

Recensies

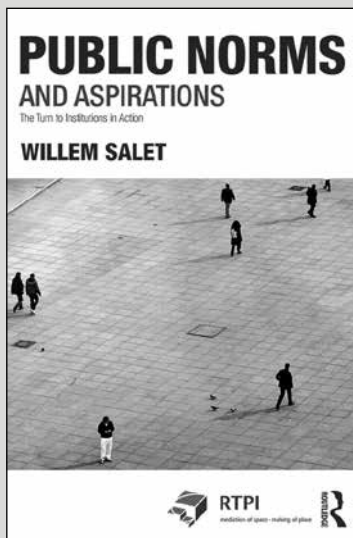
Edwin Buitelaar

Het belang van publieke normen in woelige tijden

Willem Salet (2018) *Public norms and aspirations: the turn to institutions in action*, Routledge, Londen, 176 p., ISBN 978-11-3808-495-7, € 127,00

Op 2 december 2016 nam Willem Salet afscheid als hoogleraar planologie van de Universiteit van Amsterdam, een functie die hij sinds 1995 bekleedde. Sinds dat moment is hij officieel met emeritaat. Deze gelegenheid greep hij aan om zijn gedachten over de relatie tussen instituties en ruimtelijke planning te ordenen in een monografie onder de titel *Public norms and aspirations*. Dit ging vergezeld van de uitgave van een door hem geredigeerde bundel over hetzelfde onderwerp, met bijdragen van collega-wetenschappers die hem inspireren (*The Routledge handbook of institutions and planning in action*).

Centraal bij Salet staat de wisselwerking tussen het realiseren van beleidsdoelen (*aspirations*) aan de ene kant en instituties (*norms*) aan de andere kant. Instituties definieert Salet als "the set of public norms that condition social interaction". Hier valt ook het rechtssysteem onder. Instituties moeten niet verward worden met instituten/organisaties, het zijn juist de regels die het verkeer tussen dergelijke actoren ordenen. Het gaat dan om



zowel formele instituties, zoals de *Wet ruimtelijke ordening*, als om informele instituties, waaronder het voeren van een actieve gemeentelijke grondpolitiek. Instituties bieden ordening van en waarborgen voor de samenleving (ook tegen de overheid!). Overheidsbeleid is juist gericht op sturing op (ruimtelijke) beleidsdoelen en is daarmee veel pragmatischer. Het vindt vaak locatie- en situatie-specifiek, en eenmalig plaats, zoals het realiseren van een concreet bouwplan, daar waar ordening via instituties een veel meer generiek en in de tijd continue karakter heeft. Denk bijvoorbeeld aan de *Grondwet* of een *algemene plaatselijke verordening* (APV). Die verschillen in ritme en strekking leveren vaak spanning op. Uiteraard moeten instituties bij de tijd blijven en dienen ze actueel te zijn, maar tegelijkertijd dienen ze stabiel en betrouwbaar te zijn en niet met alle winden mee te waaien. Volgens Salet

wordt die stabiliserende werking in de praktijk, maar ook in de wetenschap, vaak veronachtzaamd en worden instituties makkelijk ter zijde geschoven of slechts op een instrumentele manier ingezet ten behoeve van een (vermeend) effectief en efficiënt overheidsbeleid. Dit pragmatisme past binnen de traditie van *philosophical pragmatism*, met de Amerikaanse sociale wetenschapper John Dewey als een van de belangrijke geestelijke vaders (uitgebreid besproken in hoofdstuk 3 van het boek). Ook binnen de planologie dominante communicatieve planningstheorieën (van Forester, Innes, Healey en anderen) passen binnen die traditie. Salet wil meer balans brengen in de verhouding tussen sturing (*aspirations*) en ordening (*norms*) en daartoe bepleit hij in onderzoek de pragmatische en de institutionele benadering nadrukkelijker met elkaar te verbinden.

Dit boek staat niet op zichzelf, maar kan gezien worden als de synthese van een geleidelijk geëvolueerde *body of knowledge* waar Salet zijn gehele carrière – al tijdens zijn studies planologie en sociologie in Utrecht in de jaren zeventig – aan heeft gewerkt. Zijn proefschrift *Om recht en staat* (1993), dat hij schreef toen hij werkzaam was bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), vormde al een belangrijk fundament onder dit wetenschappelijke bouwwerk.

De waarde van *Public norms and aspirations* is wat mij betreft tweeledig. Ten eerste vormt het een goed

overzichtswerk van de literatuur en is daarmee essentieel leesvoer voor iedereen die wil weten wat instituties (in de context van ruimtelijke planning) zijn, waarom ze ertoe doen, waarom en hoe ze veranderen, en hoe er vanuit verschillende theoretische perspectieven (met name besproken in hoofdstuk 5) tegenaan gekeken kan worden.

Ten tweede vraagt het boek aandacht voor een zeer belangrijke, onderbelichte, kwestie. Salet wil het belang van de ordenings- en de waarborgfunctie van instituties onder de aandacht brengen: "I seek to address the ignorance shown toward institutions, in a bid to combat the increasing instrumentalism in the justification and effec-tuation of public action". Daarover spreken is niet slechts een filosofische of theoretische activiteit – al ligt op dat vlak wel de kracht van het boek, meer dan bij de empirische ondersteuning – het is van groot belang voor de praktijk van alledag. De huidige politieke turbulentie en wispelturigheid toont het belang van instituties die stabiliteit en bescherming bieden aan burgers. Hierin voel ik me een geestverwant van Salet. Het is van belang de waarborgfunctie van instituties, voor zowel de wetgevingspraktijk als voor beleid op administratief/ uitvoerend niveau, te benadrukken. Mede geïnspireerd door zijn werk besteedde ik eerder bijvoorbeeld aandacht aan de puur instrumentele manier waarop het 'instrument' van stedelijke herverkaveling werd/

wordt besproken gedurende de wetgevingsgeschiedenis van de *Aanvullingswet grondeigendom* (in het kader van de *Omgevingswet* die in 2021 in werking moet treden) (Buitelaar, 2015). Ook het recente advies van de Rli (2017) over de toekomst van het grondbeleidsinstrumentarium richt zich te veel op de vraag welke instrumenten bestuursorganen nodig hebben om allerlei maatschappelijke doelen te kunnen realiseren, waaronder de energietransitie, de binnenstedelijke bouwopgave en het circulair maken van de economie. Het meest saillante in dit advies is het voorstel de onteigeningsbevoegdheid te privatiseren, omdat dit mogelijk efficiënter zou zijn. Kortom, de sturingsfunctie van het publiekrecht staat centraal, de waarborgfunctie komt er bekaaid vanaf. Dit is precies wat ook Salet, in meer algemene zin, constateert en afkeurt.

De belangrijkste kanttekening die ik zou willen maken bij het boek is dat de integratie tussen de pragmatische en institutionele benadering niet zo ver gaat als ik had gehoopt en – op basis van de door Salet gesuggereerde mogelijkheden daartoe – had verwacht. Het schema waarin de integratiepoging uitmondt is enigszins onbevredigend. Op dit punt is het boek uiteindelijk vooral agenderend. Maar de onderzoeksagenda die eruit voortvloeit is rijk en relevant! Het is vooral aan anderen om die agenda verder uit te werken. Al vermoed ik dat Salet zich hierbij ook niet onbetuigd zal laten. Naar het zich laat aanzien blijft

hij voorlopig gelukkig nog actief in de vakgemeenschap.

Edwin Buitelaar (edwin.buitelaar@pbl.nl) is senior onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving en bijzonder hoogleraar grond- en vastgoedontwikkeling (Universiteit Utrecht).

Buitelaar, E. (2015) *De amputatie van stedelijke herverkaveling*, blog Ruimtevolk

Rli (2017) *Grond voor gebiedsontwikkeling*.

Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving, Rli, Den Haag

Salet, W. (1993) *Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkings*, Sdu Uitgevers, Den Haag

Tim Verlaan

Een zeldzaam geëngageerd handboek

Shane Ewen (2016) *What is urban history?*, Polity Press, Cambridge, 173 p., ISBN 978-0-7456-5269-6, € 19,99

Van alle wetenschappelijke disciplines die zich bezighouden met de ruimtelijke ordening is stads-geschiedenis waarschijnlijk de jongste. Vooral in Nederland staat het vakgebied ondanks pionierswerk van architectuurhistorici als Ed Taverne en Auke van der Woud nog in de kinderschoenen. De recente oprichting van het Vlaams-Nederlandse tijdschrift *Stadsgeschiedenis* (2008) en de ontwikkeling van onderwijs-programma's aan de Universiteit van Amsterdam (2012) en de Universiteit Leiden (2018) demonstreren echter