

Aktualisering van de planologisch-stedebouwkundige onderzoeksrapport

Citation for published version (APA):

Meulen, van der, G. G., & vd Heijden, R. E. C. M. (1983). *Aktualisering van de planologisch-stedebouwkundige onderzoeksrapport*. (MANROP-serie; Vol. 43). Technische Hogeschool Eindhoven.

Document status and date:

Gepubliceerd: 01/01/1983

Document Version:

Uitgevers PDF, ook bekend als Version of Record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.tue.nl/taverne

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

openaccess@tue.nl

providing details and we will investigate your claim.

MANROP 43

MANAGEMENT VAN DE RUIMTELIJKE ORDENING EN RUIMTELIJKE PLANNING
MANROP-SERIE NR. 43

GEORGE G. VAN DER MEULEN
EN
ROB VAN DER HEIJDEN

AKTUALISERING VAN DE PLANOLOGISCH-
STEDEBOUWKUNDIGE ONDERZOEKSAANPAK.

EINDHOVEN, MAART 1983

URBANISTIEK EN RUIMTELIJKE ORGANISATIE
AFDELING DER BOUWKUNDE
TECHNISCHE HOGESCHOOL EINDHOVEN

VOORWOORD

De navolgende tekst staat ook afgedrukt in Bijdragen tot de
Planologische Diskussiebijdragen 1983.

Eindhoven, Van der Meulen, maart 1983.

AKTUALISERING VAN DE PLANOLOGISCH-STEDEBOUWKUNDIGE ONDERZOEKSAANPAK
bezinning op de werkwijze bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen

R.E.C.M. van der Heijden
G.G. van der Meulen

Vakgroep Urbanistiek en Ruimtelijke Organisatie
Technische Hogeschool Eindhoven

SAMENVATTING

De noodzaak van bezinning op de gangbare werkwijze in planologisch-stedebouwkundig onderzoek wordt benadrukt in een tijd van schaarste. Geïllustreerd wordt dat deze werkwijze een aantal nadelen kent die in de huidige tijd steeds minder aanvaardbaar zijn. Met name betreft dit inefficiëntie en ineffectiviteit. De werkwijze vindt haar wortels in een pretentius maakbaarheidsdenken in de ruimtelijke planvoorbereiding. Dit resulteert in een te grote aandacht voor de vraagzijde van de ruimtelijke planning. Betoogd wordt dat een accentverschuiving in de richting van het aanbod (de ruimtelijke gegevens en potenties) noodzakelijk is. Een en ander wordt aan de hand van enkele schema's nader uitgewerkt.

1. Inleiding

Alom staat de schaarsteproblematiek centraal in denken en doen. Met name de schaarste aan financiële middelen op velerlei terreinen is aan de orde van de dag. Dit is een extra reden voor een bezinning van een vak op de wijze waarop zij met haar vakgebied bezig is. 'Extra' omdat er in wezen voortdurend sprake moet zijn van een dergelijke bezinning, vooral in een vak als ruimtelijke planning. Permanente reflectie is wel een minimum antwoord op de dynamiek in de sociaal-ruimtelijke processen. In het bijzonder staat daarbij steeds de planologisch-stedebouwkundige onderzoeksbenadering centraal. Het onderzoek vormt immers een belangrijke kennisproducerende activiteit waarop veel planningshandelingen zijn gestoeld.

De bezinning op het functioneren van de planologisch-stedebouwkundige onderzoeksactiviteit in relatie tot de sociaal-ruimtelijke problematiek, kan vanuit verschillende oogpunten gebeuren. Bijvoorbeeld de financiële middelen, de menskracht, de communicatie, de samen- c.q. medewerking, onzekerheid, werkmethodieken, etc. In deze bijdrage wordt een reflectie op de planologisch-stedebouwkundige onderzoeksbenadering gegeven vanuit het oogpunt van de daarin gehanteerde werkwijzen. De aktualiteit van de schaarstesituatie dwingt op dit punt tot een terugkeer naar de basis van waaruit die benadering gestalte krijgt. De keuze van dit thema hangt samen met de volgende overwegingen.

- Ook op momenten van schaarste komen ruimtelijke vraagstukken aan de orde en zullen oplossingen daarvoor gevonden moeten worden. Ook dan wordt dus kennis uit onderzoek verlangd.
- De werkwijzen die in het planologisch-stedebouwkundig onderzoek gehanteerd worden, moeten voorkomen dat te dure, onbruikbare en/of reeds bestaande kennis wordt geproduceerd. Doen ze dat niet, dan zou het vak in de huidige tijdsgeest mogelijk als (overbodige) luxe aangemerkt kunnen worden.

- De dynamiek in sociaal-ruimtelijke processen blijkt onder invloed van de schaarste dikwijls anders van aard dan het vorig decennium verwacht werd en waarop in termen van planvorming is geanticipeerd.
- Hierop aansluitend lijkt het zaak krachtiger te zoeken naar efficiënte kennisproductie die een effectievere aanpak van huidige sociaal-ruimtelijke problemen mogelijk maakt. Oftewel: wat zijn de huidige onderzoeksthema's en welke benadering lijkt het vruchtbaarst?
- In dit verband lijkt het van belang te luisteren naar de suggesties die her en der opklinken, om in plaats van de voortdurende ontwikkeling van nieuwe, verfijndere methoden en technieken, meer nadruk te leggen op evaluatie, een andere onderlinge afstemming en een intensiever gebruik van het bestaande pakket aan methoden en technieken. Gepaard aan een systematische verkenning van de keuzesituaties, kan dit bijvoorbeeld inzicht opleveren in de leemten en discrepanties in onderzoeksbenaderingen en aandachtsvelden.

De reden dat dit probleem als onderwerp van dit paper is gekozen, is gelegen in de wil een bescheiden bijdrage te leveren aan de genoemde noodzakelijke bezinning op en mogelijke bijsturing van een deel van het vakgebied. Het is bepaald niet de bedoeling dat we hier een inventarisatie en kritische beschouwing van de verschillende benaderingen, methoden en technieken, geven. De ruimte en tijd ontbreekt daarvoor. Veeleer wordt gepoogd terug te gaan naar de fundamentele achtergrond van de wijze waarop veelal ruimtelijke planners en stedenbouwkundigen substantieel inhoud geven aan hun werk. Anders gezegd: de wijze waarop zij 'de ruimte' bezien en manipuleren op basis van ter beschikking staande kennis. Daarmee willen we aandacht vragen voor een naar onze mening gewenste, maar nog weinig belichte mogelijke accentverschuiving in de plaonologisch-stedenbouwkundige benaderingswijze. Het betoog draagt mede daardoor een wat verkennend karakter.

De opbouw is als volgt. In de volgende paragraaf worden enkele problemen in de ruimtelijke planvoorbereiding gesignaleerd. Vervolgens wordt naar een verklaring gezocht in termen van kenmerken van de nog overheersende werkwijze bij planvoorbereiding. Dit vormt de basis voor de formulering van accentverschuivingen in methodisch respectievelijk substantieel opzicht. Besloten wordt met een aanduiding van enkele consequenties.

2. Enkele vakmatige problemen

De beoefening van ruimtelijke planning en stedenbouw heeft een aantal eigenschappen, die met name door de schaarsteproblematiek en de veranderingen in sociaal-ruimtelijke processen, het goed functioneren van het vakgebied steeds meer bemoeilijken. De volgende opsomming van een aantal problemen tracht een en ander nader te verduidelijken. Opgemerkt moet worden, dat deze opsomming niet limitatief is en vanuit ieders ervaringen met het functioneren van ruimtelijke planning en stedenbouw aangevuld kan worden.

a. Een nauwgezette bestudering van ruimtelijke beleidsplannen die het afgelopen decennium het licht hebben gezien, leert dat zij veelal vergezeld gaan van planverhalen en toelichtingen, die een 'eenheidsworst'-karakter dragen. Dit verschijnsel moet niet worden beschouwd als een rationeel streven naar uniformiteit of standaardisatie. Eerder ligt de oorzaak in een te globale vertaling van (standaard)oplossingen naar de specifieke sociaal-ruimtelijke constellatie van een plangebied. Wat mechanistische onderzoeksactiviteiten en een te beperkt besef van en

inzicht in de situationele kenmerken van het plangebied spelen daarbij een rol.

b. Met het onder 1 gesignaleerde hangt samen het probleem van de te onduidelijke formulering van probleemstellingen in veel onderzoek en planvorming. Daardoor verliest nogal wat onderzoekswerk zijn waarde voor beslissers en beleidsvoerders en worden communicatieprocessen bemoeilijkt (zie bijvoorbeeld Van Lohuizen en Besselaars 1982).

c. Voorgaande probleem hangt samen met het verschijnsel van de te willekeurige, onsystematische, verkenning van sociaal-ruimtelijke processen in een plangebied. Mede hierdoor ontstaat bij planologisch-stedebouwkundig onderzoek het probleem van de ongerichte en overmatige dataverzameling. Vaak wordt er met delen van die data weinig of niets gedaan of verschijnen ze in de vorm van grafieken en frequentietabellen zonder duidelijke samenhangen en betekenis voor het oplossen van beleidsvragen. Dit inefficiëntieprobleem kan duiden op een weinig expliciete onderzoeks- en plankonceptie, vanwaaruit op systematische wijze data verzameld en verkenningen uitgevoerd zouden dienen te worden (zie bijvoorbeeld Van der Heijden en Westerveld (1982) voor een verkenning rondom distributieplanologisch onderzoek).

d. Tenslotte leidt het onder a t/m c genoemde ertoe dat bij de ontwikkeling en vaststelling van ruimtelijke plannen tal van planbeslissingen worden genomen, waarbij de keuzesituaties zelf vaak nauwelijks worden onderkend en geëxpliciteerd, respectievelijk beslissingen slechts marginaal worden onderbouwd. In een planning die sterk op beslissen en onderhandelen is geschoeid, leidt een dergelijk verschijnsel in het algemeen tot aantasting van de daadkracht en mogelijk in het bijzonder tot het genereren van suboptimale oplossingen voor vraagstukken.

De genoemde problemen geven het beeld van een weinig efficiënte en effectieve ruimtelijke onderzoeks- en planvormingsactiviteit. In tijden van niet-schaarste kan dat nog wel eens worden gecompenseerd door de groei in middelen en de dynamiek in de sociaal-ruimtelijke processen. Planologische 'missers' zijn uiteindelijk op die manier niet allen tot disfunctionele entiteiten geworden. Slecht onderzoek werd door nieuw onderzoek dikwijls wel opgevangen. Echter bij schaarste en stagnatie allerwege worden de problemen van ineffectiviteit en inefficiëntie nijpender. Het wordt steeds moeilijker te accepteren,

- dat dikwijls ongericht data worden verzameld en geanalyseerd zonder een duidelijke waarde voor de oplossing van vraagstukken;
- dat misplanningen plaatsvinden, aangezien de tijd mogelijk haar helende werking voorlopig heeft verminderd. Benadrukt dit niet de noodzaak te voorkomen dat maatschappelijke schaarste en ontwrichting leidt tot (langdurigere) ruimtelijke kwaliteitsschaarste en -ontwrichting?
- dat plannen worden ontwikkeld, los van exploitatieopzetten en inzichten in kosten van oplossingen, waardoor gemeenten in toenemende mate moeite hebben om bestemmingsplannen financieel rond te krijgen;
- dat de signalering en oplossing van beheersvraagstukken onderbelicht blijft in onderzoek en planning. Tot nu toe speelt het vraagstuk van het beheer van de gebouwde omgeving nog te zeer een beperkte rol in een planning die nog sterk op uitbreiding (qua instrumenten en onderzoeksinspanning) is gericht (vgl. bijvoorbeeld Bierman en Verdenius 1982);
- dat een effectieve, systematische procesbewaking, waar al jaren om wordt geroepen, nog steeds een te beperkte onderzoeksinspanning kent. Goed werkende procesbewakingssystemen zijn nog te veel uitzondering.

Deze opsomming van enkele leemten geeft aan dat een creatieve benadering van de planologisch-stedebouwkundige onderzoeksopdracht broodnodig is. Vooral als we bedenken dat door vermindering van mens-

kracht op diensten en bureau's routine-aanpak en kwaliteitsverlies bij ruimtelijke planvorming steeds sterker dreigt. Bovendien dreigt de onderzoeksinspanning zich te beperken tot enkel dat wat voorgeschreven is en op traditionele wijzen, terwijl juist nu innoverend en verkennend onderzoek gewenst is. Of zoals Van den Hoff (1982, p.24) stelt: "... dat groei zich waarschijnlijk nog op ad hoc basis laat beheersen, maar dat neergang de ontwikkeling van specifieke planningsmethoden en een zorgvuldige strategie eist". Een creatieve benadering, geschoeid op realiteitszin, kan enkel van de grond komen bij een reflectie op de fundamenteën van de traditionele werkwijze. In de volgende paragraaf worden deze nader verkend.

3. Een schets van de traditionele werkwijze

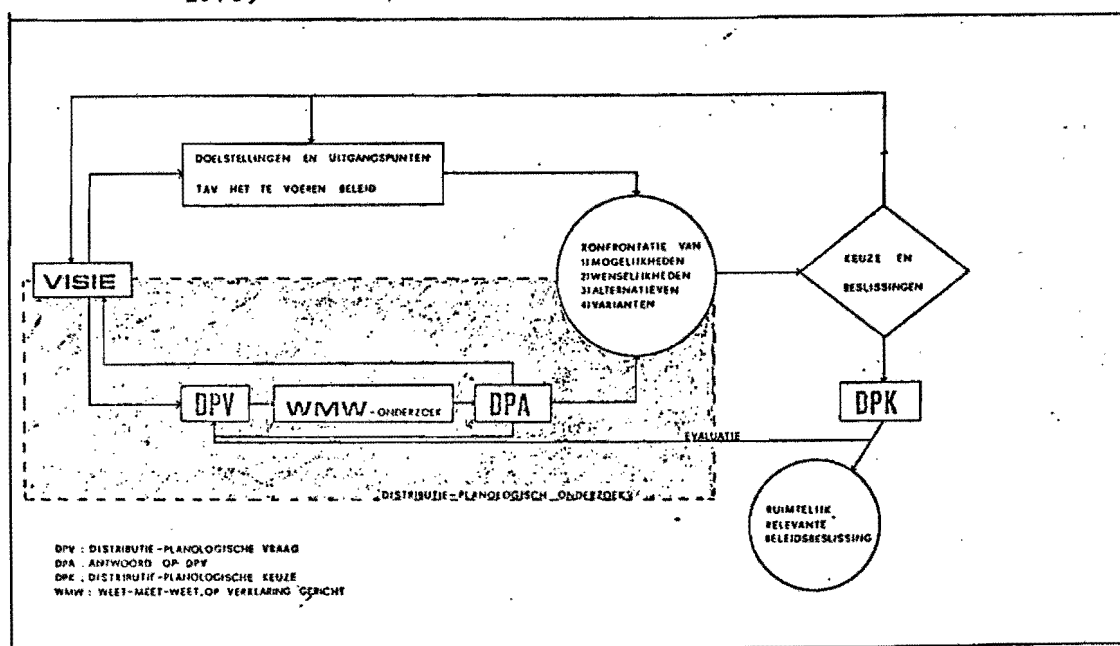
Over de wijze waarop plannen tot stand komen is elders (Van der Meulen en Heskes 1979), verbijzonderd naar het distributieplanologisch onderzoek het een en ander naar voren gebracht. Daarbij werd geconstateerd dat doorgaans doelstellingen te impliciet blijven en dat veronderstellingen die in het distributieplanologisch onderzoek worden gedaan over de ontwikkeling van bepaalde factoren, vaak gebaseerd zijn op heel beperkte inzichten. Dikwijls blijken deze factoren echter van wezenlijke betekenis voor de kwantificering en kwalificering van voorspellingen of vooruitberekeningen. Voorts kunnen Bak en Verberk (1980, p.632) worden geciteerd, die in hun schets van problemen met distributieplanologisch onderzoek onder andere stellen: "Gelijktijdig moet echter worden vastgesteld dat het meeste onderzoek niet werkelijk gericht is op een beleidsrelevante probleemstelling. Bovendien wordt gesteld dat qua opzet alle konsumenten- en ondernemersenquête's, zeker voor wat de vraagstelling betreft, hetzelfde zijn ongeacht de aard en omvang van de territoriale eenheid waarop zij betrekking hebben". En verder: "In plaats van massale kwantitatieve volumeberekeningen met een latere ruimtelijke toedeling moet op basis van de op concrete ruimtelijke probleemstelling toegesneden structurele alternatieven (lokatiescenario's) gericht onderzoek en gericht rekenwerk plaatsvinden". Dergelijke constateringën hebben geleid tot het schetsen van een beeld van de manier waarop het distributieplanologisch onderzoek uiteengelegd zou kunnen worden. Deze schets baseert zich op het schema dat in figuur 1 is weergegeven.

In het schema zijn de onderdelen in een zo adequaat mogelijke sequentie geplaatst, aldus hun onderlinge relatie tot uitdrukking brengend. Het accent werd gelegd bij twee hoofdbegrippen. Het eerste betrof de distributieplanologische vraag (DPV). De invulling hiervan vormt de start van het gerichte onderzoekswerk. De DPV dient, kortweg gesteld, de vraagpunten te bevatten die de basis vormen voor de te nemen ruimtelijke beslissingen. Daarbij moet dit geheel aan vraagpunten zodanig zijn gesteld en geformuleerd dat een beoogd distributieplanologisch antwoord (DPA) in principe mogelijk gemaakt wordt. DPV en DPA zijn in het schema met elkaar verboden door onderzoeksactiviteiten, zowel van fundamentele als situationele aard (het zogenoemde Weet-Meet-Weet onderzoek (WMW)) en een set van keuzebeslissingen die deels van politieke en deels van deskundige aard zijn.

Bezien wij nu de ruimtelijke planning in breder verband, dan menen we te mogen constateren dat op verschillende deelterreinen van de planologisch-stedebouwkundige planvoorbereiding in belangrijke mate dezelfde problematiek aan de orde is. Dit geldt zowel voor de probleemschets als de mogelijke structurering van het probleemveld.

Regelmatig kan worden gehoord, dat onderzoekactiviteiten en de vragen waarop zij een antwoord trachten te vinden ten behoeve van een ondersteuning van de planvorming, niet goed bij elkaar passen. Het doel

figuur 1: Strukturering van distributie-planning ten behoeve van de ruimtelijke ordening (bron: Van der Meulen en Heskes, 1979)



van het onderzoek wijkt vaak sterk af van de uiteindelijk resulterende kennis. Van het brede scala aan mogelijke oorzaken benadrukken wij hier de doorgaans gehanteerde planologisch-stedebouwkundige onderzoeksbenadering. Aan de hand van de wijze waarop ruimtelijke beleidsplannen worden opgebouwd kan dit nader worden verduidelijkt.

De meeste van dergelijke plannen hebben ongeveer een overeenkomstige opbouw. Gestart wordt met een beschrijving van het plangebied in termen van demografische aspecten, aspecten betreffende de woningvoorraad, de werkgelegenheid, voorzieningen, etc. Vervolgens worden doelstellingen, uitgangspunten, planvisies e.d. van onder andere hogere overheden vermeld, mogelijk resulterend in een aantal randvoorwaarden. Na deze fase worden, ter opstelling van het zogenoemde programma van eisen, bijvoorbeeld uit randvoorwaarden van overheidsbeleid van andere planniveaus of aangrenzende gebieden, taakstellingen geformuleerd en worden vooruitberekeningen en voorspellingen gedaan teneinde tot een kwantitatief programma van eisen te komen. Op basis van het aldus tot stand gebrachte programma worden in het algemeen ruimten voor allokatie van de geplande grondgebruikscategorieën gezocht. Eventueel gebeurt dat in de context van de (sociaal-)ruimtelijke mogelijkheden en gegevenheden, doch in principe vormen die situationele ruimtelijke voorwaarden slechts structurerende aspecten van een tweede orde. Het tot realiteit brengen van de beraamde ruimtebehoefte door vorming of aanpassing van de ruimtelijke situatie, vormt de primaire weg waarlangs de planvorming tot stand komt. Met andere woorden een expliciete koppeling naar hetgeen in de inventarisatie is gesteld (als een oorzaak-gevolg relatie) blijft dikwijls achterwege.

Bovendien geldt dat de algemene doelstellingen die geformuleerd zijn over optimale leefmilieus, uitgewogen voorzieningensystemen, goede bereikbaarheid en wat dies meer zij, voortvloeien niet zozooer uit verkennde studies over sociaal-ruimtelijke verhoudingen en ontwikkelingen in het plangebied, maar uit een set van a priori gestelde criteria aan de

de kwaliteit van 'het plan'. Bij het opstellen van dergelijke criteria wordt vaak gerefereerd aan 'hogere waarden', vertaald naar een bepaald gewenst beeld, en krijgt de gedachtenvorming gestalte vanuit de idee van de onbegrensde maakbaarheid en beheersbaarheid van de ruimte. De criteria zijn dan ook niet voor niets vaak op hun beurt geformuleerd uit economische-, welzijns- of sociaal-maatschappelijke achtergronden, daarmee aangevend dat de beeldvorming doorgaans het geheel-functioneren van de te plannen sociaal-ruimtelijke entiteit betreft.

In het algemeen kan in dit verband worden gesteld, dat nogal wat ruimtelijke beleidsplannen lange tijd de geest uitademden van 'mee in de vaart der volkeren'. Wellicht niet geheel representatief, maar niettemin zeer typerend vinden we het volgende citaat uit één der deelnota's van het in 1970 verschenen structuurplan Den Haag: "De derde kernwaarde tenslotte, bezielt de beide voorgaande: de vooruitgang van de menselijke en maatschappelijke situatie. Niet de traditie, niet wat de vorige generatie dacht of deed is laatste norm: de maatschappij is voor verbetering vatbaar en de mens kan meer zichzelf en vrij zijn. De verandering moet positief worden tegemoet getreden, niet worden gemeten naar het verleden, maar gewaardeerd naar eigen betekenis voor leven en samenleven. Men moet kunnen weten, wegen en kiezen. Deze keuze mag niet zijn: de verandering om de verandering, maar verandering om de vooruitgang" (Structuurplan Den Haag, 1970, deelnota 7, p. 7). Het hier tentoon gespreide optimisme over de realisatiemogelijkheden van keuzen, veranderingen, etc. heeft heel lang de ondertoon gevoerd bij voorbereidend werk bij de totstandkoming van plannen. Dit ondanks de problemen van de jaren zeventig. Op een aantal punten heeft ze dan ook geleid tot planvoornemens bijvoorbeeld in de vorm van grondreserveringen, die betrekkelijk bezijden de realiteit stonden. Een bekend voorbeeld is de planning van bedrijfsterreinen. Maar ook kan worden genoemd het verschijnsel van de optelsom van reserveringen voor woningenbouw, welke plaats hebben gevonden op grond van taakstellingen of separate bevolkingsvoortberekeringen, die de vraag ver overtreffen op sommige plaatsen. Zo becijfert Van Gestel (1982), dat de woningbouwplannen voor groeigemeenten een duidelijke overcapaciteit te zien geven gerkend naar de huidige trends in binnenlandse migratie en overloop vanuit donorgemeenten. De discrepantie tussen vraag en aanbod blijkt minimaal 18% in 1990, omgerekend ca. 29.000 woningen. Tenslotte wijzen we nog op het betoog van Hengeveld (1982) als illustratie, waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat de aanwijzing van woningbouwlokaties in de Verstedelijkingsnota heeft plaatsgevonden zonder dat bodemaspecten zijn meegewogen. Gevolg: een aanzienlijke verhoging van de financiële kosten bij de uitvoering van de voorgenomen plannen.

Met het bovenstaande wordt tot uitdrukking gebracht, dat in het ruimtelijk planningsdenken de relatieve onafhankelijkheid van de feitelijke ruimte, haar gegevens, mogelijkheden en beperkingen, de planvorming sterk beïnvloedde. De vastgestelde programma's van eisen, taakstellingen en behoefteberekeringen werden door het niet opnemen van de specifieke sociaal-ruimtelijke omstandigheden als randvoorwaarden voor planvorming en een te pretentieuze benadering van ruimtelijke mogelijkheden, gekenmerkt. Optimistische en vaak ideologische strevingen rondom het maatschappelijk functioneren van de eigen sociaal-ruimtelijke entiteit (de wijk, het dorp, de stad, regio) bleken vaak meer bepalend. De taakstellingen en ruimtebehoefteberekeringen voor verschillende deelactiviteiten werden zo goed mogelijk tot realiteit gebracht in planstructuren, door o.a. het als het ware 'bijbels' hanteren van algemene kengetallen en gangbare normen. Daarbij werden impliciet alle realisatiemogelijkheden aan het betreffende plangebied toegedacht.

Uitgaande van deze globale schets zal nu in de volgende paragraaf

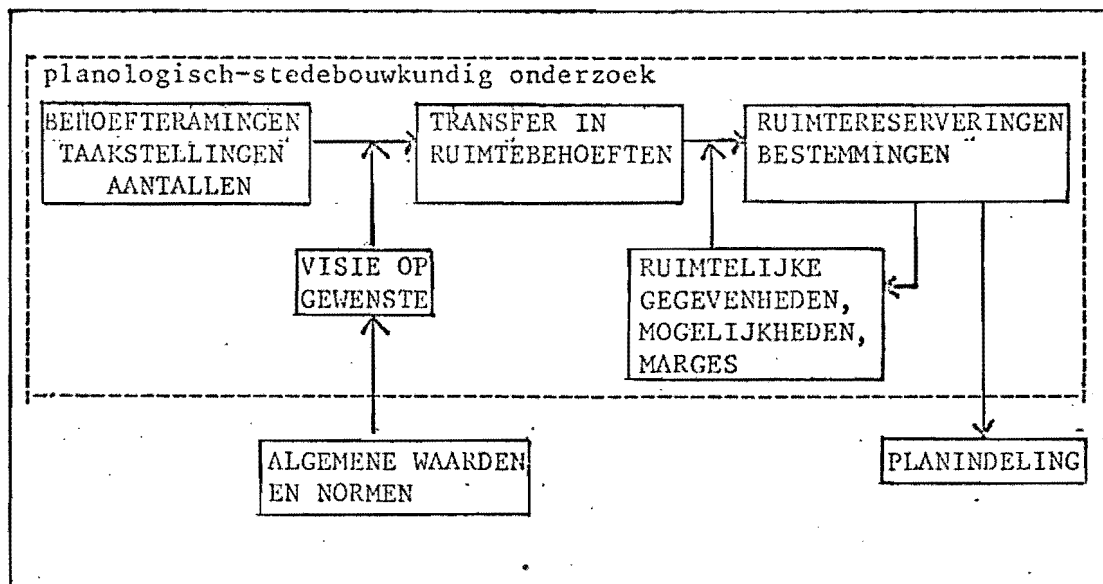
worden geprobeerd een aanzet te formuleren voor accentverschuivingen in de aangeduide werkwijze. Daartoe wordt de voorgaande schets vertaald in termen van een schematische structuur teneinde de modificaties duidelijker tot uitdrukking te kunnen brengen. Het blijft ons daarbij gaan om de principiële kanten van de werkwijze.

4. Schematische weergave traditionele werkwijze en voorstel tot modificatie

In het voorgaande is voldoende duidelijk gemaakt dat er op de traditionele benadering in planologisch-stedebouwkundig onderzoek gericht op de ondersteuning van de concrete planvormingsactiviteit, aanmerkingen gemaakt kunnen worden. Deze aanmerkingen kunnen vanuit een tweetal invalshoeken worden gegeven. De ene is meer methodisch, de andere meer substantieel.

In de eerste plaats kan het beeld dat in de vorige paragraaf van de traditionele benadering is geschetst, worden vertaald in het schema dat in figuur 2 is weergegeven.

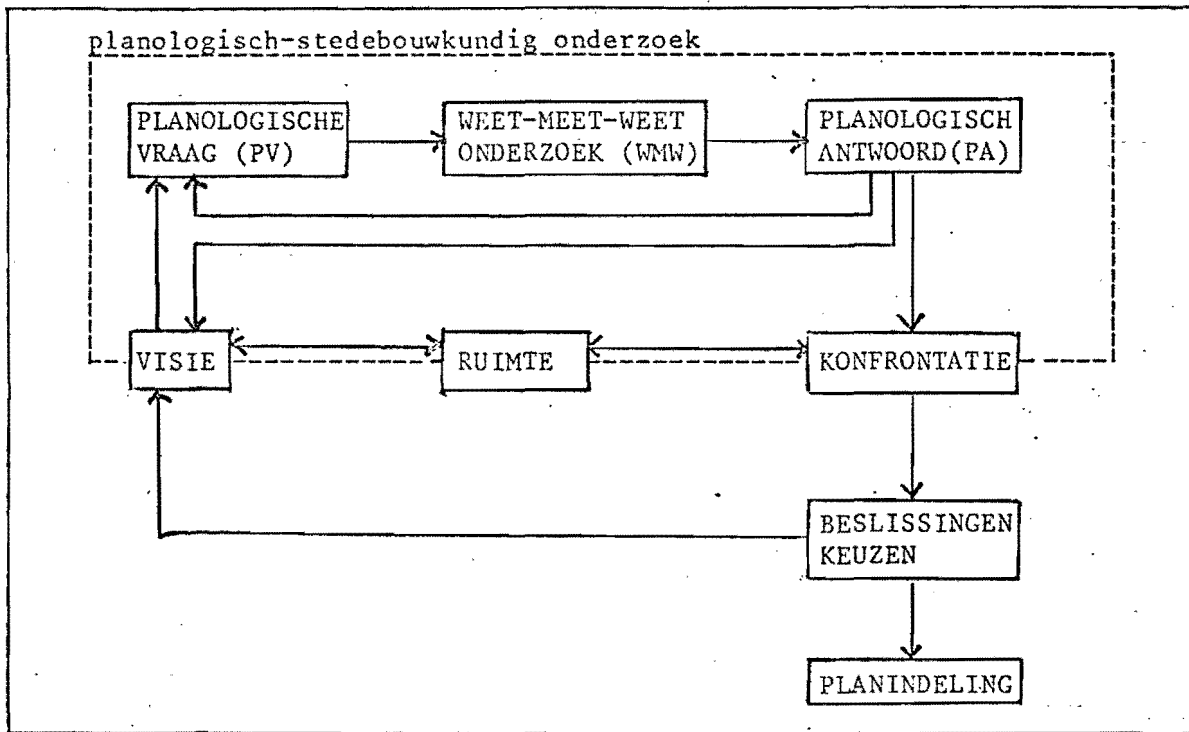
figuur 2: traditionele werkwijze in planologisch-stedebouwkundig onderzoek



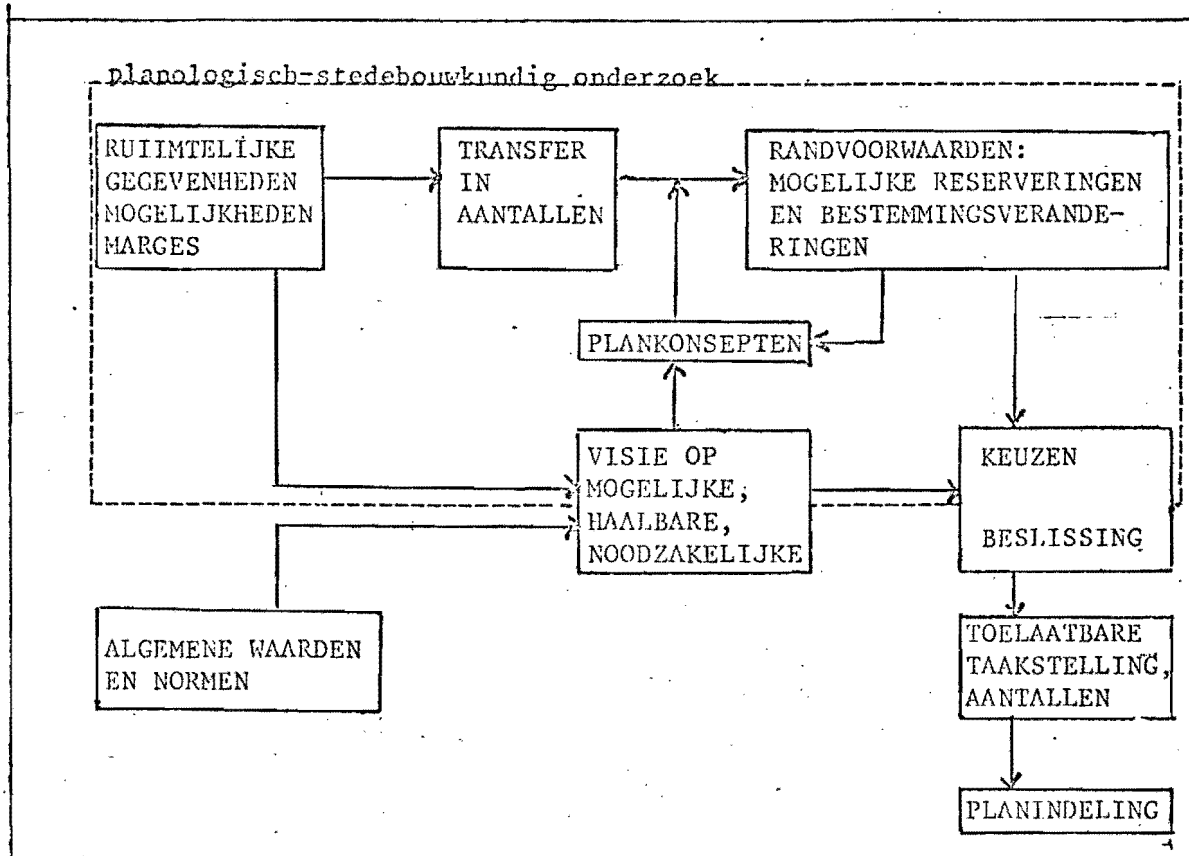
Figuur 2 duidt aan de berekening van behoeften of het formuleren van taakstellingen, de vertaling daarvan in ruimten en de betrekkelijk eenzijdige aanpassing van ruimten aan het programma van eisen. Karakteristiek is de allocatie van functies welke plaats vindt op basis van de ruimte die nodig is om het uit onderzoek vastgelegde programma van eisen voor die functies te realiseren. Ruimtereserveringen in principe al naar gelang blijkt vooruitberekeningen en/of taakstellingen nodig lijkt. Deze werkwijze is zoals aangeduid sterk verbonden met een denkwijze waarin een beheers- en maakbaarheidsstreven met overtrokken pretenties centraal staat.

De modificatie van het schema kan starten bij de weergegeven structurering van het distributieplanologisch vraagstuk in figuur 1, door een veralgemenisering van een deel daarvan. Het schema in figuur 3 is daarvan het resultaat.

figuur 3: structurering planologisch-stedebouwkundig onderzoek



figuur 4: modificatie op traditionele werkwijze planologisch-stedebouwkundig onderzoek



Hierin is weergegeven de methodische aanpak van het planologisch-stedebouwkundig onderzoek bij ruimtelijke planvorming. Het zal duidelijk zijn, dat de planologische vraag en het planologisch antwoord (PV en PA) veralgemeniseringen zijn van DPV en DPA.

Schema 3 dient in substantiële zin te worden aangevuld met een modificatie op de weergave van de traditionele werkwijze in figuur 2. Bij de ontwikkeling van ruimtelijke uitbreidingsplanning naar beheersplanning (d.i. een planning die zich in hoofdzaak met beheersvraagstukken bezig houdt) zal steeds nadrukkelijker als uitgangspunt voor de planvorming de beperkingen en mogelijkheden van de ruimtelijke situatie moeten worden gekozen. Bij de planvorming worden de kwaliteiten van het plan minder bepaald door 'abstracte normen' en abstracte, normatieve beelden, waarbinnen vastgestelde behoeften betrekkelijk onbeperkt kunnen worden gerealiseerd. Nee, de kwaliteit wordt meer bepaald door het recht doen aan het reeds gerealiseerde of bestaande, de grenzen en potenties die eraan zijn verbonden. De verantwoorde aanpassing van behoeften aan het mogelijke. In dit geval komen we dicht bij de 'wederzijdse aanpassing' van ruimten en wensen aan elkaar, waar dat in het recente verleden nog tezeer een éénrichtingsweg betekende.

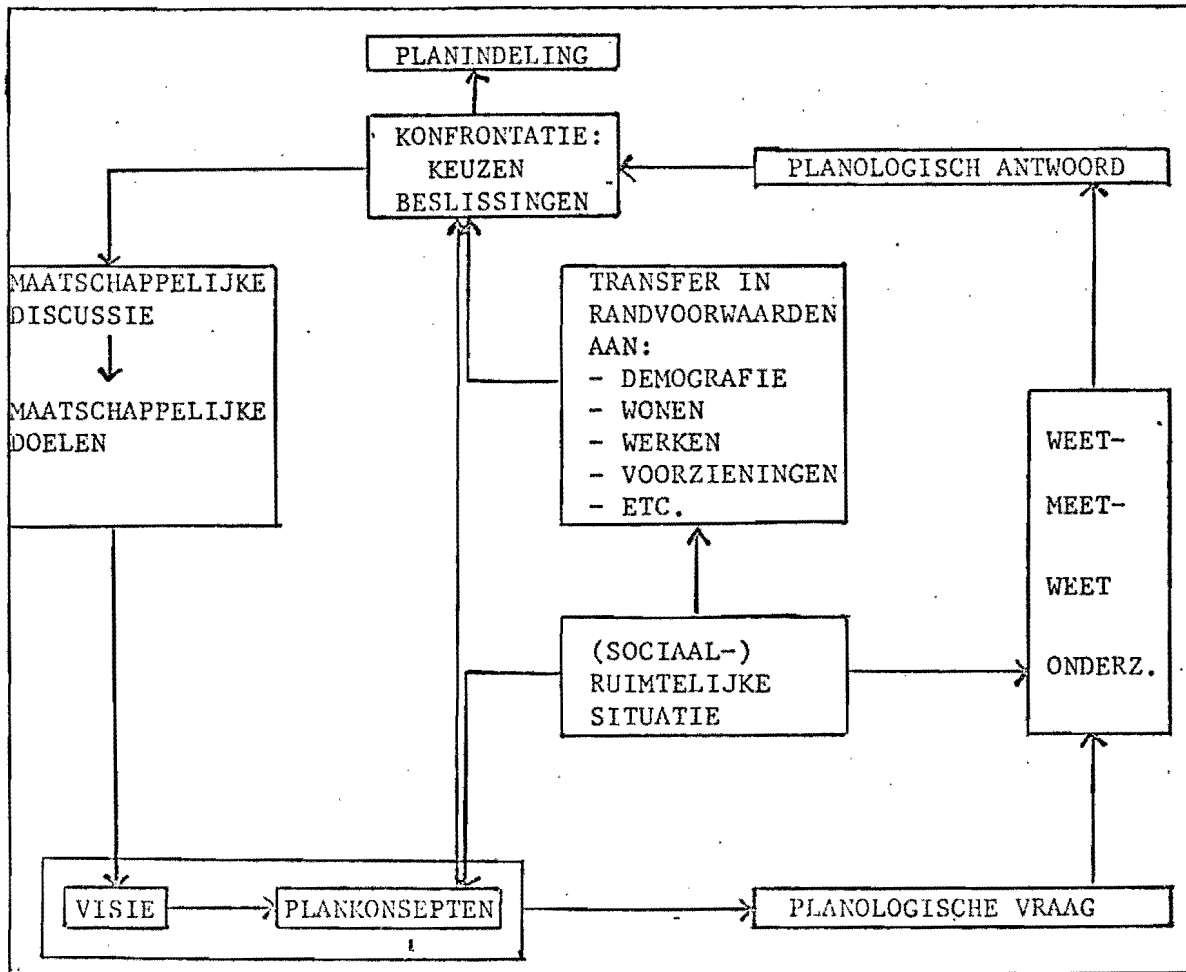
In figuur 4 vormt de ruimte met haar kwaliteiten het uitgangspunt voor planologisch-stedebouwkundig onderzoek en ruimtelijke planvorming. De systematische verkenning daarvan leidt binnen de context van bepaalde maatschappelijk aanvaarde doelen tot plankonsepten. In die op middellange termijn gerichte konseptvorming staat het begrip '(ruimtelijke) verdeling van de schaarste' centraal. Het is niet zo dat plankonsepten gebaseerd (mogen) worden op normatieve toepassing van betrekkelijk willekeurige of algemene ideeën. In deze zou er immers geen verschil met de traditionele benadering optreden, waarin dat dikwijls wel het geval is. Het plankonsept dient situationeel-empirisch verankerd. Dit stelt hoge eisen aan zowel theorievorming en -toetsing als aan een algemene systematische dataverzameling met betrekking tot het ruimtelijk aanbod. Door middel van plankonsepten wordt ingespeeld op dat ruimtelijk aanbod. In feite worden een of meerdere, alternatieve, ruimtelijk verantwoorde structureringen opgesteld. Zij leveren tevens een beeld van de mogelijkheden en beperkingen voor het doorvoeren van veranderingen in ruimtelijke situaties. In plaats van dat een behoeftenraming (vraag) een gewenste capaciteitsraming oplevert, levert de omzetting van ruimtelijke mogelijkheden (aanbod) in aantallen een beschikbare capaciteitsraming. Daarbij kan met tal van kosten- en kwaliteitsoverwegingen rekening worden gehouden.

Figuur 3 en 4 vormen uiteraard de uiteinden van een continuüm, waarbinnen de meest efficiënte aanpak gezocht moet worden. Het zal evenwel duidelijk zijn, dat naar onze mening een accentverschuiving in de richting van het aanboddenken noodzakelijk is. Een combinatie van de beide figuren, waarbij een integratie van de beide benaderingen wordt weergegeven, levert het schema van figuur 5.

Het is niet zo, dat met figuur 5 weer eens een nieuwe, ingewikkelde, planvormingsprocedure wordt gepresenteerd. Het is ook niet zo, dat wij pretenderen dat de verschuiving die we in de benadering van sociaal-ruimtelijke vraagstukken voorstaan, hēt antwoord op al die vraagstukken is. Wel vermoeden we dat hiermee voor een aantal problematieken een adequater antwoord in termen van onderzoek en planvorming mogelijk is, dan in het nog recente verleden vaak het geval bleek. Gelijkzeitig koppelen we hieraan het pleidooi voor een planologische methode, zoals voor de procesbewaking ook is gehouden (Van der Meulen 1981, pp.6-7), waarin eenvoud en helderheid, efficiëntie en standaardisatie in planvorming en plan centraal staan. Ze vormt een noodzakelijk element in

de accentverlegging binnen de benadering van ruimtelijke vraagstukken. Onze indruk is overigens, dat we hierbij langzamerhand niet meer alleen staan.

figuur 5: schematische structurering ruimtelijke planvorming



5. Besluit

Het voorgaande is bedoeld als een verkennende bijdrage aan het bezinningsproces in de beoefening van ruimtelijke planning. In het bijzonder hebben we ons daarbij laten leiden door de invalshoek van de planologisch-stedebouwkundige onderzoeksbenadering. De kanttekeningen die bij de vigerende praktijk op dat punt geplaatst kunnen worden, resulteren in enkele suggesties van meer methodische respectievelijk substantiële aard. Ofschoon zij in slechts globaal-fundamentele termen zijn gesteld, kunnen ze bij een systematische en consequente uitwerking ervan verschuivingen in de planologisch-stedebouwkundige benadering teweeg gaan brengen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de dataverzameling en -opslag, welke meer dan voorheen gesteld wordt in termen van ruimteaanbodsvariabelen: woningvoorraad, bodemgesteldheidsaspecten, natuur- en milieuwaarden, voorzieningen (aard, spreiding, functionele betekenis, e.d.), bevolking (sociaal-structurele kenmerken, verhuisbewegingen, e.d), etcetera. Daarmee worden de databestanden in principe opgebouwd op een 'vastere' basis dan wanneer zij gestoeld zijn op variabelen die makkelijker verlopen en geen vaste koppelingen met ruimtelijke eenheden hebben. Een voorbeeld is de ontwikkeling op enkele plaatsen van bevolkingsgegevens

op basis van woonlokaties (woningen), in plaats van huishoudens.

Daarnaast is meer nadruk nodig op de uitbouw van methoden die visualisering van ruimtelijke gegevens en mogelijkheden mogelijk maken en methoden en technieken die (ruimtelijke) evaluaties van effecten van beleidsmaatregelen geven (analyses van effecten voor relatieve spreiding, functionele opbouw, mutaties in woningvoorraad en voorzieningenstelsels, e.d.). Tevens moeten methoden gericht zijn op het systematisch verkennen van keuzesituaties bij planbeslissingen over ruimtelijke allocatie van verschillende functies, binnen de randvoorwaarden die de ruimtelijke kwaliteiten stellen. Dat wil zeggen dat de geschiktheid van locaties meer dan voorheen ook beoordeeld worden vanuit een set van criteria als financiële consequenties van bodemgesteldheid voor planrealisatie, consequenties van aanwezige natuur- en milieuwwaarden, hinderbronnen en uitstralingseffecten daarvan, afwikkeling van verkeer, evenwichtigheid in spreiding van ruimtelijke elementen, etc.

Vanuit een dergelijke benadering kan het ontwikkelen van ruimtelijke plannen gepaard gaan met een betere onderkenning van (ruimtelijke) keuzesituaties waardoor de vraagstellingen aan onderzoek concreter (meer situationeler) worden gesteld (invulling van de PV), waardoor ook explicieter het doel van de inventarisatie duidelijk wordt en deze op zichzelf op een gerichte manier kan plaatsvinden, omdat haar invloed op de planconceptie vergroot wordt en waardoor beslissingen over de concrete plansituatie kunnen worden verantwoord met behulp van het WMW-onderzoek. In het licht van de suggesties van Van der Cammen om het accent in ruimtelijke beleidsplannen te verleggen van coördinatie naar initiatie is dit een gewenste ontwikkeling (Van der Cammen 1982). De door hem voorgestelde kompasbenadering, waarbij het beleidsplan in wezen niet meer wil zijn dan de begeleiding van *ruimtelijke* ontwikkelingen, wint aan realisatiekansen indien zij gekoppeld wordt aan een benadering van de vraagstukken, zoals die in dit paper is gesuggereerd.

Met deze bijdrage is gepoogd op voorzichtige wijze vanuit problemen met de traditionele onderzoeksbenadering de veranderingen die zich in en rondom het vakgebied voordoen positief op te pakken en te vertalen in termen van accentverschuivingen in de planologisch-stedebouwkundige onderzoeksbenadering. We zijn ons ervan bewust dat een en ander nadere uitwerkingen behoeft. We menen echter dat de suggesties die hier gedaan zijn bepaalde aanzetten in het gebied tot stimulans kunnen zijn. In deze heeft de schaarste een activerende en tegelijk mogelijk ook sanerende en stimulerende invloed.

LITERATUUR

- Bak, L. en V.A.M. Verberk (1980), Distributieplanologisch onderzoek in dynamisch perspectief, *Stedebouw en Volkshuisvesting*, jrg.61, pp. 629-637
- Bierman, M. en J.R.Verdenius (1982), Sturingsvraagstuk in de ruimtelijke planning, *Plan*, nr. 10, jrg. 13, pp. 38-40
- Cammen, H.van der (1982), Methodisch geleide planvorming 2, *Stedebouw en volkshuisvesting*, jrg. 63, pp.449-459
- Gestel, P.van (1982), De binnenlandse migratie in demografisch perspectief, *Stedebouw en Volkshuisvesting*, jrg.63, pp. 26-36
- Heijden, R. van der en H. Westerveld (1982), Een verkenning rondom distributieplanologisch onderzoek, geïnspireerd door Van Lohuizen's aanvullend wetenschappelijk vertaalmodel, in: *Planologische Diskussiedagen 1982, deel 1*, Delftsche Uitgeversmaatschappij 1982, pp.313-330
- Hengeveld, H. (1982), Bodemgeschiktheidsbeoordeling, *Stedebouw en Volkshuisvesting*, jrg.63, pp. 557-564
- Hoff, C. van den (1982), Ontwerpen voor de armoede, *Stedebouw en Volkshuisvesting*, jrg.63, pp. 239-241
- Lohuizen, C.W.W. van en M.V.Besselaars (1982), Explicitering van gebruiksdoelen in planologisch onderzoek, in: *Planologische Diskussiedagen 1982, deel 2*, Delftsche Uitgeversmaatschappij 1982, pp. 501-517
- Meulen, G.van der (1981), Fundament voor een op uitvoering gerichte ruimtelijke planning, in: *PDOB-Procesbewaking in de ruimtelijke planning*
- Meulen, G. van der en R.Heskes (1979), De distributieplanologische vraag, *Planning*, nr.9, pp.2-10