

Planning als spiegel van de westerse samenleving: de frontlinie van de nieuwe grootstedelijke plannen in de Verenigde Staten in de jaren tachtig*

A.M.J. Kreukels

1. Inleiding

In de stadsplanning tekenden zich belangrijke verschuivingen af. Goedschiks of kwaadschiks schroeft men ambities van de voorafgaande periode terug. In een klimaat van economische recessie en deregulering neemt een meer pragmatische houding en een groter besef van economische en financiële gegevens de plaats in van het ideaal van een omvattend en systematisch beleid. De paradox is echter dat, tegelijk met deze uitgesproken pragmatische benadering, geleidelijk een sterkere aandacht voor historische, culturele en psychologische aspecten zichtbaar wordt. In deze bijdrage wordt deze verschuiving in kaart gebracht aan de hand van recente ontwikkelingen van stadsplanning in de Verenigde Staten. Dit kan onze gedachten bepalen over de stadsplanning in de komende periode. Bij deze opzet dient men enerzijds te bedenken, dat de Verenigde Staten niet beschouwd worden als de enige en bepalende norm voor de inhoud en vormgeving van stadsplanning in westerse landen. Van de andere kant is het onmiskenbaar, dat de Verenigde Staten in de stedelijke ontwikkeling en stadsplanning ten minste één fase voorlopen: de economische recessie deed zich in de Noordamerikaanse steden al in 1975 voor, en de daaropvolgende 'boom' in een aantal steden al aan het eind van de jaren zeventig. Dit is doorslaggevend voor een nadere verkenning van recente stadsplannen in de Verenigde Staten.

In het bijzonder zal hierbij worden gerefereerd aan een nieuwe vorm van planning: de strategische planning met behulp van taakgroepen. Hierin wordt de verschuiving naar een tegelijkertijd meer pragmatische en op culturele aspecten georiënteerde stadsplanning duidelijk zichtbaar. Deze strategische planning is qua methodiek vooral uitgewerkt door het Management and Behavioral Science Center (Wharton School) van de Universiteit van Pennsylvania te Philadelphia. Onder leiding van Ackoff ontwikkelde deze onderzoeksgroep als een van de eerste een methodische werkwijze voor planning, die meer op psychologische en culturele aspecten van innovatie is gericht.

De indeling van deze bijdrage is als volgt. Eerst volgt een samenvatting van de nieuwe accenten in de planning en het planningsdenken, zoals deze ook in Europa en in Nederland vanaf het eind van de jaren zeventig terug te vinden zijn. In het middengedeelte komt de recente ontwikkeling van de Noordameri-

kaanse stadsplanning aan de orde. Op basis daarvan worden tenslotte een aantal conclusies geformuleerd voor de planningspraktijk, het planningsdenken in het algemeen en de stadsplanologie in het bijzonder.

2. Verschuivingen in de planning en het planningsdenken

De westerse wereld was in de periode 1960-1975 gekenmerkt door een enorme expansie en differentiatie van planning. De bloei van de planningsopleidingen liep hieraan parallel. Er kan worden gewezen op de curricula voor planologie-ruimtelijke planning, bedrijfskunde-bedrijfsplanning en bestuurskunde-overheidsplanning¹. Toch werden al in die periode kritische geluiden geuit over het toenemend streven om de maatschappij doelbewust in te richten, te sturen en te plannen. Deze kritiek was afkomstig van uiteenlopende wetenschappelijke disciplines. Ze drong echter nauwelijks door tot het toenmalig bolwerk van planning in de praktijk en in de wetenschappelijke wereld². De kritiek is te beschouwen als een aanval op het

Samenvatting – Er is in Nederland sprake van een vernieuwde aandacht voor de steden. Het gaat hierbij niet alleen om nieuwe thema's, maar ook om een andere vorm van stedelijke planning. Meer dan in de afgelopen periode worden initiatieven en projecten in de particuliere sector en in de overheidsfeer op elkaar afgestemd. Een pragmatische benadering gaat samen met een meer centrale plaats voor historische, culturele en psychologische gegevens. Deze omslag is kenmerkend voor alle stedelijke concentraties in Europa en de Verenigde Staten. De Verenigde Staten lopen echter in deze ontwikkeling voorop. In deze bijdrage worden aan de hand van een drietal voorbeelden: Philadelphia, San Francisco en Chicago de 'nieuwe' vormen en inhoud van stedelijke planning in beeld gebracht als achtergrond bij het klimaat van stedelijke vernieuwing dat zich in Nederland, met name in Amsterdam en Rotterdam, begint af te tekenen.

A.M.J. Kreukels (1941) is hoogleraar in de planologie aan de Rijksuniversiteit Utrecht en werkzaam bij de vakgroep Stadsstudies van deze universiteit. Publiceerde over wonen, ruimtelijke ordening en planning in het algemeen. Werkt thans aan een publikatie over nieuwe stedelijke ontwikkelingen en het veranderend uiterlijk van de steden aan de hand van een studie van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Adres: Heidelberglaan 2, 3584 CS Utrecht, tel. 030-531904.

ideaal van omvattende, rationele besluitvorming en de ambitie van systematische beleidsvoering, de grondslag van het toenmalige planningsstreven. Het duurde in Europa echter tot het eind van de jaren zeventig, voordat de beperkingen en onvolkomenheid van overheidsbeleid, het grillige karakter van de beleidsinhoud, de eigen dynamiek van maatschappelijke en culturele krachten, de bepalende betekenis van financiële en economische gegevens, in bredere kring werden herkend en erkend. De economische recessie gaf een extra impuls aan het terugkomen op een alles regelende en alles doordringende overheid, verpakt in een ideologie van de welvaartsstaat. De volgende vier stellingen vatten in enigszins abstracte vorm de sindsdien gewijzigde opvattingen over planning samen (Kreukels, 1982).

Stelling 1 – Als een vorm van bestuur en collectieve actie is planning niet een fenomeen sui generis. Planning is gerelateerd aan andere vormen van bestuur en actie, zoals marktprocessen en het alledaags management en beheer. Planning is bovendien in sterke mate afhankelijk van condities die intensiteit en type van nieuwe ontwikkelingen bepalen. Dit alles maakt een rationeel en centraal gecoördineerd beleid bijna onmogelijk en selectief beleid onvermijdelijk (Bolan, 1967).

Stelling 2 – Planning is niet exclusief of zelfs overwegend een overheidsaangelegenheid. Ten onrechte werden de begrippen overheidsplanning en maatschappelijke planning lange tijd aan elkaar gelijkgesteld. Hoewel de overheidsplanning ook weer niet moet worden onderschat, wordt planning in de westerse landen bedreven door een netwerk van organisaties en instellingen in de publieke én particuliere sector. Het uitgangspunt van een niet gesegmenteerde overheidsplanning als synoniem voor maatschappelijke planning is niet realistisch (Chamberlain, 1971).

Stelling 3 – Planning is in de westerse landen vooral tot ontwikkeling gekomen als geprofileerd beleid in een aantal relatief op zich staande beleidsvelden. Drie hoofdcategorieën kunnen worden onderscheiden: (1) planning van infrastructuur en technologie; (2) planning in de economische en financiële sfeer; (3) planning van sociale en culturele voorzieningen. Ondanks wederzijdse beïnvloeding zijn deze drie hoofdcategorieën gekenmerkt door een grote mate van autonomie. Dat geldt ook voor de onderscheiden beleidsvelden binnen deze hoofdcategorieën.

Stelling 4 – De uitgroei van overheid en bestuur in de hedendaagsesamenleving hebben geleid tot een uitgesproken expansie en differentiatie van planning en – hieraan parallel – een groeiende vraag naar coördinatie en ‘overall’ planning. Daarop ontstaat als een natuurlijke reactie het intomen van de ongebreidelde groei van planning c.q. overheidsbeheersing.

Afsluitend kan het huidige planningsklimaat als volgt worden getypeerd: na een periode van overschatting van de mogelijkheden van planning, gerelateerd aan (a) een ambitie van systematische beleidsvorming met behulp van toegepaste wetenschappelijke kennis en (b) een politiek streven naar een alles doordringende zorg vanuit de overheid, is er op dit ogenblik sprake van een grotere terughoudendheid. Dat komt tot uiting zowel in de planningspraktijk als in het planningsdenken. Ook al treft men steeds weer opnieuw pogingen aan tot omvattende planning (bijvoorbeeld versluierd in de sfeer van het datamanagement en nieuwe beleidsmethoden), de huidige hoofdstroming weerspiegelt toch een streven naar een meer pragmatische benadering, een grotere terughoudendheid van de zijde van de overheid. Dit laat meer ruimte voor de eigen initiatieven en bijdragen van organisaties en instellingen in de particuliere sector. Het lijkt erop, dat de economische recessie deze verschuiving eerder heeft versneld dan veroorzaakt. De scheuren in de ideologie en de realiteit van de welvaartsstaat tekenden zich al af, voordat deze recessie intrad. Uit het overzicht van de nieuwe stadsplanning in de Verenigde Staten kan bovendien worden afgeleid, dat het oude regime van de jaren zestig en zeventig niet terugkeert als de economische recessie weer voorbij is. Intussen wordt ook een andere verschuiving zichtbaar: meer aandacht in de beleidspraktijk en in de wetenschap voor historische, (sociaal-)psychologische en culturele aspecten van planning en beleid. Deze heroriëntatie is met name terug te vinden in recente studies binnen de bestuurswetenschappen³.

In 1984, tijdens een studiereis door de Verenigde Staten ontdekte ik – tot mijn verrassing – een nieuwe generatie stadsplanners, die een illustratie vormen van de meer pragmatische en tegelijkertijd meer op de culturele en historische dimensies gerichte planning. Aan de hand van een drietal voorbeelden zal ik nu een indruk geven van de verschuivingen die zich in de Noord Amerikaanse steden op dit ogenblik voordoen.

3. Nieuwe grootstedelijke plannen in de Verenigde Staten: een heroriëntatie

Voorgeschiedenis – Bij een terugblik op de voorafgaande periode is het meest opvallende feit dat in de stadsplanning de ‘technische’ benadering al in de tweede helft van de jaren zestig over haar hoogtepunt is. Het betreft een vorm van planning, waarin de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding centraal staat, resulterend in een toenemende professionalisering en bureaucratisering van de stadsplanning (Hall, 1982). De eerste generatie van ‘masterplans’, vervaardigd in city planning departments vanuit een ‘technisch recept’, wordt in 1968 opgevolgd door een tweede generatie, waarin sociale doelstellingen voorop staan (Boyce, Day, McDonald, 1970). De verschuiving vloeit voort uit de rassenrellen en de sociale onrust in de Amerikaanse steden tegen het eind van de jaren zestig. Het accent komt namelijk te liggen op stadsvernieuwingsprogramma’s voor de meest achtergebleven stedelijke gebieden. De omvattende ‘masterplans’, waarin verkeersdoorbraken en afbraak ten gunste van herinrichting van stadscentra voorop stonden, verdwijnen dan van het toneel. De community-action programs – buurtgerichte plannen waarbij veel ruimte wordt toegekend aan de inbreng van de bewoners – zijn typerend voor de tweede generatie stadsplannen na de tweede wereldoorlog. Hierbij kan worden aangetekend, dat in andere westerse landen (met name in Engeland en Nederland) de ‘technische’ planning tot diep in de jaren zeventig het beeld blijft bepalen. Daarbij wordt teruggegrepen op de systeemtheorie en de rationele beslissingstheorie (McLoughlin, 1969, Chadwick, 1971, Faludi, 1973). Het ‘technische’ karakter wordt hierbij enigszins afgezwakt door inspraak en participatie en door het benadrukken van het proceskarakter van planning. De sociaal gerichte stadsplanning komt in Europa pas goed op gang, als aan deze in de Verenigde Staten een eind komt – in 1975. In dat jaar trok de federale overheid de financiële steun in voor het ‘Model Cities Program’, de belangrijkste bron voor stadsvernieuwing. Het bijna bankroet van de stad New York staat zelfs in verband met het wegvallen van deze gelden van de federale overheid.

De derde generatie naoorlogse stadsplannen beslaat de periode van 1975 tot nu. Centraal staat de economische opleving van de Noordamerikaanse steden, als antwoord op de afname van de stadsbevol-

king, de schrikbarende werkloosheid, de uitgesproken toename van sociale steunverlening en het afnemen van belastinginkomsten in de eerste helft van de jaren zeventig. De herstelprogramma’s richten zich in het bijzonder op de stadscentra en de industriële en commerciële concentraties. Hiermee wordt de periode ingeluid van nieuwe grootstedelijke plannen. Daarbij treedt geleidelijk een verbreding op van de economische infrastructuur naar stedenbouwkundige en culturele aspecten en naar vernieuwingen in het stedelijk wonen (gentrification). ‘Joint-ventures’ tussen de publieke en particuliere sector, herinrichtingsprojecten van gehele stadsgedeelten door ‘corporations’ (projectontwikkelaars), ‘contractual zoning’ (regeling van ruimtegebruik door middel van overeenkomsten), maar ook een nieuwe reeks van (binnen) stadsplannen, zijn typerend voor deze nieuwe stadsplanning⁴.

In tegenstelling tot de vroegere fasen van stadsplanning is de nieuwste fase gekenmerkt door een ‘entrepreneurial style’ (‘ondernemers’aanpak) bij de stedelijke herinrichting en stadsontwikkeling. Geleidelijk verbreedt het programma zich in de jaren tachtig van een eenzijdige aandacht voor economisch herstel naar een stedelijk beleid, waarbij culturele waarden, de historische erfenis, en de plaatselijke gegevens centraal staan. In tegenstelling tot de voorgaande periode wordt dat stedelijk beleid niet meer gezien als een aangelegenheid van de stedelijke overheid alleen, maar als een resultante van een netwerk van organisaties en instellingen in de publieke en particuliere sector. In dat geheel heeft de stedelijke overheid een eigen taak. Dat kan variëren van ‘free enterprise’ met een stedelijke overheid die nauwelijks intervenueert, zoals in Houston, tot een bepalende regie van de zijde van de stedelijke overheid (Boston).

Om deze nieuwe grootstedelijke planning te illustreren heb ik drie voorbeelden geselecteerd: Philadelphia, San Francisco en Chicago. Te zamen vormen ze een aardige afspiegeling van de nieuwe richting, die de stadsplanning vanaf 1975 in de Verenigde Staten is ingeslagen.

Philadelphia – Philadelphia is een geschikt voorbeeld om mee te beginnen. Waarom? Hier is de nieuwe planning methodisch het verst uitgewerkt. De nieuwe planningsmethodologie sluit aan bij het gemengde karakter van planning vanuit de publieke en particu-

liere sector en bij de combinatie van een pragmatische op stedelijke economie én op culturele, psychologische en historische dimensies gerichte planning. De motor hiervan is het Management and Behavioral Science Center (Wharton School) van de Universiteit van Pennsylvania te Philadelphia⁵. In 1980 startte het Philadelphia: Past, Present and Future project bij het Center for Philadelphia Studies, School of Public and Urban Policy van de hiervoor genoemde universiteit. Het project kan worden beschouwd als een try-out voor de nieuwe benaderingswijze zoals ontwikkeld door Ackoff en de zijnen. De belangrijkste drijfveer voor dit initiatief was het economisch herstel van Philadelphia, dat evenals andere Noordamerikaanse steden geconfronteerd werd met een enorme terugval in bevolking en verzwakking van de economische basis. De nieuwe aanpak wordt in één van de rapporten als volgt omschreven: 'Een drie-fasenproces, uiteenvallend in (1) discussies en meningsvorming overal in de stad, zodat er in Philadelphia een consensus ontstaat, (2) doordachte beleidskeuzen en (3) feitelijke acties' (Hershberg, Rubin, 1982). Als belangrijkste doelstellingen gelden: (a) het formuleren van samenhangende strategieën, om hiermee het beleid in een breed spectrum van beleidssectoren meer op elkaar af te stemmen (een onderzoekstaak); (b) het mobiliseren van individuen, organisaties en instellingen in de stadsregio met het oog op adoptie van de beleidsdoelstellingen en garanties voor de beleidsuitvoering (een beleidstaak).

De drie fasen van het Philadelphia: Past, Present and Future project hebben de volgende invulling gekregen:

Fase 1: De taakgroepaanpak (maart tot september 1981). Deze fase was geconcentreerd op het aangeven van de stand van zaken in de stad en de stadsregio op de vooravond van het driehonderdjarig bestaan van Philadelphia. Dat gebeurde door middel van een sectorwijze verkenning van de belangrijkste vraagstukken en beleidsthema's. De taakgroep vormde een centraal bestanddeel van de nieuwe aanpak. De bedoeling was met deze opzet de meest uiteenlopende vertegenwoordigers van de stad (zakenleven, stedelijke politiek, bedrijfsleven, buurten, universiteit en andere belangengroepen) bij het project te betrekken. Er waren taakgroepen voor stimulering van de stedelijke economie, rassenvraagstukken, armoede, werkloosheid, huisvesting, de directe woonomgeving in buur-

ten en wijken, onderwijs, financiën, verkeersinfrastructuur, culturele en recreatieve voorzieningen, gezondheids- en sociale voorzieningen, en voor langetermijnontwikkelingen. De resultaten van de verkenningen in de taakgroepen werden vastgelegd in interimrapporten. Hiermee beschikte men over de uitkomsten van fase 1 als proces (de taakgroep fungeerde als een medium om Philadelphia te mobiliseren) en als produkt (de schriftelijke neerslag van de belangrijkste vraagstukken en van nieuwe perspectieven in de jaren tachtig, ingebracht vanuit een netwerk van beleidssectoren). Deze werkwijze dient men niet te verwarren met die van inspraak en participatie, kenmerkend voor de Verenigde Staten in de jaren zestig en voor Europa in de jaren zeventig. Bij de planning met inspraak en participatie wordt de bevolking en het georganiseerd overleg in het algemeen alleen de mogelijkheid geboden te reageren op ontwerp-beleidsprogramma's, die in bestuurlijke kring al zijn geformuleerd. In de taakgroepaanpak worden de ontwerp-programma's geformuleerd binnen het netwerk van stedelijke organisaties en instellingen.

Fase 2: De integratie (oktober 1981 tot juni 1982). Deze fase moest leiden tot een zo onpartijdig en breed mogelijk perspectief voor de verschillende vraagstukken. Hierover wordt het volgende aangetekend: 'De Philadelphia-regio is niet een geïsoleerd verschijnsel. Krachten die elders de situatie bepalen, zijn ook op haar van toepassing. Verder is er de noodzaak van bundeling na opdeling naar afzonderlijke beleidsthema's in fase 1'. De activiteiten van fase 2 gaan terug op de notie, dat het beleidsveld dient te worden beschouwd als een interactief geheel. Zoals de vraagstukken onderling met elkaar samenhangen, zo vragen ook de oplossingsstrategieën een zekere vorm van integratie. Eerst werden experts met een landelijke bekendheid en adviseurs uit Philadelphia om commentaar gevraagd op de interimrapporten, waarmee fase 1 werd afgesloten. Vervolgens werd zeven weken lang een integratieseminar gehouden. Behalve de rapporteurs van fase 1 namen sleutelfiguren uit de beleidspraktijk en uit de wetenschap aan dit seminar deel. De samenhang in verscheidenheid aan vraagstukken en beleidsthema's stond bij de bijeenkomsten voorop. Vervolgens werden opdrachten verstrekt voor het schrijven van essays over enkele centrale thema's, bij voorbeeld Mandelbaum, 1984 (zie ook: Cybriwsky, Reiner, 1982). Uiteindelijk mondde dit

alles uit in het kernthema: om economisch levensvatbaar te blijven in een periode met snelle veranderingen zal Philadelphia een klimaat moeten bieden, waarin innovatie optimale kansen krijgt. Zeven onderdelen van stedelijke innovatie werden vastgesteld: technologie, ruimtelijke inrichting en stedenbouwkundige vormgeving, risicodragend kapitaal, kleine ondernemingen, netwerken en interorganisatorische relaties, communicatievoorzieningen en stedelijk bestuur en regelgeving. Zogenaamde 'Ensembles', aanjaaggroepen, kregen vervolgens de opdracht om voor deze onderdelen programma's te ontwikkelen ter verbetering van het innovatieklimaat. De uitkomst van fase 2 werd vastgelegd in: 'A Philadelphia Prospectus and its Philadelphia Investment Portfolio'.

Fase 3: *Tijd voor actie* (september 1982 tot voorjaar 1983). De eindrapportage van fase 2 werd in oktober 1982 in een 'Tercentenary Conference' aan het brede publiek gepresenteerd. Fase 3 bevatte de vertaling van de beleidsvoorstellen en programma's in concrete projecten. Het ging er hier vooral om, dat organisaties, instellingen en sleutelfiguren in de stad hun schouders zetten onder de onderscheiden taakstellingen en zo de innovatiestrategie projectgewijs tot uitvoering brachten.

Uit deze beschrijving van de Philadelphia-strategie blijkt, dat het zwaartepunt ligt bij het creëren en mobiliseren van netwerken, die in de stad en de stadsregio de vernieuwing moeten dragen. Planning is hier niet meer hoofdzakelijk geconcentreerd bij een afdeling in het stedelijk overheidsapparaat. Daarvoor in de plaats treedt een ad-hoc groep (de stuurgroep van het Philadelphia: Past, Present and Future project), die het netwerk voor stedelijke vernieuwing tot leven brengt. Op deze manier treden taakgroepen, het integratieseminar en 'Ensembles' in de plaats van de gebruikelijke werkwijze van het City Planning Department. Planners en andere specialisten verdwijnen bij deze werkwijze niet helemaal van het toneel: van een centrale rol in de traditionele planning verschuift hun bijdrage naar ondersteuning van het proces van meningsvorming en initiatieven in het netwerk van stedelijke vernieuwing. Op verzoek brengen zij hun expertise in en leveren onderzoeksgegevens aan dat netwerk. Ook de afstemming op de specifieke situatie en de historische achtergrond van Philadelphia is in deze nieuwe aanpak herkenbaar⁶. Men maakt bij het mobi-

liseren van het stedelijk netwerk gebruik van krachtige symbolen (het driehonderdjarig bestaan van Philadelphia). Veel moeite werd gedaan om het vernieuwingsbeleid door middel van culturele en psychologische processen reliëf te geven. In het bijzonder werd gelet op het wervend karakter van begrippen, slogans en beelden. Zo kregen in de stedelijke discussie sterke en zwakke kenmerken van Philadelphia de volle aandacht. 'Hot issues' vormden het uitgangspunt van de meningsvorming. Concepties en beelden, die in de stad leefden of tot ontwikkeling kwamen, werden benut als aanknopingspunten voor de vernieuwingsstrategie. De strategie zelf werd uiteindelijk gepresenteerd als de 'centrale opgave' en uitdaging voor de stad Philadelphia. Hetzelfde geldt voor de concrete projecten. Ook hier kreeg het wervend karakter van de vernieuwingsactiviteiten veel aandacht. De ruimtelijke inrichting en stedenbouwkundige vormgeving werden tenslotte weergegeven in een tot de verbeelding sprekend patroon van 'commons' (publieke ruimten) en 'gateways' (hoofdverbindingssassen, die het stadscentrum en de stad met de omgeving verbinden).

San Francisco – San Francisco staat bekend om haar stadsplanning. In geen andere Noordamerikaanse stad is het stedenbouwkundig karakter en de ruimtelijke inrichting zo'n belangrijk onderwerp in de stedelijke politiek. Het integrale stadsplan van 1971-1974 is daar een voorbeeld van (Jacobs, 1978). Toch is dat plan nog kenmerkend voor die periode. Het is vooral het produkt van het City Planning Department onder de krachtige leiding van Alan Jacobs. Als zodanig vormt het een contrast met de hiervóór beschreven netwerkbenadering in Philadelphia. Overeenkomstig het karakter van de stadsplanning in de jaren zeventig stond ook het sociale element sterk op de voorgrond: aandacht voor de woon- en leefsituatie vooral van de sociaal zwakkeren kwam tot uiting in een buurtgerichte planning. De economische ontwikkeling in San Francisco moest zich in meer dan een opzicht voegen naar deze beleidsprioriteit van huisvesting, woonmilieu, aangevuld met milieubescherming, adequate watervoorziening en verkeersverbindingen (Perloff, 1980).

Het nieuwe binnenstadsplan van 1983, onlangs definitief vastgesteld, illustreert ook voor San Francisco de omschakeling naar een 'entrepreneurial' planning. Dit komt onder meer tot uiting in de parallel lopende

voorbereiding van het binnenstadsplan door de stedelijke overheid en van een strategisch plan voor San Francisco door de Kamer van Koophandel. Deze laatste werd bij haar initiatief ondersteund door het adviesbureau Andersen and Co., een firma met een reputatie voor toepassing van strategische planning in de steden (Hudak, z.j.). De politieke betrokkenheid bij de voorbereiding van het nieuwe binnenstadsplan was evenals bij het stadsplan 1971-1974 geprononceerd. Een belangrijke rol hierbij speelde de stedelijke 'conservation movement'. Dit is een belangengroep die zich actief inzet voor de bescherming van het stedelijk leefmilieu en die in San Francisco een krachtige lobby vormde tegen de ongebreidelde groei in het stadscentrum.

Echter ook de commerciële en industriële sector lieten zich niet onbetuigd. De betrokkenheid bij het wel en wee van San Francisco blijkt heel duidelijk uit het hierboven genoemde strategische plan van de Kamer van Koophandel met de veelzeggende titel 'Making a Great City Greater' (1983). Dit plan blijft niet beperkt tot de onmiddellijke en directe zakelijke belangen, maar verwijst ook naar meer algemene onderwerpen, van belang bij de verdere vernieuwing en expansie van San Francisco. Opvallend is, dat in de ad hoc-groep, die vanuit de Kamer van Koophandel het strategisch plan voorbereidde, vermaarde ondernemingen en instellingen door de president of voorzitter zelf vertegenwoordigd zijn (bijvoorbeeld de Transamerica Corporation en de Bank of America). Op het werkniveau stelden diezelfde ondernemingen hun expertise en accommodatie ter beschikking voor de voorbereiding en uitvoering van de vernieuwingsstrategie. Evenals in Philadelphia is in San Francisco sprake van een gemengde aanpak vanuit de publieke en particuliere sector. Het belangrijkste verschil is de geprononceerde regievoering vanuit de stedelijke overheid in het verlengde van een opvallende politieke betrokkenheid van organisaties, instellingen en burgers bij de stadsontwikkeling. Het eigen plan van de Kamer van Koophandel en de politieke lobby van de Conservation Movement, die succesvol opereerde voor het kwaliteitsbehoud van de stad, zijn tekenend voor dit politieke klimaat.

De eigen karakteristiek van San Francisco en de historische achtergrond van de stad hebben in het nieuwe binnenstadsplan veel aandacht gekregen. Het resultaat (een geleiding van de kantooerexpansie in de

binnenstad met optimale garanties voor de stedenbouwkundige en architectonische erfenis van de stad) heeft blijkens de reacties in de Noord Amerikaanse pers en vaktijdschriften San Francisco een prolongatie opgeleverd van een stad met een hoogwaardige stadsplanning. De binnenstadsontwikkeling is gebaseerd op een subtiel evenwicht tussen de krachten, die bepalend zijn voor de enorme expansie van de kantoorsector, en het behoud van het stedelijk erfgoed. Concreet komt het er op neer dat er een bouwverbod bestaat op lokaties waar het stedelijk karakter van San Francisco er ernstig onder zou lijden. Buiten die lokaties en geconcentreerd bij Market Street krijgen de nieuwe investeringen in extreme hoogbouw alle kansen. De slogan 'Making a Great City Greater' van het strategisch plan geeft eveneens de tweepoligheid van aandacht voor economische vernieuwing en zorgvuldigheid ten aanzien van het cultuurerfgoed goed weer. Verder is een opvallend kenmerk van de nieuwe stadsplanning in San Francisco het selectieve karakter. Zo beperkt het binnenstadsplan zich hoofdzakelijk tot het vastleggen van de ontwikkelingszone voor nieuwe bouw en van de beschermde lokaties. De bouw- en welstandsnormen concentreren zich op twee vereisten: de vormgeving van de top van de wolkenkrabbers en het doorlaten van zonlicht tussen de extreme hoogbouw. Stedenbouwkundig concentreert het plan zich op de publieke ruimten. Hiervoor trok men zelfs één van de weinige externe adviseurs aan. Het betreft William W. Whyte, intussen op dit terrein een autoriteit in de Verenigde Staten (Whyte, 1980). Andere thema's, die in de marge meespelen zijn verkeersverbindingen in de stadsregio (San Francisco Bay Area), huisvesting in San Francisco en woonmilieus in diverse buurten. Deze inhoudsomschrijving verschilt opvallend van die van de klassieke omvattende masterplans (Adams, 1984, Williams, 1984).

Er is nog een kenmerk van de nieuwe stadsplanning in San Francisco dat de aandacht verdient. Dat betreft het instrument van zonerings, ingezet bij de uitvoering van het binnenstadsplan. Ook hier komt het nieuwe planningsklimaat te voorschijn. De vastgoedsector wordt niet aan het plan gebonden door middel van bindende voorschriften, maar er komen onderhandelingen uitmondend in overeenkomsten waarbij de stedelijke overheid compensaties biedt of vervangende ontwikkelingsmogelijkheden beschikbaar stelt (Transferable Development Rights, TDR). Met deze

TDR worden ontwikkelingsrechten in beschermde gebieden afgekocht door middel van ontwikkelingsrechten op andere lokaties (Smith, 1980, Williams, 1984).

Chicago – Chicago speelde in de tweede helft van de negentiende eeuw, de beginperiode van de Noord-amerikaanse stadsplanning, een pioniersrol. De 'Sanitary Reform'-beweging, de 'Social Settlements'-beweging en de 'City Beautiful'-beweging tekenen zich in Chicago duidelijk af bij de overgang van de negentiende naar de twintigste eeuw⁷. Het hoogtepunt vormt het Chicago-plan van Daniel Burnham in 1909, internationaal erkend hoogtepunt uit de beginperiode van stadsplanning (Wrighley, 1983). De Universiteit van Chicago was tussen 1947 en 1956 de eerste instelling voor hoger onderwijs die een algemene planningsopleiding aanbood. Het was de bakermat van vooraanstaande planners, die in de naoorlogse praktijk- en wetenschapswereld van de Verenigde Staten het beeld bepaalden (Sarbib, 1983). Deze planningstraditie van Chicago kwijnde echter weg. Onder het regime van burgemeester Dailey verdween in de jaren zestig en zeventig de stadsplanning zo goed als van het toneel. Zoals elders is er niettemin in Chicago in de jaren tachtig sprake van een nieuwe opleving. Het 'Map 2000 Metropolitan Area Plan for the Year 2000' (1982), een initiatief van het planningsbureau van de Regional Metropolitan Housing and Planning Council kan worden beschouwd als het begin van deze opleving. Het accent lag in dit plan op de stedelijke infrastructuur (waterleidingssysteem, rioleringsstelsel, wegen en bruggen en verkeersverbindingen). Met de vernieuwing van de infrastructuur hoopte men na de terugval in de jaren zeventig de economische heropleving van Chicago te ondersteunen. Hetzelfde motief lag ten grondslag aan het 'Chicago 1992 Comprehensive Plan' (1982), dat onder burgemeester Jane M. Byrne als equivalent van het stadsregionale plan door de stad Chicago werd gepubliceerd. Dit stadsplan van 1982 kwam vooral voor rekening van de omvangrijke planningsafdeling (± 600 medewerkers) van de stad Chicago. Beide plannen zijn een combinatie van de 'technische' en 'sociale' planningstradities van respectievelijk de eerste en tweede generatie naoorlogse stadsplanning.

In 1984 schakelt ook Chicago om naar de derde generatie stadsplanning. Hierin heeft burgemeester

Harold Washington een belangrijk aandeel. De 'entrepreneurial style' maakt haar entree, maar wel in een versie, afgestemd op de specifieke situatie en verhoudingen in deze stad. De slogan van het Chicago Development Plan (1984), 'Chicago Works Together', brengt dat tot uitdrukking. Harold Washington presenteerde dit programma als een reactie op de coalitie van stadsregionale planners en de financiële en commerciële wereld van Chicago. Deze coalitie was een pleitbezorger voor een ingrijpende uitbreiding van het stadscentrum zuidwaarts langs het Lake Michigan. Deze uitbreiding gold als de belangrijke voorzet voor de Wereldtentoonstelling die voor 1992 in Chicago gepland is. Aan de effecten van deze uitbreiding voor een aantal woonwijken met hoge werkloosheid en lage inkomens was men echter voorbijgegaan. Het Chicago-plan van 1984 beoogde een tegenwicht te zijn voor deze eenzijdige ontwikkelingsstrategie. Er werd gestreefd naar een evenwichtige groei van de stad en van het stadscentrum met meer nadruk op de werkgelegenheid en gelijke verdeling van de belastingdruk. Om dat te bereiken werd gekozen voor 'joint ventures' (samenwerkingsverbanden van de publieke en particuliere sector) in het verlengde van het stadsplan. Met deze nieuwe aanpak werd de planningsafdeling van de stad op een zijspoor gerangeerd. Harold Washington benoemde een ad hoc-team van drie top-experts als centraal punt voor de vernieuwing van Chicago.

Evenals in San Francisco is ook het nieuwe plan van Chicago een subtiel compromis, hier tussen de commerciële en financiële wereld (stedelijke heropleving) én de kwetsbare bevolkingsgroepen (huisvesting en werkgelegenheid). Het succes van de nieuwe strategie hangt in sterke mate af van de stabiliteit in de politieke verhoudingen te Chicago en van de uiteindelijke inhoud van de overeenkomsten tussen het stadsbestuur en de particuliere sector. De Wereldtentoonstelling 1992 is de magneet van de vernieuwing, die zich ook in Chicago in toenemende mate verbreedt van zuiver economische opgaven naar kunst, cultuur en wetenschap. Chicago kan bogen op een lange en geprofileerde traditie in deze laatste sectoren. Dat betreft in het bijzonder de architectuur en stedenbouw. Met New York geldt Chicago op dit ogenblik als de belangrijkste representant van de nieuwe grootstedelijke architectuur. Deze architectuur heeft het centrum van Chicago vanaf de tweede helft van de jaren zeventig een geheel nieuw uiterlijk verschafte.

Omdat in Chicago de bescherming van zwakkere groepen een centrale plaats heeft gekregen bij de stedelijke vernieuwing, zou men misschien hebben verwacht dat daarvoor teruggegrepen zou zijn op een overheidsprogramma, waarin de overheid buiten de economische markt om de nodige voorzieningen biedt. Deze traditionele aanpak is, zoals hiervoor aangegeven, bewust niet gekozen. Naar aanleiding van het Chicago-plan van 1984 heeft Norman Krumholz, één van de meest succesvolle planners in de sociale georiënteerde aanpak van 1968-1975, de keuze in Chicago van een 'entrepreneurial style' van zijn kant ondersteund als de meest adequate beleidsvorm voor de bescherming van zwakke belangen in de komende jaren. Krumholz ziet geen weg terug naar een alles bepalende overheidsplanning en onderschrijft de filosofie achter het Chicago-plan, waarbij in een gemengd programma van de publieke en particuliere sector de overheid garanties heeft ingebouwd voor de zwakke belangen.

De Verenigde Staten: 'The state of the art' – De drie hiervoor beschreven voorbeelden staan niet op zich. Intussen bepaalt de 'entrepreneurial style' het huidige beeld van de stadsplanning in Noord-Amerika. De American Planning Association (APA) heeft het nodige gedaan voor de verspreiding en introductie van de nieuwe aanpak. Min of meer geslaagde toepassingen, ook in middelgrote steden, werden ten voorbeeld gesteld⁸. Een recent nummer van *Planning* (het vakblad van de APA) was zelfs gewijd aan de nieuwe strategische stadsplanning (So, 1984). In dit nummer treft men ook een eerste overzicht van literatuur en documentatie aan⁹. Andere grote steden, waarvan naast de drie beschreven voorbeelden een belangrijke vernieuwingsimpuls is uitgegaan, zijn: Boston (een voorloper), New York en Baltimore (parallel aan de drie hier beschreven voorbeelden).

Dit overzicht van de nieuwe ontwikkelingen in de Noordamerikaanse stadsplanning leert, dat juist in deze nieuwe 'entrepreneurial style' het eigen karakter van elk plan geprononceerd is en de verschillen tussen de steden onderling qua inhoud en vorm van planning opvallend zijn. De voorbeelden van Philadelphia, San Francisco en Chicago spreken duidelijke taal. Politieke verhoudingen, specifieke vraagstukken, voorgeschiedenis en couleur locale komen meer dan voorheen in de stadsplannen tot uiting.

Ter afsluiting zal ik deze recente ervaringen in de Verenigde Staten benutten voor algemene conclusies over de planningspraktijk en het planningsdenken (de planologie daarbij inbegrepen) in de komende periode.

4. Planningspraktijk, planningsdenken en planologie in de komende jaren

Planningspraktijk – De belangrijkste conclusie uit het voorgaande is de nauwe relatie tussen inhoud en vorm van planning én de hoofdkenmerken van de drie onderscheiden naoorlogse perioden. De overgangen van een 'technische' naar een 'sociale' en nu naar een 'entrepreneurial' stijl zijn scherp en in het algemeen abrupt. Het sociale, culturele en politieke klimaat, dat kenmerkend is voor elke periode, dicteert in verregaande mate de agenda van stadsplanning en de voorzieningen, die ervoor in het leven worden geroepen of weer worden afgeschaft. De opkomst, bloei en nu terugval van de City Planning Departments spreekt voor zich. Daarbij moet worden aangetekend, dat de erosie van deze planningsafdelingen al begint in de periode van de Community Action Programs, waarbij een buurtgerichte aanpak voorop stond en de bewoners hun eigen inbreng hadden. Bij de huidige fase van stedelijke vernieuwing verschuift het zwaartepunt daadwerkelijk van de planningsafdelingen van de stedelijke overheid naar het netwerk van organisaties en instellingen in de stad.

In dit nieuwe maatschappelijke klimaat wordt planning steeds minder gehanteerd als instrument van coördinatie en steeds meer als instrument, dat kan worden ingezet bij herstructurering en vernieuwing. Op de vooruitgeschoven posten van de nieuwe stadsplanning in de Verenigde Staten valt op, dat deze vernieuwing eerst wordt opgevat als economisch herstel, maar zich geleidelijk in de jaren tachtig verbreedt tot culturele en sociale waarden. Ook waar het om gaat om sociale waarden (nu niet beperkt tot huisvesting of sociale voorzieningen maar uitgebreid tot werkgelegenheid), blijft de rol van de overheid, hoe vastberaden haar interventie ook is, bescheiden. Van een weg terug naar een omvattende overheidszorg, waarbij de economische marktprocessen worden omzeild, blijkt geen sprake. Daarvoor in de plaats treden onderhandelingen tussen de publieke en particuliere sector: het gaat dan om doortastendheid en creativiteit bij de confrontatie van uiteenlopende belangen. De stedelijk-

ke overheid maakt slechts daar waar dat per se vereist is, gebruik van dwingende regelingen. Zij beseft meer dan vroeger, dat in het marktverkeer in potentie voorzieningen aanwezig zijn voor sociaal zwakkere of voor kwetsbare belangen. De overheid kan zich in een aantal gevallen verlaten op deze voorzieningen, of volstaan met impulsen voor het in werking zetten van deze voorzieningen.

Wellicht heeft de nieuwe strategische planning, voor een deel afkomstig uit de bedrijfssector, de ondertoon van de zoveelste nieuwe mode. Ook het accent op een pragmatisch beleid is tijdgebonden. Toch heeft de omschakeling een diepere betekenis. Het begrip planning verandert wezenlijk (Kreukels, 1981). Dit komt nog het duidelijkst naar voren in de versie van strategische planning, zoals ontwikkeld door het Management and Behavioral Center te Philadelphia. Planning wordt hier niet meer in eerste instantie geassocieerd met verwetenschappelijking en rationaliteit van beleid. Daarvoor in de plaats treedt een pakket van 'ideeën, vondsten, inzet, betrokkenheid, trends'; kortom, culturele en psychologische aspecten van vernieuwing zijn bepalend voor de nieuwe planning. De belangstelling gaat in een dergelijk klimaat minder uit naar wetenschap, expertise en onderzoek dan naar concepties (opvattingen, beeldvorming, percepties) en opties (de motieven en aspiraties als grondslag van de vernieuwingsstrategieën). Daarbij neemt het besef toe, dat deze concepties en opties verspreid zijn over de (stedelijke) samenleving, organisaties, instellingen en bewoners, en niet het privilege vormen van een kleine intellectuele elite, laat staan wetenschappelijke elite. De noodzaak van coördinatie en van systematiek komt overigens niet te vervallen: fase 2 van het Philadelphia-project was daar zelfs in belangrijke mate op geconcentreerd. Zij zijn onontkoombaar in de huidige complexe en snel veranderende (stedelijke) samenleving. De overheid kan er niet buiten, en evenmin grote ondernemingen en instellingen in de particuliere sector. Hanf en Scharpf (1978) en Scharpf en Schnabel (1978) geven ons hier een houvast. Zij verwijzen naar een coördinatie, waarbij selectiviteit en aanpassingen in de tijd voorop staan. Dit gaat terug op een groter besef van beperkingen en ambiguïteit, die elk beleid kenmerken. Dit resulteert vanzelf in een afname van omvattende planning vanuit één beleidscentrum. Het verwijst naar een planning in de vorm van een reeks van afgebakende programma's

en projecten. Deze programma's komen voort uit het netwerk van organisaties, instellingen in de publieke en particuliere sector (vergelijk: Mintzberg, 1979, Peters, Waterman, 1982).

Ook al wordt het wetenschappelijk karakter van beleidsvorming, waarmee men planning gewoonlijk associeert, sterk gerelativeerd, het wordt niet volledig terzijde geschoven. Het komt neer op een groter realisme, waarbij gedragsaspecten, communicatie, culturele en sociale waarden, stromingen en trends meer in het middelpunt komen te staan. Het accent ligt nu op de ondersteunende en zelfs dienstverlenende rol van de wetenschap en techniek (Argyris, Schon, 1978, Bolan, 1980, Lindblom, Cohen, 1980, Self, 1981). Deze verschuiving heeft gevolgen voor de tradities van beleidsanalyse en beleidsevaluatie. Daar ligt het zwaartepunt bij 'objectieve' registratie van elementen en effecten van beleidsprogramma's. Bij de nieuwe planning wordt veel meer een beroep gedaan op de creativiteit, de vindingrijkheid, de ervaringen, het inzicht in het veld. Het gaat daarbij om beleidskeuzes, die tot stand komen binnen en tussen organisaties in de (stedelijke) samenleving. Professionele expertise, methoden van beleidsvorming en onderzoek krijgen slechts betekenis voor zover ze aansluiten bij dit primaire platform van initiatief (Hudson, 1979, Bolan, 1980).

Voor het openbaar bestuur heeft dit belangrijke consequenties: het fixeren van planning in afzonderlijke afdelingen en de toevlucht tot afzonderlijke planningswetgeving verliezen hun betekenis. Daarvoor in de plaats treedt per beleidsveld een meer algemeen pakket van regelingen en voorzieningen, waarvan planning een onderdeel vormt. De netwerken tussen de publieke en particuliere sector in elk beleidsveld zijn hierbij een belangrijk gegeven. Bij het verkeer in deze netwerken nemen overeenkomsten en contracten steeds meer de plaats in van dwingende voorschriften. Deze verschuiving vraagt een aanpassing van het huidige administratieve recht. Zo stuit men op de noodzaak van garanties voor derden, daar waar de publieke sector en de particuliere sector overeenkomsten aangaan. In de Verenigde Staten is deze ontwikkeling in het recht al verder gevorderd en heeft daar zelfs geleid tot een rechtstheoretische analyse van het overeenkomstenrecht (Frug, 1984).

Zoals uit het voorgaande overzicht van de stadsplanning valt af te lezen, is ook in de praktijk van de

zonering de beleidsvoering door middel van onderhandelingen, het verstrekken van bonussen, het bieden van compensaties gemeengoed geworden: 'contractual zoning'. Hetzelfde soort aanpassing van het administratief recht is vereist voor de nieuwe 'partnerships' en 'joint ventures' van de publieke en particuliere sector. Al deze nieuwe vormen, waarmee de initiatieven en de ingrepen veel meer verspreid raken, doen vanzelf de behoefte ontstaan aan een algemene beleidsvisie, waaraan de belangrijkste vernieuwingen en investeringen hun houvast kunnen ontleen. Zo ontstaat voor het eerst vanuit de stedelijke samenleving zelf een natuurlijke behoefte aan een algemeen stadsplan als kader voor een grote verscheidenheid aan projecten en programma's. Dat is wellicht het meest opvallende kenmerk van de nieuwe stadsplannen zoals bijvoorbeeld die van San Francisco en Chicago.

Zo raakt stadsplanning weer meer rechtstreeks verbonden met sociale stromingen en met diverse belangen in de stad, zoals dat aan het begin van deze eeuw het geval was. Toch betekent dit niet de terugkeer naar een laissez-faire beleid na een lange periode waarin de overheid een steeds meer dominante rol is gaan spelen. De eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid van de overheid krijgt gestalte in gewijzigde vormen van interventie: dat wordt met de voorbeelden San Francisco en Chicago geïllustreerd. Niettemin blijkt bij deze verschuivingen het streven naar een directieve planning een taai tendentie, die steeds weer vanuit de politiek en vooral vanuit de overheidsbureaucratie nieuw leven wordt ingeblazen. Ook de wetenschap blijft hier hand- en spandiensten verlenen, ondanks het besef van het oneigenlijke van dit streven en ondanks de waarschuwingen voor de negatieve effecten. Ook met deze ambivalentie zal in de komende jaren rekening moeten worden gehouden¹⁰.

Het planningsdenken – De planningsopleidingen zijn over hun hoogtepunt heen (Mandelbaum, 1980). Zo concentreren de planologieopleidingen zich weer – zoals vanouds – op inhoudelijke thema's: ontwikkeling van stadscentra, publieke ruimten, nieuwe verstedelijkingspatronen, stedelijk leefmilieu in relatie met gesegmenteerde woon- en werkgebieden, technologische en economische ontwikkelingen in relatie met herinrichting en expansie van steden (Castells, 1983, J. Jacobs, 1984). Planning als een op zich staand ver-

schijnsel raakt op de achtergrond. Deze verschuiving in onderwijs en onderzoek loopt parallel met de omslag in de praktijk na de hausse van planning in de jaren zestig en zeventig.

Waar de bestuurlijke studie van planning en beleid wordt voortgezet, valt op dat de historische, culturele en sociaal-psychologische aspecten meer aandacht krijgen, zoals dat ook in de planningspraktijk gebeurt. In de bestuurswetenschappen, bedrijfskunde en planologie worden na een lange periode waarin de 'technische' benadering hoogtij vierde – met als belangrijkste referentiekaders de systeemtheorie en rationele beslissingstheorie (Easton, 1965, Quade, 1975) – nu geleidelijk de bakens verzet naar de gedrags- en cultuurwetenschappen. Overigens was de relatie tussen het planningsdenken en deze laatste disciplines in de jaren vijftig en zestig nog hecht¹¹. Planning en beleid wordt sinds een aantal jaren weer opnieuw geanalyseerd in termen van gedragsprocessen, rolgedrag, sociale netwerken en cultuurpatronen¹². Toch zijn er ook in de tussenliggende periode studies verschenen waarin het accent lag op de psychologische en culturele aspecten¹³. Deze continuïteit en cumulatie verdient de aandacht bij de studies en het onderzoek in de komende periode.

De 'technische' benadering, aansluitend bij de systeemtheorie, de rationele beslissingstheorie of andere omvattende theorieën, heeft niettemin nog steeds een behoorlijke aanhang, met name in het toegepast onderzoek. Formele criteria als consistentie, effectiviteit en efficiency zijn dan doorslaggevend in analyse en aanbevelingen. Ook al zijn de uitgesproken beperkingen van deze benadering en het selectieve karakter van deze invalshoek intussen bekend (Lazarsfeld, 1975, Berlinsky, 1976), de gevestigde belangen in het toegepast beleidsonderzoek en in de overheidsbureaucratie ondersteunen steeds weer nieuwe versies van deze klassieke planningstraditie. Er zijn ook wetenschappers die de vernieuwde belangstelling voor gedragsaspecten en cultuur trachten te assimileren in een analyse van besluitvorming volgens de canon van rationele beslissingen (bijvoorbeeld: Hoogerwerf, 1985). Daarentegen verwacht ik meer van de heroriëntatie, herkenbaar in de Noord Amerikaanse planologie. De studie van psychologische, culturele en historische dimensies van stedelijke vernieuwing en planning vormt daar het waarmerk van een groot aantal publikaties vanaf 1980. Deze paradigmawisseling

komt heel uitgesproken tot uiting in de onlangs gepubliceerde reader: *Cities of the Mind*, van de nestor in de planologie Lloyd Rodwin, in samenwerking met R.M. Hollister. In het bijzonder is te wijzen op de volgende bijdragen in deze bundel; ze zijn representatief voor de vernieuwing van het denken over stedelijke planning: Glazer, *Note on sociological images of the city*; Reiner and Hindery, *City planning: Images of the ideal and the existing city*; Warner, *Slums and skyscrapers: Urban images, symbols and ideology*; Frug, *The city as a legal concept*; Frisch, *Urban political images in search of a historical context*.

Noten

* Deze tekst is een bewerking van een Engelstalige bijdrage voor het Wereldcongres 1985 van de International Political Science Association te Parijs, juli 1985; te verschijnen in: J. Burgers, P. Stoppelenburg (red.), *Stad als Stedelijk Woonerf*.

1. Resp. Chapin, 1965; Ackoff, 1970; Dror, 1971.
2. Het gaat om studies zoals die van de 'New Public Administration' in de Verenigde Staten: Marini, 1971, Ostrom, 1971, Savage, 1974, Waldo, 1971 en meer verspreid: Tenbruck, 1972, Levin, 1972, Seers, Faber, 1972, Nozick, 1974, Van Gunsteren, 1976, Hood, 1976.
3. Voor een overzicht verwijs ik naar Hoogerwerf, 1985 en Frissen, 1985. Deze vernieuwde belangstelling voor cultuur en de historische dimensie is ook herkenbaar in de verwijzing in uiteenlopende wetenschappelijke disciplines naar 'klassieken' zoals Berlin, 1981, Foucault, 1977, Geertz, 1973, 1983. Recent zoeken zelfs op de praktijk betrokken disciplines als de planologie (Bolan, 1980, Krieger, 1981, Rodwin, 1981, Rodwin, Hollister, 1984) en bedrijfskunde (Vergara, Gharajedachi, Ackoff, 1980) aansluiting bij dit nieuwe intellectuele klimaat.
4. De verschuivingen in de naoorlogse stadsplanning in de Verenigde Staten zijn intussen in de literatuur gedocumenteerd (Galloway, Mahayni, 1977, Perloff, 1980, Fainstein en Fainstein, 1984). Dat geldt ook voor de overgangen, beschouwd over een langere periode vanaf de oorsprong van de stadsplanning in de negentiende eeuw (Krueckeberg, 1983).
5. Ackoff werkt daar samen met anderen aan een methodologie met een gedragswetenschappelijke strekking. Het interactieve karakter van planning is voor deze onderzoeksgroep een nieuw en uitdagend studieveld geworden (Vergara, Gharajedachi, Ackoff, 1980).
6. De aanpak is terug te vinden in de verkenningen van de stand van zaken en in de vernieuwingsstrategie (vergelijk de titel van het project: Philadelphia: Past, Present and Future).
7. Beschreven door resp. Peterson (1983), Davis (1983) en weer Peterson (1983).
8. Fort Worth, Texas; Kansas City, Missouri; Fort Collins, Colorado; Prince George's County, Maryland.

9. Als eerste selectie verwijs ik naar: Ferris, 1983, Kiegel III, 1983, Olsen, Eade, 1982, *Strategic Planning Guide for Cities and Counties*, 1984.

10. Sennet, 1970, Nozick, 1974, Hayek, 1979, Hirschman, 1977, 1981, Holland, 1980, 1983, Hood, Wright, 1981.

11. Dat betreft de relatie met de sociologie in Noord-Amerika (Selznick, 1953, Thompson, 1967) en met de Franse sociologie (Crozier, 1965, 1967).

12. Bijvoorbeeld: Anderson, 1979, Young, 1977, Young, Mills, 1978 en nummer 3 van het *Administrative Science Quarterly* van 1983.

13. Hierbij kan worden verwezen naar Mayntz, Scharpf, 1975 (organisatiesociologie), Havelock, 1971 (Sociale psychologie), Axelrod, 1976 (psychologie), Edelman, 1964, 1971 en 1977 (politologie).

Literatuur

- Ackoff, R.L., *A concept of corporate planning*, New York 1970.
- Adams, G.D., A last-ditch effort to save downtown San Francisco, *Planning*, February 1984, p. 4-11.
- Anderson, C.W., The place of principles in policy analysis, *American Politican Science Review*, 73, 1979, p. 711-723.
- Argyris, C., en D. Schon, *Organisational learning: A theory of action perspective*, Mass. 1978.
- Axelrod, R. (e.a.), *Structure of decision: The cognitive maps of political elites*, Princeton University Press, Princeton NJ 1976.
- Berlin, I., *Against the current: Essays in the history of ideas*, Oxford 1981.
- Berlinsky, D., *On systems analysis: An essay concerning the limitations of some mathematical methods in the social, political and biological sciences*, Londen 1976.
- Bolan, R.S., Emerging views of planning, *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 33, no. 4, July 1967, p. 233-246.
- Bolan, R.S., The practitioner as theorist, The phenomenology of the professional episode, *Journal of the American Planning Association*, July 1980, p. 261-274.
- Boulding, K.E., *The image*, Ann Arbor, Michigan 1956.
- Boyce, D.E., N.D. Day en Ch. Mc.Donald, *Metropolitan plan making, an analysis of experience with the preparation and evaluation of alternative land use and transportation plans*, Philadelphia 1970.
- Castells, M., Crisis, planning and the quality of life: Managing the new historical relationships between space and society, *Environment and planning d. society and space*, March 1983, Vol. 1, no. 1, p. 3-21.
- Chamberlain, N.W., Private and public planning, *Public Administration Review*, May/June 1971, p. 382-388.
- Chapin, F.St., *Urban land use planning* (Second Edition), Urbana 1965.

- Chicago 1992, *Comprehensive plan, Goals and policies and ten-year capital development strategies, Draft for discussion*, City of Chicago, Jane M. Byrne, Mayor, 1982.
- Chicago development plan 1984, City of Chicago, Harold Washington, Mayor, 1984.
- Crozier, M., Pour une analyse sociologique de la planification Française, *Revue Française de Sociologie*, Vol. 6, Avril/Juin 1965, p. 147-169.
- Crozier, M., Attitudes and beliefs on national planning; B.M. Gross (ed.), *Action under planning, the guidance of economic development*, New York 1967, p. 281-299.
- Cybrivsky, R.A., en Th.A. Reiner, Philadelphia in transition, *Focus*, Vol. 33, No. 1, September/October 1982, p. 1-16.
- Davis, A.F., Playgrounds, housing and city planning, in: D.A. Krueckeberg (ed.), *Introduction to planning history in the United States*, Center for Urban Policy Research, Rutgers University, New Brunswick 1983, p. 73-86.
- Dror, Y., *Ventures in policy sciences, concepts and applications*, Elsevier, New York 1971.
- Easton, D., *A systems analysis of political life*, New York 1965.
- Edelman, M., *The symbolic uses of politics*, Urbana 1964.
- Edelman, M., *Political language, words that succeed and policies that fail*, New York 1977.
- Edelman, M., *Political language, words that succeed and policies that Fail*, New York 1977.
- Fainstein, N.I., en S.S. Fainstein, *Stages in the politics of urban, Development: New York since 1945*, Paper prepared for a Conference on New York City in the Post-war Period, sponsored by the Social Science Research Council, New York, May 4-5, 1984.
- Ferris, N., Developing a strategic advantage for your community, *Public Management*, July 1983.
- Frisch, M.H., Urban political images in search of a historical context, in: L. Rodwin, R.M. Hollister (eds.), *Cities of the mind*, Plenum Press, New York, Londen 1984, p. 197-232.
- Frissen, P., *Symbolism of governmental policy*, paper for the International Political Science Association World Congress 1985, Paris, July 1985.
- Frug, G.E., The city as a legal concept, in: L. Rodwin, R.M. Hollister (eds.), *Cities of the mind*, Plenum Press, New York, Londen 1984, p. 233-290.
- Foucault, M., *L'archéologie du savoir*; Parijs 1977.
- Galloway, Th.D., en R.G. Mahayni, Planning theory in retrospect: The process of paradigm change, *Journal of the American Institute of Planners*, January 1971, Vol. 43, no. 1, p. 62-71.
- Geertz, C., *The interpretation of cultures, selected Essays*, Basic Books Inc. Publishers, New York 1973.
- Geertz, C., *Local knowledge, further essays in interpretive anthropology*, Basic Books Inc. Publishers, New York 1983.
- Glazer, N., Note on sociological images of the city, in: L. Rodwin, R.M. Hollister (eds.), *Cities of the mind*, Plenum Press, New York, Londen 1984, p. 337-344.
- Gunsteren, H.R. van, *The quest for control, A critique of the rational central-rule approach in public affairs*, John Wiley and Sons, London etc. 1976.
- Hall, P., *Great planning disasters*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles 1982.
- Hanf, K., en F.W. Scharpf (eds.), *Interorganizational policy making: Limits to coordination and central control*, Londen 1978.
- Havelock, R.G., *Planning for innovation*, Ann Arbor 1971.
- Hayek, F.A., *Law, legislation and liberty*, 3 Volumes, Routledge and Kegan Paul, Londen & Henley 1979.
- Hershberg, Th., en M. Rubin, *A Philadelphia prospectus: Overview of the city and introduction to the Philadelphia investment portfolio*, A Century IV Project of the Center for Philadelphia Studies, School of Public and Urban Policy, University of Pennsylvania, 1982.
- Hirschman, A.O., *The passions and the interests*, Princeton University Press, Princeton 1977.
- Hirschman, A.O., *Essays in trespassing, economics to politics and beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1981.
- Holland, S. (ed.), *Beyond capitalist planning*, Blackwell, Oxford 1980.
- Holland, S., *Out of crisis*, Spokesman, Nottingham 1983.
- Hood, C.C., *The limits of administration*, J. Wiley and Sons, Londen etc. 1976.
- Hood, C., en M. Wright, *Big government in hard times*, Robertson, Oxford 1981.
- Hoogerwerf, A., *Policy theory and policy evaluation*, Paper workshop on Policy effects: theories, methods and applications on evaluation research, European Consortium for Political Research, Barcelona, March 25-30, 1985.
- Hudak, J.B., *Strategic planning for large cities*, Arthur Andersen and Co., San Francisco (zonder jaartal).
- Hudson, B.M., Comparisons of current planning theories: Counterparts and contradictions (with comments by T.D. Galloway and J.L. Kaufman), *Journal of the American Planning Association*, Vol. 45, no. 4, 1970, 387-406.
- Jacobs, A.B., *Making city planning work*, Chicago, American Society of Planning Officials, Chicago 1978.
- Jabobs, J., *Cities and the wealth of nations*, Principles of economic life, Random House, New York 1984.
- Kiechel III, W., Corporate strategists under fire, *Fortune*, December 27, 1983.
- Kreukels, A.M.J., The planning debate in the Netherlands: implications of the four background reports in the WRR

- Preliminary studies series on approaches to planning, in: *Planning and development in the Netherlands*, Vol. XIV, No. 1, 1982, p. 3-32.
- Kreukels, A.M.J., Developments in strategic planning: An overview, in: H. Voogd (ed.), *Strategic planning in a dynamic society*, Delftsche Uitgevers Maatschappij, Delft 1981, p. 5-13.
- Krieger, M.H., *Advice and planning*, Temple University Press, Philadelphia 1981.
- Krueckeberg, D.A. (ed.), *Introduction to planning history in the United States*, Center for Urban Policy Research, Rutgers University, New Brunswick 1983.
- Lazarsfeld, P.F., The policy science movement, An outsider's view, *Policy Sciences*, vol. 6, no. 5, September 1975, p. 211-222.
- Levine, R.A., *Public planning, failure and redirection*, New York, Londen 1972.
- Lindblom, Ch., The sociology of planning, thought and social interaction, in: M. Bornstein (ed.), *Economic planning East and West*, Ballinger, Cambridge, Mass. 1975, p. 23-67.
- Lindblom, Ch.E., en D.K. Cohen, *Usable knowledge, social science and social problem solving*, Yale University Press, New Haven, Londen 1979.
- Managing downtown public spaces, project for public spaces*, Planners Press, American Planning Association, Chicago 1984.
- Mandelbaum, S.J., *What is Philadelphia? The city as polity*, Paper series of Philadelphia: Past, present and future, 19, and in: *Cities*, February 1984, p. 274-285.
- Mandelbaum, S.J., A complete general theory of planning is impossible, *Policy Sciences*, vol. 12, no. 3, 1980, p. 59-71.
- MAP 2000 Metropolitan area plan for the year 2000*, Metropolitan housing and planning council, Chicago, December 1982.
- Marini, F., *Toward a new public administration, The Minnowbrook perspective*, New York 1971.
- Mayntz, R., en F.W. Scharpf, *Policy-making in the German federal bureaucracy*, Elsevier, Amsterdam etc. 1975.
- Mayor Jane Byrne's task force on high technology development*, Report City of Chicago, October 1982.
- McCarron, J., Is Chicago ready for reform, *Planning*, september 1984, p. 4-10.
- Mintzberg, H., *The structuring of organizations, A synthesis of the research*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, NJ 1979.
- Nozick, R., *Anarchy, state and utopia*, New York 1974.
- Olsen, J.B., en D.C. Eade, *The game plan: Governance with foresight*, council of state planning agencies, Washington DC 1982.
- Ostrom, V., *The intellectual crisis in public administration*, University of Alabama Press, 1971.
- Perloff, H.S., *Planning the postindustrial city*, The planners press, American Planning Association, Washington, Chicago 1980.
- Peters, Th.J., en R.H. Waterman jr., *In search of excellence, lessons from America's best-run companies*, Harper and Row, New York 1982.
- Peterson, J.A., The city beautiful movement, forgotten origins and lost meanings, in: D.A. Krueckeberg (ed.), *Introduction to planning history in the United States*, Center for Urban Policy Research, Rutgers University, New Brunswick 1983, p. 40-57.
- Peterson, J.A., The impact of sanitary reform upon American urban planning – 1840-1890, in: D.A. Krueckeberg (ed.), *Introduction to planning history in the United States*, Center for Urban Policy Research, Rutgers University, New Brunswick 1983, p. 13-39.
- Philadelphia investment portfolio, Philadelphia: Past, present and future*, A project of the Center for Philadelphia Studies, School of Public and Urban Policy, University of Pennsylvania (zonder jaartal).
- Quade, S.E., *Analysis for public decisions*, New York 1975.
- Reiner, Th.A., en M.A. Hindery, *City planning: Images of the ideal and the existing city*, in: L. Rodwin, R.M. Hollister (eds.), *Cities of the mind*, Plenum Press, New York, Londen 1984, p. 133-147.
- Rodwin, L., *Cities and cities planning*, Plenum Press, New York, Londen 1981.
- Rodwin, L., en R.M. Hollister, *Cities of the mind, images and themes of the city in the social sciences*, Plenum Press, New York, Londen 1984.
- San Francisco's strategic plan: Making a great city greater*, Arthur Andersen and Co., February 1982.
- Sarbib, J.L., The University of Chicago Program in Planning; A Retrospective Look; In: *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 2, no. 2, Winter 1983, p. 77-81.
- Savage, P., Dismantling the administrative state, *Political Studies*, Vol. 22, no. 2, June 1974, p. 147-157.
- Scharpf, F.W., en F. Schnabel, Durchsetzungsprobleme der Raumordnung im Offentlichen Sektor; In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 1, 1978, p. 29-48.
- Seers, D., en M. Faber (eds.), *Crisis in planning*, Londen 1972.
- Self, P., Planning, rational or political? In: P.R. Baehr, B. Wittrock (eds.), *Policy analysis and policy innovation*, Londen 1981, p. 219-236.
- Selznick, P., *TVA and the grass roots*, Sec. Printing, Berkeley 1953.
- Sennett, R., *The uses of disorder, personal identity and city life*, New York 1970.

(Vervolg op p. 332)

Vervolg noten van p. 323)

Smith, H.H., *The citizen's guide to zoning*, American Planning Association, Planners Bookstore, Chicago 1980.

So, F.S., Strategic planning: Reinvesting the wheel? *Planning*, February 1984, p. 16-21.

Strategic planning guide for cities and counties, Public Technology Inc., Washington DC 1984.

Tenbruck, F.H., *Zur Kritik der planenden Vernunft*, Freiburg, München 1972.

Thompson, J.D., *Organizations in action, social science bases of administrative theory*, New York 1967.

Vergara, J. Charajedachi en R.L. Ackoff, *A guide to interactive planning*, University of Pennsylvania, Wharton School, Philadelphia 1980.

Vickers, G., *The art of judgement: A study of policymaking*, Londen 1965.

Waldo, D., *Public administration in a time of turbulence*, New York 1971.

Warner, S. Bass jr., Slums and skyscrapers, urban images,

symbols and ideology, in: L. Rodwin, R.M. Hollister (eds.), *Cities of the mind*, Plenum Press, New York, Londen 1984, p. 181-195.

White, M., L. White, *The intellectual versus the city*, Cambridge, Harvard University Press, 1962.

Whyte, W.H., *The social life of small urban spaces*, The Conservation Foundation, Washington DC 1980.

Williams, G.A., Fine points of the San Francisco plan, *Planning*, February 1984, p. 12-15.

Wrigley, R.L. jr., The plan of Chicago, in: D.A. Krueckeberg (ed.), *Introduction to planning history in the United States*, Center for Urban Policy Research, Rutgers University, New Brunswick 1983, p. 58-72.

Young, K., 'Values' in the policy process, *Policy and Politics*, 5, 1977, p. 1-22.

Young, K., en L. Mills, *Understanding the 'Assumptive worlds' of governmental 'actors': Issues and approaches*, Paper, School for Advanced Urban Studies, University of Bristol 1978.