

Planning Imagery: the emergence and political acceptance of planning concepts in Dutch national planning, conceptversie

Lianne Van Duinen

Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen  
2004

isbn 90-9018337-X

Boekbespreking

Eindversie verschenen in S&RO. 02/2005, p.63-64

Is het Nederlandse ruimtelijk beleid vooral luchtfietserij? Die gedachte trof mij direct toen ik de titel van Van Duinens proefschrift las: "Planning Imagery". Even dacht ik dat dit verhaal licht zou werpen op Frielings (2004) provocatieve stelling dat: "Dé kritiek op het Nederlandse ruimtelijk beleid is dat de effectiviteit zo twijfelachtig is dat de inhoudelijke discussie erover nauwelijks loont" De ondertitel van het proefschrift maakt echter direct duidelijk dat het Van Duinen weldegelijk gaat om een inhoudelijke discussie. Haar centrale vraag is hoe, in een politieke omgeving, nieuwe, inhoudelijke, planningsconcepten opkomen en dominant worden, en welke bijdrage deze concepten leveren aan de inhoudelijke innovatie van het ruimtelijk beleid in ons land. Daarbij beperkt zij het onderzoek tot de eerste wordingsfase van planningsconcepten, namelijk van conceptontwikkeling tot aan de verankering in het vigerende beleidsdiscours. Deze keuze heeft belangrijke consequenties. Focus op verankering betekent dat het onderzoek zich niet richt op de wijze waarop de concepten verder *doorwerken* in de beleidsuitvoering. Frielings punt van *effectiviteit* wordt zodoende niet bereikt.

Het verhaal vertrekt vanaf het volgende perspectief op planningconcepten: "*Planning concepts are representations in word and image that (based on a selection of features of an area) indicate the way in which the spatial structure and/or land use of this area should develop, which boundaries are used by an individual or group to affect, influence or control people, phenomena and relationships by delimiting and asserting control over a geographic area*" (p. 20). Kernpunt van onderzoek vormen de *verschillende* interpretaties en 'frames' die van concepten in omloop komen, en hoe de combinatie daarvan leidt tot een verankering dan wel teloorgang van een concept. Verankering kent hierbij twee verweven dimensies, namelijk een 'politieke', waarbij de actoren centraal staan, en een 'ideationale', waarbij het gaat om de opname van een concept in het vigerende discours van ruimtelijk beleid.

Driehonderd bladzijden verder blijkt de beperking tot de verankering van concepten zowel een kracht als een zwakte in te houden. Na een gedetailleerd onderzoek van vijf concepten, 'mainport', 'westvleugel', 'stedenring Centraal Nederland', 'corridor', en 'deltametropool', komt Van Duinen tot een krachtige empirische conclusie. Ondanks goede intenties en veel creativiteit, zijn alle concepten in hun ontwikkeling uiteindelijk teruggebracht tot het aloude stad-versus-land discours. Concepten die hier teveel van afwijken, zoals 'corridor', verdwijnen van het toneel. Andere vernieuwende concepten, zoals deltametropool, worden net zolang gekneed tot ze weer in het vertrouwde stad-versus-land kader passen. Zo wordt de aanvankelijke

‘framing’ van het mainportconcept in de context van ruimtelijk-organisatorische logistieke netwerken vervangen door een klassiek beeld van een fysieke hub met achterland. Ook het deltametropoolconcept toont een dergelijke regressie. Aanvankelijk staat deltametropool voor een stedelijk complex met de allure en ambitie van een wereldstad, gesymboliseerd door het ambitieuze ‘Rondje Randstad’. De ambities worden getemperd, en het De Deltametropool wordt geherinterpreteerd als een coherent stedelijk netwerk van internationale allure. Het verdere verloop valt buiten de periode waar het proefschrift over gaat, maar is intussen bekend. Uiteindelijk wordt het deltametropoolconcept zover uitgekleed dat het weer makkelijk past in het aloude concept van de ‘Randstad’, iets wat in de Nota Ruimte dan ook gebeurt.

De conclusies lezen als een refrein. Na alle energie die er jarenlang in conceptontwikkeling en dialoog is gestoken, wordt, concept na concept, de vernieuwing grotendeels gesmoord. Dit geldt, in het bijzonder, voor de stevige pogingen om een meer relationeel en geïntegreerd perspectief op de Nederlandse ruimte te ontwikkelen, met aandacht voor ‘flows’ en netwerken. Ruimtelijk beleid is en blijft vooral zoneringsbeleid, waarbij de concepten direct worden vertaald in fysieke vormen van met name ‘rode’ functies. Uiteindelijk roept dit de vraag op “how we can avoid planning concepts becoming impoverished to such an extent that they regress to over-simplified, one-dimensional, single-interest based concepts” (blz. 293).

Het antwoord dat de laatste bladzijden op deze vraag illustreren een zwakkere kant van het verhaal. Ondanks het feit dat een centraal uitgangspunt van de studie de verwevenheid is tussen de ‘ideationele’ en ‘politieke’ dimensie, bewegen de aanbevelingen zich vooral langs de ideationele dimensie. Conceptvorming, zo luidt de conclusie, zou meer gericht moeten zijn op pluriformiteit, inclusiviteit, en compatibiliteit om zo voor een sterker en breder draagvlak te zorgen. We blijven zitten met de vraag of dat het is waar het werkelijk om draait. Zijn sterkere concepten inderdaad de sleutel om de poort tot een beter, innovatiever ruimtelijk beleid te openen? Zijn er geen andere pijnpunten, met name op het vlak van de politiek en de organisatie van beleid, waar conceptuele ontwikkeling weinig vat op heeft? Dat dit punt onvoldoende aandacht krijgt heeft mijns inziens twee oorzaken. Allereerst een reden van empirische aard. De gekozen focus leidt ertoe dat er weinig aandacht is voor de verdere doorwerking van concepten. Juist doorwerkingsanalyse werpt licht op het bestaan van zulke pijnpunten. De tweede reden ligt in de conceptuele basis van de studie, die een onevenwichtigheid vertoont. Waar de ideationele dimensie in het onderzoeksdesign een stevige uitwerking krijgt, middels een fraai drielagig model van conceptualisering, geldt dat veel minder voor de politiek-institutionele dimensie. Van Duinens planningswereld bestaat uit een veelheid aan actoren, die per thema allianties dan wel opposities vormen, en middels concepten claims neerleggen om hun belangen te verdedigen. Hoewel het theoretische hoofdstuk benadrukt dat de relatie tussen actoren, belangen en discoursen verre van eenduidig is, overheerst in de empirische studie toch het beeld dat de strijd tussen concepten en hun interpretaties een afspiegeling is van de strijd tussen de betrokken spelers. Vanuit een dergelijke visie is de aanbeveling tot meer inclusieve innovatieve concepten een logische. Een eenduidige kijk op de relatie tussen de discursieve en politiek-institutionele dimensies van planning leidt al snel tot een perspectief waarin vernieuwing op discursief gebied kan werken als een hefboom voor effectieve beleidsinnovatie.

De stap die hier ontbreekt is het verder problematiseren en onderzoeken van de specifieke rol die discoursen en conceptontwikkeling spelen binnen de planningswereld. Hoe verhoudt conceptuele dynamiek zich tot politiek-institutionele dynamiek? In hoeverre kan conceptuele dynamiek, met name in zijn, in het boek regelmatig aangehaalde, retorische vorm, juist geen middel zijn om bestaande institutionele posities te verdedigen en concrete veranderingen te vermijden? In hoeverre is de manier waarop in Nederland de nadruk wordt gelegd op conceptuele innovatie, gepaard gaande met een door Van Duinen zo levendig beschreven fabriek van voorstudies, beleidsdocumenten, discussies en reacties, juist niet meer een onderdeel van het probleem dan van de oplossing? Frieling wijst op het merkwaardige verschijnsel dat in Nederland een sterk vermogen tot kennisontwikkeling weet te paren met institutionele onmacht, operationele vaagheid en, op bepaalde terreinen van ruimtelijk beleid, zelfs een theoretisch tekort. Inderdaad, problemen ondermeer op het gebied van woningbouw en bedrijventerreinen lijken niet zozeer te vragen om (nog meer) inhoudelijk-conceptuele ontwikkeling, als wel om een beter institutioneel kader en gerichte politieke sturing (vgl. Louw et al., 2004). Al met al lijkt het niet voldoende om te zeggen dat conceptontwikkeling 'politiek *geladen*' is, zoals Van Duinen zowel in de introductie als in de conclusie benadrukt. Conceptontwikkeling, en de betekenis daarvan, wordt ook politiek *geconstrueerd* en *geïncorporaaliseerd*, en ook dat verdient aandacht bij onderzoek naar verankering van concepten.

Terecht zou de schrijfster van *Planning Imagery* kunnen tegenwerpen dat de hier geopperde bredere politiek-institutionele optiek binnen de context van een promotiestudie onhaalbaar zou zijn geweest. Sterker nog, ze zou kunnen wijzen op het feit dat haar aanpak spoort met vele voorgaande discoursgerichte ruimtelijke studies. Inderdaad. In die zin heeft mijn reactie niet alleen betrekking op deze studie, maar ook op het ruimtelijk discoursonderzoek in het algemeen. Zonder de vele inzichten die deze lijn van onderzoek heeft opgeleverd tekort te doen, lijkt het moment gekomen om het onderzoek naar discursieve dynamiek meer te verankeren in een breder perspectief op politiek-institutionele dynamiek. Bovendien heb ik *Planning Imagery* op een aantal punten nog tekort gedaan. Het is geschreven in een heldere, pakkende stijl. Iedere beschrijving van conceptuele ontwikkeling leest als een spannend verhaal. Bovendien bereikt het door het gebruik van het Engels, ondanks de problemen die dat soms oplevert bij de beschrijving van typisch Nederlandse aspecten en concepten, een breed publiek. *Planning Imagery* is een aanbeveling voor een ieder die geïnteresseerd is in de naoorlogse ontwikkeling van het Nederlandse ruimtelijk beleid, in binnen- en buitenland. Voor de discoursgerichte onderzoekswereld ligt er de taak om de brug te slaan richting een politiek-institutioneel perspectief.

Met dank aan Margo van den Brink voor haar reactie op een eerdere versie van deze bespreking.

Arnoud Lagendijk  
Nijmegen School of Management

Literatuur  
DH Frieling (2004): Nederland als democratisch gemakslandschap medium, Staatscourant, 25 februari 2004.

E Louw, B Needham, H Olden & C-J Pen (2004): Planning van bedrijventerreinen  
Sdu, Den Haag