



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Ruimte, recht en samenleving

voorwoord

de Vries, J.; Majoor, S.; Bertolini, L.

Publication date

2016

Document Version

Final published version

Published in

Rooilijn

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Vries, J., Majoor, S., & Bertolini, L. (2016). Ruimte, recht en samenleving: voorwoord. *Rooilijn*, 49(5), 316-318.
<http://archieff.rooilijn.nl/download?type=documentcomplete&identifier=621027>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

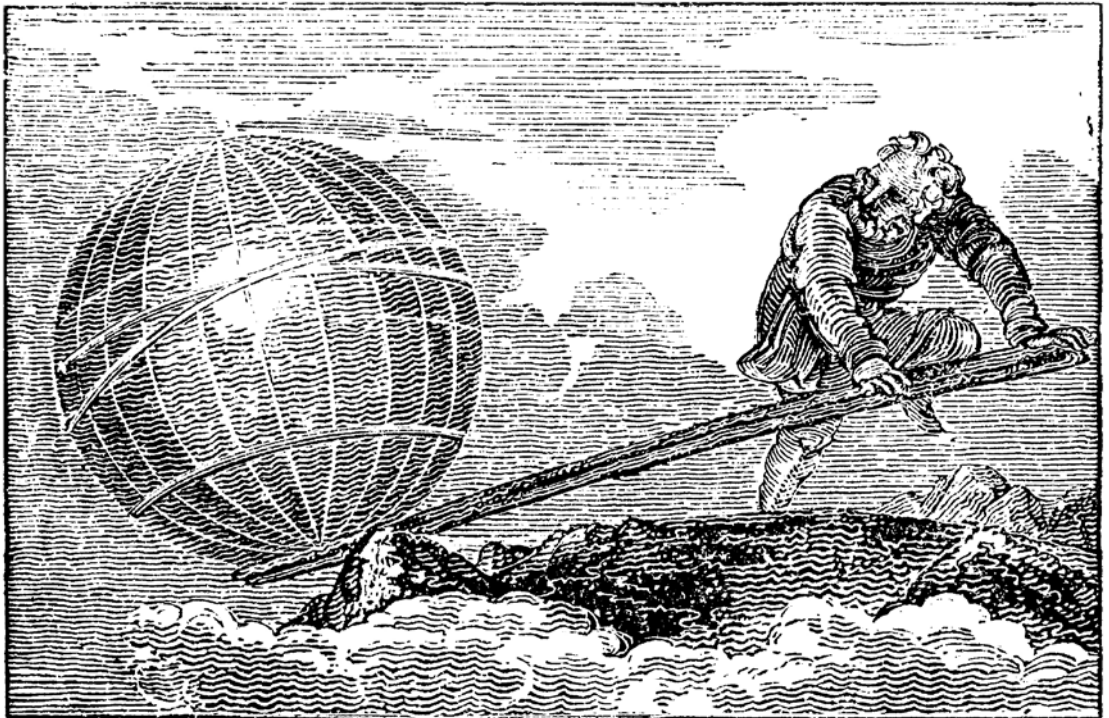
Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Voorwoord

Ruimte, recht en samenleving

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw lazen Amsterdamse studenten planologie verplicht het rapport 'Planning als onderneming' dat in 1983 was uitgebracht door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Het rapport verscheen op een moment dat het maakbaarheidsdenken, dat in de jaren zeventig zijn hoogtepunt had bereikt, onder invloed van een zware economische crisis onder vuur kwam te liggen. Volgens de auteurs gingen veel beschouwingen over en pleidooien voor planning onterecht uit van 'bestuurscentrisme': het idee dat de wereld om de overheid heen draait.



Jochem de Vries, Stan Majoor en Luca Bertolini

In de jaren zeventig was planning en in het bijzonder de ruimtelijke planning als meest gesofisticeerde vorm van overheidsoptreden mateloos populair geworden in ambtelijke en wetenschappelijke kringen en de WRR vond het hoog tijd voor tegengas. Met verwijzing naar Archimedes werd het beeld opgeroepen van de planoloog die met een hefboom, als die maar lang genoeg zou zijn, de aarde in beweging kon brengen. Planologen gingen echter te makkelijk voorbij aan het probleem dat er buiten de aarde geen archimedisch punt (extern draaipunt) bestaat. Met andere woorden het idee van een plannende overheid die buiten het object van sturing staat is een misvatting die aan veel denken over planning ten grondslag ligt.

Terugkijkend kan gesteld worden dat Willem Salet, als een van de auteurs, in *Planning als onderneming* het fundament heeft gelegd voor de latere invulling van zijn leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam (vanaf 1995). Het idee dat “het geheel van maatschappelijke en staatkundige verhoudingen en bindingen waarin ... planning tot werking zal moeten komen, ... te weinig aandacht [krijgt]” (WRR, 1983, 43) is duidelijk herkenbaar in wat later tijdens Salets hoogleraarschap in Amsterdam de institutionele benadering van planning is gaan heten. De constante in deze benadering is dat planning altijd in haar context moet worden beschouwd. De continue spanning die ruimtelijke planning kenmerkt, is die tussen een pragmatische afweging van alternatieve handelingen om concrete problemen op te lossen en een veel bredere institutionele reflectie over de condities die bepalen wat planning vermag. Dat het begrip institutie notoir abstract, multi-interpretabel en veel omvattend is, laat onverlet dat in het werk van Salet de schijnwerpers gericht worden op een aantal duidelijk te onderscheiden contextuele factoren. Ten eerste moet concrete doelgerichte ruimtelijke planning in de context van het recht worden geplaatst. De confrontatie tussen planning en recht is een botsing tussen instrumenteel denken en ordenend denken. Beleidsmakers en planologen hebben vaak een instrumentalistische

opvatting. Ze zien planning als een pragmatisch instrument voor het oplossen van concrete maatschappelijke vraagstukken. Leidend in het bepalen van wat juiste interventies zijn is de zogenaamde ‘logic of consequence’: lost een interventie het probleem op? Juristen daarentegen benadrukken het belang van de ordenende functie van het recht. In het recht wordt vastgelegd hoe verhoudingen tussen actoren zijn, en in het bestuursrecht in het bijzonder de verhouding tussen overheid en samenleving. Het recht creëert een – als het goed is – uitgebalanceerde en weloverwogen ordening van taken, bevoegdheden en omgangsregels. De belangrijkste overweging vanuit dit perspectief is: is een actor geëigend om in te grijpen? Een gevaar van ‘instrumentalisme’ is een opeenstapeling van interventies die tezamen leiden tot een incoherent optredende overheid, die bovendien haar mandaat te buiten gaat. De uitdaging voor planologen is volgens Salet de juiste balans te vinden tussen instrumentalisme en het tonen van respect voor normen van de maatschappelijke orde waarbinnen interventies worden geïnitieerd. Dit vereist een reflexiviteit waarin de legitimiteit van interventies een duidelijk herkenbare plaats heeft.

De tweede duidelijke set van contextuele factoren waar de institutionele benadering op gericht is, kan worden gevat onder de brede noemer van ‘de samenleving’. Om de valkuil van bestuurscentrisme te voorkomen moeten ruimtelijke interventies nadrukkelijk beoordeeld worden in de context van maatschappelijke verhoudingen. Een door Salet vaak gebruikt voorbeeld zijn de ver uitgewerkte plannen van de gemeente Amsterdam aan het einde van de jaren tachtig om de IJ-oeveren te revitaliseren. Het was de bedoeling dat, in het bijzonder, de financiële dienstverlening zich vanuit de binnenstad zou gaan vestigen aan het IJ. Uiteindelijk heeft de gemeente onder druk van de financiële sector zijn plannen moeten wijzigen en is de Zuidas ontwikkeld. Hadden de plannenmakers zich eerder gerealiseerd welke kant de markt uit wilde, dan was voorkomen dat kansloze plannen voor de

IJ-oevers waren ontwikkeld. Overigens gaat het bij het vermijden van bestuurscentrisme over het kennen van strevingen in de samenleving in volle breedte en niet alleen van de markt. Een mooie illustratie, die past bij het voorbeeld van de IJ-oevers, is Salets fascinatie voor de polycentrische urbanisatie van metropolitane gebieden. In navolging van internationale auteurs zag hij al veel langer een dergelijke ruimtelijke-economische ontwikkeling van de samenleving die nauwelijks werd (en vaak nog steeds wordt) onderkend en benut door planners en bestuurders met een sterk monocentrische visie. Effectieve en gelegitimeerde planning moet aansluiten bij dergelijke aspiraties en patronen in de samenleving.

Het sterke van de institutionele benadering is daarmee dat het beleidsmatige hypes – die in het pragmatische karakter van planning besloten liggen – kritisch beschouwt. De nadruk in de laatste decennia op meer ‘marktgerichte’ of juist maatschappelijk gestuurde ‘organische ruimtelijke ontwikkeling’ kunnen met een institutionele bril in het juiste perspectief worden gezet: sluiten ze aan op maatschappelijke trends en normatieve verwachtingen of komen ze uit een overheidskoker? Kenmerkend voor de institutionele school is dat het zich concentreert op de kaders waarbinnen het maatschappelijke fenomeen planning zich voordoet. Het staat voor een benadering waarin fundamentele kwaliteitsnormen – bijvoorbeeld rondom participatie, toegankelijkheid, financiële prudentie, ruimtelijke kwaliteit of waterveiligheid – door de overheid worden bewaakt, maar waar de invulling van die normen in lokale situaties pragmatisch verloopt om ruimte te bieden aan maatschappelijke innovatie.

De hier in een notendop geschetste institutionele benadering van planning is voor verschillende generaties Amsterdamse promovendi planologie het decor geweest waartegen zij hun promotieonderzoek hebben vormgegeven. De empirische uitwerking en toetsing van de ‘institutionele benadering van de planologie’

heeft grotendeels langs deze weg plaatsgevonden. Daarom zijn ter gelegenheid van het emeritaat van Willem Salet zijn voormalige promovendi, die uitgevlozen zijn naar tal van functies in onderzoek, onderwijs en praktijk, gevraagd hun interpretatie van de institutionele benadering toe te passen op een actuele ruimtelijke casus waarmee zij werken.

Jochem de Vries (j.deVries1@uva.nl) is universitair hoofddocent planologie aan de Universiteit van Amsterdam. Stan Majoor (s.j.h.majoor@hva.nl) is lector coördinatie grootstedelijke vraagstukken aan de Hogeschool van Amsterdam. Luca Bertolini (l.bertolini@uva.nl) is hoogleraar planologie aan de Universiteit van Amsterdam.

Literatuur

Den Hoed, P., W.G.M. Salet en H. van der Sluijs (1983) *Planning als Onderneming*, Voorstudies en Achtergronden 34, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Staatsuitgeverij, 's Gravenhage