzame toekomst, voor de ander hinderlijke verstoringen van een vertrouwde omgeving. Het is aan de ruimtelijke planning om deze transities ruimtelijk te organiseren. Ze komen bovenop de traditionele, maar even dringende verstedelijkings- en beschermingsopgaven.

In de 20e eeuw bouwde Nederland een roemruchte planologische traditie op. Iconische plannen zorgden ervoor dat werkgelegenheid, verkeer en voorzieningen gelijk opliepen met de groei van de woningbouw. Ze hielden natuurschoon en landbouwgebieden vrij van stedelijke bebouwing. Maar hoe houdbaar is het instrument van het integrale ruimtelijke plan, nu de opgaven zich opstapelen en hun verloop bovendien hoogst onvoorspelbaar is?

Peter Paul Witsen legt in dit proefschrift een verband met de theorie van de sociale praktijken, de bezigheden waarmee mensen zich verbinden aan de samenleving. Daar komen maatschappelijke veranderingen het eerste binnen en daar krijgen ze vorm.

Hoe kan een ruimtelijke planning eruit zien die de ritmes van deze praktijken volgt? Die ze conditioneert waar dat nodig wordt geacht? In de 'responsieve planning' die hij omschrijft, hebben integrale ruimtelijke plannen in het bijzonder een functie voor agendering, operationalisering, visievorming of generieke spelregels. Maar voor het strategische ruimtelijke beleid komt een ander soort plan meer in aanmerking.

A+BE | Architecture and the Built Environment | TU Delft BK