

Tussen incommensurabel en commensurabel landgebruik

De sociale dynamiek van landgebruiksplanning

Conflicten over landgebruik zijn er altijd geweest. Waar de één iets wil, wil de ander niets of iets anders. De huidige trend is om zoveel mogelijk wensen met elkaar te combineren, onder de noemer meervoudig ruimtegebruik of win-win situaties. Wijnand Boonstra (gepromoveerd bij landgebruiksplanning en rurale sociologie) neemt de sociale praktijken achter dit concept onder de loep. Waarom zijn landgebruiksconflicten vaak moeilijk op te lossen, welke bewegingen gaan schuil achter de beoefening van landgebruiksplanning in praktijk en wat kunnen planners nu met deze kennis?

Wijnand Boonstra

Rural Development, SLU (Swedish University of Agricultural Sciences)
Wijnand.Boonstra@sol.slu.se

Conflicten over landgebruik zijn er altijd geweest. Mensen gebruiken land verschillend, en denken verschillend over hoe anderen het zouden moeten gebruiken. Kortom, menselijke aspiraties t.a.v. landgebruik lopen uiteen. Een belangrijke planningsvraag is hoe landgebruiksconflicten kunnen worden beslecht. Planologen hebben het in dit verband over 'win-win situaties' en 'meervoudig landgebruik', maar welke sociale praktijk gaat er schuil achter deze concepten? Het antwoord op deze vraag wordt in dit artikel gezocht met een benadering van landgebruik als een sociaal proces dat zich manifesteert in relaties tussen land, mensen en hun aspiraties. Landgebruiksplanning is een collectieve, doelbewuste interventie in deze relaties. Dit artikel beschrijft twee verschillende soorten interventiemechanismen en illustreert hun werking a.d.h.v. de historische ontwikkeling van landgebruiksplanning in Nederland. Tot slot wordt nagegaan welke gevolgen deze benadering heeft voor het machtsvraagstuk in planningstheorie en de beoefening van landgebruiksplanning in praktijk.

Landgebruik als sociaal proces

Landgebruik is een proces met een eigen sociale dynamiek, die zich manifesteert in complexe netwerken van sociale relaties (van Ark 2005). Sociologisch-analytisch kunnen binnen die relaties drie niveaus worden onderscheiden (Elias, 1978): a) de fysieke en ecologische kenmerken van landgebruik b) de sociale netwerken waarbinnen landgebruik wordt beoefend c) en de individuele aspiraties m.b.t. landgebruik. Deze sociale relaties geven voortdurend aanleiding tot spanningen en conflicten tussen mensen, vanwege onderlinge concurrentie om verschillende bronnen van macht. Tegelijkertijd profiteert men ook van deze sociale relaties, omdat ze onderlinge afstemming mogelijk maken, en hiermee collectieve voordelen opleveren. Planning van landgebruik speelt zich af

binnen het spanningsveld dat bestaat tussen deze uitersten van strijd en harmonie.

Het plannen van landgebruik wordt opgevat als een doelbewuste interventie in de sociale relaties waarbinnen landgebruik vorm krijgt. Planning kan leiden tot een doelbewuste verbetering of verslechtering van het eigen landgebruik en/of dat van anderen. Daarnaast hebben deze doelbewuste interventies ook allerlei onbedoelde en niet-geplande gevolgen voor de condities waarbinnen landgebruik en landgebruiksplanning vorm krijgt. Marx parafraserend kan worden gezegd dat mensen het gebruik van land plannen, maar dat de uiteindelijke vorm zelden tot nooit gelijk is aan het geplande eindresultaat (Marx 1975 [1852], 103) Tussen plan en praktijk staan - wat sociologen noemen - de niet-geanticiperde en onbedoelde consequenties van sociaal handelen. In het navolgende wordt deze sociologische benadering gebruikt om de sociale dynamiek van de interventie in landgebruikconflicten bloot te leggen.

Wat zijn landgebruikconflicten en waarom zijn ze vaak moeilijk op te lossen?

Landgebruiksconflicten doen zich voor als er sprake is van incommensurabiliteit tussen verschillende vormen van landgebruik. Incommensurabiliteit betekent dat vormen van landgebruik elkaar onderling uitsluiten. Een bekend voorbeeld van een landgebruiksconflict is de onverenigbaarheid tussen hoogwaardige natuur en moderne landbouw of tussen stedelijke bebouwing en waterretentie. Deze conflicten zijn in meer of mindere mate overkomelijk, maar ze zijn dikwijls moeilijk op te lossen. Het is daarom niet verwonderlijk dat landgebruiksconflicten in de literatuur vanwege incommensurabiliteit worden aangeduid als 'planningsdilemmas' (Rittel en Webber 1973) Incommensurabiliteit is meestal een gevolg van de sterke binding die bestaat tussen mensen en grond. Deze band

bestaat vanwege de macht die landbezit met zich meebrengt in onze samenleving. Zoals met alle belangrijke bronnen van macht zijn mensen niet snel geneigd daar afstand van te doen. Ten tweede, ontwikkelen mensen een emotionele binding met de plek waar ze leven. Deze emoties maken dat mensen betrokken zijn bij hun leefomgeving en meestal niet bereid zijn concessies te doen aan derden. Daarnaast bestaan er allerlei condities die conflicten moeilijker oplosbaar kunnen maken zoals bijvoorbeeld landschaarste, onduidelijke wetgeving, onduidelijke begrenzing of gebrek aan vertrouwen (Eshuis 2006). Of incommensurabiliteit zich voor doet hangt ook af van de wijze waarop landgebruiksplanning functioneert. Zoals uitgelegd in het voorgaande beweegt landgebruiksplanning zich tussen de uitersten van strijd en harmonie. Er is, met andere woorden, nooit sprake van een evenwichtstoestand. Landgebruiksplanning is een voortdurend interveniëren in conflicten; een voortdurend afstemmen van de verschillende aspiraties van mensen met betrekking tot landgebruik. In het volgende worden een aantal van deze 'interventiemechanismen' uitgelegd. Deze mechanismen kunnen worden onderverdeeld in twee soorten, die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn: top down en bottom up. Beide soorten zijn altijd, in verschillende mate en combinaties, werkzaam in regimes van landgebruiksplanning. Regimes van landgebruiksplanning verschillen in de manier waarop top-down en bottom-up mechanismen zich tot elkaar verhouden, in welke mate ze zijn geïnstitutionaliseerd, en in welke specifieke condities ze worden toegepast. Voorbeelden van autoritaire planningsregimes met bijbehorende top-down en bottom-up interventie mechanismen staan in het boek *Seeing like a state* (Scott 1998). Nederlandse landgebruiksplanning, daarentegen, kan worden beschouwd als een democratisch planningsregime.

Top-down interventie

Top-down interventie werkt op een objectieve, axiomatische manier. In specifieke landgebruiksconflicten wordt geïntervenieerd met algemene, objectieve principes t.a.v. landgebruik. Drie top-down mechanismen worden hieronder beschreven: moralisering, commodificering en categorisering. Kenmerkend voor de top-down mechanismen is dat ze interveniëren door conflicten te abstraheren en te veralgemeniseren. Een voordeel hierbij is dat landgebruiksplanning uniform en daarmee democratisch wordt: voor iedereen geldt hetzelfde. Het nadeel is dat door de abstrahering kennis over het lokale en specifieke verloren gaat, wat op zijn beurt zorgt dat top-down interventie vaak niet goed aansluit bij de specifieke plaatselijke problematiek.

Moralisering

Landgebruiksconflicten worden geïntervenieerd met een beroep op de consideratie van betrokken actoren met een morele waarde t.a.v. landgebruik. Hierbij moet een antwoord worden gevonden op de vraag wat, moreel gezien, goed landgebruik is. Dat wil zeggen in hoeverre vormen van landgebruik bijdragen aan algemene morele waarden, zoals duurzaamheid, sociale gelijkheid, rechtvaardigheid, vrijheid, etc. Met deze morele waarden wordt geprobeerd om de verschillende aspiraties en vormen van landgebruik te beoordelen (Espeland and Stevens 1998). De beoordeling wordt op zijn beurt gebruikt om een afweging te maken welke vorm van landgebruik voorrang verkrijgt. Moralisering als mechanisme wordt met name uitgelicht in de planningsethiek (Beatley 1994).

Commodificering

Land heeft een gebruikswaarde en een ruilwaarde. Het eerste is sterk tijd- en plaatsgebonden, het tweede juist niet. Als een gebruikswaarde wordt omgezet in ruilwaarde is er sprake van commodificatie. Met commodificatie als mechanisme wordt het mogelijk de waarde van land monetair uit te drukken. Bij een conflict kunnen dan ver-

liezen financieel worden gecompenseerd: het conflict kan worden afgekocht. Een veelbeproefde onderhandelingsstrategie in landgebruiksplanning, waarbij van dit mechanisme gebruik wordt gemaakt, is het 'niet te koop' verklaren van land. Men maakt land dus incommensurabel, d.w.z. de waarde ervan kan niet worden uitgedrukt in een andere corresponderende waarde (geld in dit geval). Met deze strategie hoopt men dat de potentiële koper afziet van de koop of een hogere prijs biedt. Commodificatie staat met name centraal in economische benaderingen van landgebruiksplanning (Alexander 2001).

Categorisering

Met categorisering worden landgebruiksconflicten gehanteerd door landgebruik formeel te begrenzen in plaats of tijd. Het is 'de kunst van het uit elkaar halen'. Bij begrenzing van plaats krijgen de verschillende incommensurabele vormen van landgebruik elk een eigen locatie. Een gebied wordt verdeeld in verschillende gebruiksfuncties. Een voorbeeld hiervan is het uitkopen van resterende boeren in een natuurgebied, om ze elders in een landbouwgebied weer verder te laten boeren. Met Begrenzing in de tijd als mechanisme worden verschillende vormen en functies van landgebruik uit elkaar gehaald in de tijd. Een duidelijk voorbeeld van dit mechanisme zijn de restricties die boeren opgelegd krijgen t.a.v. het uitrijden van mest of het maaien van vogeltjesland. Met zulke restricties worden zowel landbouwbelangen als natuurbelangen gediend. Andere voorbeelden zijn het begrenst toelaten van recreatie in natuurgebieden of de 'gesloten seizoenen' in de visserij. Daarnaast zijn subsidieregelingen, landgebruiksprojecten en andere regelgeving altijd begrenst in tijd. Verschillende onderdelen van landgebruik kunnen worden gecategoriseerd. Land wordt bijvoorbeeld gecategoriseerd als landbouwgrond, industrieterrein of natuurgebied. Sociale groepen worden gecategoriseerd als boeren, natuurbeschermers, of middenstanders.

Ook het bepalen van in- en outsiders in een landgebruiksproject is categorisering. Tot slot worden ook menselijke aspiraties gecategoriseerd als belangen, waarden, sentimenten of emoties.

Bottom-up interventie

Bottom-up interventie in landgebruiksconflicten gebeurt op een analoge, pragmatische en interactieve manier. Interventie is hierbij gefundeerd op ervaring, identificatie en informele kennis, opgedaan in voorgaande conflicten en toegepast in nieuwe. Hieronder worden twee mechanismen van bottom-up interventie nader toegelicht: communicering en participering. Het voordeel van deze mechanismen is dat er aandacht is voor het specifieke karakter van landgebruikconflicten en dat kennis gefundeerd is op praktijkervaring. Een gevaar is echter dat landgebruiksplanning met bottom-up interventie continu uitzonderingen maakt, met het gevolg dat planning fragmenteert en ondoorzichtig wordt. Daarnaast bestaat een tweede gevaar dat met bottom-up interventie landgebruiksplanning teveel lokale en deelbelangen realiseert, ten koste van algemene en publieke belangen.

Communicering

Communicering als mechanisme houdt in dat incommensurabiliteit tussen landgebruiksvormen wordt beslecht door een ontmoeting en deliberatie tussen betrokkenen. Door middel van zo'n ontmoeting krijgen mensen een beter begrip van elkaar's aspiraties en kan men toewerken naar een consensus. Dit toewerken naar consensus kan op een rationele manier plaatsvinden (Habermas 1984) of niet (Flyvbjerg 1998). Met name binnen de collaboratieve planningstheorie is dit mechanisme geanalyseerd (Healey 2003)

Participering

Met participering als mechanisme worden zoveel mogelijk de verschillende actoren in een conflict betrokken bij landgebruiksplanning. Dit mechanisme wordt steeds belangrijker in samenlevingen die pluraliseren, want traditionele en conventionele mechanismen van categorisering werken dan minder goed (Rittel en Webber 1973). Land, sociale netwerken en aspiraties

kunnen minder goed worden ingedeeld omdat deze sterk aan verandering onderhevig zijn. Een oplossing in zo'n geval is om de hantering van conflicten zoveel mogelijk aan mensen zelf over te laten. In landgebruiksplanning wordt dit mechanisme toegepast in discussieplatforms, gebiedsgericht beleid, interactief beleid, etc. Een voorbeeld is het gebruik van 'cycling' (Thacher en Rein 2004) bij het opstellen van ontwikkelingsplannen. De verschillende betrokkenen krijgen na elkaar mogelijkheid om hun aspiraties in een plan vast te leggen. Het plan wordt een soort wensenlijst, die daarna gebruikt wordt om tot een consensus te komen over de te volgen ontwikkelingsstrategie. Er wordt gepoogd tot een zogenaamd 'Pareto-optimum' ('win-win' in de volksmond) te komen, waarbij alle aspiraties worden geoptimaliseerd.

Gecontroleerde decontrolering - De ontwikkeling van landgebruiksplanning in Nederland

Historische details achterwege latend (zie: Faludi en van der Valk 1994; Andela 2000) kan men stellen dat landgebruiksplanning in Nederland, vanaf de jaren 50 van de vorige eeuw, steeds meer gebruik is gaan maken van bottom-up interventiemechanismen. Deze mechanismen kregen een plek binnen verschillende gebiedsgerichte projecten die moesten leiden tot participatie, overleg en een uiteindelijke consensus tussen betrokkenen. Ook verbreedde de focus van planning van 'landbouwmodernisatie' naar 'multifunctioneel landgebruik' en 'ruimtelijke kwaliteit'. Daarnaast trad een verschuiving op binnen de top-down interventiemechanismen van een nadruk op moralisering naar commodificering en categorisering. Samen vormen deze processen een lange-termijn ontwikkeling die kan worden omschreven als een proces van 'gecontroleerde decontrolering' (Boonstra en van den Brink, 2007). Gecontroleerde decontrolering is een zich zelf versterkende aanpassing aan een context met een grote verscheidenheid aan aspiraties van betrokkenen en een afbrokkeling van autoriteit en legitimiteit gestoeld op traditioneel, religieus of politiek leiderschap en moraliteit. Met het eerste wordt bedoeld dat

landgebruik in Nederland differentieerde. Het platteland werd steeds minder gezien wordt als een pure agrarische productieruimte: het platteland als woon-, natuur-, en recreatieruimte nam aan belang toe. De aspiraties t.a.v het gebruik van het platteland konden niet langer unaniem gerelateerd worden aan de confessionele en seculiere groepen van de verzuilde samenleving. Dit betekende onder meer dat er nieuwe groepen plattelandsbewoners, zoals natuurverenigingen en ondernemersverenigingen toegang zochten tot de landgebruiksplanning arena's. Voorts differentieerde ook de traditionele belangengroepen intern. Boerengroepen, bijvoorbeeld, vielen sectoraal uiteen in melkveehouders; akkerbouwers; en kippen- en varkenshouders. Het tweede aspect, de-institutionalisering, houdt in dat met name autoritaire, top-down mechanismen waarmee landgebruiksconflicten werden opgelost, zoals moralisering en categorisering, niet meer toereikend bleken (Rittel en Webber 1973). Deze verloren hun tot dan toe onbetwiste sociale legitimatie en autoriteit. Onder druk van individualisering en de ontzuiling van de Nederlandse samenleving (Zijderveld 2001) moest coordinatie en de afstemming van landgebruik gezocht worden op lagere sociaal-politieke niveau's en tussen meer verschillende belanghebbenden. Mechanismen van bottom-up interventie, zoals participering en communicering, werden verankerd in interactieve, gebiedsgerichte planning. Top-down mechanismen bleven daarnaast een belangrijke rol vervullen, maar wel op een andere manier. Autoriteit en legitimiteit werden gefundeerd op de schijnbare objectiviteit en rationaliteit van wetten en regels. Deze verschuiving heeft op den duur geleid tot een bureaucrativering van landgebruiksplanning. 'Gecontroleerde decontrolering' is sterk afhankelijk voor haar functioneren van vertegenwoordigers, die een mediërende en faciliterende rol vervullen tussen de aspiraties van groepen burgers t.a.v. landgebruik, en de proces- en planmatige vereisten vanuit de overheid (van de Arend 2008). Oftewel, vertegenwoordigers die de dynamiek van het samenspel tussen mechanismen van top-down en bot-

tom-up interventie begrijpen en de (on)mogelijkheden van landgebruiksplanning hierin.

Wat kunnen planners hiermee?

Tot besluit van dit artikel wordt besproken wat bovenstaande analyse betekent voor het machtsvraagstuk in landgebruiksplanning.

De bovengenoemde uiteengezette serie mechanismen zijn beslist geen neutrale of puur technische planningsinstrumenten. Het interveniëren in landgebruiksconflicten creëert autoritaire relaties, politieke identiteiten, cultureel-interpretatieve perspectieven en zelfs rationaliteit (Flyvbjerg, 1998). Theoretische planologen hebben twee manieren uitgedacht om deze machtswerking, die uitgaat van zowel top-down als bottom-up interventie, te dresseren.

De eerste oplossing wordt gevonden in het kritiseren en aanpassen van hanteeringsmechanismen met behulp van een ideaalbeeld over hoe democratische en rechtvaardige planning zou moeten functioneren. De bekendste exponent van deze stroming is de Collaboratieve Planning Theorie ontwikkeld door o.a. Healey (2003).

De tweede stroming bestrijdt de opvatting dat machtswerking kan worden geminimaliseerd met behulp van een planningsideaal. Planologen zoals Flyvbjerg (1998) zijn uiterst kritisch ten opzichte van deze pogingen. Zij stellen dat planningsidealen zelf ook een machtsmiddel zijn. Er is dus geen ontsnappen aan de werking van macht. Het beste, en misschien enige, dat planologen kunnen doen is het constant bekritisieren van de mechanismen waarmee in landgebruikconflicten wordt geïntervenieerd.

In beide benaderingen is macht een relationeel vermogen om doelbewust de uitkomst van interacties te beïnvloeden in het eigen individuele voordeel en/of in het nadeel/voordeel van anderen. Er wordt in beide stromingen voorbij gegaan aan de vorm van macht die uitgaat van de interdependenties tussen land, mensen en hun aspiraties en de daaruit volgende dynamiek die leidt tot onbedoelde en niet-geïntervenieerde gevolgen van bedoelde interacties.

In tegenstelling tot deze twee strom-

ingen heeft dit artikel gebruik gemaakt van een meer sociologische benadering waarin macht niet alleen wordt opgevat als het individuele relationele vermogen om de uitkomst van interacties te beïnvloeden tussen land, mensen en hun aspiraties. Naast dit individuele vermogen bestaat macht ook als een boven-individueel vermogen. Zo gaat er van het complexe en dynamische geheel aan sociale relaties tussen land, mensen en hun aspiraties een disciplinerende werking uit. Deze vorm van macht is grotendeels ongepland en niet-geïntervenieerd.

De complexe uitdaging voor de planologie is om deze vorm van macht en de sociale dynamiek die er aan ten grondslag ligt te begrijpen en in kaart te brengen. Daarnaast, bestaat er ook een praktisch vraagstuk, namelijk hoe met behulp landgebruiksplanning doelmatiger kan worden geïntervenieerd in deze weerbarstige en niet-geïntervenieerde dynamiek van landgebruiksregimes. Het tijdloze karakter van deze vragen is, in de huidige periode van economische onrust, hopelijk een geruststelling voor de student van landgebruiksplanning. Er blijft genoeg te doen: planning is nooit af.

Literatuur

Alexander, E. R., 2001. A transaction-cost theory of land use planning and development control. *Town Planning Review* 72 (1): 45-75.

Andela, G., 2000. Kneedbaar landschap, kneedbaar volk: de heroïsche jaren van de ruilverkavelingen in Nederland. Bussum, THOTH.

Arend, S. van de, 2007. Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie. Eburon, Delft.

Ark, R. van, 2005. Planning, contract en commitment: naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke ordening, Eburon, Delft.

Beatley, T., 1994. *Ethical land use: principles of policy and planning*. Baltimore & London, John Hopkins University Press.

Boonstra, W.J. en A. van den Brink, (2007), Controlled decontrolling: involution and democratisation in Dutch rural planning, *Planning Theory and Practice* 8 (4), pp. 473-488.

¹ Deze dynamiek is eerder bediscussieerd als een 'spanning tussen kiezen en polderen' in *TOPOS* nr. 18, blz. 24-25.

Elias, N., 1978. *What is Sociology?* London, Hutchinson.

Eshuis, J. 2006. *Kostbaar vertrouwen. Een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*. Eburon, Delft.

Espeland, W.N. en M.L. Stevens, 1998. Commensuration as a social process. *Annual Review of Sociology* 24, pp. 313-343.

Faludi, A. en A. van der Valk, 1994. *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Dordrecht, Kluwer.

Flyvbjerg, B., 1998. *Rationality and power: democracy in practice*. Chicago and London, The University of Chicago Press.

Habermas, J., 1984. *The theory of communicative action: reason and the rationalization of society* Vol. 1. Boston, Beacon Press.

Healey, P., 2003. Collaborative planning in perspective. *Planning Theory* 2 (2), pp. 101-123.

Leeuwis, C. 1995. The stimulation of development and innovation: reflections on projects, planning, participation and platforms, *European Journal of Agricultural Education and Extension*, 2 (3), 15-27.

Marx, K. 1975 [1852]. *The eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. In Karl Marx and Friedrich Engels, *Collected works*, Vol 11. New York, International Publishers.

Rittel, H.W.J. en M.M. Webber. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4: 155-169.

Scott, J. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, Yale University Press.

Thacher, D. en M. Rein, 2004. Managing value-conflict in public policy. *Governance* 17 (4), pp. 457-486.

Zijderveld, A.C., 2000. *The institutional imperative: the interface of institutions and networks*. Amsterdam, Amsterdam University Press.

Summary

Spatial planning can be regarded as conscious and collective interventions on relations between land, people and their ambitions. Not all ambitions can be realized everywhere and at the same time, sometimes combinations lead to conflict. In spatial planning two interconnected types of mechanisms are used to intervene in these conflicts: top-down and bottom-up. The latest gained a lot of popularity during the last decades, top-down interventions lost authority. Despite shifting proportions, both mechanisms cannot be seen apart, they determine the rules of the ongoing planning game.