

Recensies

Len de Klerk

De actualiteit van 'Moderne Planologie'



Toen uitgeverij Het Spectrum Hans van der Cammen en schrijver dezes in 1983 vroeg om een herziening van *Moderne Planologie* (1964) van Willem Steigenga, de eerste hoogleraar planologie aan de Universiteit van Amsterdam (1962), waren wij het er snel over eens dat er een ander boek geschreven moest worden, een boek over de ontwikkeling van het ruimtelijk plan als leidraad en instrument voor de inrichting van Nederland op verschillende ruimtelijke schaalniveaus.

In *Moderne planologie* staat niet het ruimtelijk plan centraal, maar de verstedelijking als sociaal en fysiek-

ruimtelijk proces. Terugkijkend past het boek in een bepaalde historische fase in de planologie als wetenschap. Deze fase wordt gekenmerkt door boeken en artikelen waarin de nadruk ligt op verklaringen voor ruimtelijke structuurveranderingen, de ruimtelijke vormen en patronen die deze veranderingen aannemen en de wenselijkheden die daarover worden uitgesproken. Ze gaan dus over verstedelijking en we vinden er tekeningen en schema's in die leidend zijn voor een goede verstedelijking. Een bekend boek van destijds was *Urban Land Use Planning* van F. Stuart Chapin (eerste twee drukken) waarin inhoudelijk-ruimtelijke theorieën over spreidingspatronen van verstedelijking, krachten of waarden die de ruimtelijke verandering sturen en methoden en technieken van ruimtelijke planvorming worden behandeld. De volgende historische fase in de planologie als wetenschap werd ingeluid door boeken zoals *Urban and Regional Planning. A systems Approach* door J. Brian McLoughlin en *Local Government and Strategic Choice* door J.K. Friend & W.N. Jessop (beide uit 1969). Daarin lag de nadruk op de vraag hoe ruimtelijke veranderingen als proces door ruimtelijke plannen en maatregelen begeleid en gestuurd konden worden vanuit de overtuiging dat zulke processen als vormen van strategische besluitvorming moeten worden opgevat. Daaropvolgend is onder invloed van het werk van Andreas Faludi planning in de wetenschap meer en meer als een zelfstandig beleidsvehikel beschouwd, min of meer los van een inhoudelijk object. Hiermee deed de invloed van

de 'openbare bestuurskunde' haar intrede, die al in de vroege jaren vijftig door onder andere Herbert Simon was ontwikkeld.

Herlezing leert dat Steigenga voornamelijk geïnteresseerd was in de vraag hoe het land fysiek-ruimtelijk ingericht moest worden en met welke maatschappelijke krachten zoals demografische en economische groei en sociale structuurverandering rekening gehouden diende te worden. Met Chapin had Steigenga gemeen dat de planoloog vooral studie moet maken van de structurele veranderingen in het ruimtegebruik die resulteren uit deze krachten en dat ruimtelijke (structuur)plannen daarop gebaseerd moeten zijn. In tegenstelling tot Chapin behandelde Steigenga nauwelijks of geen methoden en technieken van ruimtelijke planvorming – hoe ontwerp ik een plan en wat heb ik daarvoor aan materiaal nodig. Planologie was voor Steigenga 'het doordenken van de consequenties der mogelijkheden om de ruimtelijke orde een bepaalde vorm en structuur te geven.' Hij ontleende deze omschrijving aan de vergeten Maurice Rouge die planologie (*géonomie*) omschreef als de organisatie van de fysieke ruimte tot 'de best mogelijke wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving'. Steigenga vatte deze organisatie op als een *sociaal-ruimtelijke constructie*. Dat constructieve van de planologie als voorbereiding van ruimtelijke ordening of ruimtelijk beleid was en is weer een belangrijk kenmerk van het vakgebied. Het *constructieve* is verbonden met het *normatieve*. Er moet, naar het voorbeeld van Mannheims *planned regu-*

lacion, gekozen en geregeld worden om schaarse ruimte te verdelen. Weten drie of vier automobilisten die tegelijkertijd een kruispunt naderen, dat door individuele aanpassing nog wel veilig en efficiënt te passeren, bij tientallen tegelijk is opgelegde verkeersregeling met sancties op overtreding noodzakelijk. De planologie draagt volgens Steigenga op verschillende manieren bij aan de ruimtelijke ordening als bestuurlijk-politiek beleidsterrein waar de doelen of waarden worden vastgesteld in politieke keuzeprocessen. De twee belangrijkste zijn: door analyse en interpretatie van de krachten die tot de bestaande ruimtelijke orde hebben geleid en door de constructie van mogelijkheden of modellen volgens welke de samenleving en haar ruimtelijke inrichting zich in de toekomst kunnen ontwikkelen. Heel consequent is *Moderne Planologie* langs deze lijnen opgezet met hoofdstukken over spreidingspatronen van bevolking en activiteiten op verschillende ruimtelijke schaalniveaus, over de werking van sociale en economische krachten, over het gebruik van de ruimte en als laatste over de verkenning van mogelijkheden. Bij deze mogelijkheden gaat het om de spanning tussen de bestaande fysiek-ruimtelijke structuren en ruimtelijke patronen van activiteiten, de onevenwichtigheden daarin zoals structurele werkloosheid, welvaartsverschillen tussen landsdelen, het gevaar van eenzijdige economische structuren. Samengevat: het probleem van de 'evenwichtige structuur' in hoogverstedelijkte gebieden.

We worden alweer zo'n twintig jaar vergast op het verhaal dat planologen en soortgenoten in de jaren vijftig en zestig een maakbare samenleving hebben gepropageerd. Sommigen zullen er inderdaad van gedroomd hebben, en wie eigenlijk niet in de wederopbouw-tijd. Natuurlijk, de ruimte werd planmatig geordend en ingericht op grond van de overweging dat dat meer collectieve voordelen dan particuliere nadelen zou sorteren. Dat was en is de basis van ruimtelijke ordening als publiek initiatief, maar dat impliceert niet meteen de inrichting van de economische en de sociale structuur van de samenleving als geheel. Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat we hier te maken hebben met een veel te dik aangezet onderdeel van het postmoderne discours, dat zo langzamerhand mythische vormen heeft aangenomen en beslist geen recht doet aan de *dienstbare positie* die de ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling juist hadden tussen 1950 en 1970. Naar mijn opvatting zijn de sociale structureringspretenties van het ISV- en Grotestedenbeleid en hoe het allemaal heten mag, minstens zo groot, zo niet groter dan bijvoorbeeld de idealistische wijkgedachte anno 1950, die overigens maar korte tijd en zeer lokaal invloed had. Het aardige is dat men bij de in mogelijkheden denkende Steigenga weinig tot niets terug vindt van dat zogenaamde maakbaarheids-geloof. Integendeel, zijn boek vermaant om de ordenende hand niet te overspelen en zuinig en efficiënt om te gaan met de schaarse ruimte in Nederland als onderdeel van het verstedelijkte Westeuropese kerngebied. Aardig hoor, om zo'n boek nog eens in te kijken.

Len de Klerk (L.A.deKlerk@uva.nl) is als hoogleraar Planologie verbonden aan de afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam.

Huib Ernste

Discourse Analysis in Policy Research - Van natte vingerwerk naar wetenschappelijke validiteit

Brink, Margot van den & Tamara Metzger (red.) (2006) *Words matter in policy and planning* Netherlands Geographical Studies (NGS), No. 344, Netherlands Graduate School of Urban and Regional Research, Utrecht, 182 p., ISBN 978-90-6809-385-8

Het is intussen alom bekend dat beleidsprocessen in hun vorm, methode en inhoud niet los staan van actuele maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Beleidsvoering is allang geen kwestie van de toepassing van een 'techniek' meer. Beleid is een fijngevoelig en dynamisch spel van de krachten, posities en praktijken binnen onze samenleving. Dit houdt in dat concrete beleidsmaatregelen zijn ingebed in verschillende maatschappelijke vertogen. De analyse van beleidsprocessen, van de betekenis van de inhoudelijke concepten waarmee ze opereren, van de politieke achtergronden, van de succes- en faal-factoren, en van de uitkomsten en doorwerkingen, is dan ook hoofdzakelijk de analyse van de ontwikkeling van beleidsrelevante vertogen ('dis-

courses'). Beleid krijgt daardoor heel uitdrukkelijk ook een cultureel accent en wordt tot een vorm van cultuurbeleid. Met cultuur bedoelen we dan niet cultuur met een grote 'C' maar met een kleine 'c'. Dus de betekenis die beleid, beleidsconcepten, belangen, instituties, waarden en normen voor de betrokken actoren in de alledaagse praktijk hebben. Vertogen zijn een belangrijke uitdrukkingvorm daarvan.

Zo'n vertoog of discours, bijvoorbeeld rondom de Betuwelijn, is echter niet zo grijpbaar en concreet als het aantal kilometers aangelegd spoor, de hoeveelheid geïnvesteerde euro's of de hoeveelheid goederen die daarvoor getransporteerd moeten worden. Voor veel praktisch georiënteerde beleidsonderzoekers blijkt dat vaak te weinig concreet, te vaag en te moeilijk. Methodische reflectie blijft daarom (te) vaak achterwege of beperkt zich tot natte vinger werk. Omdat onze maatschappij intussen zo complex en dynamisch is geworden, kunnen we niet om deze lastige te begrijpen analysetechnieken heen.

Om in de gaten te krijgen hoe de verschillende vertooglijnen zich ontwikkeld hebben of om ze (alleen al) te identificeren, is een zeer genuanceerd en gevoelig interpretatie instrumentarium nodig. *Discourse analysis* is de benaderingswijze die daarvoor een methodisch instrumentarium aanbiedt. Maar net zoals beleidsvoering zelf niet meer slechts de toepassing van een techniek is, is ook de methodische analyse van beleidsrelevante vertogen dat niet. De toegepaste analysetechniek hangt namelijk nauw samen met de reeds bestaande inzichten in het functioneren van maatschappelijke

ontwikkelingen. Leggen we bij voorbeeld de nadruk op belangen- en machtsposities en machtsprocessen, op regels en instituties en op de wijze waarop de verschillende actoren met elkaar omgaan? Of op de subjectieve uitleg en de daaraan gekoppelde praktijken die de verschillende actoren daaraan geven? Inhoudelijke en methodische reflectie gaan dus hand in hand. Het is dan ook niet voldoende vroege toepassingen hiervan in een Nederlandse context zoals van Maarten Hajer (1995) van de plank te halen en opnieuw toe te passen. Men zal steeds weer opnieuw, in samenhang met de te analyseren situatie op dat moment de passende methode moeten vinden.

Een groep van jonge beleidsonderzoekers heeft niet lang geleden juist deze kans gegrepen om gezamenlijk bij de methode van de discours analyse stil te staan en na te gaan op welke manier daar invulling aan gegeven kan worden bij de analyse van de meest uiteenlopende beleidsvelden. Deze reiken van revitalisering van het Bijlmerpark (Metze), ontwikkelingshulp in de Ukraine (Pishhikova), het stedelijke piloot programma URBAN van de Europese Unie (Dukes), de betekenis van de Parijse buitenwijken (Reinders), immigratiepolitiek (Pijpers), plattelandspolitiek (Boonstra), tot aan waterhuishouding in het Delfland (Carton en Enserink) en milieubeleid bij stedelijke vernieuwingsprojecten (Kamphorst). Aangevuld met meer algemene methodische reflecties op discours analyse door David Howarth, Hendrik Wagenaar en Maarten Hajer, heeft dit geleid tot een zeer aanbevelenswaardige door Margot van den Brink en Tamara Metze geredigeerde bundel. Het

vult een gat in de Nederlandse markt, ook al is de bundel, zoals het in de tegenwoordige wetenschappelijke wereld betaamd, in zijn geheel in het Engels geschreven. De cases geven echter duidelijke voorbeelden vanuit het Nederlandse beleidsonderzoek, en maken wat voor sommigen misschien eerst vaag leek nu een stuk concreter en helderder. Voor iedere student die zich met methoden van beleidsonderzoek bezighoudt, zou dit verplichte kost moeten zijn. Dit boek blijft dus niet beperkt tot een technische behandeling van de analyse-technieken (zie daarvoor bijvoorbeeld Gee 2005 of als toepassing daarvan Wagenaar in de hier besproken bundel) maar laat juist een breed spectrum van toepassingen in de beleidsanalyse zien. Wat het echter niet biedt, is een patent recept voor discours analyse op het gebied van (omgevings)beleid. Zoiets bestaat ook helemaal niet. Het geeft daarentegen heel bruikbare inputs voor de noodzakelijke eigen reflectie op de methode van beleidsonderzoek. Niet alleen beleidsonderzoekers, maar ook beleidsmakers doen er goed aan delen van dit boek ter harte te nemen, om daarmee inzicht te krijgen in de meer culturele aspecten van beleidsvoering. Maar ook dan kan men niet verwachten dat men door de lectuur even leert hoe het beleid morgen anders en beter ingestoken kan worden. Het is juist een belangrijke vooronderstelling van discours analyse dat beleid niet eenvoudigweg 'gevoerd' wordt, maar dat het voortgedreven wordt door vele krachten en ontwikkelingen, waarbij de beleidsmaker er één van is. Juist met deze analysewijze krijgt men een veel betere en wetenschappelijk meer valide kijk op de relevante maatschappelijke ontwikkelingen en mechanismen.

Signalementen

Huib Ernste (h.ernste@fm.ru.nl) is hoogleraar Sociaal geografie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Literatuur

Gee, J.P. (2005) *An Introduction to Discourse Analysis: Theory and Method*. Routledge, London
 Hajer, M.A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological modernization and the policy process*. Clarendon Press, Oxford

Ground up city - Play as a design tool



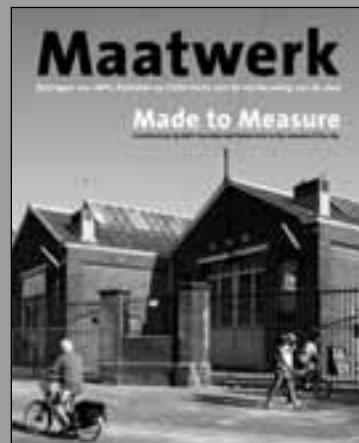
Samenstelling: Liane Lefavre en Döll; uitgever: 010 Publishers, Rotterdam, 128 p., ISBN 978-90-6450-602-4, (Engelstalig), Prijs: 29,50 euro
 Wat is er tussen steden en spelen? Tussen eigentijdse stedenbouwkundige strategieën en historische kunst? Veel, volgens Liane Lefavre en architectenbureau Döll die in een kleurrijk boek speelnetwerken en speeltuinen willen benutten om de stedelijke kwaliteit te bevorderen. Gebaseerd op

een historisch overzicht van spel en spelen in de kunst, in de architectuur en in de stedenbouw heeft kunsthistorica Lefavre een theoretisch model ontwikkeld waarmee speelplekken beter kunnen worden gebruikt en hun functie in de stad explicieter gehanteerd kan worden. Dit theoretische model streeft ernaar potenties van speelplekken zodanig toe te passen dat hun gebruik door kinderen en hun functie als een ontmoetingsplaats beter wordt benut. Dit model is getoetst en verder verfijnd door architectenbureau Döll in twee herstructureringswijken in Rotterdam, het binnenstedelijke Oude Westen en een naoorlogse wijk in Hoogvliet. Het boek is rijk zowel in beeld en kleur als in tekstvorm. De lezer komt in aanraking met onder andere gesprekken, interviews, een theoretisch essay en een casus beschrijving. Samenvattende reflecties en geformuleerde conclusies ontbreken hier ook niet en deze worden geïntroduceerd door Henk Döll zelf, de ontwerper die het model in de casus heeft getoetst.

Maatwerk – Made to measure

Auteurs: Addy Stoel en Marianne Swankhuisen, uitgever: THOTH, Bussum 160 p., ISBN 978-90-6868-447-6, (Nederlands- en Engelstalig), Prijs: 24,90 euro

Een aanzienlijk deel van de woningen in de grote steden is van oudsher in eigendom van woningcorporaties. Beslissingen over ingrepen in dit bezit zijn van invloed op de sociale samen-



hang in een buurt en op het stadsbeeld. Daarmee spelen woningcorporaties een belangrijke rol bij het vitaal houden van de veranderende stad. In Maatwerk laten de Amsterdamse woningcorporaties Rochdale en de Algemene Woningbouw Vereniging en hun projectontwikkelaar Delta Forte zien voor welke keuzen zij staan bij de vernieuwing van de stad. De beide corporaties bezitten samen 63.000 woningen in Amsterdam en in de regio. Aan de hand van zes projectbeschrijvingen worden in deze publicatie verschillende soorten ingrepen in de bestaande stad belicht. De nadruk ligt op de fase waarin een projectplan tot stand komt, de initiatieffase. Aan de orde komen complexgewijze renovatie, restauratie en transformatie van monumentale woongebouwen, radicale verandering van een hoogbouwgebied, multifunctioneel bouwen in een hoogstedelijke omgeving en het bouwen van zorgwoningen. Maatwerk geeft een beeld van de diversiteit van de bijdragen van Rochdale, de Algemene Woningbouw Vereniging en de projectontwikkelaar Delta Forte aan de toekomst van de stad.