

- 2 **De gevaren van doctrinair plannen** Rob van Engelsdorp
Gastelaars
- 8 **Dynamische planningsdoctrine?**
Andreas Faludi
- 9 **Man en paard in het doctrinaire domein** Arjen van der Burg
- 10 **Ruimtelijke planning van het Groene Hart: niet dogmatisch maar pragmatisch** Riena Tienkamp
- 12 **Rekkelijken versus preciezen**
Han Lörzing
- 13 **Doctrines vragen kundige ontrafelaars** Wil Zonneveld
- 16 **COLUMN Popper vs. Duivesteijn**
Fred Schoorl

De gevaren van doctrinair plannen

Rob van Engelsdorp Gastelaars

Emeritus hoogleraar stadsgeografie UvA

De praktijk van de ruimtelijke planning wordt in Nederland al decennia lang overheerst door een algemeen aangehangen planningsdoctrine. Er bestaat onder professionals een breed gedragen consensus over de te volgen werkwijze, over de achterliggende ordeningsprincipes zoals 'evenwicht' en 'gelijkwaardigheid', en ook over de uitwerking daarvan in ruimtelijke doelstellingen. In dit essay betoog ik dat deze planningsdoctrine leidt tot verstarring en tot het onvermogen om goed te reageren op nieuwe inzichten en nieuwe ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen.

'Nieuwe' gezichtspunten

In Westerse landen is het denken over de stedelijke orde tot in de jaren zestig vooral overheerst door een visie die is toegespitst op economische mechanismen. De wetenschappers die deze visie hanteren, gaan ervan uit dat de spreiding van het grondgebruik tot op lokaal niveau wordt bepaald door de spreiding van de werkgelegenheid. Regionale of plaatselijke knelpunten in een gegeven stedelijke orde beschouwen ze vooral als symptoom van stagnerende economische aanpassingsmechanismen. Zo verklaren ze een opvallend hoge werkloosheid in een regio vanuit de ontbrekende bereidheid bij de beroepsbevolking in die regio om te migreren naar gebieden met een tekort aan arbeidskrachten.

In diezelfde jaren zestig echter wordt in wetenschappelijke kringen de onvrede met deze visie steeds groter. Andersoortige mechanismen in de stedelijke ruimtelijke orde zouden hierdoor ten onrechte worden genegeerd. Allerlei nieuwe opvattingen over het functioneren van het verstedelijkte Westen worden daarop met kracht aan de orde gesteld. Zo komt al in de jaren zestig zelf een stroming op die de stedelijke structuur in het Westen in de eerste plaats analyseert en evalueert in termen van maatschappelijke ongelijkheid, machtsverschillen en sociale rechtvaardigheid (Jacobs 1961; Gans 1968; Castells 1973; Harvey 1973). In deze optiek zijn het concentraties van macht en kapitaalcracht, en niet de ruimtelijke verschillen in economische doelmatigheid, die bepalen hoe succesvol of probleemrijk stedelijke clusters en regio's zijn. Bijgevolg krijgen ook de aanwijzingen voor het ruimtelijk beleid een ander karakter. Territoriale herverdeling van werkgelegenheid en andersoortige faciliteiten wordt in deze kringen een frequent geopperde strategie voor sociaal-economische ontwikkeling; de opvatting dat de ingezetenen van regio's of steden met een tekort aan werkgelegenheid, hun heil dan maar elders in de wereld moeten zoeken, wordt niet meer verwoord (Bartels e.a. 1981).

In de loop van de jaren zeventig wordt in het debat over de stedelijke inrichting van het Westen op grote schaal een nieuwe ordeningsdimensie geïntroduceerd. Ditmaal een dimensie die is gebaseerd op ecologische mechanismen. Duurzaamheid, onder andere met het oog op vermindering van milieuoverlast of verspilling van grondstoffen, wordt in deze optiek een maatstaf voor de kwaliteit van een gegeven stedelijke orde.

En ten slotte krijgt vooral na 1990 een vierde ordeningsdimensie voor de ruimte-

lijke inrichting van stad en platteland steeds meer aanhang. Deze dimensie heeft betrekking op de culturele kwaliteit van de betreffende ruimtelijke orde, bijvoorbeeld gelet op de authenticiteit van de stedelijke bebouwing en het rurale landschap aldaar (Meadows 1972; Zukin 1991).

Toch zijn de drie 'nieuwe' gezichtspunten die sinds de jaren zestig van de vorige eeuw in het debat over de ruimtelijke structuur in het stedelijke Westen zijn geïntroduceerd, niet zo nieuw als ze lijken. Zowel de sociale, de ecologische als de culturele optiek op de ruimtelijke structuur zijn al sinds 1900 bij herhaling door specialisten aan de orde gesteld. Denk voor stedelijk Nederland bijvoorbeeld aan de interventies in dit verband van respectievelijk de volkshuisvester F.M. Wibaut, de natuurbeschermer J.P. Thijsse en de vader van de Nederlandse monumentenzorg V. de Stuers. Het enige nieuwe is dat deze optieken vanaf 1960 een massale aanhang krijgen en vervolgens niet meer uit het debat over de ruimtelijke inrichting van het stedelijke Westen zijn weg te denken. Hierdoor is in de internationale vakliteratuur zowel de veelkleurigheid als de diepgang van de opvattingen over de ruimtelijke inrichting in het stedelijke Westen momenteel groter dan ooit tevoren. Immers, het combineren van de verschillende ordeningsdimensies levert voor elke stad of regio wel een toegespitste specifieke slotsom op, zowel wat betreft het belang van de onderscheiden dimensies als wat betreft de kwaliteiten en knelpunten die aan de orde zijn (Zukin 1991; Hall 1998).

De Nederlandse planningsdoctrine

Op grond van het bovenstaande zou men verwachten dat ook de stedelijke ordening in ons land gedurende de laatste halve eeuw in steeds grotere mate gekenmerkt is geraakt door ideeënrijkdom en aandacht voor specificiteit, met een veelkleurige ruimtelijke differentiatie als gevolg. Immers, nagenoeg nergens in het Westen is het professionele veld met betrekking tot de ruimtelijke ordening verder uitgebouwd en massaler bemand dan juist in Nederland.

Niettemin zijn de inzichten en strategische suggesties van de internationale vakwereld tot dusverre lang niet altijd systematisch, helder en overtuigend in de Nederlandse planningspraktijk verwerkt. Dat geldt zeker voor de in deze internationale vakwereld vaak verwoorde bevinding dat de kansen en beperkingen van steden aanzienlijk verschillen. Deze bevinding heeft tot nu toe nauwelijks weerklank gevonden in de Nederlandse planningspraktijk; zo zien we bijvoorbeeld dat ieder stadsbestuur voor economische ontwikkeling inzet op het toerisme en op de creatieve economie.

Hoe moeten we verklaren dat de bij de ruimtelijke ordening van stedelijk Nederland betrokken professionals zo weinig gebruik maken van deze nieuwe inzichten? Een bruikbare aanwijzing hiervoor wordt, wellicht onbedoeld, aangedragen door enkele van deze professionals zelf. Zij wijzen er namelijk op dat de planningspraktijk in dit land al geruime tijd wordt gekenmerkt door een algemeen aangehangen planningsdoctrine, zowel wat betreft de wenselijke aanpak als wat betreft de inhoudelijk na te streven ordeningskenmerken (Faludi e.a. 1994). Nu zien de betreffende auteurs het geloof in een dergelijke doctrine zelf vooral als een voordeel. Doordat planningsprocedures en ordeningsdoelen in een brede kring van vakgenoten bij voorbaat zijn aanvaard, zou onenigheid worden voorkomen en de continuïteit in het planningsproces worden vergroot.

Het aanhangen van eenzelfde planningsdoctrine brengt echter ook nadelen met zich mee, namelijk verstarring en onwil bij de betrokken professionals om te reageren op nieuwe ontwikkelingen in de ruimtelijke organisatie van de samen-

leving. Juist deze verstarring en onwil, veroorzaakt door het heilige geloof in een planningsdoctrine, zijn verantwoordelijk voor de ontoereikende reacties van de plannende professionals op nieuwe ontwikkelingen in de ruimtelijke orde van stedelijk Nederland. Dat zal ik hieronder trachten aan te tonen.

Twee voorbeelden

Met name twee ordeningsprincipes spelen al een halve eeuw een prominente rol in de in Nederland aangehangen planningsdoctrine. In de eerste plaats is voortdurend sprake van een streven naar 'evenwicht' binnen steden en stedelijke regio's; een evenwicht zowel in functionele zin als in sociaal opzicht. In de tweede plaats blijkt in de loop der tijd telkens opnieuw sprake te zijn van een streven naar 'gelijkwaardigheid', zowel kwantitatief als kwalitatief, tussen de verschillende territoriale entiteiten. Hierbij gaat het om de in het land aanwezige stedelijke regio's of steden ten opzichte van elkaar, én om de steden ten opzichte van hun ommeland. Symptomatisch voor het streven naar een intern evenwicht zijn bijvoorbeeld de herhaalde pogingen om buurten met een kansarme bevolking af te helpen van hun eenzijdige profiel – qua bebouwingskwaliteit, qua faciliteitsniveau, qua bevolkingsopbouw en dergelijke. Een symptoom van het streven naar gelijkwaardigheid is bijvoorbeeld de steeds weer opduikende behoefte van de overheid om het ontstaan van dominerende miljoenenagglomeraties in het land te voorkomen.

Hoe hebben deze twee doctrinaire ordeningsprincipes tot dusverre in Nederland doorgewerkt in concrete plannen voor de stedelijke orde? Om dit duidelijk te maken zal ik kort aandacht schenken aan de continuïteit van twee aan deze principes ontleende doelstellingen. In de eerste plaats zal ik het streven naar intern evenwicht illustreren aan de hand van de telkens opnieuw beleden noodzaak om zoveel mogelijk vast te houden aan de functie van het oude stadshart als het enige consumptieve centrum in de stad dat voor iedereen is bedoeld. Daarnaast zal ik wat betreft de behoefte aan externe gelijkwaardigheid kort ingaan op het continu volgehouden streven om de groene open ruimte te beschermen door het uitwaaiëren van stedelijke grondgebruikers over het ommeland, zoals bevolking, bedrijven en winkelcentra, ten strengste aan banden te leggen.

De laatste vijftig jaar is in Nederland voortdurend geprobeerd de functie van de oude binnensteden als centrum van werkgelegenheid, bestuur en publieke consumptie voor de gehele stad en het nabije ommeland te behouden; een functie die vooral na 1900 tot ontwikkeling is gekomen. Wel is de motivatie voor dit streven in de loop der tijd verschillende malen veranderd. Tot in de jaren zestig speelt het economische gezichtspunt in dit verband een hoofdrol. Cityvorming lijkt in deze jaren nog een vanzelfsprekend doel: in de stadskern worden alle mogelijke publiek-gerichte diensten en kantoorgebonden werkgelegenheid centraal bijeengebracht. Onder verwijzing naar economische doelmatigheid accepteert men daarbij dat 'zwakke' centrumfuncties zoals het wonen dreigen te worden verdrongen.

In de loop van de jaren zestig en zeventig vervullen steeds meer bedrijven de binnensteden voor locaties aan de stadsrand, op zoek naar ruimte en een betere bereikbaarheid voor auto's. Dan komen sociale motieven in zwang bij de verdediging van de binnenstedelijke centrumfunctie, en wordt vooral de betekenis van het stadshart als publieke ontmoetingsplek herhaaldelijk onderstreept. In de loop van de jaren tachtig beginnen vervolgens ook ecologische argumenten een rol te spelen bij het verdedigen van de centrumfunctie van oude stadskernen. Men wil dan voorkomen dat zich aan de stadsrand of in het ommeland centra vormen die overwegend op milieuvervuilend autoverkeer zijn georiënteerd. In die tijd wordt benadrukt dat

de centra in de stadskernen van belang zijn als milieuvriendelijke, vooral met het openbaar vervoer goed ontsloten centra. En ten slotte worden in de loop van de jaren negentig zelfs culturele motieven geïntroduceerd om het belang van de binnenstadscentra te benadrukken. Vooral de beleevingswaarde van de historische bebouwing in die centra komt hierbij herhaaldelijk naar voren (Van der Cammen e.a. 1996).

Kortom, monocentrisch gestructureerde steden met een in het stadshart gesitueerd publiek centrum zijn in de Nederlandse planningspraktijk gedurende de laatste halve eeuw voortdurend als ideaalbeeld gehanteerd. De motieven die in de loop der jaren zijn aangevoerd bij deze keuze voor monocentrische steden, maken de indruk te zijn gebruikt eerder omdat ze bij deze voorkeur passen, dan dat ze na empirische toetsing zijn gebruikt om die monocentrische steden te ontwikkelen. Hieruit blijkt het doctrinaire karakter van deze voorkeur.

Ook wordt er sinds 1950 voortdurend naar gestreefd de open ruimte in dit land te beschermen tegen stedelingen die zich daar massaal willen vestigen. Dit streven laat zich goed illustreren aan de hand van de plannen die sedertdien zijn ontwikkeld voor de inrichting van het 'Groene Hart' van de Randstad. Ondanks de grote druk van de verstedelijking in dit landsdeel blijven de autoriteiten proberen dit middengebied open en groen te houden. Ook in dit geval met een steeds andere motivatie. Zo spelen in de eerste jaren economische overwegingen nog een duidelijke rol. Het Groene Hart wordt in deze tijd onder andere gezien als een productiegebied, voor de levering van melk en voedingsgewassen aan de omliggende steden. Na 1960 echter vervluchtigt dit argument snel.

Vervolgens zijn het voornamelijk sociale motieven die tot diep in de jaren zeventig bepalen hoe het Randstedelijke middengebied wordt ingevuld. Hierbij speelt de angst voor het ontstaan van onleefbare mega-agglomeraties een hoofdrol. Dergelijke agglomeraties zouden bijdragen tot anonimiteit en vereenzaming van de bewoners en tot aantasting van de lokale sociale cohesie. Om dit te voorkomen wordt het Groene Hart, tezamen met andere groene zones, bestempeld tot buffer om stedelijke uitwaaiering tegen te gaan. De verhuizing van stedelingen naar het ommeland, die door de groeiende welvaart toch nog onvermijdelijk blijkt, moet worden opgevangen in 'groei-kernen' aan de buitenkant van de Randstedelijke bebouwingsgordel. Op deze wijze zou in ieder geval het Groene Hart intact blijven als bolwerk tegen ongewilde verstedelijking.

Met name na 1980 zijn het steeds meer ecologische motieven die een rol spelen in het debat over de inrichting van het groene Randstedelijke hart. Vooral het beschermen van de flora en fauna ter plaatse krijgt hierbij de nodige nadruk. En na 1990 wordt de cultureel geïnspireerde behoefte om de unieke Oudhollandse cultuurlandschappen in dit hart voor verval te behoeden, krachtiger benadrukt. Samen met het milieuargument vervangt deze culturele behoefte de sociale argumentatie voor het open houden van het Groene Hart, die in de jaren tachtig uit het debat is weggevallen (Van der Cammen e.a. 1996).

Kortom, ook in dit geval lijkt de planningspraktijk in toenemende mate te worden gekenmerkt door een hoog doctrinegehalte – het Groene Hart moet hoe dan ook open blijven. De in de loop der jaren daarvoor gebruikte argumenten maken dan ook een enigszins rituele indruk.

Nadelige gevolgen

In het voorgaande signaleer ik een toenemende desinteresse van de professionele planners in dit land voor de inzichten in de ruimtelijke dynamiek van het verstedelijkte Westen die wetenschappers aandragen. Maar gaat deze desinteresse ook

Literatuur

- Bartels, C.P.A. & J.J. van Duijn (1981), *Regionaal economisch beleid in Nederland*, Assen: Van Gorcum.
- Cammen, H. van der & L.A. de Klerk (1996; 3e herz. dr.), *Ruimtelijke ordening; van plannen komen plannen*, Utrecht: Het Spectrum.
- Castells, M. (1973), *La question urbaine*, Paris: Maspero.
- Faludi, A. & A. van der Valk (1994), *Rule and order: Dutch planning doctrine in the 20th century*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Gans, H.J. (1968), *People and plans; essays on urban problems and solutions*, New York: Basic Books.
- Hall, P. (1998), *Cities in civilization*, New York: Pantheon Books.
- Harvey, D. (1973), *Social justice and the city*, London: Edward Arnold.
- Jacobs, J. (1961), *The death and life of great American cities*, New York: Random House.
- Meadows, D.L. (1972), *The limits to growth; a report for the Club of Rome Project on the predicament of mankind*, New York: Universe Books.
- Zukin, S. (1991), *Landscapes of power; from Detroit to Disney World*, Berkeley: Univ. of California Press.

gepaard met een kwaliteitsverlies in de Nederlandse stedelijke orde? Ik meen dat dit inderdaad het geval is. Alleen al aan de hand van de hiervoor kort aangestipte voorbeelden van de doctrinaire Nederlandse planningspraktijk signaleer ik twee schadeposten.

In de eerste plaats blijkt het steeds moeilijker om de steden in ons land monocentrisch te houden en te voorkomen dat zich aan de buitenkant van die steden nieuwe centra ontwikkelen. Ook wordt het steeds moeilijker om de stadsbevolking vast te houden in de stedelijke bebouwing en haar ervan te weerhouden uit te waaieren over het rurale ommeland. Steeds meer bedrijven die oorspronkelijk in het oude stadshart gesitueerd waren, verkassen naar de stadsrand of het ommeland. Steeds meer stedelijke huishoudens verruilen hun stadswoning voor een eengezinswoning buiten de stad.

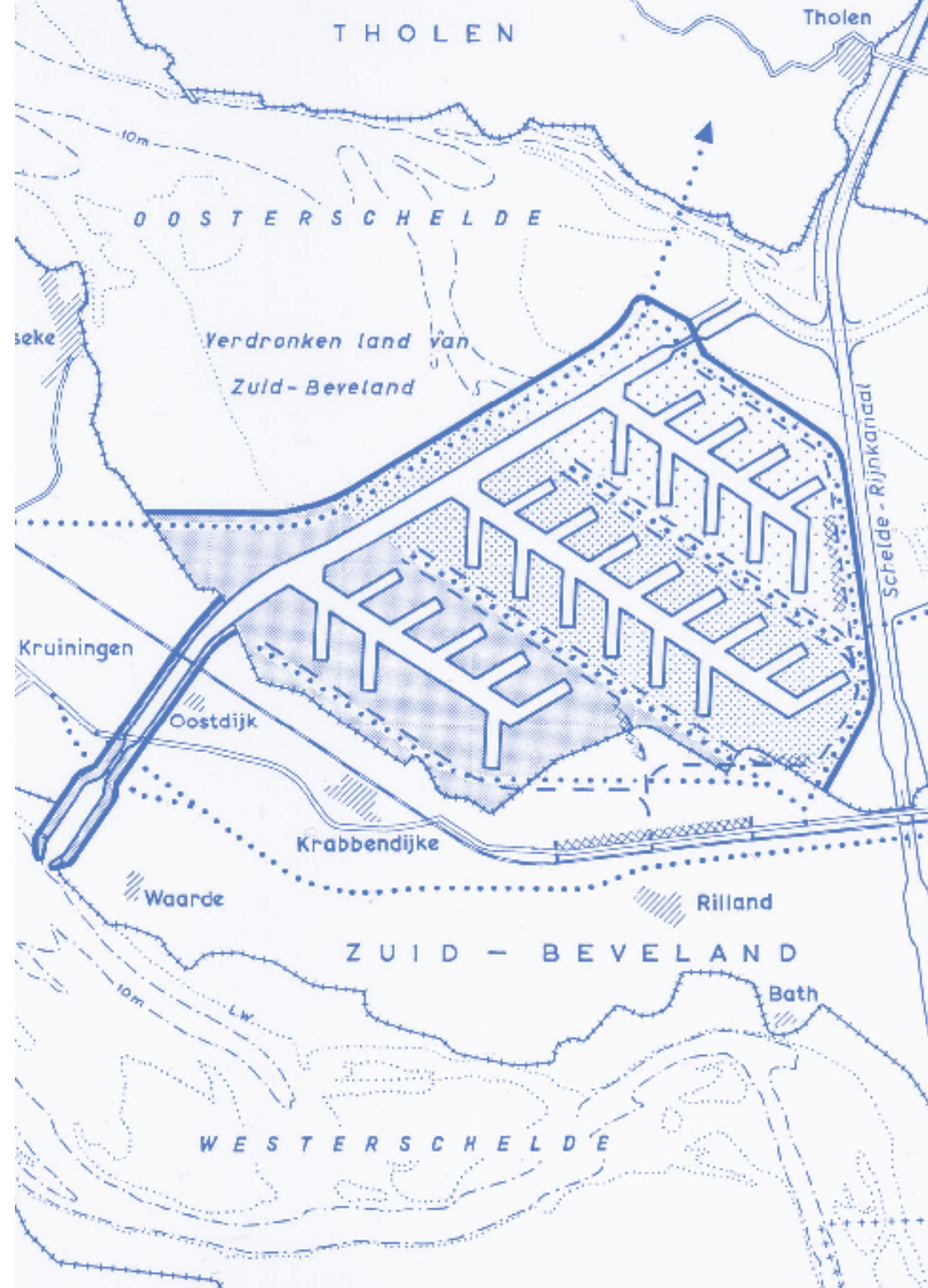
Deze trek naar buiten wordt door de planners in dit land grotendeels genegeerd als onvermijdelijke ontwerpogave. Het schort aan kundig ontworpen regioplanen voor attractieve centra aan de stadsranden of op de knooppunten buiten de steden. In plaats daarvan wordt een groot deel van de deconcentrerende bedrijvigheid opgevangen in zones langs snelwegen of op voormalige industrieterreinen. Tevens ontbreken goed vormgegeven regionale plannen om aantrekkelijk en geordend subuurbaan en landelijk wonen voor ex-stedelingen mogelijk te maken. In plaats daarvan ontstaan op allerlei plaatsen extravagant vormgegeven recreatiedorpen en woekt elders de witte schimmel.

In de tweede plaats blijkt Nederland als gevolg van het doctrinaire plannen een stedelijk land te zijn gebleven zonder grote steden. De grootste agglomeraties in dit land tellen momenteel, ruim gemeten, niet meer dan anderhalf miljoen ingezetenen. In een tijd van globalisering en schaalvergroting is dit problematisch. Economische, politiek-bestuurlijke en culturele activiteitsvormen op topniveau blijken steeds meer geconcentreerd te raken in mega-agglomeraties. Zulke mega-agglomeraties zijn concentraties van bedrijven, voorzieningen en beroepsbeoefenaars die binnen dagelijks bereik ten opzichte van elkaar zijn gesitueerd, en met een omvang zoals Boston, Berlijn of Milaan. Ze hebben een uitgebreid en hoogwaardig samengesteld draagvlak, zowel wat betreft de bedrijvigheid en voorzieningen ter plaatse als wat betreft de beroepsbevolking.

Ook in ons land zijn dergelijke miljoenenagglomeraties onontbeerlijk om topinstellingen in de economische, politiek-bestuurlijke en culturele sector vast te houden en aan te trekken. Strategieën die hiertoe kunnen worden ingezet, zijn verbetering van de regionale verkeerssystemen – om het territoriale draagvlak van een of twee geselecteerde agglomeraties te verbreden – en verdichting van het grondgebruik binnen de betreffende grootstedelijke regio's. Tot nu toe echter is van een dergelijk beleid nauwelijks sprake.

Tot slot

Alles overziend lijkt in dit land dringend behoefte aan een aanzienlijk reukelijker interpretatie van de aangehangen planningsdoctrine. Daardoor wordt tegelijkertijd de mogelijkheid gecreëerd om tot grondiger situatiespecifieke afwegingen te komen van de economische, sociale, ecologische en culturele belangen, waarmee de Nederlandse stedelijke orde op een evenwichtiger wijze verder kan worden ontwikkeld.



Dynamische planningsdoctrine?

Andreas Faludi

TU Delft, Onderzoeksinstituut OTB

Van Engelsdorp Gastelaars waarschuwt voor de gevaren die voorvloeien uit het geloof in een algemeen aangehangen planningsdoctrine, zowel wat betreft de wenselijke aanpak als wat betreft de inhoudelijk na te streven ordeningsprincipes. Planners tonen dankzij dit geloof desinteresse voor wetenschappelijke inzichten in de ruimtelijke dynamiek; inzichten die aangeven dat het steeds moeilijker is om de stadsbevolking vast te houden in de stedelijke bebouwing. Door een planningsdoctrine te blijven volgen, is Nederland een stedelijk land gebleven zonder grote steden, laat staan dat we een ‘miljoenenagglomeratie’ kennen, hoegenaamd onontbeerlijk om topinstellingen vast te houden. Er moet in de plaats daarvan een rekkelijker interpretatie aan de planningsdoctrine worden gegeven, een begrip dat hij terecht aan Arnold Van der Valk en mij toeschrijft. Hij voegt er aan toe dat wij het geloof in een dergelijke doctrine vooral als voordeel zien, als een waarborg voor continuïteit in het planningsproces.

Welnu, met het begrip planningsdoctrine hebben wij in eerste instantie getracht die continuïteit juist te verklaren. Dat er in Nederland decennialang dezelfde denkbeelden over de ruimtelijke inrichting van het land worden aangehangen, en dat er met behulp van min of meer hetzelfde soort planmatig handelen – en met succes, anders had Van Engelsdorp Gastelaars zijn beklag niet hoeven te doen – getracht wordt aan die denkbeelden gestalte te geven, is namelijk wonderlijk. Internationaal is dit in ieder geval een bijzonder staaltje van succesvolle planning.

Bij het zoeken naar een verklaring strekte het paradigmabegrip van Thomas Kuhn tot inspiratie. Rijpe wetenschap, aldus Kuhn, kent een algemeen aanvaard paradigma. De beoefenaren zijn bij wijze van spreken in dat paradigma gesocialiseerd, zoals Nederlandse planologen ook gesocialiseerd zijn om over de inrichting van het land te denken in termen van ‘Randstad en overig Nederland’ en ‘Randstad en Groene Hart’. Ze zijn er bovendien ook nog in geslaagd om dit soort begrippen bij de politiek en de bevolking aanvaard te krijgen. Want hoe anders verklaar je bijvoorbeeld de tegenstand die telkens ontstaat als er gevaar dreigt voor het Groene Hart? Laat ik ruiterlijk toegeven dat

ik de Nederlandse planningsdoctrine niet alleen afstandelijk benader maar ook als een geweldig iets zie. De literatuur staat bol van uiteenzettingen over mislukte plannen. Nederland is, het is al gezegd, een zeldzaam voorbeeld van het bewijs dat plannen en planning kunnen werken, en dit is te danken aan het hebben van, jawel, een planningsdoctrine. Een blik naar andere landen leert dat velen daarvan zelfs helemaal geen planningsdoctrine kennen. Voor de wetenschappen beschrijft Kuhn dit als een ‘preparadigmatische fase’, waarin wordt gezocht naar algemeen aanvaarde kaders. Doordat in zo’n fase consensus hierover ontbreekt kunnen vooralsnog geen wetenschappelijke verklaringen voor een bepaalde verschijnsel worden gegeven, terwijl dit toch uiteindelijk het doel is van wetenschap.

Maar de titel van het in 1962 verschenen boek van Kuhn – *The Structure of Scientific Revolutions* – verradt al dat er sprake is van nog iets anders. Kuhn gaat het niet alleen om het verklaren van continuïteit, maar ook en vooral om het verklaren van veranderingen van paradigma’s. En die vinden volgens Kuhn op revolutionaire manier plaats: dankzij het cumulatieve effect van ‘anomalieën’ ziet een nieuwe school kans de topmensen binnen een onderzoeksveld van hun voetstuk te stoten. Kuhn staat dan ook aan de wieg van een discipline die zich *wetenschapsdynamica* noemt.

Ook de analyse van de Nederlandse ruimtelijke ordening in termen van een vigerende planningsdoctrine doet vanzelf de vraag rijzen wanneer er op de stabiele periode (pakweg de tweede helft van de twintigste eeuw) een ‘doctrinaire revolutie’ volgt. Twee auteurs hebben deze dynamiek tot hun hoofdthema gemaakt. Wil Zonneveld (1991) heeft het daarbij niet over planningsdoctrine. In plaats van alleen de nationale ruimtelijke ordening, het thema van Van der Valk en mij, onderzoekt hij de ontwikkeling van strategische ruimtelijke planning in het algemeen. Zonneveld ontwaart daarbij ‘conceptuele complexen’ en, meer in het bijzonder, abrupte veranderingen daarin. Die verklaart hij als het gevolg van ‘explosieve kwesties’ die cumulatief leiden tot een conceptueel breukvlak. De situatie waar Van Engelsdorp Gastelaars het over heeft zou daar een voorbeeld van kunnen zijn. Zonneveld en Verwest (2005) vallen hem daarin bij. Er is ‘conceptuele dynamiek’.

Willem Korthals Altes (1995) heeft het wel speciaal over de nationale ruimtelijke ordening. Meer in het bijzonder is zijn thema de Vierde Nota, met als vraag of deze al dan niet een revolutionaire verandering van de ruimtelijkeplanningsdoctrine inluidde. Want in de aanloop van de Vierde Nota leek het daar wel op.

Welnu, de conclusie is dat er van een algehele revolutie geen sprake was. Wel is de aanpak veranderd doordat andere ‘planningsconcepties’ gehanteerd werden: het vormen van nieuwe coalities in plaats van het verbond met volkshuisvesting, de sluipende centralisatie van de besluitvorming, het werken met voorbeeldplannen, aandacht voor de uitvoering van rijksbeleid, en niet het minst de grotere aandacht voor thema’s die het goed doen in de politiek. Tegelijkertijd is het ‘inrichtingsprincipe’ van Nederland – een tijd- en plaatsgebonden synthese van gangbare planconcepten – min of meer ongewijzigd gebleven. Ten slotte wijst Korthals Altes erop dat de wetenschapsdynamica naast een opvolging van ‘paradigma – wetenschappelijke revolutie – nieuw paradigma’ ook geleidelijke, bijna ongemerkte veranderingen onderscheidt. Het is dus zeker niet onvermijdelijk dat een planningsdoctrine uiteenvalt, met alle gevolgen van dien, zoals het verdwijnen van een planningsgemeenschap of van bepaalde planningsinstituten – planologische leerstoelen inclusief – en de opkomst van nieuwe, vermoedelijk niet meer onder de vlag van ruimtelijke planning opererende instituten.

Van Engelsdorp Gastelaars slaat met zijn verlangen naar een meer rekkelijke ruimtelijke planningsdoctrine dan ook de spijker op de kop. Want een rekkelijke planningsdoctrine, één waarbij alles geleidelijk aan ter discussie komt te staan, is het alternatief voor het vasthouden aan grondbeginselen, met als gevaar een doctrinaire revolutie. Of we op de weg van geleidelijkheid al dan niet uitkomen bij de ‘miljoenenagglomeraties’ die Van Engelsdorp Gastelaars onontbeerlijk acht, valt nog te bezien. De nog goeddeels – dankzij de planningsdoctrine – open ruimte (bijvoorbeeld de oostzijde van het Groene Hart) is velen zo dierbaar dat een verandering van het beleid terzake waarschijnlijk nog lang op zich zal laten wachten.

Literatuur

Kuhn, T.S. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago University Press, Chicago.

Korthals Altes, W.K. (1995), *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle: Ervaringen met voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota voor de ruimtelijke ordening (Extra)*, Assen: Van Gorcum.

Zonneveld, W. (1991), *Conceptvorming in de ruimtelijke planning: Patronen en processen*, Planologische Studies no. 9A, Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.

Zonneveld, W. & F. Verwest (2005), *Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

Man en paard in het doctrinaire domein

Arjen van der Burg

Directoraat-Generaal Ruimte, Directie Visievorming, Ontwerp en Strategie, ministerie van VROM

‘De gevaren van doctrinair plannen’ worden door Van Engelsdorp Gastelaars flink aangezet. ‘Professionals’ worden streng toegesproken. Zij zouden te veel onderlinge consensus hebben en te weinig naar de wetenschap hebben geluisterd.

Over wie het nou precies gaat en welke planningsproducten in de hoek worden gezet, wordt echter niet duidelijk. Man en paard noemen zou helpen. Laat ik maar doen alsof ik aangesproken word. Wel zo handig, want ik ben een professional en werk in een doctrinair milieu, namelijk dat van de rijksdienst voor het nationale planwerk.

Ik wil allereerst opmerken dat ruimtelijke ordening een politieke activiteit is en dat men dus soms, bijvoorbeeld als er parlementair een nieuwe nota wordt verlangd, politiek aanvaardbare verhalen moet verzinnen ook als er nog geen uitgekristalliseerde en wetenschappelijk goed onderbouwde denkbeelden zijn. Evenzo moet duidelijk zijn dat planningsconcepten door politieke besluiten kunnen veranderen. Ik geef een voorbeeld.

Ambtelijk en politiek is men in ‘onze kringen’ best gevoelig voor de aandring om eigentijdse benaderingen van verstedelijking te zoeken. Zo hebben wij voor en na de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening geworsteld met de leerstukken van Castells. Netwerksamenleving, *space of flows* versus *space of places*: mooi, prikkelend en voor je gezond verstand kon je er niet aan voorbijgaan. Spannende begrippen, maar een heel eind af van de planningspraktijk. (Castells heeft later aardige exercities gedaan rond de knooppunten.) Je moest zelf iets verzinnen. De zogenaamde Startnota voor de Vijfde Nota koos het begrip ‘netwerkstad’ als opvolger van het aloude ‘stadsgewest’. Toch aardig als fysieke tegenhanger van ‘netwerksamenleving’? Heftige kritiek uit onder andere de Randstad (te veel netwerken, en er zat ook nog een concurrerend begrip in de Startnota, namelijk: ‘corridor’) noopte tot een andere aanpak. In de Vijfde Nota en de Nota Ruimte is het begrip ingeruild voor ‘stedelijk netwerk’. Een nog niet geheel gerijpt begrip, maar wel een duidelijke handreiking die laat zien dat de door Van Engelsdorp

Gastelaars genoemde mononucleariteit niet meer algemeen geldend is als ideaalbeeld van ‘de planningspraktijk’, althans voor wat betreft de rijksplanologen.

Wat betreft de bescherming van de open ruimte is het jammer dat ‘de autoriteiten’ door auteur op één hoop worden gegooid. Er zijn juist veel concurrerende autoriteiten en die delen niet één planningdoctrine over de open ruimte. Ten tijde van de Vinex is door minister Alders zwaar onderhandeld over beperking van de verstedelijking in onder andere het Groene Hart. Met pijn en moeite kon een convenant worden afgesloten waarin de provincies beloofden het bouwvolume omlaag te brengen – bepaald niet naar nul! Kleine gemeenten slaagden er handig in om het rijk toestemming voor extra woonlobben te ontfoetselen omdat het rijk erg omhoog zat met het vinden van voldoende locaties op geschikte plekken (‘Swanla 2’ in Moerkapelle-Zevenhuizen bijvoorbeeld, in ruil voor grenswijziging met Rotterdam ‘tot aan de Wolle-foppeweg’). Kortom, één overheersende en gedeelde planningsdoctrine ten aanzien van het Groene Hart is er in mijn waarneming niet.

De hoofdstelling van Van Engelsdorp Gastelaars is dat planners de trek van de stedelijke huishoudens naar buiten, naar eengezinswoningen, ‘grotendeels [hebben] genegeerd als onvermijdelijke ontwerp-opgave’. Hij merkt op dat kundig ontworpen regio-plannen voor attractieve centra ontbreken, en dat in plaats daarvan een groot deel van de gedeconcentreerde bedrijvigheid opgevangen wordt in zones langs snelwegen of op voormalige industrieterreinen. Idem voor aantrekkelijk sub urbaan wonen. Ik laat de groeikernen en de Vinex-locaties maar even rusten; beide zijn zeer redelijk geslaagde, ordelijk ontworpen pogingen om het eengezinswonen te bevorderen.

Wellicht leeft nog in de herinnering dat er een zogenaamd ABC-locatiebeleid was bedacht in de Vierde Nota. Sir Peter Hall complimenteert ons land daar uitdrukkelijk mee in zijn werk ‘Cities in civilization’. Dat beleid trachtte een aantal belangen, waaronder die van mobiliteit, milieu én bedrijfsleven, in balans te brengen. Hoe omstreden ook, het beleid begon eind jaren 1990 op stoom te komen. Je mag best tien jaren rekenen voordat beleid dat tegen de keer in gaat, werkt. Een tegenvaller was dat onder meer een goed getimed proefschrift (‘Debatteren over mobiliteit’; Martens 2000), dat samenliep met politieke bezwaren uit de provincie en uit kringen van het bedrijfsleven, ertoe leidde dat de toenmalige minister Pronk dit beleid afbrak. Het ABC-beleid legde de basis voor aantrekkelijke en kundig ontworpen, attractieve centra. De Vijfde Nota/Nota Ruimte bevat

een slap aftreksel. Nu wordt onder andere door de Tweede Kamer treurig geconstateerd dat ook bezoekersintensieve vestigingen en kantoren ver van knooppunten van openbaar vervoer en van befietbare stadscentra, en te dicht bij snelwegen zijn komen te liggen. Er is dus alle ruimte voor wetenschappers om voorstellen te doen voor eigentijdse verstedelijkingsconcepten die op praktische en effectieve wijze de belangen verenigen van mobiliteit, milieu, bedrijfsleven en nu ook meer dan ooit: van het landschap. Al is het maar door een eigentijdse variant van het ABC-beleid te bedenken.

Ruimtelijke planning van het Groene Hart: niet dogmatisch maar pragmatisch

Riena Tienkamp

Programmamanager Groene Hart en Westelijke Veenweiden Directie Regionale Zaken, ministerie van LNV

Het algemeen aanvaardde en gedragen uitgangspunt dat het Groene Hart open moet blijven wordt door de heer Van Engelsdorp Gastelaars als doctrinair plannen ervaren. Doctrinair betekent volgens van Dale: ‘streng vasthoudend aan eenmaal aanvaardde leerstelling (godsdiens, politiek of wetenschappelijk), leerstelling’. Van Engelsdorp Gastelaars ziet nadelige gevolgen van dit doctrinaire planningsproces, omdat hierdoor het uitwaaiëren van stedelijke huishoudens over het rurale ommeland door planners zou worden genegeerd. De ontwerp-opgave die dit meebrengt, wordt niet opgepakt en het zou ontbreken aan kundig ontworpen attractieve centra aan de stadsranden of op de knooppunten buiten de steden.

Het Groene Hart is één van de twintig nationale landschappen in ons land. Deze nationale landschappen zijn aangewezen om de unieke kwaliteiten in deze gebieden te behouden én te ontwikkelen; behoud door ontwikkeling is het motto. Voor het Groene Hart betekent dit in het kort behoud door ontwikkeling van de grote mate van openheid, van het groene karakter en van de verkavelingspatronen.

De doelstelling het Groene Hart open te houden wordt op macroniveau door vrijwel iedereen gedeeld

en staat ook in de praktijk centraal. De zogeheten kernkwaliteiten die daaraan ten grondslag liggen, zijn niet alleen op rationele, maar juist ook intuïtief en op emotionele gronden benoemd. Dit is terug te zien in de praktijk van beleidsvormingsprocessen in het Groene Hart. Deze worden gekenmerkt door een zeer grote betrokkenheid van bewoners, omwonenden en ‘belevers’ van dit nationale landschap. Deze grote maatschappelijke betrokkenheid vertaalt zich in een hoge mate van politiek-bestuurlijke gevoeligheid van de beleidsvorming. Besluitvorming wordt meer dan gemiddeld kritisch gevolgd, de media zitten op het vinkentouw en een unaniem besluit is bij voorbaat uitgesloten. In de planningspraktijk wordt met de centrale doelstelling in mijn ogen pragmatisch en niet dogmatisch of doctrinair omgegaan. Met een helder, duidelijk en door velen gedragen doel als uitgangspunt is in de loop der jaren voor de argumentatie aangesloten bij de in de samenleving heersende stromingen.

Wat betekent dit inhoudelijk voor het Groene Hart? De bijdrage van het Groene Hart aan de aantrekkelijkheid van de Randstad als woon- en werkgebied staat centraal. De aantrekkelijkheid van een woon-/werkgebied wordt immers voor een belangrijk deel bepaald door de groen-blauwe kwaliteiten in de leefomgeving. Uit recent onderzoek van de Stichting Recreatie Kennis- en Innovatiecentrum blijkt bijvoorbeeld dat de leefbaarheid in de Zuidvleugel onder druk staat door een recreatief tekort aan groen en/of blauw. In Amsterdam draagt de scheggenstructuur in de overgang stad-land juist bij aan de leefbaarheid door de goede toegankelijkheid van het ommeland.

De verbetering van de toegankelijkheid van het Groene Hart staat centraal in de liggende plannen (zie Uitvoeringsprogramma Groene Hart, www.groenehart.nl). De ontwikkeling van recreatieve routenetwerken – wandelpaden, fietspaden, waterwegen – zijn nodig voor de beleefbaarheid van dit gebied door de randstedeling. Daarbij moet het gebied vooral niet als één geheel worden gezien, maar zorgt zonering voor de noodzakelijke verscheidenheid. Vanuit de grote steden kom je via een aantrekkelijk overgangsgebied in het rustige rurale midden van dit nationale landschap.

In het overgangsgebied, een groen-blauwe zone binnen de rode stedenrand, staan ontwikkeling van de recreatieve mogelijkheden voor de stedeling centraal. Maar ook de mogelijkheden voor (kleinschalig) aantrekkelijk landelijk wonen, mits goed landschappelijk ingepast, moeten hier niet worden geschuwd.

In het rurale midden staan de landelijke functies

centraal. In deze veenweidegebieden krijgt de grondgebonden landbouw de ruimte om binnen de grenzen van de mogelijkheden te blijven produceren. Deze landbouw zal steeds meer geïntegreerd worden met vormen van natuur- en landschapsbeheer. De cultuurhistorisch waardevolle openheid en verkavelingspatronen worden hiermee geborgd. De natuur- en wateropgave wordt zo ‘natuurlijk’ mogelijk ingepast in het landschap. Dat wil zeggen dat uitgaande van hoogteligging, bodemsamenstelling en watersysteem wordt gezocht naar duurzame oplossingen.

De plannen zijn er. Het is nu van belang dat de uitvoering voortvarend wordt opgepakt. Mede door de eerder genoemde bestuurlijke drukte in dit gebied ligt hier de crux. Wat nu noodzakelijk is zijn doorzettingsmacht en bestuurlijke moed maar ook een rechte rug om zo nodig ‘nee’ te zeggen tegen ongewenste ontwikkelingen.

De vraag is of in het planningsproces in het Groene Hart voldoende ruimte wordt geboden aan het door Van Engelsdorp Gastelaars gesignaleerde ‘uitwaaiëren van stedelijke huishoudens over het rurale ommeland’. Er bestaat grote behoefte aan ideeën om met behoud van de kernkwaliteiten in dit nationale landschap mogelijkheden te bieden voor (kleinschalige) nieuwe woonomgevingen. Deze ontwerp-opgave passend binnen de woningbouwopgave (migratiesaldo-o) voor het gebied vraagt om creativiteit. De in maart 2007 door de Neprom gepresenteerde plannen (Rood voor het Groene Hart, een nieuw perspectief voor ruimtelijke kwaliteit) komen hier deels aan tegemoet.

De herstructurering van de bedrijvigheid in het Groene Hart, bijvoorbeeld in de Oude Rijnzone, is een andere belangrijke opgave voor het gebied. Voorkomen moet worden dat nog meer bedrijvigheid wordt opgevangen in zones langs snelwegen. Daarmee komen de gewenste openheid en panorama’s immers juist onder druk te staan. Herstructurering van bestaande terreinen, opvang buiten de landschappelijk aantrekkelijkste gebieden en het voorkomen van het ontstaan van nieuwe versnipperde bedrijventerreinen is de opgave.

De suggestie van Van Engelsdorp Gastelaars om tot situatiespecifieke afwegingen voor een evenwichtige ontwikkeling van de stedelijke orde te komen verdient de aandacht in dit nationale landschap. In het Groene Hart wordt uitgaande van het liggende ontwikkelingsperspectief voor het Groene Hart (zie www.groenehart.nl) door integrale gebiedsontwikkeling gericht ingezoomd. Bij deze gebiedsontwikkeling zal opnieuw op een pragmatische manier aan de ontwerp-opgave gewerkt gaan worden.

Rekkelijken versus preciezen

Han Lörzing
Sectordirecteur RPB

Eerlijk toegegeven: ik moest even met mijn ogen knip-pen toen ik het onderwerp ‘doctrinaire planning’ te lezen kreeg. Planningsdoctrines, dat is toch iets uit een voorbij tijd? Hebben we het niet gewoon over de laatste poging om nog iets van de oorspronkelijke idealen van de ruimtelijke ordening te redden? Eén groot achterhoedegevecht dat zich afspeelt in overheidsgebouwen en universiteiten, terwijl de rest van het land de andere kant op kijkt?

Na deze eerste impulsieve reactie was het tijd om serieus over het onderwerp na te denken. De Nederlandse ruimtelijke ordening kent wel degelijk een aantal wijsheden, mantra’s, dogma’s en ideaalbeelden. Gebeden waar, letterlijk, geen eind aan komt omdat er keer op keer weer gelovigen voor zijn te vinden. Van Engelsdorp Gastelaars geeft er twee: het streven naar het behoud van de monocentrische stad en het tegenhouden van werkelijk grote, internationaal concurrerende steden.

De eerste ‘doctrine’ kan ik volgen. Inderdaad zijn stedenbouw en ordening al zolang er steden bestaan in de ban van dat ene centrumgebied waar alles moet gebeuren. En inderdaad is het streven langzamerhand dermate uitgehold dat men zich kan afvragen wat er de zin van is om er koste wat kost aan vast te houden. Sinds, ergens vroeg in de tweede helft van de twintigste eeuw, de steden uitgebreider en minder compact werden en daarbij het primaat van het openbaar vervoer in het stedelijk verkeer afnam, kregen de binnensteden een steeds groter probleem. De praktijk van de ordening laat echter zien dat, terwijl de ‘officiële’ lijn aan de concentrische stad vasthield, de werkelijkheid heel wat minder doctrinair was.

Wat al vroeg gebeurde, was dat er nevencentra in de grote steden opkwamen, al even keurig gepland als de rest van de stad. In de jaren zestig werden alleen al in de Haagse agglomeratie winkelcentra als In de Bogaart (Rijswijk) en Leidsenhage (Leidschendam) ontwikkeld, ver van het Haagse centrum maar dichterbij de mensen. Tegelijkertijd werd het stadscentrum niet aan zijn lot over gelaten: met de aanleg van voetgangersdomeinen en de bouw van parkeergarages werden aantrekkelijkheid en bereikbaarheid ver-

hoogd. En in de jaren negentig liet de gemeente zien dat het haar menens was door het stadhuis naar een centrale locatie in de binnenstad te verplaatsen en de gehele openbare ruimte te herinrichten.

Terzijde van de doctrine is er een parallelle werkelijkheid aan het ontstaan, waarbij zo veel mogelijk recht gedaan wordt aan het geheiligde mantra, maar in voorkomende gevallen een radicaal andere keuze mogelijk blijkt. Zelfs de bouw van grootschalige winkel- en uitgaanspaleizen in de polder, zo ongeveer de krachtigste vloek in de doctrinaire kerk, zal ooit geruisloos door het planningssysteem worden geaccepteerd. En ook dan zal blijken dat de binnensteden niet ter ziele gaan, maar hooguit een verschuiving in hun voorzieningenpakket zullen doormaken.

Het bestaan van de tweede ‘doctrine’ van Van Engelsdorp Gastelaars lijkt me moeilijker aan te tonen. Zeker, er zijn nooit grotere agglomeraties dan van een ruim miljoen inwoners ontstaan, maar of daar nu het planningsdenken debet aan is? Eerder lijken mij onderlinge concurrentie (iedereen wil van alles in de eigen stad hebben, en krijgt uiteindelijk van alles een beetje) en de vaak moeizame uitbreidingscondities in een laag en nat land, belangrijke factoren. Met een derde doctrine, die van de nooit eindigende planningsgeschiedenis van het Groene Hart, haalt Van Engelsdorp Gastelaars zijn gelijk met meer gemak binnen. Toch is er ook hier een flinke spanning tussen ideaalbeeld en werkelijkheid.

De ware achterliggende gedachte, misschien wel de ‘moeder aller planningsdoctrines’ in Nederland, is die van de harde begrenzing van stad en land. Van Engelsdorp Gastelaars noemt dit streven zijdelings, maar het vasthouden aan duidelijk zichtbare grenzen is eerder de oerdoctrine waarvan het open houden van het Groene Hart één van de vele afgeleide is. Kennelijk zit bij planners en beleidsmakers het stadsgezicht uit de Gouden Eeuw tot in de genen. De gezichten op Dordrecht (Cuyp, 1640), Leiden (Van Goyen, 1650) en Haarlem (Van Ruysdael, 1675) zijn richtinggevend voor onze hedendaagse waardering van stad en landschap, ook al is in werkelijkheid de grens tussen stad en land op een enkele uitzondering na inmiddels geheel vervaagd.

Het volharden in het ideaalbeeld van de stad die zich scherp aftekent in het landschap, heeft heel wat planologische ‘minidoctrinetjes’ in het leven geroepen. Het al vaak ontkracht mantra van het Groene Hart (*‘het Hart is één en ondeelbaar, en zijn grenzen zijn onschendbaar’*) is daar een van de meest bekende van. Maar ook de bufferzones uit de jaren zestig, de rode contouren van Jan Pronk (VROM-minister van 1998-2002) en

de merkwaardige keuze om de Hoeksche Waard tot nationaal landschap uit te roepen (Nota Ruimte, 2004) vallen eronder. Je zou zelfs met enig recht kunnen beweren dat de typisch Nederlandse keuze voor grote, compacte en uniforme uitbreidingswijken mede gevoerd is door de angst, de grenzen van stad en land te doen vervagen: liever monotone en onleefbare stadswijken dan kleinschalige, groene verstedelijking in de periferie.

Voor al die ideaalbeelden geldt dat ze in het verleden hun nut gehad hebben. Midden-Delfland is open gebleven en delen van het Groene Hart waren waarschijnlijk sneller bebouwd geraakt, als er geen rem op was geweest. Aan de andere kant: diezelfde ideaalbeelden zijn inmiddels tot lichtelijk verouderde illusies geworden. Alleen kniesoren zeuren over de nieuwe winkelcentra aan de rand van de steden, in kleine kernen ontstaan gewilde woonwijken en vrije-tijdscomplexen, en de Stuurgroep Groene Hart werkt aan voorstellen om plaatselijk hoogwaardige bebouwing het Hart te ontwikkelen in combinatie met een betere bescherming van de echt waardevolle gebieden. De doctrines zijn nooit officieel ingetrokken, maar het leven gaat door.

Zoals vaker gebeurt met heilige principes, is er in de ruimtelijke ordening een parallelle werkelijkheid ontstaan waarbij de doctrines nog slechts door een beperkte groep als waarheid worden beleden, terwijl de rest van de wereld al lang door heeft dat je er genuanceerd mee om moet gaan. Met een verwijzing naar de Nederlandse godsdiensttwisten uit de Gouden Eeuw: in de ruimtelijke ordening hebben de rekkelijken het van de preciezen gewonnen. En daar hoeven wij naar mijn mening helemaal niet zo rouwig om te zijn.

Doctrines vragen kundige ontrafelaars

Wil Zonneveld
TU Delft, Onderzoeksinstituut OTB

Hoeveel planningdoctrines kan een land aan? Kennelijk een heleboel, als we Rob van Engelsdorp Gastelaars mogen geloven. Hij schudt er een aantal uit de mouw en rangschikt deze allemaal onder het predicaat van De Nederlandse Planningdoctrine, inclusief – bijvoorbeeld – opvattingen over de gewenste structuur van een stad als Amsterdam, die Van Engelsdorp Gastelaars als geen enkele stad in Nederland kent. Maar aan het verschijnsel van de ruimtelijke planningdoctrine zitten erg veel kanten die in het bestek van 2500 woorden onmogelijk aan bod kunnen komen. Laten we het voorbeeld van Amsterdam nemen. De hoofdstad heeft in de loop van de afgelopen decennia een schaal gekregen om er een andere doctrine dan die van het stadscentrum als dominant, ja, zelfs enig centrum op na te houden. Welbewust heeft het Amsterdamse stadsbestuur een aantal centra buiten de binnenstad tot ontwikkeling laten komen (Amsterdam Zuidoost, Sloterdijk), maar – inderdaad – vanuit de gedachte dat de stad maar één echt centrum kent en mag kennen. Over het debacle van de IJ-as hoeven we het dan niet verder meer te hebben, dus hoe investeerders en grote ondernemingen het gemeentebestuur dwongen om bakzeil te halen en voluit te gaan voor de ontwikkeling van de Zuidas. Hoewel: wie in Noord staat ziet vandaag de dag wel degelijk een IJ-as ontstaan: een keten van hoog- en middelhoogbouw, van de Dexia Toren tot Silodam. Het is een as die in stukjes en brokjes gerealiseerd wordt, in een andere vorm en met een ander programma als oorspronkelijk gedacht: minder kantoren, meer culturele voorzieningen, meer wonen. Een ‘doctrine’ kan verdwijnen, althans ogenschijnlijk, en getransformeerd weer terugkeren. Kennelijk laten doctrines ook leren toe, althans in dit voorbeeld, al ging dat in het begin niet van harte.

Maar de IJ-as als een idee van professionals, die hun wil opleggen aan een gemeentebestuur? De werkelijkheid is meer geschakeerd en complexer geweest, ook wat betreft het achterliggende concept van de monocentrische stad. Veel steden in Nederland hebben een dermate kleine schaal dat een gemeentebestuur al lang al blij mag zijn als er één centrum is. Dus als dit dan tot doctrine wordt verheven is dat misschien niet eens zo’n

slecht idee. Maar is dat niet de schuld van de ruimtelijke ordening en haar professionals dat het land zoveel kleine steden kent en geen echte miljoenenagglomeratie, zo suggereert Van Engelsdorp Gastelaars? Hier wordt aan ruimtelijk beleid wel erg veel sturingsvermogen toegekend: het patroon van Nederland als veelstedenland is immers in de middeleeuwen al neergelegd en dat weet Van Engelsdorp Gastelaars als stadsgeograaf natuurlijk ook wel. Dat het concept van de gebundelde deconcentratie, overigens tot op de dag vandaag nog springlevend ondanks alle bundelingsretoriek, eraan heeft bijgedragen dat geen enkele stad – ook Amsterdam niet – kon uitgroeien tot iets waarlijks groots en dus moois is ontegenzeggelijk waar. Daar staat tegenover dat het bebouwingspatroon hier ten lande redelijk gebundeld is gebleven. Het predicaat van nevelstad is aan Nederland nog niet besteed. Hoewel, de ruimtelijkeordeningspraktijk is de laatste jaren behoorlijk verslonsd geraakt. Kennelijk zijn doctrines niet altijd even sterk, zo geeft Van Engelsdorp Gastelaars zelf eigenlijk toe.

Waar Van Engelsdorp Gastelaars voor alles voor wil waarschuwen is blikvernuwing. Denkbeelden, concepten, over de wenselijke ruimtelijke inrichting kunnen lange tijd meegaan en het zicht ontnemen op alternatieve ordeningsprincipes. Ja, concepten als doctrines kunnen er zelfs toe leiden dat ontwikkelingen in de ruimtelijke werkelijkheid zeer selectief worden waargenomen. Het gevaar van doctrines is echter veeleer dat de buitenkant wordt waargenomen, niet wat aan de achterkant gebeurt. Doctrines moeten kundig ontrafeld worden. Wie zijn de dragers van doctrines en waarom? Waarom wil men geen andere doctrines dan de gekoesterde? Twee voorbeelden.

Het eerste voorbeeld: gebundelde deconcentratie. Het is etiquette geworden in de ruimtelijke ordening om bebouwing niet wanordelijk over de ruimte te spreiden, maar te concentreren, te bundelen. Deze ‘doctrine’ van aaneengesloten bebouwing gaat terug tot de periode tussen de beide wereldoorlogen. Het waren inderdaad professionals die zich hard verzet hebben tegen lintbebouwing en verspreide bebouwing. Het vooroorlogse planstelsel alleen was echter niet bij machte om de toenmalige witte schimmel te bestrijden. Hoogst effectief bleek een verkeerswet te zijn die het bouwen langs doorgaande wegen verhinderde. Als talloze woon- en bedrijfskaveltjes ontsloten zouden worden door middel van een doorgaande weg, zou dit de doorstroming van het verkeer op den duur enorm gaan hinderen, om over de verkeersveiligheid

nog maar te zwijgen. Maar het bundelen van bebouwing op het niveau van afzonderlijke kernen levert nog geen gebundeld verstedelijkingspatroon op, zeker niet als elk gemeentebestuur vindt dat zijn gemeente moet kunnen groeien (vandaag de dag nationaal geaccordeerd via het migratiesaldo nul-beleid van de Nota Ruimte overigens). Dat is één les. Les twee die uit dit voorbeeld kan worden getrokken is dat velen heel moeilijk voorstelbaar vinden dat nieuwe bebouwing wel eens in een heel ander ruimtelijk patroon verspreid zou kunnen worden dan in lobjes gebundeld en vastgehecht aan bestaande dorpskommen. Professionals als landschapsarchitecten en stedenbouwkundigen, ook in dienst van het Ruimtelijk Planbureau, hebben laten zien dat andere spreidings- en bundelingspatronen ook ruimtelijke kwaliteit kunnen opleveren. Maar de jongste generatie provinciale omgevingsplannen en streekplannen, afkomstig van het bestuursniveau dat als geen ander inhoud zou kunnen geven aan andere regionale spreidingspatronen, laten nieuwe concepten niet toe. De discussie rond de inhoud van bijvoorbeeld het nieuwe Zeeuwse omgevingsplan laat zien dat met name de leden van provinciale staten enorm bevreesd zijn voor een aantasting van de Zeeuwse open ruimte door andere spreidings- en bundelingsdoctrines dan de vanouds bekende. Het vasthouden aan ‘oude’ planningsdoctrines is dus niet voorbehouden aan professionals. Sterker nog, het zijn professionals die nieuwe concepten in discussie brengen via beeld en geschrift, maar van een politieke weerklank is nog niet veel sprake. Een mooie onderzoeksvraag overigens: wie houdt waarom vast aan het klassieke beeld van dorpsuitbreiding en waarom krijgen alternatieve ordeningsprincipes weinig tot geen kans? Is de dominante wijze van ‘bundeling’, namelijk dat elke gemeente toch moet kunnen uitbreiden via nieuwe lobjes aan de bestaande bebouwing, niet veel gevaarlijker voor de ruimtelijke kwaliteit van het land dan alternatieve doctrines?

Voorbeeld twee: de mainportdoctrine. Deze laatste kent een moderne variant, de Schipholvariant, en een klassieke variant, de zeehavendoctrine. Deze is inmiddels meer dan een halve eeuw oud, want bedacht in de jaren vijftig van de vorige eeuw. Kortweg komt deze erop neer dat de Nederlandse economie drijft op goederentransport en zeehavengebonden bedrijvigheid. Nederland dient zijn Gouden Delta te koesteren en dus de uitgroei van zeehavencomplexen mogelijk te maken. Deze mainportdoctrine werd een halve eeuw geleden gebruikt om het concept van Randstad/Groene Hart mede te onderbouwen. Niet-noodzake-

lijke groei, dus niet gebonden aan zeehavens, moest worden afgebogen naar andere landsdelen. De mainportdoctrine zou veertig jaar later gebruikt worden om een aantal grote projecten als de Betuwelijn en de Tweede Maasvlakte te onderbouwen. Het is een doctrine die voor de ruimtelijke inrichting van het land misschien wel meer bepalend is (geweest) dan die van het Groene Hart, maar niet afkomstig is uit de ruimtelijke ordening en tot op de dag van vandaag voor en achter de schermen wordt ondersteund door zeer machtige partijen. De kracht om nieuwe infrastructuur te ontwikkelen om de Nederlandse mainportpositie te ondersteunen blijkt onweerstaanbaar te zijn.

Deze twee voorbeelden laten zien dat doctrinair plannen inderdaad gevaarlijk is, maar om heel verschillende redenen. Elke doctrine kent wel haar eigen verhaal. De ‘gevaarlijkste’ komen wellicht van buiten de ruimtelijke ordening. Aan de echte professional de schone taak om doctrines binnenste buiten te keren.

Eigenbouw. Het woord klinkt als 'eigenmoord' bij De Vieze Man, het typetje van Kees van Kooten. Voor sommigen zal eigenbouw daarbij wel in de buurt komen. Maar het blijft natuurlijk de ultieme droom. Zie de talloze tv-programma's. Zo'n beetje het hele naoorlogse ruimtelijk beleid is erop gericht geweest die droom waar te maken. Iedereen zijn huisje. Opgestuwd door grootse visies vanuit de publieke sector. Na het vermeende Vinex-echec is de collectieve droom in de jaren negentig vervangen door een particuliere: eigenbouw, dus.

Grote idealen, bestuurders, politici. De trits kwam terug toen ik onlangs las over *good old* Karl Popper. De man die wetenschappers maande te zoeken naar die ene zwarte zwaan, in plaats van nog meer witte. Het falsificatieprincipe. Popper had het niet zo op ideologie, op leiders met blauwdrukken en op met veel tamtam gepresenteerde politieke idealen. Politici moeten 'het lijden elimineren' en geen prachtige geluks-idealen nastreven. Stapje voor stapje werken, belemmeringen wegnemen. Dat werkt. In de bespreking van zijn onlangs vertaalde 'De Open Samenleving en haar Vijanden' kwam dat mooie begrip *piecemeal engineering* weer boven.

Het betere knutselen. De eigenbouw-revolutie die wethouder Adrie Duivesteijn van Almere predikt, lijkt daar qua omvang niet op. Almere, het knutselparadijs bij uitstek voor een wethouder met idealen, is namelijk bezig met een Groot Plan. Hij opent de poort en roept de geëmancipeerde burgers binnen om met eigenbouw op hun kaveltje te beginnen. Weg met de ontwikkelaars, weg met de instituties. De gemeente – ook een institutie – helpt de burger dit grote ideaal te verwezenlijken. In de NRC van 7 april jl. zegt Duivesteijn dat hij het zelf allemaal in Lima heeft gezien. In Peru! Zo ver moet je gaan voor recepten tegen de verkalkte planningsmachinerie in Nederland. Dat recept heet 'goed gepland wild wonen' (dus ietsje minder wild). Zo wordt de band tussen bestuur en burger hersteld, zegt de wethouder te Almere overmoedig. Hij toont lef en leiderschap en daagt het grootkapitaal uit.

Maar zou Popper zijn antwoord sympathiek knutselwerk vinden, of de eerste woekering van een nieuw en groot geluksideaal? Ik denk het laatste. Het lijkt ook een waanidee te denken dat drommen mensen zich aan de poort van het knutselparadijs gaan melden. Het lelijke eendje Almere zal zo geen zwarte zwaan worden. En al helemaal geen zwaluw. Ik hoop dat mijn ongelijk bewezen wordt.

**NIEUWS UIT
HET RUIMTELIJK
PLANBUREAU**

Verschenen

*De bedrijfslocatiemonitor.
Een modelbeschrijving*
Michel Traa & Stephaan Declerck
ISBN 978 90 5662 5962

*De grondmarkt voor woningbouw-
locaties. Belangen en strategieën
van grondeigenaren*
Arno Segeren
ISBN 978 90 5662 5689

*Overstromingsrisico als ruimtelijke
opgave*
Leo Pols, Pia Kronberger,
Nico Pieterse, Joost Tennekes
ISBN 978 90 5662 5658

De toekomst van Schiphol
Hugo Gordijn, Arjan Harbers,
Kersten Nabielek, Cees van der
Veeke
ISBN 978 90 5662 5344

Winkelen in het internettijdperk
Jesse Weltevreden
ISBN 978 90 5662 5313

*Particulier opdrachtgeverschap in
de woningbouw*
Ed Dammers, Hanna Lára Palsdottir,
Lia van den Broek, Wiebke Klemm,
Alexandra Tisma & Like Bijlsma
ISBN 978 90 5662 5283

*Regionale huishoudensprognose
2005-2025*
Andries de Jong
ISBN 978 90 7864 5023*

* Alleen verkrijgbaar via het RPB.

Voor meer informatie over publicaties, data en activiteiten van het Ruimtelijk Planbureau zie ook de website: www.ruimtelijkplanbureau.nl

De publicaties van het Ruimtelijk Planbureau zijn te bestellen via de boekhandel of NAI Boekverkopers (010) 440 12 03