

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/164763>

Please be advised that this information was generated on 2021-01-18 and may be subject to change.

Hoe planning als wetenschappelijke discipline de boot mist

Analyse van een verdeeld vakgebied

Planningonderzoeker Joren Jacobs heeft een haat-liefdeverhouding met zijn eigen vakgebied. Doordat zijn collegae in het planningonderzoek soms dingen doen waar hij niets van begrijpt, vraagt hij zich af of planning nog wel thuishoort in de sociale wetenschappen. In deze tekst waagt hij zich aan een beknopte analyse van de planning als wetenschappelijk vakgebied teneinde vast te stellen wat er moet gebeuren met die eindeloze verstrengeling tussen wetenschap en praktijk. Het antwoord: naam veranderen en eindelijk ongestoord wetenschap gaan bedrijven.

Planning is een bijzonder vakgebied aan universiteiten overal ter wereld. Dit is te danken aan een meer of minder directe koppeling met ruimtelijke ordening als een activiteit van de overheid en een wereld waarin commerciële partijen als ingenieursbureaus en projectontwikkelaars hun brood verdienen. Als wetenschappelijk planningonderzoeker vind ik het zonde dat sommige van mijn collega's betaald worden voor het leveren van informatie die alleen voor beleidsmakers nuttig is. Ruimtelijke ordening is immers een belangrijke activiteit die voor veel mensen gevolgen heeft. Het lijkt dan ook onwenselijk als wetenschappers het met gemeenteambtenaren op een akkoordje gooien. De planningspraktijk verdient het om kritischer onderzocht te worden en de resultaten van dat onderzoek verdienen een breder publiek dan de ambtenaren die in de ruimtelijke ordening actief zijn. Om de huidige toestand van planning te kunnen duiden en een pleidooi te houden voor een meer kritische planningswetenschap zal ik de volgende punten belichten: eerst geef ik aan wat ik versta onder wetenschap met daarin een visie op de positie van planning, daarna tracht ik versimpeld aanschouwelijk te maken hoe planning in die positie gekomen is en tot slot wil ik aangeven waarom ik het zo jammer vind dat planning nog steeds weinig aansluiting vindt met de sociale wetenschappen in het algemeen.

Een opvatting van wetenschap in de maatschappij

Wetenschap heeft nog altijd de functie van maker van waarheid, producent van kennis over hoe de wereld in elkaar zit en hoe de dingen werken. Dat is nu eenmaal het geval, ongeacht de discussie of waarheid überhaupt bestaat. De rol die de rest van de maatschappij aan wetenschap toedicht is die van vinder van ware kennis over de wereld.

Waarheidsvinding vormt dan ook de basis van wetenschappelijk onderzoek alsmede van de daaraan verbonden strijd

tussen verschillende stromingen of paradigma's¹. Dat er zoveel dynamiek is binnen de wetenschap is het gevolg van onvrede over bestaande inzichten, kennis en theorie en de ontwikkeling van zogezegd betere inzichten, kennis en theorie. Dat spel kan eindeloos doorgaan juist doordat de zoektocht naar waarheid de *raison d'être*, de bestaansgrond, van de wetenschap vormt.²

Natuurlijk is er meer vrijheid dan dit beeld suggereert. Wetenschappers hoeven niet constant te benadrukken dat ze op zoek zijn naar ware kennis en houden zich dan ook niet van alles en nog wat bezig. Sommige wetenschappers en wetenschappelijke instituten vinden bijzondere niches op de grens van wetenschappelijk onderzoek en commerciële adviesactiviteiten. Andere houden vlammende pleidooien in kranten en op televisie. Toch wordt van de wetenschap nog altijd verlangd dat zij de objectieve inzichten levert die politici, maar ook consumenten, nodig hebben om goede keuzen te kunnen maken. Ook journalistieke kennis wordt nog altijd als minderwaardig gezien ten opzichte van wetenschappelijke kennis. Journalisten interviewen wetenschappers als het erom gaat te weten hoe iets echt in elkaar zit. Kortom, het hele verwachtingspatroon dat de samenleving van de wetenschap heeft, is gebaseerd op het idee dat wetenschap de leverancier van (de enige) ware kennis is. In die rol wordt wetenschap telkens aangesproken en bevestigd. Te veel afwijken houdt het risico in dat wetenschappers achter raken bij hun collega's in de rest van de wereld, maar ook dat de onderzoeksfinanciering terugloopt, want slechte wetenschap, dat wil niemand betalen. Zo houdt iedereen elkaar min of meer aan een vaste rolverdeling. Het is duidelijk wat men van elkaar verwacht en als die verwachtingen te vaak worden geschonden dan kan er een bestaanscrisis ontstaan.

Joren Jacobs

Nijmegen Centre for Border Research,
Radboud Universiteit
joren.jacobs@ru.nl

Planning: te vaag en te verstrengeld

Ik wil het hebben over de positie van planning in die context. Als wetenschap verkeert planning bijna permanent in een bestaanscrisis, of in ieder geval een identiteitscrisis, zoals sommige auteurs menen^{3,4}. Er is in planning sprake van een doorlopende discussie over wat planning is en zou moeten zijn, een constante zelfbeschrijving met vele typering. Je merkt het zelf als je aan een oom moet uitleggen wat je studeert of wat voor werk je doet, of aan een taxichauffeur of de kapper.

Planningstudenten en -onderzoekers hebben daar inmiddels dan ook standaardreacties op: 'Oh, ik studeer planning, ruimtelijke ordening, zeg maar waar woonwijken moeten komen, nieuwe wegen en natuurgebieden enzo.' Die gemene deler dekt volgens mij echter niet de lading, omdat in planning nu juist iedereen zich met iets anders bezig houdt. Op zich geen probleem, maar soms ook onhandig, zoals wanneer de visitatiecommissie op bezoek komt. Toegegeven, vaagheid creëert ruimte voor vernieuwing. Toch denk ik dat het in het voordeel is van planning als wetenschappelijk vakgebied om haar grenzen duidelijker vast te stellen. Binnen de (sociale) wetenschappen, en daarmee binnen de samenleving als geheel, zou het dan een beter figuur slaan.

De verwarring over planning als wetenschap ontstaat duidelijk door een verstrengeling met beleid, politiek en commerciële activiteiten. Als dat allemaal onder planning valt, dan wordt het moeilijker om het doel van planningonderzoek te bepalen. De vraag is bijvoorbeeld in hoeverre en op welke wijze het onderzoek dient ter ondersteuning van het ruimtelijke ordeningsbeleid. In vakgebieden als geografie, sociologie en antropologie is die vraag niet zo snel aan de orde. De vervaging van grenzen tussen planning als wetenschap en planning als een beleidspraktijk wordt ook wel

dedifferentiatie genoemd⁵.

Onderzoekers en beleidsmakers spreken te veel dezelfde taal en delen dezelfde (stille) aannames. In een gedifferentieerde situatie is het denkbaar dat veel onderzoek beleidsgestuurd en -gefinancierd is en het een karakter heeft van leverancier van kennis die het beleid moet legitimeren.

Planningonderzoek kan moeilijk meer kritisch kijken naar de rol van diverse soorten kennis in de beleidspraktijk.

Een kleine geschiedenis van planning als wetenschap

Veel planninginstituten aan universiteiten ontstonden aan het begin van de twintigste eeuw uit de opkomst van overheidsgeleide steden- en woningbouw. In termen van onderwijs heeft dat altijd ambiguïteit opgeleverd in hoeverre planning opleidde tot professionele planner of planningonderzoeker. De band die planning aan de universiteit heeft met planning in de praktijk uitte zich voortdurend in dwarsverbanden met vakverenigingen en de overheid. Zo is in Engeland het Royal Town Planning Institute vaak belangrijk geweest bij het vaststellen van de competenties die studenten zich in hun planningopleiding eigen moesten maken. Planningonderwijs leidde tot professionele planners die gingen werken bij de overheid en bij adviesbureaus. Planning aan de universiteit heeft daardoor een pad gevolgd dat afwijkend was van de ontwikkeling van andere wetenschappelijke disciplines. Het heeft zich ontwikkeld in een zekere mate van isolatie³.

In zoverre dat planning zichzelf wel ontwikkelde als een wetenschap, is het veel dwarsverbanden aangegaan met de (economische) geografie, waarbij het zichzelf zag als een vorm van toegepaste geografie. Tot aan de jaren '70 van de vorige eeuw hield dat meestal in het ontwikkelen en toepassen van

verklaringsmodellen voor ruimtelijke patronen en processen. We kunnen gerust zeggen dat hier sprake was van een deterministische kijk op mens en ruimte. Wat planning onderscheidde van geografie was dat zij bijdroeg aan het inzetten van verklaringsmodellen als sturingsmodellen, oftewel de brug vormde met het ruimtelijke ordeningsbeleid. Dat deze eenzijdige gerichtheid op de fysieke vorm sociaal niet bevredigend zou blijken, vermag geen verbazing.

In de jaren '70 van de vorige eeuw beleefde planning aan de universiteit dan ook een impuls in haar ontwikkeling naar een sociale wetenschap, maar nog altijd in haar eigen, met het beleid verstrengelde, toegepaste vorm. De aandacht werd verlegd van de vorm van fysiekruimtelijke problemen en hun fysiekruimtelijke oplossingen naar de manier waarop hiermee omgegaan diende te worden, ofwel een verschuiving naar de proceskant van de planning⁶. Hoewel planning daarmee terecht stevig in het sociale domein werd gepositioneerd, bleef mijns inziens de ambiguïteit over de rol van het planningonderzoek bestaan. We kunnen de vraag opwerpen: is planningonderzoek een wetenschappelijke activiteit of gaat het om beleidsvoorbereiding? Met andere woorden, worden er inzichten van de ware kennis over planning verworven of worden er generieke modellen en benaderingen ontworpen om planning in praktijk te brengen?

De op dat moment in zwang zijnde aannames over de mens als rationeel wezen (in economische dan wel in sociale zin) gaven aanleiding tot de ontwikkeling van rationele planningtheorie over de aard en het ontwerp van het planningproces, met als streven een planningsvorm waarin alle belangen rationeel en objectief worden afgewogen om zodoende tot de beste oplossing voor een ruimtelijk vraagstuk

te komen. Kortom, de fysieke vorm moest het resultaat zijn van een inzichtelijk en eerlijk proces, waarbij de deelnemende actoren in wezen rationeel werden verondersteld. Een vernieuwing van de planning die werd gezien als een verwetenschappelijking van de planning. Maar, ondanks de kanttekening dat rationaliteit altijd bounded rationality is ('we kunnen niet alles weten'), zullen de meeste planningtheoretici het er nu over eens zijn dat deze zienswijze geen recht deed aan de sociale werkelijkheid.

Waar planning de boot mist

Als wetenschappelijkheid begrepen wordt als instrumenteel, rationeel, objectief en modelleerbaar, dan is het geen wonder dat planning zich weer afkeerde van wetenschap, want de werkelijkheid blijkt veel complexer. De meeste sociale wetenschappen zijn echter niet blijven steken in het rationele mensbeeld. Bijvoorbeeld in de sociologie, de antropologie en de geografie is er sprake van een postpositivistisch perspectief, wat inhoudt dat er niet langer uitgegaan wordt van een objectief bestaande werkelijkheid, maar van vele sociaal geconstrueerde werkelijkheden. Veel sociale wetenschappers zijn tegenwoordig geïnteresseerd in hoe die constructieprocessen zich ontvouwen, hoe bepaalde kennis tot algemene waarheid wordt en andere kennis wordt gemarginaliseerd, maar ook hoe zaken als emotie, vertrouwen, loyaliteit en macht bijdragen aan een onvoorspelbare sociale werkelijkheid. Mijns inziens is de sociale theorie grosso modo tot een realistischer mens- en wereldbeeld gekomen.

Planning ondervond problemen met een bepaalde vorm van verwetenschappelijking, maar wellicht niet met verwetenschappelijking in het algemeen. Als verwetenschappelijking betekent dat een realistischer perspectief op menselijk handelen mogelijk wordt dan valt verwetenschappelijking alleen

maar toe te juichen. Het poststructuralisme, de beweging die zich sterk maakt voor de meervoudige werkelijkheidsconstructie, heeft tot dusverre geen vaste voet aan wal gekregen in de universitaire planningwereld. Waarom niet? Deze vraag leidt terug naar de verstrengeling tussen wetenschap, politiek en beleid. Academische planners hebben vaak de neiging (gehad) om planning, zoals die in de weerbarstige werkelijkheid plaatsvindt, gelijk te veronderstellen aan planning, zoals die idealiter zou moeten functioneren.

Het is de moeite waard om een voorbeeld uit een recent verleden te noemen. Eind twintigste, begin eenentwintigste eeuw beroerde de Deense planningonderzoeker Bent Flyvbjerg het vakgebied met een reeks boeken en artikelen over de rol van macht in planningpraktijken^{7,8}. Het ging om een goed geschreven studie die door Flyvbjerg herhaaldelijk werd gebruikt om de aansluiting van universitaire planning met de sociale wetenschappen te verbeteren. 'Macht' werd hierbij als een sleutelbegrip gepositioneerd, met behulp van de Duitse filosoof Friedrich Nietzsche en met name de Franse filosoof en historicus Michel Foucault. In navolging van die twee meende Flyvbjerg dat, in planningspraktijken, machtsrelaties bepalen wat als rationeel wordt gezien. Het idee van een 'rationeel planproces' werd daarmee van tafel geveegd. Flyvbjergs thematisering van macht had de planningtheorie kunnen bestuiven met poststructuralistische pollen. Dat deed het ook wel, maar de planningtheorie kwam nog niet direct tot bloei.

In plaats van een wetenschappelijke inhaalslag, ontstond er in de universitaire planningswereld een scholenstrijd. De dominante school was die van 'communicatieve planning', die zich onder meer baseerde op Jürgen

Habermas' idee van communicatieve rationaliteit, vrij uitgelegd: het ontstaan van begrip en eensgezindheid bij voortdurende onderlinge communicatie met behulp van een aantal spelregels die machtsmisbruik moeten voorkomen. De communicatieve planningtheoretici pasten dit idee toe op het planningproces. Volgens Flyvbjerg hadden zij echter niet van een ideaal moeten uitgaan, maar van de realiteit en die was volgens hem doortrokken van machtsrelaties. De communicatieve planners werden gedwongen om antwoord te geven op de kwestie van macht. Het gevolg is dat men nu de mond vol heeft van macht, maar alleen om te laten zien dat men wel degelijk rekening houdt met macht. Als Flyvbjerg de discussie niet had aangewakkerd was dat waarschijnlijk niet gebeurd. Ondertussen heeft men echter vooral veel energie aan een discussie verspeeld en niet aan het daadwerkelijk aansluiting vinden bij de state of the art in de sociale wetenschappen.

Slotwoord: drie helaasheden

Het is begrijpelijk en tegelijkertijd jammer dat planning aan de universiteit zich zo geïsoleerd heeft ontwikkeld ten opzichte van de sociale wetenschappen als geheel. De vraag hoe planning zou moeten zijn, of het nu om de vorm of om het proces gaat, is een normatieve vraag, een politieke keuze. Wetenschappelijk is de vraag wat planning is en hoe planning werkt. Het onderscheid lijkt mij helder, maar door de verstrengeling tussen onderzoek en beleid is dat onderscheid erg troebel gebleken. Ik wil daaraan drie helaasheden verbinden. Ten eerste leidt de onduidelijkheid over planning als wetenschap tot conflicten in de positie van het vakgebied in de universitaire organisatie als geheel. Geen publicaties in vooraanstaande wetenschappelijke tijdschriften, geen goede samenwerking met andere vakgebieden, dat maakt planning tot een zorgkind. Ten

tweede mist planning de aansluiting met ontwikkelingen in de sociale wetenschappen in het algemeen, terwijl juist daar enorme vooruitgang is geboekt bij het begrijpen van de sociale werkelijkheid, waaronder planningspraktijken.

Planningonderzoekers zijn niet meer in staat zinvol te communiceren met onderzoekers uit andere vakgebieden, maar blijven verstrengeld in een op zichzelf gewezen wereldje van academici, beleidsmakers en adviseurs die iets met ruimtelijke ordening te maken hebben. Ten derde, en het is belangrijk om daar tot slot bij stil te staan, planningwetenschap mist een kans om een kritische rol in de maatschappij te spelen. Hierbij denk ik aan de maatschappelijke rol van sociale wetenschappen in het algemeen; de samenleving een spiegel voorhouden. Dat wil zeggen: niet meedoen mét de planningspraktijk, maar bestuderen hóe de planningspraktijk werkt, zodat we dat iedereen onder de neus kunnen wrijven. Daarbij hebben planningonderzoekers meer aan sociale theorie dan aan de nieuwste nota over 's lands ruimtelijke ordening. Aangezien universitaire planning al bijna honderd jaar verstrengeld is met beleid en er al bijna honderd jaar ambiguïteit bestaat over het doel van planningonderzoek, wil ik afsluiten met een voorstel aan mijzelf en aan mijn collega's. Om planning aan de universiteit te onderscheiden van planning als beleidspraktijk of commerciële onderneming, is het wellicht zinvol tot een andere naamgeving over te gaan. Laat ons ervoor kiezen om wetenschappers te zijn en geen beleidsmakers en laat ons dan ook kiezen voor een naam die daar geen twijfel over laat bestaan. Wie weet gaat planningwetenschap dan over tien jaar als 'the Sociology of Planning' door het leven.

Literatuur

- 1) Kuhn, T. S. *The Structure of Scientific Revolutions* (Second Edition). (The University of Chicago Press, 1970).
- 2) Luhmann, N. *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. (Suhrkamp, 1990).
- 3) Davoudi, S. & Pendlebury, J. *The Evolution of Planning as an Academic Discipline*. *Town Planning Review* 81 (forthcoming).
- 4) Myers, D. & Banerjee, T. *Towards greater heights for planning: reconciling the differences between profession, practice and academic field*. *Journal of the American Planning Association* 71, 122-129 (2005).
- 5) Van Assche, K. A. M. & Leinfelder, H. *Nut en noodzaak van een kritische planologie. Suggesties vanuit Nederland en Amerika op basis van Luhmanns systeemtheorie*. *Ruimte en Planning* 28, 28-38 (2008).
- 6) Faludi, A. *Planning Theory*. (Elsevier, 1973).
- 7) Flyvbjerg, B. *Rationality and Power: Democracy in Practice*. (The University of Chicago Press, 1998).
- 8) Flyvbjerg, B. & Richardson, T. *In Planning Futures: New directions for planning theory* eds Philip Allmendinger & Mark Tewdwr-Jones 44-62 (Routledge, 2002).

Summary

The article discusses the position of planning as an academic discipline vis-à-vis the social sciences on the one hand and planning practice on the other. In conclusion, it states that academic planning is 'de-differentiated', meaning that it is intimately entangled with spatial planning as a policy field, missing the connection with major developments going on in the social sciences, most notably the poststructuralist reconceptualization of social reality. Because of this, academic planning often has trouble defending its position in academia, misses out on opportunities of working together with other disciplines in social science, and refrains from claiming its position as a critical surveyor of planning practice, for the sake of society as a whole.