

Nog voor de Nota Ruimte is aangenomen, blijkt het belangrijkste gereedschap al problematisch te zijn in het gebruik.

lopend op de nota anticipeert men op de nieuwe visie op bescherming van landschap door het 'Ja, mits'-regime. De schotten zijn uit de sluis getrokken terwijl er nog helemaal geen institutionele waarborgen zijn opgesteld om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.

Nog voor de *Nota Ruimte* is aangenomen, blijkt het belangrijkste gereedschap al problematisch te zijn in het gebruik. Zo zou het kunnen gebeuren dat de huidige minister, die zich planologisch zeer terughoudend wil opstellen, straks de minister wordt die de meeste aanwijzingen moet geven: een voortdurend incidentenbeleid bij gebrek aan een consistent verhaal. Ongetwijfeld onder het motto: 'Zo had ik het natuurlijk niet bedoeld'.

En daarom is het noodzakelijk om nog eenmaal diep in de achtergrond van de huidige stand van zaken te graven. Wat is er aan de hand met ons planningsmodel?

VAN RIJNLAND NAAR ANGELSAKSEN?

Hiervoor zinspeelden we op de introductie van een Planologische Inspectie naar Brits voorbeeld. Dat is niet toevallig. In de terugblik op het project 'Naar een plan dat werkt!' en de politieke context van de planningsmalaise, hebben we tot nu toe één belangrijke achtergrondtendens onbesproken gelaten: de diepgaande maar schokkerige overgang van het 'Rijnlandse' naar het 'Angelsaksische' sturingsmodel.

In andere sectoren dan de ruimtelijke ordening is deze tendens al jaren een bekend onderwerp van onderzoek en discussie. Er vinden ingrijpende stelselherzieningen plaats in bijvoorbeeld de sociale zekerheid, het arbeidsrecht, de zorg, het nutsbedrijf, de omroep en het belastingstelsel. De Nederlandse welvaartsstaat was lange tijd gebaseerd op het zogeheten Rijnlandse model, met een ruime collectieve zorg voor de zwakkeren en de midden-groepen, en met veel aandacht en geld voor publieke voorzieningen zoals openbare ruimte en openbaar vervoer. Veel van deze maatschappelijke arrangementen zijn inmiddels drastisch versoberd. De samenleving wordt 'Angelsaksischer', competitiever en met een lager niveau van publieke voorzieningen. De burger wordt benaderd als consument. De overheid stoot taken af naar de markt, en voor zover ze taken zelf behoudt, probeert ze ook die meer marktconform uit te voeren. Er gaat minder geld naar publieke of collectieve doelen, en of deze doelen nog wel worden gerealiseerd, hangt meer dan voorheen af van private geldstromen. De vrijheid van burgers wordt geïndividualiseerd en komt tot uitdrukking in de

vrijheid zelf ziektekostenverzekeringen, energiebedrijven en levensloopregelingen te kiezen.

De verschuiving van Rijnlands naar Angelsaksisch is sinds 1990 ook te herkennen in onder meer de volkshuisvesting (verzelfstandiging, brutering), de stedenbouw (Vinx-wijken, PPS-constructies, 'vermarkten' van stedelijke ruimte), de landbouw (minder bescherming, meer tucht van de wereldmarkt), het milieubeheer (convenanten) en het openbaar vervoer (privatisering). Zo kruipt de Angelsaksische benadering van vele zijden het domein van de ruimtelijke ordening binnen. Ook de overgang van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie past in dit patroon. Niet de samenwerking tussen overheid en maatschappelijke groepen, maar het creëren van de condities van een goede 'markt' voor ruimtelijke ontwikkeling is centraal komen te staan. De legitimiteit van het overheidsoptreden wordt betwijfeld en de onmacht om beslissingen te nemen wordt tegen de overheid gehouden.

Maar de verschuiving vindt in de ruimtelijke ordening niet volgens vooropgezet plan, niet systematisch of weloverwogen plaats. Het gaat hapsnap, half onbewust, in kleine en grote stappen die niet noodzakelijkerwijs met elkaar in verband staan. Het tekent het apolitieke karakter dat de ruimtelijke ordening heeft gekregen, dat hierover anders dan in andere sectoren geen enkele politieke discussie bestaat; het onderwerp lijkt politiek gezien domweg non-existent. Intussen is de praktijk van de planning, zoals die ook uit de drie casus blijkt, hybride en onevenwichtig, met brokstukken Rijnland en flarden Angelsaksen door elkaar – en het zijn niet altijd van elk de beste elementen.

We gaan hier niet in op de vraag welk van de twee modellen beter is; in zo'n afweging zouden we overigens ook een derde model, het Scandinavische, moeten betrekken. We vragen ons evenmin af of de verschuiving een goede of slechte zaak is. Ook andere kwesties, zoals een eventueel verband met de globalisering, moeten onuitgewerkt blijven. We nemen hier aan dat een toenemende Angelsaksische invloed op het planningsstelsel aantoonbaar en al langere tijd aanwezig is, en vragen ons af wat dit voor gevolgen kan hebben. We gaan kort in op drie aspecten.

In de eerste plaats heeft het Angelsaksische planningsmodel, net als ieder organisatiemodel dat al een tijdlang heeft kunnen evolueren, gaandeweg een eigen systeem van *checks and balances* ontwikkeld. Het Angelsaksische model biedt een grote mate van vrijheid aan burgers en bedrijven en be-

trekkelijk weinig regels, maar als er regels en verboden gelden, dan gelden ze ook keihard. De bescherming van de State Parks in de Verenigde Staten en de Britse Greenbelts verloopt via zeer effectieve verboden. De sancties zijn bestuurlijk maar ook juridisch van aard en ze kennen weinig pardon.

Dat wijkt af van het Rijnlandse overlegmodel, dat zich sterk richt op samenwerking en deliberatie. Ook overtredingen van de regels zijn tot op zekere hoogte onderhandelbaar. Rijnland gebruikt z'n sanctie-instrumenten, voor zover ze al bestaan, zeer terughoudend. De minister van VROM heeft slechts elfmaal een 'aanwijzing' gegeven: schaarse uitzonderingen op de dominante regel van samenwerking. Een roemrucht voorbeeld van Rijnlandse planologie is de snelweg tussen Leiden en Alphen aan den Rijn, waarvan de rechter constateerde dat deze zonder de benodigde vergunningen was aangelegd. De bestuurlijke consensus luidde vervolgens dat het 'te gek voor woorden' zou zijn als deze weg niet mocht worden gebruikt, en hij werd dan ook zonder veel plichtplegingen in gebruik genomen.

In een vergelijkbaar geval in de VS mag de reeds voltooide weg eenvoudigweg niet worden gebruikt. Vrijheid en sanctie zijn in dit model beide extremer dan in het Rijnlandse model, maar ze leveren daardoor toch weer een eigen evenwicht op, dat per saldo niet ver verwijderd hoeft te zijn van het Rijnlandse midden.

In de tweede plaats is het te simpel om over 'het' Angelsaksische model te spreken. Wie de planningsmodellen van bijvoorbeeld Groot-Brittannië, de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland vergelijkt, ziet dat ze in grote lijnen op elkaar lijken. Maar er zijn ook frappante verschillen. Joel Garreau geeft er een mooie illustratie van in zijn overzicht van de 'wetten' die Amerikaanse projectontwikkelaars bij hun werk hanteren. Het zijn vuistregels van het onweerlegbare kaliber van: 'Geen enkele Amerikaan wil vanaf zijn auto meer dan 200 meter lopen'. Voor ons relevant is de projectontwikkelaarsberekening van 'The cost of being Canadian: U.S. plus 25 percent'.¹³

Deze 25 procent tussen Canada en de VS is de meerprijs van een vriendelijker stedenbouw met meer openbare ruimte en een hogere kwaliteitsambitie voor de publieke ruimte, een meerprijs waarvoor de Amerikanen in doorsnee niet kiezen en de Canadezen wel. Het laat zien dat er binnen de Angelsaksische benadering een brede marge bestaat voor verschillende maatschappelijke en politieke keuzen.

In het verlengde hiervan is het, in de derde plaats, niet waarschijnlijk dat Nederland ooit een 'zuiver' Angelsaksisch model zal krijgen. Eerder ligt

een mengvorm voor de hand waarin ook 'zachtere', Rijnlandse of Scandinavische elementen een plaats hebben. Canada en Nieuw-Zeeland liggen zo gezien dicht bij Nederland dan de VS.

Als de herziening van het planningsstelsel niet welbewust ter hand wordt genomen, kan het mogelijk nog jaren duren eer Nederland een min of meer uitgebalanceerd en 'rijp' nieuw planningsmodel heeft. In de labiele tussentijd zal er veel zijn misgaan, duurzame toekomstperspectieven kunnen worden ondergespit door kortetermijnbehoeften, en de ruimtelijke kwaliteit kan overal tussen wal en schip raken.

Het Nederlandse planningsstelsel dreigt terecht te komen in de 'worst of both worlds', niet in de toekomst maar nu al. De structuurverandering van de afgelopen jaren is heel selectief doorgevoerd. Het Rijnlandse overlegmodel is afgedankt (maar ook weer niet helemaal; lagere overheden worden niet gedwongen tot samenwerking, ruimte wordt niet volledig verhandelbaar) en daarvoor in de plaats kwam een neoliberaal marktgericht model (maar ook weer niet helemaal). In andere sectoren ging de liberalisering gepaard met de aanstelling van een strenge onafhankelijke regulator, zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM) of de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA). De AFM had een paar jaar nodig om z'n draai te vinden, en intussen kwamen er veel ongewenste financiële producten op de markt, maar inmiddels slaagt de onafhankelijke autoriteit erin de beloofde daadkracht en strengheid te tonen. In de ruimtelijke ordening is het nog lang niet zo ver. Nieuwe instituties richten zich op onderzoek (Ruimtelijk Planbureau) of werken als een soort kwaliteitsteam op rijksniveau (College van Rijksadviseurs). Er is nog geen zicht op een met de AFM en de OPTA vergelijkbare onafhankelijke controlerende autoriteit, terwijl dat bij een voortgezette Angelsaksische benadering wel dringend gewenst is.

Om grote planningsongelukken te voorkomen, moet om te beginnen het begrippenpaar ontwikkelings- en toelatingsplanologie onmiddellijk worden heroverwogen. Ze worden ten onrechte beschouwd als twee elkaar uitsluitende benaderingen, terwijl ze juist in onderlinge samenhang horen. Een systeem van ontwikkelingsplanologie kan niet zonder een bijbehorend snoeihard verbodsbeleid. Het beschermen van echt waardevolle cultuurlandschappen kan niet via 'rood voor groen'-constructies, en een 'Ja, mits'-regime is veel te slap om in een Angelsaksisch model serieus te kunnen werken.

¹³ Joel Garreau, *Edge City. Life on the New Frontier*, New York 1993, p. 471.

Ontwerpers zijn soms in staat uit te drukken wat de samenleving wil, terwijl de samenleving zelf dat nog niet helder weet te verwoorden.

De feitelijke verschuiving naar een Angelsaksische planning staat tot dusver goeddeels los van de aandacht voor de waterkwestie. Het zijn twee afzonderlijke tendensen die elk diepgaand inwerken op de theorie, het beleid en de praktijk van de ruimtelijke planvorming, zonder dat er veel wordt nagedacht over hun *gecombineerde* effect. Vereist deltaplanologie een Rijnländs model, zoals de naamverwantschap suggereert, of is er ook een Angelsaksische deltaplanologie denkbaar? Of vereist deltaplanologie bovenal een weldoordachte, uitgebalanceerde werkvorm met voldoende garanties tegen grote blunders, ongeacht of deze op Rijnländse of Angelsaksische leest is geschoeid? In afwachting van nadere studie houden we het voorlopig op het laatste. Wellicht biedt een volwaardige Angelsaksische planning – met veel vrijheid waar dat mogelijk is, maar ook keiharde verboden waar dat noodzakelijk is en met een scherpe afbakening van verantwoordelijkheden – nog wel meer perspectieven dan het Rijnländse model.

PLANNING = ARTICULATIE EN COÖRDINATIE

Om de deltaplanologie politiek-bestuurlijk op te pakken, moeten we terug naar de kern van waar planning altijd om gaat: articulatie en coördinatie. Met articulatie bedoelen wij dat de politiek onder woorden moet brengen wat wij als samenleving willen bereiken; ze moet de opgave stellen en een perspectief ontwikkelen. Ook coördinatie of afweging is een kerntaak van de gekozen politiek. Gekozen vertegenwoordigers behoren in ons politiek systeem niet alleen aan belangenbehartiging van de eigen achterban te doen, maar ook 'zonder last of ruggespraak' tot publieke keuzen te komen. Deze afweegfunctie is een cruciaal onderdeel van goede planvorming. Een goede uitvoering van die twee taken samen – articulatie en afweging – is noodzakelijk voor een plan dat werkt.

Deltaplanologie beantwoordt aan de articulatietaak. Er wordt op nationaal niveau een opgave gesteld die meer is dan alleen het 'accommoderen' van de vraag naar ruimte, zoals in de *Nota Ruimte* domineert. Deltaplanologie bepaalt de doelen van nationaal ruimtelijk beleid maar is ook richtinggevend voor regionale plannen.

Bij de regionale uitwerking moet opnieuw het doel worden gearticuleerd, en we zagen dat ontwerpers en planners hierbij de politiek kunnen helpen. Zij blijken soms in staat te zijn om uit te drukken wat de samenleving wil, terwijl de samenleving zelf dat nog niet zo helder weet te ver-

woorden of te verbeelden. Zo ging het bij de Stelling van Amsterdam, waar het onderzoekend ontwerp vorm en inhoud gaf aan een voorheen alleen vaag geformuleerde ambitie. Ontwerpers en planners spelen dan een cruciale rol in het proces van articulatie. Bij onderzoekend ontwerp gebeurt dit op eigentijdse wijze, in interactie met een veelheid aan partijen.

Deltaplanologie biedt niet alleen een inhoudelijk houvast en een besef van richting, maar vergemakkelijkt ook de coördinatietaak. Zoals we zagen is deze taak in deze tijd van netwerkbestuur en improvisatie almaar complexer geworden. Democratie en legitimiteit worden niet langer eenvoudigweg verkregen door een stem van de meerderheid van een bepaald gekozen orgaan. In de huidige 'dramademocratie' zijn dramaturgische en theatrale elementen steeds prominenter aanwezig, en in plaats van dit te negeren kunnen we beter erkennen dat ook democratische planning een dramaturgie kent. In onze studie hebben we aanknopingspunten gevonden om de nieuwe 'dramatische' bestuursvormen te koppelen aan een inhoudelijk goede en democratisch legitieme planning.

Opnieuw is de praktijk van onderzoekend ontwerp interessant. Deze werkwijze biedt uitzicht op een andere dramaturgie van planvormingsprocessen. Met een dramaturgische blik bezien bestaat beleidsmaken uit meer dan alleen vergaderen en notities schrijven; het ook een zaak van encenering en opbouw van bijeenkomsten met verschillende publieken (scenes) naar een climax. Ontwerpers danken hun bijzondere positie mede aan hun andere dramaturgische benadering van het beleidsproces. We zagen dat veel bestuurders zich op het regionale schaalniveau afvragen waardoor ze zich bij hun keuzen kunnen laten leiden. Waarom zouden ze voor of tegen een plan of ontwikkelingsrichting zijn? Politieke ideologieën bieden weinig houvast, hun achterban van mopperige burgers lijkt steeds minder in staat of bereid om méé te denken met ruimtelijke plannen, en in de overlegcircuits van samenwerkende bestuurders en belanghebbenden waarin de bestuurder rouleert doet eigenlijk alleen het 'verhaal' van het haalbare compromis opgeld. Dat alles brengt de politiek bestuurder in een moeizame spagaat. Intussen kunnen ontwerpers vaak wél een gevoelige snaar raken, juist door te wijzen naar de bijzonderheden van het gebied.

'Als de ideologen dan al geen grote verhalen meer kunnen vertellen, misschien kunnen wij dan nog de kleine verhalen vertellen die de mensen samenbinden; de verhalen over een regionale identiteit en een toekomst voor de regio', zo werd opgemerkt tijdens de workshop in Rotterdam. Dat sluit aan bij de socioloog Bas van Stokkom die, in een analyse van regio-

nale planningsprocessen, opmerkte dat een steeds 'jachtiger' en 'grotere' wereld aanleiding geeft tot nieuwe identificaties met stad, streek of dorp, en dat deze identificaties bovendien steeds meer een kwestie van individuele keuze zijn.¹⁴ Dergelijke nieuwe lokale of regionale identificaties blijken sterke prikkels tot betrokkenheid bij beleidsvorming te kunnen opleveren. Ook hier past de techniek van het onderzoekend ontwerp, met zijn inherente gebiedsgerichtheid en de zorg voor en kennis van de bestaande omgeving die uit de benadering van veel landschapsarchitecten blijkt.

Dit leidt tot een op het eerste gezicht curieuze gedachte: is het regionaal ontwerp een politiek forum? Onze tegenvraag luidt: waarom niet? Het idee sluit niet alleen aan bij onze (inductieve) analyse van de drie cases, maar ook bij het onderscheid dat de politiek filosoof John Dewey maakte tussen een ongeorganiseerd, latent publiek ('inchoate') en een manifest publiek. Een publiek is niet automatisch politiek relevant; daartoe is een transformatie nodig, waarin gedeelde ervaring een cruciale rol speelt. Onderzoekend ontwerp kan meehelpen om die gedeelde ervaring mogelijk te maken. Bedenk dat wij, burgers, vrijwel geen plaatsen meer kennen waar een gezamenlijke reflectie plaatsvindt: de afdelingsvergaderingen van politieke partijen, de kerkdienst op zondag, de lateavonddiscussies bij Barend en Van Dorp? Een goed ontworpen proces met discussie over de regionale toekomst is hiermee vergeleken zo gek nog niet. Zo ging het bij de Blauwe Stad in Groningen: het plan gaf aanleiding tot bijeenkomsten waar burgers bijna werden gedwongen om, veel geconcentreerder dan ooit tevoren, na te denken over de toekomst van hun regio, alternatieven te verzinnen en hun perspectieven opnieuw te bepalen. Ontwerpers speelden hierbij een wezenlijk politieke rol. Waar de politiek geen rituelen meer kent om te werven voor grote beleidsplannen, kent de ontwerperswereld die nog wel. Waar rituelen wegvallen is 'performance' gevraagd. In de regionale planning blijkt dat telkens weer: er zijn bestuurders en ontwerpers nodig die een plan overtuigend kunnen neerzetten en die tot de verbeelding spreken.

Deze gezamenlijke speurtocht naar de mogelijke en wenselijke toekomst van de eigen streek, regio, stad of dorp moet in de deltaplanologie worden verbonden met het nastreven van de grote (inter)nationale doelen. De verbinding kan op vele manieren, en hierin zal de kunst van de regionale planvorming bestaan. Zoals alle belangrijke romans of toneelstukken handelen over grote thema's als liefde en dood, overleven en dromen, zo is ook de deltaplanologie de verwoording van grote, bijna universele thema's – en misschien zijn het zelfs dezelfde thema's liefde en dood, overleving en

14. Bas van Stokkom, in: John Grin, Maarten Haijer en Wytse Versteeg (red.), *Meervoudige democratie door vernieuwend bestuur*, Amsterdam 2006.

droom. Maar een toneelstuk is altijd meer dan alleen maar zijn thema's: het verhaal krijgt een unieke, lokale uitwerking met mensen van vlees en bloed in de hoofdrol. Het verhaal van de deltaplanologie zal in de concrete planvorming tot leven komen samen met specifieke verhalen over het verleden, heden en toekomst van de streek, de regio.

Dit roept natuurlijk vragen op die nog lang niet zijn beantwoord – wat moet in de deltaplanologie centraal en wat kan regionaal of lokaal – maar de hoofdrichting is helder. Het zou ons niet verbazen als planvormingsprocessen zoals wij die in dit boek hebben onderzocht, onder het nieuwe gesternte van deltaplanologie veel vlotter en effectiever kunnen verlopen, met een grotere plankwaliteit, een overtuigende legitimiteit en een zeer veel grotere kans op realisering. De toekomst gloort voor een plan dat werkt.