

Het onverwachte gelijk van tobberige planologen

AUTEUR Ewald Engelen

Eind mei nam Ewald Engelen deel aan een zogenaamd breed beraad van het Forum voor Stedelijke Vernieuwing. In het zonovertogen Zeist trof hij vijftien tobberige planologen die zich ernstig zorgen maakten over de staat van hun professie en, in het verlengde daarvan, over de ruimtelijke ordening van Nederland.

Met het verscheiden van centrale aansturing van de ruimtelijke ordening dreigt volgens de heren planologen 'verrommeling' van Nederland. De redding van Nederland hangt zo gezien samen met eerherstel voor de planologische professie – een redeneerlijn die je tegenwoordig wel vaker tegenkomt. Als relatieve buitenstaander verbaast mij deze tobberigheid.

Ten eerste lijkt het mij vanzelfsprekend dat in het tijdperk van 'onmaakbaarheid', dat we sinds het einde van de jaren zeventig met zoveel rumoer zijn binnengegleden, ook dit bolwerk van ingenieurssocialisme zo langzamerhand wel is geslecht. De staat heeft goedschiks dan wel kwaadschiks nu eenmaal veel van zijn soevereiniteit overgedragen aan Europa, gemeentes, provincies en vooral aan bedrijven en huishoudens. De staat heeft tevens ontdekt dat hij het vaak niet weet, en dat hij dus is aangewezen op derden om te bepalen wat hij moet doen en hoe. En de staat is erachter gekomen dat de sociale velden die hij wil reguleren bemenst worden door wezens met eigen wensen en voorkeuren, die zich lang niet altijd houden aan wat de staat voor hen heeft bedacht. Oftewel, onmaakbaarheid is het effect van 'toenemende complexiteit', 'verspreide kennis' en 'glocalisering' en waarom zou dat voor de ruimtelijke ordening anders zijn?

De tweede reden voor mijn verbazing staat hier haaks op. Dat wij leven in tijden van 'onmaakbaarheid' en dat de grote sociale ambities die achter de 'maakbare samenleving' van weleer schuilgingen achterhaald zijn, is weliswaar gemeengoed geworden, maar we gedragen ons daar nauwelijks naar. Markten maken, migranten transformeren in kleurechte Nederlanders, de instroom van grauwe ganzen beperken: het zijn maar enkele van de vele voorbeelden van hedendaagse maakbaarheid. Maar

wat vooral zo treft aan de maakbaarheidambities van vandaag is dat ze steeds meer de versluisde vorm hebben aangenomen van ruimtelijke interventies en dus bij uitstek vallen onder de noemer 'ruimtelijke ordening'.

Planologie is geworden tot de dienstmaagd van vastgoedjongens, economen, andragologen en andere welzijnsridders.

De afgelopen jaren hebben een veelheid aan infrastructurele projecten opgeleverd, reikend van spoorlijnen, containerterminals en nieuwe wegen tot aan museumkwartieren, 'central business districts' en de constructie van creatieve 'hotspots'. Ook vernemen we tot vervelens toe over de cosmetische herpositioneringen van Nederlandse steden en stadjes als 'kennisstad' of 'creatieve stad', daarbij lichtjes of zwaar leunend op het tot pap gekauwde werk van Richard Florida. Ten slotte gaan we de 'sociale kwestie' van de eenentwintigste eeuw, de sociale verloedering in verpauperde stadswijken die het gevolg heet te zijn van de achterblijvende integratie van niet-westerse migranten, bij voorkeur te lijf met kleinschalige interventies in de fysieke morfologie van de wijken in kwestie.

Wat deze interventies delen is dat ze ruimtelijk zijn. De staat tracht, al dan niet in samenwerking met private of semipublieke partijen, via investeringen in de bebouwde omgeving een breed scala aan sociale vraagstukken op te lossen: achterblijvende economische groei, congestie, werkloosheid, criminaliteit, slechte beheersing van de Nederlandse taal, afnemend nationaal besef, afwendgedrag, moslim-fundamentalisme, eenzaamheid, armoede en hondensoep. Je zou zeggen dat dit een planologisch paradijs moet zijn. Op vrijwel elk beleidsvraagstuk is ruimtelijke ordening het zaligmakende antwoord

geworden. Zo bezien, en ik heb dat in Zeist ook geopperd, betreft de planologische toberigheid niet zozeer de ruimtelijke ordening als wel de eigen positie daarbinnen. Van een professie die zich tooide in de witte jas van de natuurwetenschapper, is zij verworden tot de dienstmaagd van vastgoedjongens, economen, andragologen en andere welzijnsrakers, en de culturele tantes van de creatieve industrie. Oftewel, de klagerigheid betreft zo op het oog vooral de eigen marginalisering.

Zuurverdiende euro's

Er is echter meer aan de hand. De versluisde maakbaarheidambities die achter het grotestedenbeleid, de krachtwijken, de onderzoeken van het Nicis Institute en de onwaarschijnlijke hoeveelheid lokale ruimtelijke projecten schuilgaan, hebben in de loop der tijden een al even onwaarschijnlijke hoeveelheid ambtenaren, onderzoekers, bestuurders en andere staatsdienaren van werk voorzien.

Veelzeggend is de geleidelijke uitbreiding van het aantal steden dat onder het grotestedenbeleid valt. Begonnen in 1994 met vier steden – Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam – omvat het nu 31 steden en stadjes: een fraai staaltje verdelende rechtvaardigheid, maar ook een minder fraai staaltje staatscliëntelisme. Wat dat betreft volgt het grotestedenbeleid een patroon dat we kennen van andere staatsruiven. Overall waar geld wordt uitgedeeld, verzamelt zich een kaste van staatsafhankelijken, die vervolgens naarstig op zoek gaat naar een legitimatie van de eigen positie en de eigen activiteit; een zoektocht die in dit geval is uitbesteed aan academici die met meer of minder dun onderzoek de ratio van de verschillende ruimtelijke interventies proberen aan te tonen.

Maar is die ratio er wel? Lopen doelstellingen en instrumenten wel in de pas? Ondanks het vele geld dat in dit onderzoekscircuit omgaat, kan de twijfel hierover maar niet ter ruste worden gelegd. En terecht: het geld is namelijk niet gratis, maar komt uit de boezem van hardwerkende Nederlandse huishoudens. Het minste wat dan mag worden verwacht is dat de ruimtelijke interventies die worden gepleegd zich in de (buitenlandse) praktijk reeds hebben bewezen. Is dat ook zo? Vier kanttekeningen. Gaan de investeringen in de Amsterdamse Zuidas daadwerkelijk nieuwe internationale bedrijvigheid aantrekken of blijft het effect beperkt tot het Nederlandse waterbed en is het dus weggegooid geld, zoals het Centraal Planbureau meent? De internationale literatuur leert dat scepsis op zijn plaats is. Regulering, fiscus, een ruimhartig migratiebeleid en goed onderwijs zijn oneindig veel belangrijker dan een bosje glanzende wolkenkrabbers.

Zijn infrastructurele projecten de investeringen wel waard? Ook hier wijst de internationale literatuur uit dat deze investeringen stevast gepaard gaan met torenhoge budgetoverschrijdingen en achterblijvende opbrengsten. Zijn er geen betere bestemmingen te bedenken voor de zuurverdiende euro's, die maar één keer kunnen worden uitgegeven? Een kwaliteitsimpuls in het primair onderwijs of het betaalbaar houden van kinderopvang zouden mijn prioriteiten zijn, maar er zijn ongetwijfeld vele andere.

En is het adjectief 'kennisstad' of 'creatieve stad' niet aan danige inflatie onderhevig als iedereen stad zich ermee gaat tooien? Betreft het hier niet uit de aard der zaak 'positionele goederen', om met Fred Hirsch te

spreken: relatieve posities op een hiërarchische statusladder die per definitie niet gelijk verdeeld kunnen worden en zich bovendien grotendeels aan beleidsmanipulatie onttrekken? Het zijn immers lauweren die je door anderen worden toegekend en die je jezelf niet op kan zetten.

En tot slot, zijn de sociale problemen die het palet aan krachtwijkeninitiatieven moet oplossen niet eerst en vooral problemen die mensen aankleven in plaats van buurten? Het zijn per slot van rekening individuen die crimineel zijn, radicaliseren, te laag zijn opgeleid, geen werk hebben, eenzaam zijn – niet buurten of wijken. Komen investeringen in de fysieke morfologie van deze zogenaamde probleemwijken dan niet simpelweg neer op verspreiding van het 'sociale vuil' in plaats van het daadwerkelijk opruimen ervan?

Daadkracht is al wat telt. Het doet het er niet toe wat we doen, als we maar bewegen.

Dans om de staatsruif

Dit zijn vier kanttekeningen, bij vier typen ruimtelijk beleid die in het post-Fortuynistisch Nederland op grote populariteit mogen rekenen, die te weinig weerklank vinden. Dat roept twee ongemakkelijke vragen op, een voor politici en beleidsmakers en een voor hun academische adviesfluisteraars.

Om met de laatste te beginnen: Wat moet de rol van de sociale wetenschappen zijn in een veld waarin de onderzoeksvragen in eerste instantie worden bepaald door politiek gedefinieerde probleemstellingen? Wat gebeurt er met de ten principale kritische houding van de sociale wetenschappen ten opzichte van heersende opvattingen wanneer er weinig reflectiemogelijkheden zijn op de politieke probleemdefinities?

De laatste jaren is de druk op wetenschappers om de gegeven definities over te nemen alleen maar groter geworden. Bezuinigingen aan universiteiten hebben het belang van inkomsten uit advieswerk doen toenemen. Bovendien is bij de allocatie van de gelden van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) maatschappelijke relevantie een steeds belangrijker criterium geworden en hebben ambtenaren en beleidsmakers een steeds grotere stem gekregen in de verdeling ervan. De laatste jaren zijn de klachten over ambtenaren die van wetenschappers directe bruikbaarheid eisen voor de oplossing van hun gemeentelijke problemen niet van de lucht. Het is evident dat het hierdoor voor wetenschappers moeilijker is geworden om de kritische houding die zij van nature hebben – onjuiste kennis vervangen door juiste, ongereflexeerde inzichten vervangen door gereflexeerde – te bewaren. Want als beleidsmakers ergens een afkeer van hebben dan is het van scepsis, argwaan en achterdocht en het oponthoud dat dat impliceert. Het ambtelijke apparaat is immers niet voor niets opgetuigd voor de daad; dan zal er gehandeld worden ook! Twee voorbeelden uit eigen praktijk mogen dat illustreren. Medio 2006 publiceerde ik met Annet Jantien Smits een kritisch stuk in *Rooilijn* over de levensvatbaarheid van de Amsterdamse Zuidas in het licht van financiële internationalisering. Via via vernam ik dat het stuk bij het

Projectbureau Zuidas was ingeslagen als een bom. Dacht men eindelijk de hobbel van het Centraal Planbureau te hebben genomen, verscheen er een tweede op de weg. De juiste reactie van de zijde van het Projectbureau zou uiteraard een uitnodiging aan ons adres zijn geweest om te vernemen wat onze bedenkingen waren. Het tegendeel gebeurde: men zweeg ons dood en sloot zichzelf van de weeromstuit op in het eigen gelijk. Het Projectbureau bleek te lijden aan een bunkermentaliteit die het leren van tegenspraak in de weg staat.

Tweede voorbeeld. Ik doe sinds 2006 onderzoek naar de effecten van financiële internationalisering op het Amsterdamse financiële centrum. Na twee jaar stilte toonde plotseling de Amsterdamse Kamer van Koophandel interesse. Een jonge enthousiaste medewerker die er nog maar net werkte, kwam mijn mening peilen over het idee om Amsterdam te positioneren als Europees centrum voor de handel in emissierechten. Ik reageerde sceptisch. Ik wees erop dat Londen al de grootste markt voor emissierechten van Europa huisvestte en dat de Nederlandse elite niet uitblonk in het strategische vernuft dat vereist is om deze activiteit uit Londen los te weken. Het mocht niet baten. Het enige wat ze wilde weten was of ik wilde meedoen, maakte niet uit waaraan, als er maar iets gebeurde. De ontmoeting heeft nimmer een vervolg gekregen.

Deze observaties leren dat het beleidsmakers vooral om de daad gaat, niet om de onderbouwing ervan, de eventuele effectiviteit of de juistheid van de onderliggende diagnose. Er bestaat over het algemeen een geringe bereidheid aan de kant van beleidsmakers om actief tegenspraak uit te nodigen, terwijl daar toch bij uitstek het nut van de sociale wetenschappen ligt: op basis van grondige kennis van de internationale literatuur foute aannames vervangen door juiste en ondoordachte interventies door doordachte. Helaas is de praktijk vaak anders. De sceptische wetenschapper die weigert de heersende beleidsagenda academisch te legitimeren wordt maar al te vaak beschouwd als spelbederver en dus verder niet uitgenodigd voor de dans om de staatsruif. En omdat er genoeg anderen zijn die, gedreven door ijdelheid, financiële noodzaak of andere motieven, minder scrupules hebben, is er domweg te weinig tegenspraak, wat de intelligentie van het beleidsapparaat niet ten goede komt.

Verkwanselen van de erfenis

De gewetensvraag voor beleidsmakers en politici is ingewikkelder. Het post-Fortuyn-tijdperk heeft het voor deze beroepsgroepen niet gemakkelijker gemaakt. Steeds moeten zij de nieren van het electoraat proeven, op straffe van het verwijt 'oude politiek' te bedrijven. Het probleem is dat het achterhalen van de volkswensen zienerachtige kwaliteiten vereist. Ieder leest erin wat hem aanstaat en negeert het onwelgevallige. Paradoxaal genoeg gaat deze electorale horigheid gepaard met een roep om krachtig leiderschap. De problemen van vandaag zijn terug te voeren, zo luidt de heersende opinie, op een zwakke elite en de oplossing schuilt dus in betere daadkrachtigere en meer Obama-achtige leiders. Tezamen met de vergruizing van de staatssoevereiniteit die ik heb geschetst, heeft deze wonderlijke mix van horigheid en daadkracht geresulteerd in de ver sluierde maakbaarheid die hier ter discussie staat. Daadkracht is al wat telt. Het doet het er niet toe wat we doen, waar we heen gaan en of we ergens aankomen,

zolang we maar bewegen.

Daaraan zijn grote risico's verbonden. En daarin schuilt het onverwachte gelijk van dat vijftiental planologen in Zeist. Er is wel degelijk reden tot topperigheid, en dat heeft alles te maken met de planologische opdracht – het maken van het land – maar gaat ver voorbij de precaire status van de professie.

Omdat de ruimtelijke interventies van vandaag nauwelijks zijn gebaseerd op grondige studies naar kosten, baten en effecten, dreigen de hooggespannen verwachtingen niet waargemaakt te worden. De enige hoop is dan dat de 'slachtoffers' van morgen allang weer zijn vergeten wat die verwachtingen ook weer waren – wat met langlopende ruimtelijke interventies gelukkig meestal het geval is. Maar niet iedereen vergeet, en niet alle interventies hebben een lange looptijd. Dat de keizer zonder kleren gaat, wordt wel degelijk door een deel van het electoraat waargenomen. En precies daarin schuilt mijns inziens het gevaar. De legitimiteit van de staat is een kostbaar goed. Het is electorale 'goodwill' die moeizaam is opgebouwd gedurende decennia van redelijk effectief beleid en dus een kostbare erfenis van eerdere generaties bestuurders aan de huidige. Die erfenis wordt echter in hoog tempo verkwanseld. De Fortuyn-revolte staat symbool voor een groeiende electorale twijfel of die erfenis wel in goede handen is. Grote woorden en kleine daden, en dan ook nog op kosten van de burger, dragen onherroepelijk bij aan een verdere delegitimering van de Nederlandse staat.

Het antwoord is uiteraard grotere bescheidenheid, meer tegenspraak en vooral: minder daadkracht. Bestuurder, besef dat het verkeerde doen, hoe goed de motieven ook mogen zijn, oneindig veel meer schade berokkent dan niets doen! Zoals Karl Popper al wist: besturen gaat niet om het maximaliseren van geluk, maar om het vermijden van pijn. Daaraan zou ook de Nederlandse bestuurder de handen vol kunnen hebben.

Ewald Engelen (e.r.engelen@uva.nl) is als hoofddocent en onderzoeker verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Dit is een licht aangepaste versie van een column die hij op 12 juni 2008 heeft uitgesproken op het Nicis-congres 'Bouwstenen voor een nieuw stedenbeleid'.

Literatureselectie

Hirsch, F. (1976) *Social limits to growth*. Cambridge: Harvard University Press.
Engelen, E. & A.J. Smits (2006) *Financiële internationalisering en de Zuidas*. Rooilijn 2006, 5, pp. 5-11.