

Sebastian Dembski



Institutionele vernieuwing van de regionale stad

De institutionele planologie bestrijkt een breed veld aan uiteenlopende benaderingen. Ze hebben met elkaar gemeen dat zij kijken naar het samenspel van handelen en regels in de meest brede zin. Het is makkelijk te zien dat instituties planning beïnvloeden, zoals wettelijke regels, administratieve structuren en meer algemene patronen van wederzijdse verwachtingen van sociaal handelen. Instituties worden beschouwd als het cement van de samenleving. Binnen het onderzoeksveld neemt het werk van Willem Salet een bijzondere positie in, ten eerste vanwege zijn begrip van instituties en ten tweede vanwege zijn onderwerp.

Mijn betoeg begin ik met een schets van de opkomst van de regionale stad en de institutionele opgave zoals Willem Salet deze heeft geschetst. Vervolgens zal ik de institutionele benadering verder uitwerken. Ten slotte zal ik aan de hand van onderzoek naar Het Buytenland van Rhoon laten zien hoe deze benadering in de praktijk kan worden toegepast.

Opkomst van de regionale stad

In zijn periode aan de Universiteit van Amsterdam heeft Willem Salet zijn aandacht voornamelijk gericht op de transformatie van de stad en de rol van instituties in dat proces. Al in zijn oratie benadrukte hij de noodzaak op zoek te gaan naar “nieuwe uitdrukkingen van samenhang” in de toenemend gefragmenteerd stad om zo het cement van de samenleving te herstellen (Salet, 1996). In de jaren negentig zagen wij de opkomst van de regionale stad, waarbij niet alleen de woonfunctie is geregionaliseerd, maar ook nieuwe centra van economische activiteiten buiten de stad zijn ontstaan. In de Amsterdamse regio is dit goed te zien aan de hand van de economische activiteiten rond Schiphol, die veel breder zijn dan alleen luchthaven-gerelateerd. Tegelijkertijd constateerde hij dat het ruimtelijke beleid deze nieuwe

ontwikkeling negeerde en nog vasthield aan het compactstedenbeleid. Refererend aan de Amerikaanse situatie concludeerde hij (1996, p. 31): “Er is ook in ons land een te grote afstand gegroeid tussen de geruuststellende, collectieve beleidsconcepten van de professionele planologie en de praktische ontwikkelingen die zich op het micro-niveau van het particuliere ruimtegebruik voltrekken.” De huidige grote aantrekkingskracht van de negentiende eeuwse binnenstad is niet alleen selectief qua bevolkingsgroepen en bedrijvigheid, maar leidt ook af van het feit dat de rest van de regio nog steeds groeit. Dit vraagt nu des te meer om aandacht voor de regionale stad.

De opkomst van de regionale stad vraagt om institutionele vernieuwing. De discussie in 1995 over stadsprovincies in Amsterdam, waarbij de grote meerderheid van de bevolking tegen stemde, heeft laten zien dat de institutionalisering van de regionale stad meer is dan alleen het oprichten van organisaties. Het scheppen van nieuwe instituties betekent vaak dat bestaande instituties op verdediging omschakelen. De cruciale vraag is dus hoe de regionale stad ook institutioneel werkelijkheid kan worden. Het antwoord ligt in de vernieuwing van de bestaande instituties

door een nieuwe manier van denken over stad en stedelijkheid te stimuleren (zie ook Bertolini & Salet, 2003). Maar hoe introduceer je regionaal denken in de centrale stad en hoe bereik je dat de omliggende gemeenten en hun bewoners zich onderdeel van de stad voelen?

Institutionele benadering

Om deze vraag te beantwoorden, is het belangrijk om het begrip van instituties nader te bepalen. Binnen het onderzoeksveld neemt Willem Salet een bijzondere positie in vanwege zijn nadruk op handelen. Daarmee is de definitie van instituties in het werk van Salet diepgaander en breder. Dieper, omdat instituties niet bij voorbaat als gegeven worden beschouwd, maar, in lijn met Max Weber, instituties volgens Salet alleen bestaan als ze in de praktijk effect sorteren. Als voorbeeld zou hier de vernieuwing van de WRO kunnen dienen. Het onderzoek van Buitelaar e.a. (2011) constateert dat er weliswaar een nieuwe wet is gekomen, maar de onderliggende praktijken in feite weinig veranderd zijn. Zijn definitie is eveneens breder omdat Salet de culturele dimensie betreft, wat er bij de mensen tussen de oren zit. Actoren handelen niet louter volgens de wetten van rationeel handelen maar worden gedreven door hun culturele waarden.

Samen met Willem Salet mocht ik aan een zoektocht beginnen hoe de nieuwe betekenis van de regionale stad geïnstitueerd kan worden (Dembski & Salet, 2010). Hierbij werd duidelijk dat de cultureel-symbolische dimensie een belangrijke rol speelt. Nieuwe betekenis wordt als het ware ingeprent. In de planologie wordt er veelvuldig gebruik gemaakt van verbeelding, metaforen, fysieke interventies en performances die symbool staan voor een ruimtelijk-sociale verandering door deze te markeren. We hebben deze uiteenlopende expressies die naar een nieuwe toestand verwijzen dan ook *symbolic markers* genoemd. Fysieke verandering is

meestal een geleidelijk proces, maar door symbolisering kunnen dit soort processen worden uitvergroot en versneld. De vraag is wanneer dit wel of niet werkt.

Landschapspark Buytenland

Eén van de casussen van mijn promotieonderzoek was het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR), dat met name werd gestart om de Tweede Maasvlakte te realiseren (Dembski, 2013). Maar PMR had een dubbeldoelstelling: niet alleen havenuitbreiding maar ook investeringen in de leefomgeving van de Rotterdamse regio. Er moesten 750 hectare groen worden ontwikkeld binnen handbereik van de stad, waarbij het grootste deel moest worden gerealiseerd in Midden-IJsselmonde. De gemeente Rotterdam had in 2000 samen met natuurorganisaties een compromis uitonderhandeld, waarbij de aanleg van de Tweede Maasvlakte werd gekoppeld aan de realisatie van bovengenoemde 750 hectare voor hoogwaardige natuur en recreatie. Het voorstel was om in het gebied tussen Rhooen en Barendrecht een getijdenpark te realiseren. De beoogde plannen zouden volgens een gezamenlijk advies aan het kabinet symbool staan voor de nodige kwaliteitsomslag. Al sinds de jaren negentig was Midden-IJsselmonde aangemerkt als transformatiegebied, maar net als vele andere natuurontwikkelingsprojecten uit die tijd gebeurde er niets. Uit noodzaak om de havenuitbreiding in kannen en kruiken te krijgen werden de nodige financiële middelen van € 117,5 miljoen (in 2002) beschikbaar gemaakt. De provincie Zuid-Holland had uiteindelijk de taak om een plan op te stellen dat draagvlak heeft.

In plaats van een kwaliteitsomslag te symboliseren, werd de idee van een getijdenpark als oorlogssignaal begrepen. Bewoners, boeren en grondeigenaren waren fel tegen het project. Voor de boeren en grondeigenaren had dit project economische gevolgen, want het bete-

kende verplaatsing van het bedrijf en/of misgelopen grondinkomsten, want anders dan bij woningbouw valt er bij natuurontwikkeling weinig te verdienen. Waarom waren de bewoners zo fel tegen dit plan? Zij voelden dat de cultuurhistorische waarden van het polderlandschap en de landbouw te weinig werden gerespecteerd en dat de plannen vooral aan de tekentafel in Den Haag werden gemaakt. In de aanloopfase van het project, dat vanwege juridisch gesteggel over de planologische kernbeslissing (pkb) met name voor de Tweede Maasvlakte vertraging opliep, werd met steun van de gemeente door burgers een alternatief plan ontwikkeld (Albrandswaardse variant) dat de randen van de pkb opzocht. In dit plan was meer ruimte voor landbouw, maar ook hier werd het opkopen van alle gronden voorzien om het gebied voor de oprukkende bebouwing duurzaam te beschermen. Als nieuwe naam werd Het Buytenland van Rhooon gesuggereerd, omdat die niet zo stads is als Landschspark Buytenland, zoals de provincie het project noemde.

Er volgde een jarenlange strijd tussen lokale en regionale partijen. De grondverwerving verliep traag en de gemeente deed er alles aan om de opstelling van het bestemmingsplan te vertragen, wat uiteindelijk tot een aanwijzing van de provincie leidde. In verband met de commotie rond het onder water zetten van de Hedwigepolder in 2014 kreeg ook Het Buytenland van Rhooon landelijke aandacht in de media en vervolgens in de Tweede Kamer. Een rapport van oud-minister Veerman constateert dat er weinig draagvlak is voor de bestaande plannen resulteerde erin dat een nieuw begin wordt gemaakt: met alle betrokke-

nen wordt een gebiedscoöperatie opgezet om het gebied te ontwikkelen. Het lijkt erop dat na jarenlange onzekerheid lokale en regionale partijen gaan samenwerken.

Wat laat dit zien? Is het allemaal een grote mislukking? Nee, want in de tussentijd is de betekenis van het gebied wel degelijk aan het veranderen. Door de voortdurende druk van de provincie en het symboliseren van haar visie (natuur- en recreatiegebied), werden bewoners en boeren genoodzaakt hun eigen visie te ontwikkelen. Dit werd onderbouwd met allerlei symbolische acties, zoals een polderdag, kunstroutes en bezoeken van schoolkinderen uit Rotterdam aan boerderijen, waarmee de waarde van het gebied voor Rotterdam versterkt wordt. Het laat zien dat er ontzettend veel creatieve planologische potentie in het gebied zit, die onderbenut is gebleven.

Naar een culturele planologie

In die zin is de institutionele benadering ook van praktische waarde. Planologie wordt als het ware een ontdekkingstocht naar bestaande symbolen en achterliggende actoren die verandering op gang willen brengen. De symbolen zijn nodig om verandering zichtbaar te maken, maar ze moeten ook geaard zijn in bestaande initiatieven van actoren die vóór verandering staan. Het zit hem in de combinatie van lokaal herkenbare symbolen, bijvoorbeeld vanwege hun cultuurhistorische waarde, die naar de toekomst wijzen. Natuurlijk zijn er projecten waarbij zo'n culturele aanpak weinig toevoegt, een snelweg of een hogesnelheidslijn bijvoorbeeld. Maar als het om de transformatie van bestaande gebieden gaat, is de cultureel-institutionele benadering van grote toegevoegde waarde.



Sebastian Dembski (sebastian.dembski@liverpool.ac.uk) is lecturer in Planning aan de University of Liverpool, Verenigd Koninkrijk.

Literatuur

Bertolini, L. & W. Salet (2003) 'Planning concepts for cities in transition: regionalization of urbanity in the Amsterdam Structure Plan', *Planning Theory & Practice*, jg. 4, nr. 2, p. 131-146

Buitelaar, E., M. Galle & N. Sorel (2011) 'Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning

law', *Environment and Planning A*, jg. 43, nr. 4, p. 928-941
Dembski, S. (2013) 'In search of symbolic markers: transforming the urbanized landscape of the Rotterdam Rijnmond', *International Journal of Urban and Regional Research*, jg. 37, nr. 6, p. 2014-2034

Dembski, S. & W. Salet (2010) 'The transformative potential of institutions: how symbolic markers can institute new social meaning in changing cities', *Environment and Planning A*, jg. 42, nr. 3, p. 611-625

Salet, W. (1996) *De conditie van stedelijkheid en het vraagstuk van maatschappelijke integratie*, VUGA, Den Haag



Protestbord in de polder "Ons polderlandschap – een plaatje" (foto: Wim Gé Waarnaar)