

16

Paul Kersten

**Ruimtelijke
ordening vanuit
vier blikvelden**

Paul Kersten Alterra, Wageningen Universiteit en Researchcentrum

In de Nota Ruimte is aangegeven, dat een verschuiving wordt voorgestaan van ruimtelijke ordening naar ruimtelijke ontwikkeling. Een nieuwe sturingsfilosofie doet volgens de nota haar intrede en leidt thans tot uiteenlopende experimenten in de ruimtelijke planvorming. In dit essay wordt deze verschuiving bekeken vanuit een theoretisch perspectief. Zijn er zienswijzen, die de verschuiving inzichtelijk kunnen maken en die leiden tot een beter begrip van de veranderingen?

Ruimtelijke ordening is een begrip dat een permanente staat van ontwikkeling kent. Van een duidelijk omschreven instrument dat verwijst naar concrete zaken (scheiding wonen werken recreatie) verwijst het begrip nu naar abstracte omschrijvingen en processen (ontwikkelingsfilosofie, kwaliteit). Van een sterk geografische gebaseerd orderingsinstrument is de aandacht verschoven naar een bestuurskundig georiënteerde procesaanpak. Van een situatie waarin duidelijke kaarten een toekomstbeeld schetsten zijn we gegaan naar een situatie waarin betrokken partijen een onderhandelingsresultaat als vertrekbasis voor een nadere uitwerking zien. Deze verschuivingen hebben een rechtstreeks gevolg voor de verschijningsvormen van de ruimtelijke inrichting. Van afzonderlijk gesitueerde industrieterreinen aan de rand van de stad tot aan nieuwe villa's in het buitengebied, die thans landgoed heten. Van lange rijen monofunctionele woonhuizen tot meervoudige woonwERParken met golfvoorzieningen. De vraag is of er in deze veranderingen een systematische lijn is te zien.

Opmerkelijk is, dat tussen de vakdiscipline van de planologie en de altijd sterk op Rijksbeleid gebaseerde beleidsbureaucratie van de overheid als de belangrijkste hoeder van de ruimtelijke ordening een grote kloof is ontstaan. Vroeger lag een planologisch concept (de scheiding tussen wonen, werken en recreatie; gebundelde deconcentratie; VINEX, etc) ten grondslag aan beleidsformulering en overheidsinspanningen. Nu ontbreekt een dergelijk concept (of het zou de 'lagenbenadering' moeten zijn). Spelregels voor hoe overheden met elkaar dienen om te gaan, hebben als sturingsmechanisme het bouwen aan de ruimtelijke toekomst overgenomen. Er is een spanning ontstaan tussen de dichte definitie (dat is ruimtelijke ordening, zo werkt het en dat zijn de resultaten) en de open situatie van nu (er is een wens naar ruimtelijke ontwikkeling, de uiteindelijke werking zal zich wel uitkristalliseren in individuele gevallen en er zijn hoge verwachtingen over de resultaten). De vraag dient zich aan, of er geen aansprekende planologische concepten voorhanden zijn, die in het huidige tijdsgewricht een adequate benadering van ruimtelijke groeiprocessen kunnen verklaren en aansturen.

Er verschijnen op dit moment in ieder geval nieuwe vormen van interactie tussen de 'ruimtelijke werkelijkheid' en het ruimtelijke beleid. Maar dat is op zich geen nieuw verschijnsel. Steeds als de ruimtelijke concepten veranderen zijn voorbeelden te vinden van de wijze hoe dat planmatig of juist onbedoeld uitpakt. En zeker als de gebouwde omgeving jarenlang in gebruik is, treden knelpunten op in de interactie tussen de planning en werkelijkheid. Zo is in de sociale woningbouwprojecten van de Amsterdamse school vaak te zien, dat voortuinen ontbreken. Vanuit de toen heersen-

de architectonische ontwerpvisie zitten we nu met een probleem dat typisch is voor deze tijd, waarin het ontbreken van privacy buffers de kwaliteit van de leefomgeving aantast. De ‘werkelijkheid’ van het Groene Hart leidt tot inrichtingskeuzes (enorme visueel dominante viaducten als nieuwe stadsmuren of juist tunnels onder wat nu nog weilanden zijn) ten behoeve van het HSL traject. In de toekomst zullen deze nieuwe ordeningskeuzes tot onbedoeld ruimtegebruik leiden.

Volgens Habermas kunnen we drie fundamenteel verschillende houdingen ten opzichte van de werkelijkheid en onze omgeving onderscheiden. In de *objectiverende houding* zien wij de werkelijkheid als een verzameling dingen en gebeurtenissen, waarover ware uitspraken mogelijk zijn en waarin effectief ingegrepen kan worden. In de *normativerende houding* beschouwen wij de werkelijkheid als een intersubjectief gedeelde realiteit, waarin normen gelden die als juist erkend worden. De objectieve en de normatieve realiteit, natuur en maatschappij, vormen samen de buitenwereld.

Daarnaast is er nog de *binnenwereld van het innerlijk*. Dit is het domein van intenties, wensen, behoeften en gevoelens. In de expressieve houding laat het individu aan anderen op al dan niet waarachtige wijze elementen uit deze wereld zien.

Wellicht is er ook nog een vierde houding, deelname aan een virtuele wereld die niet in het geheel begrepen kan worden. Niet zozeer omdat ons voorstellingsvermogen daarvoor tekort schiet, het is immers ook de wereld van de fantasie. Maar doordat die wereld zo vloeiend is, zo snel verandert, niet aan een plaats gebonden is, niet beschikt over een geheugen of filosofie, geen streven kent naar stabiliteit. Het is per definitie niet mogelijk deze wereld te kennen, anders dan enkele kleine plekje daarbinnen. De werkelijkheid bestaat in de fantasie of virtuele wereld voor een deel, maar is ook voor een deel illusie. Het is het domein van informatie, impressies, verbazing en het zoeken naar iets.

tabel 1 vier werelden en blikvelden

<i>Wereld</i>	Uiterlijke natuur	Sociale werkelijkheid	Innerlijke natuur	Virtuele omgeving
<i>Houding</i>	objectiverend	normatief	expressief	creatief
<i>Kennis</i>	objectief	intersubjectief	subjectief	transjectief
<i>Kwaliteitscriterium</i>	waarheid	juistheid	waarachtigheid	innovatie

Binnen elk van de blikveld-werelden kan op een eigen wijze over ruimtelijke ordening gesproken worden. Het gaat dan steeds over verschillende manieren waarop betekenis wordt gegeven aan de ruimtelijke inrichting en processen.

De wetenschapper doet een exclusief beroep op de waarheid als hij stelt dat de door onderzoek bewezen ruimtelijke modellen en gemeten feiten voor zich spreken.

De bewoner heeft het over de juiste ruimtelijke ordening als die vertelt over zijn regionale leefomgeving en waar die, mede vanuit sociaal oogpunt, aan zou moeten voldoen. Een individu heeft een mening en gevoelens in het innerlijk over zijn particuliere ruimtes, die de waarachtige inrichting van de omgeving betreffen.

In de fantasiewereld of in een elektronische Web-omgeving kunnen virtuele realiteiten gelden, die zijn samengesteld door een tamelijk willekeurige set gegevens, steeds worden aangepast door de bedachte omgeving, vaak gestructureerd door tijdsdruk, toeval, enthousiasme en hypes.

In iedere situatie wordt vanuit een eigen gekozen kentheoretisch perspectief aangekeken tegen de ruimtelijke ordening. Die zienswijze verschilt voor ieder van de vier werelden en blikvelden. Wat de een ziet als een logische uitkomst van regionale invulling van waarden en normen, ziet een ander als een resultaat van modellering naar theoretische uitgangspunten in de praktijk. De manier waarop gekeken wordt, bepaalt het oordeel over de verschijningsvorm van ruimtelijke fenomenen en is daarmee altijd sterk gekleurd. Verschillende groepen hebben besluiten genomen vanuit de specifieke zienswijze, die ze hanteren. Vaak claimen ze daarmee de autoriteit over de vorm en resultaten van de fenomenen, die volgens die methode van kijken worden gezien. Zo kunnen bewoners de vestiging van nieuwe bedrijven zien als bedreigingen voor hun directe leefomgeving. Ook al zal blijken, dat ze er na realisatie zelf gaan werken. En kunnen beleidsmakers begrippen introduceren, die de ruimte structureren zonder dat er in het veld veranderingen plaatsvinden. Wetenschappers kunnen gebieden onderzoeken en vervolgens verklaren dat bepaalde fenomenen er niet voorkomen, terwijl er bij bewoners grote onrust bestaat over de gevolgen van vermeende zaken. En ontwerpers kunnen nieuwe plannen maken, die los staan van de huidige verdeling van de ruimtelijke patronen.

Essentieel is het besef dat het ene type aanspraak op de werkelijkheid het andere type (in theorie) niet kan (of zou moeten) tegenspreken. Alle vier de zienswijzen zijn even belangrijk. Maar zo worden ze meestal niet beschouwd. Eerder zien we dat vanuit een bepaalde visie argumenten worden aangedragen om andere zienswijzen ongeldig te verklaren. De wetenschappelijke planologische modellen geven aanleiding om het overheidsbeleid af te vallen. Het zoeken naar een brede consensus over de juiste regionale identiteit van de bewoner levert conflicten op binnen die gemeenschap. Het individu kan zich niet vinden in de waarden uit zijn omgeving. De webmaster gebruikt argumenten uit de objectieve werkelijkheid, normatieve interpretatie en subjectieve impressies door elkaar heen, zonder zich te bekommeren om onderlinge tegenstrijdigheden.

In het verleden werden veranderingen binnen de afzonderlijke blikvelden voor de ruimtelijke ordening duidelijk aangestuurd. Binnen iedere wereld bestonden duidelijke en unieke mechanismen tot verandering. In de wereld van de empirische waarheid

leidde een academische discussie over de toetsing van hypothesen tot nieuwe waarheidsvinding en nieuwe modellen en concepten voor de ruimtelijke ordening. Binnen de wereld van de normatieve juistheid zijn discussies over normen en waarden de sleutel tot beleid, waarin de veranderende beeldvorming over de verhoudingen tussen ruimtelijke functies werd uitgewerkt en maatschappelijk verankerd. In de wereld van de subjectieve mening spelen psychologische veranderingsprocessen een rol bij de wijze waarop burgers zich aanpassen aan een veranderende omgeving, of daartegen juist hindermacht organiseren. In de wereld van de virtuele realiteit konden nieuwe scenario's worden bedacht, die de werkelijkheid zomaar en ineens veranderen.

Iedere wereld heeft een heel duidelijke eigen structuur om tot kennisontwikkeling te komen. De methoden zijn uniek en niet toepasbaar op een van de andere werelden. Juist daarin ligt de grondslag om de blikvelden van elkaar te kunnen onderscheiden. Die structuur vormt het sturingsmechanisme op de ruimtelijke ordening en leidt tot verschillen in hun uitwerking in het veld.

In de praktijk zullen de verschillende kentheoretische werelden en de daarbij behorende blikvelden niet als klinisch van elkaar te onderscheiden benaderingen bestaan. Veranderingen in positionering (dat is de zienswijze die een persoon kiest) zijn van grote invloed op de wijze waarop als resultante van de verschillende duidingsprocessen een uiteindelijk totaalbeeld gaat ontstaan van wat men dan de werkelijkheid noemt. Het streven naar de pure zienswijze is juist door de permanente veranderingen in de ruimtelijke ordening een onhaalbaar streven. Eerder ontstaan hybride vormen van waarneming. Een beetje gebaseerd op waarheidsvinding, ingebed in sociaal wenselijke waarden en zeker niet vrij van wensdenken

De aansturing van de veranderingen in de blikveld-werelden neemt op dit moment nieuwe vormen aan. De autoriteit van professoren, die de wetenschappelijke waarheid verkondigen wordt vervangen door wetenschappers die hun waarheid lijken aan te kunnen passen aan veranderende omstandigheden. De rol van bestuurders en politieke vertegenwoordigers als dragers van de normatieve gebiedscultuur wordt ingewisseld voor een rol als één van de onderhandelingspartijen. De burger wordt in het tijdperk van de marktwerking steeds meer verantwoordelijk gemaakt voor het beheren van omgevingsaspecten, die vroeger het domein van de samenleving waren. Visionaire plannenmakers schetsen met behulp van digitale technieken steeds makkelijker en leveren overdonderende presentaties, die volgens hen een Nieuw Utopia betekenen. Er verschijnen nieuwe begrippen als de vehikels waarmee dit soort veranderingen zich manifesteren, nieuwe toverwoorden die de aansturing van veranderingen verhalen. Recente nieuwe woorden in de ruimtelijke ordening zijn bijvoorbeeld Sturingsfilosofie, Greenports, Ruimtelijke Hoofdstructuur, Innovatieprocessen etcetera.

We kunnen waarnemen dat de methoden om tot kennisontwikkeling te komen gaan verschuiven. In plaats van gericht op de mores binnen een van de werelden gaat het nu juist om het bewust laten verspringen van kennis tussen de blikveld-werelden, dit

om te komen tot nieuwe planologische en wetenschappelijk gefundeerde ruimtelijke modellen.

De manier om de ruimtelijke ontwikkelingen aan te sturen kan dan ook: 1) functioneren binnen een van de blikveld-werelden door er één te kiezen en daarbinnen veranderingroutines te hanteren. Het is een gesloten aanpak, die zich schikt naar de binnen die wereld heersende mores en spelregels voor kennisontwikkeling. Het hanteren van de geldende zienswijze leidt tot een verdieping van inzicht in de veranderingen. Afwijkingen van die zienswijze wordt niet gewaardeerd. In deze aanpak zouden nieuwe planologische modellen te zien moeten zijn; 2) functioneren tussen de blikveld-werelden heen en weer en daar transitieroutines hanteren. Het is een open aanpak, waarbij juist de wisseling tussen zienswijzen tot nieuwe uitkomsten moet leiden. De groei van inzicht komt voort uit de botsing van wilde plannen, standpunten, meningen en waarheden. Afwijkingen van de zienswijzen worden juist aangemoedigd. Zo ontstaan nieuwe paradigma's en fundamentele transitie's in zienswijzen; zo ook krijgt de nieuwe sturingsfilosofie haar beslag. Er is veel aandacht voor de verankering van nieuwe verhalen en toverwoorden als de resultante van de kennisontwikkeling. In deze aanpak ligt het accent al vlug op het formuleren van spelregels, hoe de verschillende partijen met elkaar om gaan.

De systematische verandering in de aansturing van de ruimtelijke ordening balanceert thans tussen het werken met onzekere transitieroutines en het werken met zeer degelijk onderbouwde veranderingsroutines. De eerste helft van de Nota Ruimte beschrijft met de aanpak van de ontwikkelingsplanologie een wensbeeld, hoe transitie's in ruimtelijke ontwikkelingen tot stand kunnen komen. In dit onderdeel van de nota is de werkvisie geformuleerd. De aansturing ligt op het vlak van werken tussen de blikveld-werelden. Logisch is dan het ontbreken van een planologische methode, die de visie dan toch weer vastpint op de resultaten uit een van de zienswijzen; als een wetenschappelijke benadering. De tweede helft van de Nota kiest ronduit voor het vastleggen van gewenste veranderingsroutines als Planologische Kern Beslissingen (PKB's) in de ruimtelijke inrichting. Hier wordt de rechtskracht van het kabinetsbesluit weer opgezocht om de doorwerking van ruimtelijke inrichtingsbeslissingen te garanderen. We herkennen een duidelijke aanpak vanuit één van de blikvelden, waarin normen en waarden door de centrale overheid gesteld worden.

De Nota bevat zo een dubbele keuze voor beide werk-routines tegelijkertijd. De aanleiding voor de kloof tussen planologische theorievorming en de voorgestane uitvoeringspraktijk is daarmee beschreven. Maar voor beide routines bestaan sterk verschillende regels, gebruiken en werkmethoden om tot kennisontwikkeling en resultaten te komen. Het is de vraag hoe het werken met twee verschillende routines gaat uitpakken. En of de ambities vanuit de Nota Ruimte ook zullen leiden tot nieuwe ruimtelijke patronen, die in de toekomst als resultante van deze nieuwe sturingsfilosofie te herkennen zullen zijn.

Daarin ligt ook een onderzoekopgave. In hoeverre zijn nieuwe transitie-routines waar

te nemen in de projecten waar ontwikkelingsplanologie wordt bedreven? Of gaat het toch om aangepaste veranderingsroutines, die enkel binnen de afscherming van een blikveld-wereld tot aanpassingen leiden? En op welke wijze leiden de pilots in transitie nu tot een verdere uitbouw van de (nu nog heel beperkte) theoretische kennis over transitie-routines? Het is nu een goede tijd om met dergelijk onderzoek te beginnen.