

Succes verblindt

OPINIE Martijn Duineveld & Raoul Beunen

De ruimtelijke ordening in Nederland wordt vaak voorgesteld als een succes. Kritiek erop heeft lange tijd weinig aandacht en ruimte gekregen omdat wetenschappers de ruimtelijke ordening dienden en legitimeerden. De crisis dwingt de rol van wetenschap in de Nederlandse ruimtelijke ordening te herzien.

Nederland is beroemd om haar ruimtelijke ordening (RO): een hecht netwerk van overheden, ontwikkelaars en kennisinstututen en de daarmee verbonden ideologieën en praktijken. Het is het land van orde en regelmaat. Een tekort aan natuur wordt opgelost door natuur te maken. Als Nederland dreigt te verzuipen dan worden dijken gebouwd, rivieren verruimd en grondwaterstanden kunstmatig laag gehouden. Alles in goed overleg met natuurbeschermers en agrariërs, en netjes doorgerekend door de ingenieurs van Rijkswaterstaat. Aan deze 'RO-machine' hangt echter een fors prijskaartje. Vele miljarden zijn nodig om ambtenaren, adviseurs, ingenieurs en onderzoekers aan het werk te houden en plannen en beleidsdocumenten om te zetten in ruimtelijke transformaties.

In wetenschappelijke artikelen, vakbladen, in de praktijk en op de universiteit domineert een positief beeld van de Nederlandse RO. De kritiek erop was schaars, afgezien van enkele bijdragen van bijvoorbeeld Maarten Hajer, Wil Zonneveld en recenter, Kristof Van Assche. Er was nochtans voldoende aanleiding voor kritiek, zoals de bouw- en vastgoedfraudes die aan het begin van het millennium zichtbaar werden, lieten zien. Deze fraudezaken werden echter snel afgedaan als het niet goed gecoördineerde, illegale handelen van individuen en bedrijven. Met een nauwelijks aangetast zelfbeeld kon de Nederlandse RO rustig gaan slapen en door dromen over haar eigen succes.

Dankzij de crisis

De economische crisis en de daaraan verbonden vastgoedcrisis hebben de RO afgeremd. Inmiddels is duidelijk dat gemeenten voor miljarden

aan grond hebben gekocht, waarvan het maar de vraag is of die ooit nog voor een goede prijs wordt verkocht. Zo heeft de gemeente Apeldoorn voor 68 miljoen euro moeten afschrijven op de exploitatie van haar grondbedrijf. Veel andere gemeenten zitten met vergelijkbare problemen en kampen met torenhoge grondrenten die zwaar op de begroting drukken. Door de financiële problemen zijn tal van voorheen succesvolle projecten hoofdpijndossiers geworden.

Voorheen succesvolle projecten zijn nu hoofdpijndossiers

Door het stilvallen van de geldmaakmachine verstommen de succesverhalen. Er ontstaat meer ruimte voor diegenen die willen tonen hoe de RO echt werkt. De laatste jaren buitelen journalisten van Zembla en De Slag om Nederland, maar ook wetenschappers en raadscommissies over elkaar heen om verslag te doen van de problemen in de ruimtelijke ordening. Voor het eerst worden vraagtekens gezet bij het groeiparadigma, de verdienmodellen en de rol van de overheid in de RO. Maar de universiteit trok niet als eerste aan de bel. Als de wetenschap de RO niet kritisch genoeg gevolgd heeft, wat was haar rol in de Nederlandse RO dan wel? We bekijken twee voorbeelden.

Casus vastgoed

Het Nederlandse grondbeleid is illustratief voor de blindheid van de RO en het onvermogen van de wetenschap om haar ogen te openen. Planbaten genereerden lange tijd het kapitaal dat fungeerde als de brandstof voor de RO-machine: het belangrijkste verdienmodel was het strategisch omzetten van landbouwgrond naar woonwijken of bedrijventerreinen. Tegelijkertijd werd met strikte regels en plannen heel duidelijk afgebakend waar wel en niet mocht worden gebouwd. Zo werd de markt afgeschermd voor al te veel concurrentie. Door een gebrek aan



Foto: Heidi Linck

alternatieven bleef de belangstelling voor de te ontwikkelen locaties, net als de prijs van grond en vastgoed, hoog. Indirect speelde ook het hypotheekbeleid een belangrijke rol: lenen was fiscaal gunstig, mensen konden maximaal en op twee salarissen lenen en aflossen was nauwelijks nodig.

Door van ruimte een schaars goed te maken, stegen de prijzen van grond, huizen en bedrijventerreinen sinds de jaren negentig enorm. Met forse winsten tot gevolg, voor iedereen die betrokken was, waaronder speculanten, ontwikkelaars, bouwbedrijven, makelaars, banken en overheden. Het is schadelijk dat overheden in dit spel een dubbelrol speelden. Ze konden enerzijds beslissen waar nieuwe ontwikkelingen zouden plaatsvinden; anderzijds waren ze een van de ontwikkelaars die financieel gewin tot doel hadden.

Pervers is ook dat het netwerk van gemeenten, bouwbedrijven en projectontwikkelaars bewust schaarste op de woningmarkt creëerde. Zo

schreef het Financieel Dagblad op 11 april 2013 op basis van het rapport 'Kosten koper': "Het Rijk, gemeenten, projectontwikkelaars en bouwbedrijven hebben jarenlang doelbewust te weinig nieuwe woningen gebouwd. Het in stand houden van schaarste en opbrengst uit de verkoop van nieuwbouwhuizen waren belangrijker dan het bouwen van voldoende woningen." De betrokkenen verdienden goed, over de rug van de huizenkopers en toekomstige generaties.

Natuurlijk waren er onderzoekers die zich bezig hielden met het bestuderen van het grondbeleid, maar op een enkele uitzondering na (zoals Janssen-Jansen in AGORA 2011-3), waren deze vooral druk met het legitimeren daarvan. Bijvoorbeeld door hun onderzoek kritiekloos te richten op het verzinnen van verdienmodellen. Die modellen verhullen de perversies van de geldmaakmachine en versterken daarmee het probleem, in plaats dat ze het probleem problematiseren.

Casus krachtwijk

Een ander voorbeeld is het 'Actieplan Krachtwijken'. De 'krachtwijken', 'prachtwijken', 'Vogelaarwijken' of 'aandachtswijken' verwijzen naar buurten met een lage sociaaleconomische status en naar alle problemen die daarbij horen: werkloosheid, criminaliteit, vuil en onveiligheid. In 2007 is een actieplan voor de krachtwijken gepubliceerd en na de selectie van de buurten kwamen er financiële middelen vrij. Verschillende stakeholders, waaronder bewoners, werden bij de plannen betrokken. Daardoor konden de problemen en oplossingen worden geformuleerd binnen de context waarin ze werden waargenomen. Recent verscheen de studie 'Werk aan de wijk' van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). In deze studie worden de krachtwijken vergeleken met buurten waarop het beleid niet van toepassing was en wordt de conclusie getrokken dat het krachtwijkenbeleid geen onderscheidende, gunstige leefbaarheidseffecten heeft gesorteerd.

De studie van het SCP is niet zo zeer interessant omdat het bevestigt dat beleid niet altijd doeltreffend is, maar omdat het mooi illustreert hoe binnen de Nederlandse RO wordt gedacht over problemen en het

oplossen ervan. De evaluatie baseert zich namelijk op een statistische vergelijking van sociale indicatoren, zoals leefbaarheid, veiligheid en de sociaaleconomische positie, tussen krachtwijken en referentiebuurten. Deze werkwijze getuigt van een sterk geloof in het kunnen meten en kennen van buurten en haar bewoners. Hiervoor moet de sociaalruimtelijke complexiteit worden gereduceerd tot een reeks meetbare factoren. Het veronderstelt ook dat er zoiets bestaat als eenduidig te definiëren problemen, die door interventies kunnen worden gestuurd in een gewenste oplossingsrichting.

Een dergelijke analyse gaat totaal voorbij aan de complexe alledaagse werkelijkheid van het sociale leven in een buurt en de mogelijkheden om daar invloed op uit te oefenen. Een tekortkoming die de onderzoekers wel onderkennen als ze op pagina 21 stellen dat "In dit onderzoek niet helder [was] wat er precies in zowel de krachtwijken als de referentiegebieden is onderronnen", maar die ze niet belet om harde uitspraken te doen over de resultaten van het actieplan.

Weinigen zullen ontkennen dat sociaaleconomische problemen complex zijn en niet snel en eenvoudig met een actieplan op te lossen.



Foto: Heidi Linck

Toch weerhoudt dat inzicht de RO-machine niet om problemen te versimpelen en oplossingen te presenteren als een panacee. Daarmee wordt immers bestaansrecht en werkgelegenheid van de RO, en wetenschappelijke onderzoek over de RO, gecreëerd. Maar zoals we zagen leidt de afhankelijkheid tussen wetenschap en praktijk ook tot blinde vlekken.

Vijf perversies

Het grondbeleid en de krachtwijken zijn slechts twee voorbeelden uit een lange lijst. Ze illustreren dat de Nederlandse RO geen perfect planningsysteem is dat rationele oplossingen biedt voor collectief gedragen problemen. RO is een systeem dat evenzogoed anders had kunnen zijn en wat op veel plekken op deze wereld ook totaal anders functioneert. De focus op haar succes heeft de RO verblind en de wetenschap heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Vijf perversies liggen daarbij volgens ons aan de basis.

Allereerst wordt RO als vaststaand gegeven gezien. Maatschappelijke veranderingen en nieuwe probleempercepties stelden zelden het planningsysteem zelf ter discussie. Ze hadden vooral tot doel meer of betere planning te creëren. Daarbij wordt de wetenschap aangewend om RO in stand te houden, niet om problemen aan te kaarten. Ten tweede is RO gebaseerd op een trots zelfbeeld dat overleeft door steeds haar succes te benadrukken en haar falen onder het tapijt te vegen. Wetenschappers zijn belangrijke coproducenten geweest van dat succesverhaal. Ten derde bestaat er binnen de Nederlandse RO een hardnekkig maar soms latent geloof in maakbaarheid en stuurbaarheid. Door problemen te presenteren als absoluut en objectief, blijkt het mogelijk oplossingen voor te stellen als een reeks samenhangende determinanten die in kaart kunnen worden gebracht. Door de complexe werkelijkheid te reduceren tot meetbare factoren en determinanten lijkt de wereld controleerbaar, stuurbaar en maakbaar. De wetenschap speelt daarop in en versterkt het beeld door effectieve oplossingen en methoden te beloven. Wetenschappelijke kennis werd ingezet om besluiten en beleid te legitimeren. Een vierde perversie is dat daarmee het politieke karakter van de RO verdween. Beslissingen werden genomen binnen gesloten netwerken van betrokken partijen in achterkamertjes waarvan de ramen werden afgedekt met de technische kennis van de betrokken planologen. Tot slot was er in de wetenschappelijke analyses van de RO zelden aandacht voor dat politieke karakter. Dit gebrek heeft bijgedragen aan de blindheid ten aanzien van hoe de RO daadwerkelijk functioneert.

Wetenschappers zijn belangrijke coproducenten geweest van het succesverhaal

Geen daden, maar denken

De crisis bevestigt dat RO zich nooit kan baseren op 'neutrale kennis', maar dat elke keuze per definitie politiek is. Er is steeds meer bewustzijn dat studies die een bepaald type beleid legitimeren bewust naar voren

worden geduwd en dat ander onderzoek al dan niet subtiel in de spreekwoordelijke lade verdwijnt. Dat macht een belangrijke rol speelt in planning en dat participatie niet altijd gelijk staat aan democratisering, wordt nu pas zichtbaar voor een groter publiek. Door de crisis begint de RO-machine te haperen en verdwijnt langzaam aan de sluier die haar al die tijd heeft omhuld.

Hopelijk zorgt de crisis ervoor dat de wetenschappelijke disciplines die zich met RO bezig houden wat meer afstand nemen van de praktijken waarmee ze nu te veel zijn verbonden. We stellen voor dat ze nog vaker gaan onderzoeken hoe RO echt werkt en niet langer wensbeelden over hoe het zou moeten werken als wetenschap verkopen. Onderzoekers moeten zich niet richten op het in de etalage zetten van zogenaamde innovatieve voorbeeldprojecten, tien jaar geleden was dat de Blauwe Stad, nu succesvolle burgerinitiatieven en stadslandbouw. In plaats daarvan zou men vaker moeten onderzoeken waarom sommige projecten als succes worden gepresenteerd en andere niet en wat daarvan de effecten zijn. Dat laat zien dat RO een strijdveld is met verliezers en winnaars en maakt een maatschappelijke discussie over die winnaars en verliezers mogelijk.

En wie moeten dat dan gaan doen? Academische planologen, stedenbouwers en landschapsarchitecten zijn door hun geschiedenis van verstrengelde belangen en obsessie voor toepasbaarheid wellicht niet de meest aangewezen groep om dit onderzoek op zich te nemen. Wellicht moeten ze de hulp inroepen van journalisten, antropologen, geografen en sociologen of op een herscholingscursus. Kortom, de RO zou er goed aan de handen even in de mouwen te doen en na te denken. Of dat gebeurt is de vraag, want voor veel planologen is de RO-mythe wellicht een stuk comfortabeler dan de werkelijkheid.

Martijn Duineveld (martijn.duineveld@wur.nl) is Assistant Professor aan de Leerstoelgroep Culturele Geografie in Wageningen. Raoul Beunen (raoul.beunen@wur.nl) is senior onderzoeker aan de Leerstoelgroep Strategische communicatie. Beiden werken aan de fundamentele van Evolutionary Governance Theory: <http://governancetheory.com/>.

Literatuurselectie

- Hajer, M., & W. Zonneveld (2000) Spatial Planning in the Network Society-Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands. *European Planning Studies*, 8, pp. 337-355.
- Permentier, M., J. Kullberg & L. van Noije (2013) Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tijdelijke commissie Huizenprijzen (2013) Kosten koper. Eindrapport. Een reconstructie van 20 jaar stijgende huizenprijzen. Den Haag: SDU uitgevers.
- Van Assche, K. (2006) Over goede bedoelingen en hun schadelijke bijwerkingen: essay over flexibiliteit, ruimtelijke ordening en systeemtheorie. Utrecht: Innovatienetwerk groene ruimte.
- Van Assche, K., R. Beunen & M. Duineveld (2012) Performing failure and success: Dutch planning experiences. *Public Administration*, 90(3), pp. 567-581.