

Onderzoek naar de Zuidas: u vraagt, wij draaien

AUTEUR Martin Cobian

FOTOGRAFIE Karsten van Loon

Vaak legitimeren onderzoekers het gevoerde beleid in plaats van het kritisch te onderzoeken. Dit geldt ook voor de Zuidas en de stedelijke ontwikkeling. Dat blijkt uit een analyse van het boek *Amsterdam Zuidas European space* (2005).

Recente discussies over de status van de sociale, geografische en bestuurskundige wetenschappen hebben vragen opgeworpen over de rol van beleidsonderzoek in het normaliseren van neoliberale vormen van politiek. De overheid verwacht van onderzoekers van stedelijke kwesties niet zozeer dat zij algemene kennis produceren, maar dat hun resultaten direct in beleidsadviezen kunnen worden vertaald. Dit pragmatische karakter leidt er veelal toe dat onderzoek niet reflexief is en geen inzicht biedt in de groeiende sociale kosten die de neoliberale beleidsagenda vaak met zich meebrengt. In dit artikel concentreer ik me specifiek op hoe de beleidsprioriteiten van de 'entrepreneurial governance', ofwel bedrijfsmatige stadspolitiek, zich hebben ingebed in de ruimtelijke wetenschappen.

Bedrijfsmatige stadspolitiek is een nieuw soort stedelijk beleid dat de stedelijke concurrentiepositie vooropstelt door marktgericht beleid, publiekprivate samenwerking en citymarketing. De huidige populariteit van dit type beleid is te danken aan het feit dat het in brede kringen wordt gezien als de redder in nood die de postindustriële stad uit de crisis van eind jaren zeventig bevrijdde. Naar zeggen werd dit bereikt door het schrappen van de Keynesiaanse ruimtelijke planning en het inkrimpen van het uitgebreide subsidiestelsel voor stadsvernieuwing van de sociaaldemocratische stadsbesturen in de jaren zeventig en tachtig. Het is een succesverhaal dat verkondigd wordt door liberalen en New Labour, maar bewezen noch goed bestudeerd is. Het rechtvaardigt echter wel de beleidsmatige verschuiving van een sociaal georiënteerd ontwikkelingsparadigma naar een marktgeoriënteerde en privaats gefinancierde beleidspraktijk: een praktijk die hevig bekritiseerd is om de ontwrichtende uitwerking op het arme deel van de stadsbevolking. Om de discussie hierover aan te kunnen gaan, zal ik eerst een aantal algemene inzichten de revue laten passeren met betrekking tot wat we in navolging van Pierre Bourdieu en Loïc Wacquant het symbolische geweld van het neoliberalisme en de schijnwetenschap van beleidsonderzoek zouden kunnen noemen. In de tweede plaats zal ik de

academische participatie bij de Zuidas bespreken als een voorbeeld van verstengeling van beleidsonderzoek en de huidige neoliberale beleidsagenda.

Doxa en schijnwetenschap

Bourdieu gebruikt het concept 'neoliberale Doxa' om te refereren aan de zich wederzijds versterkende relatie tussen liberaal overheidsbeleid, expertsystemen, economische belangen en de status quo na de golf van liberalisering in de jaren negentig. Neoliberalisme als Doxa stelt impliciet strategische grenzen aan de rede en aan het redelijke. Het legitimeert bepaalde manieren van theoretiseren, problematiseren en handelen met behulp van een eigen jargon, concurrentie bijvoorbeeld, en logica: 'de markt weet het beter'. Deze taal en logica dienen ertoe een sociale orde te vestigen die de economische belangen van het bedrijfsleven prioriteit geeft boven het idee van sociale rechtvaardigheid. De neoliberale Doxa creëert een afgeschermd denkruimte – een waarheidsregime waarin alleen discoursen en praktijken die de taal en logica van het neoliberalisme hanteren, geaccepteerd worden of als redelijk worden gezien. Alles wat buiten de kaders van de denkruimte van het overheidsapparaat valt, wordt genegeerd of als onredelijk bestempeld. Bourdieu ziet dit als een vorm van symbolisch geweld. Voortbouwend op dit inzicht, stel ik dat bedrijfsmatige stadspolitiek een onlosmakelijk onderdeel van de neoliberale Doxa is. Op stedelijk niveau hebben stedelijke denktanks, lokale en supranationale beleidsmakers, adviescommissies, universiteitsafdelingen, vervolgoedingen, onderzoeksinstituten en andere instanties gerelateerd aan het grootste stedelijke onderzoeksveld een ware epistemische gemeenschap gevormd rond de implementatie van het bedrijfsmatige stedelijke beleid. Een tekenend voorbeeld van de manier waarop Doxa, epistemische gemeenschap en symbolisch geweld samenkomen, is de financiering van academisch en beleidsonderzoek. Een onderzoeksvoorstel gericht op pragmatische oplossingen binnen het technische, economische en symbolische kader van de bedrijfsmatige stadspolitiek heeft veel meer kans om fondsen in de wacht te slepen dan een voorstel met een kritisch perspectief dat de validiteit van de beleidskaders zelf ter discussie stelt. Dit geldt voor een reeks van onderzoeksthema's, zoals het identificeren en optimaliseren van succesvolle megaprojecten, de creatieve stad, de culturele industrie, regionale concurrentiestrategieën



en zelfs stedelijke vernieuwing. Academisch onderzoek is voornamelijk gericht op de mogelijkheden om de concurrentiepositie of de economische groei te bevorderen zonder dat de onderzoekers zich afvragen waarom dit wetenschappelijk relevant is en of dit wel neutrale begrippen zijn.

Door deze praktijk en door de fondsen die beschikbaar zijn voor dit soort onderzoek verandert de neoliberale onderzoeksagenda in een bijna positivistische wetenschap. Het eindresultaat is wat Wacquant 'de schijnwetenschap van het neoliberal beleid' noemt, dat zich op die manier afschermt van kritische analyse. Het isoleert het politieke veld van onderzoek dat onafhankelijk en radicaal anders is, zowel in opzet als in de mogelijke beleidsconsequenties. Onderzoekers die zich willen richten op het overheidsbeleid zijn verplicht om zich eerst door dit hybride veld te begeven, dat functioneert als een 'ontsmettingskamer', en akkoord te gaan met ernstige censuur door hun werk te herformuleren naar technocratische standaarden.

Amsterdam Zuidas promotional space

Ik zal de discussie verduidelijken met een recent voorbeeld uit de praktijk van planning van megaprojecten: strategische grootschalige stedelijke onroerend goedprojecten, die gebouwd worden als onderdeel van bedrijfsmatig stadsbeleid. Ik neem daarbij het academische onderzoek rond de Zuidas als illustratie voor mijn betoog. Het belang van de Zuidas voor beleidsonderzoek is tweeledig: het wordt als een innovatief voorbeeld gezien van zowel meervoudig ruimtegebruik als samenwerking tussen publieke en private partijen in Nederland. De Zuidas is emblematisch voor de verschuiving naar een meer bedrijfsma-

tige vorm van stadspolitiek en de breuk met de oude Keynesiaanse ruimtelijke planning.

Het belangrijkste product van het onderzoek rond de Zuidas – en steen des aanstoots – is het boek *Amsterdam Zuidas European space* (2005), dat werd gefinancierd door de Zuidas Reflector Foundation. Het is een resultaat van samenwerking tussen prominente academische onderzoekers, ruimtelijke planners en beleidsmakers. Er staan bijvoorbeeld interviews in met Klaas de Boer, directeur van de dienst Ruimtelijke Ordening van de gemeente Amsterdam, en Pi de Bruijn, de belangrijkste stedenbouwkundige supervisor van de Zuidas. Het boek is geredigeerd door Willem Salet en Stan Majoor, respectievelijk professor en toenmalig promovendus aan de Universiteit van Amsterdam. De timing van deze publicatie was cruciaal, omdat zij samenviel met de controversiële goedkeuring van een kostbaar deel van de infrastructuur langs de Zuidas, het zogenaamde dokmodel, dat noodzakelijk wordt geacht voor de verdere realisering van het hele Zuidasproject. Door een nauwgezette analyse van de inhoud, waarheidsclaims, deelnemers en herkomst van het geld waarmee de publicatie gefinancierd is, zien we hier een schoolvoorbeeld van verstrengeling van Doxa en financiering van onderzoek.

Deze verstrengeling blijkt uit de door het boek geleverde legitimering voor dit kostbare project. In het hele boek worden door academici en ambtenaren argumenten gegeven voor de bouw van de Zuidas, waarbij zij gebruikmaken van een typisch bedrijfsmatig discours. Ze refereren aan de noodzaak in te spelen op de interstedelijke concurrentie en het aantrekken van mondiaal financieel en menselijk kapitaal. Dit gebeurt het meest prominent in het voorwoord en de introducerende interviews,

waarin men na een onsamenhangende historische terugblik op de Amsterdamse stedelijke ontwikkeling van de afgelopen twintig jaar tot de conclusie komt dat de Zuidas de anonieme en unanieme wil van de markt is en de enige mogelijkheid voor het versterken van Amsterdams concurrentiepositie.

Wat deze rechtvaardiging verbergt, is dat 'de markt' hier niet anoniem en unaniem was, maar dat de Zuidasontwikkeling de wens was van twee grote banken: in eerste instantie ABN AMRO en later ING. In plaats van de in achterkamertjes gevoerde onderhandelingen en de machtsconflicten te analyseren die ertoe leidden dat de gemeente afzag van het IJoeversproject en de ABN AMRO volgde naar de Zuidas, wordt die keuze genaturaliseerd tot een historische wetmatigheid. De Zuidas is zo een onoverkomelijke noodzakelijkheid geworden, mogelijk gemaakt door de lingua franca van de neoliberale Doxa.

De verstrengeling van Doxa en onderzoeksgelden uit zich ook in de

De academische participatie bij de Zuidas is een verstrengeling van beleidsonderzoek en beleidsagenda.

thema's en onderwerpen die door de academici in het boek besproken worden. De bijdragen variëren van statements als "de Zuidasontwikkeling moet uiteindelijk een compact stedelijk centrum worden van een nog ongekende kwaliteit" tot "wat op het spel staat is niet alleen het succes van de Zuidas, maar ook de positie van Nederland als internationale hub voor goederen en diensten, kapitaal en informatie, cultuur en wetenschap" en "de Zuidas is de trendsetter in de naoorlogse Nederlandse stedenbouw". De auteurs nemen zonder enige kritische reflectie de ontwikkeling van een internationaal concurrerende Zuidas met dokmodel als hun uitgangspunt en beschouwen de optimale voorwaarden waaraan de Zuidas moet voldoen om succesvol te zijn als internationale financiële hub, als luxe woonomgeving of als nieuw stedelijk centrum. Geen van de auteurs besteedt aandacht aan de bezwaren die door het Centraal Planbureau naar voren zijn gebracht ten aanzien van mogelijke risico's voor de publieke financiën of zelfs maar aan het algemeen welzijn van de stad, de economische impact op andere Nederlandse steden of de controverse over sociale huisvesting op de Zuidas.

Interessant genoeg is de enige kritische noot in het boek afkomstig van de Vlaamse onderzoeker Erik Swyngedouw. Hij werpt vele vragen op, bijvoorbeeld naar de invloed die een kleine economische en politieke elite heeft over de besluitvorming van het project, het gebrek aan transparantie dat dit soort projecten vaak kenmerkt en problemen als de verdringing van lagere inkomens. Deze bijdrage aan het debat wordt echter volkomen genegeerd. Exemplarisch is het voorwoord van Meijdam en De Vries, respectievelijk voorzitter en senior stafid van de VROM-raad, waarin zij stellen dat "je het niet eens hoeft te zijn met Swyngedouws positie (...) om zijn karaktervolle betoog te waarderen," om zijn kritiekpunten vervolgens nooit meer ter sprake te brengen. Het gebrek aan respons op Swyngedouws betoog is typisch voor de

houding die men aanneemt ten aanzien van argumenten die buiten het discours en de logica van de neoliberale beleidsagenda vallen.

In vergelijking met Swyngedouws bijdrage zijn alle andere artikelen minzaam en gedepoliteerd. Het zijn technocratische bespiegelingen over de praktische uitvoering van het enige ontwikkelingsscenario dat ertoe doet: het Zuidas dokmodel. Door geen alternatieven te behandelen, wordt de Zuidas genaturaliseerd als de enige logische stap in Amsterdams concurrentiestreven met het dokmodel als noodzakelijke voorwaarde. Door niet stil te staan bij de noodzaak van de Zuidas, situeren de auteurs zich op comfortabele wijze binnen de Doxa van de ondernemende stad. Daarmee wordt verhuld dat het besluit om de Zuidas te bouwen en de bepaling van de institutionele doelen van het project politieke vraagstukken zijn die eerst ter sprake zouden moeten komen, voordat overgegaan kan worden tot de technische en uitvoeringsvraagstukken.

Een derde en laatste aspect van verstrengeling is de Zuidas Reflector Foundation, in het leven geroepen om de "ontwikkeling van de Zuidas te documenteren" en "publieke discussie te stimuleren". Tot nu toe is haar voornaamste activiteit de publicatie van *Amsterdam Zuidas European space*. De verstrengeling gaat zowel om de financiering van dit boek en de stichting als om de personen die bij de stichting in dienst zijn. Ten tijde van de publicatie behoorden onder meer Architecten Cie., Blauwhoed, Bouwfonds MAB, BPF Bouwinvest, ING Real Estate, Projectbureau Zuidas en Trimp & van Tartwijk tot de financiers van Zuidas Reflector Foundation. Deze partijen hebben allemaal een belang in de bouw van de Zuidas. De voorzitter van de stichting is Pi de Bruijn, de secretaris/penningmeester Jan Doets, de directeur Willem



Salet en de staf wordt gevormd door Stan Majoor.

Als we wat nader inzoomen op de financiers en de personen komt er een aantal directe verbindingen aan het licht. Allereerst is het interessant om op te merken dat de redacteurs van het boek, Willem Salet en Stan Majoor, respectievelijk directeur en stafmedewerker van de stichting zijn. Dit is op zich niet problematisch, maar dat Pi de Bruijn, de stedenbouwkundig supervisor van de Zuidas, ook in het bestuur van de stichting zit, is dat wel. Dat riekt naar belangenverstrengeling, zeker als daarbij nog opgeteld wordt dat een van de financiers het architectenbureau Cie. is, dat wordt gerund door dezelfde meneer De Bruijn. Een vergelijkbaar verband vinden we in relatie tot secretaris/penningmeester Jan Doets. Ten tijde van de publicatie was hij de kwartiermaker van Zuidas NV en misschien wel de belangrijkste persoon in de hele organisatie van de Zuidas. Op dat moment was hij bovendien net elf maanden gepensioneerd als directeur van ING Real Estate, een van de belangrijkste partners in de Zuidas Coalitie en medefinancier van de Zuidas Reflector Foundation.

Daarmee houdt het niet op. Nog een aantal andere connecties vinden we bij de auteurs. In de eerste plaats Klaas de Boer, die directeur is van de dienst Ruimtelijke Ordening van de gemeente Amsterdam. Het gaat er niet om dat hij uitgebreid geïnterviewd wordt, maar dat de gemeente ook financieel bijdraagt aan de Zuidas Reflector Foundation in de gedaantes van dRO en Projectbureau Zuidas. Dan is er Pieter Tordoir, lid van de VROM-raad en directeur Strategie en Ontwikkeling van de Kamer van Koophandel, een van de belangrijkste voorstanders van de Zuidasontwikkeling. Ten slotte is het goed om aan te stippen dat van de zes academische auteurs die meewerkten, er vier deel uitmaken van de Universiteit van Amsterdam: Engelsdorp Gastelaars, Tordoir, Salet en Majoor. Dit lijkt op zich niet relevant, ware het niet dat De Bruijn stelt: "om er [de Zuidas] een succes van te maken (...) moeten we de Universiteit van Amsterdam binnenhalen en congresactiviteit stimuleren." Dit roept de vraag op of de rol van de UvA niet is verschoven van onderzoeksinstituut naar coalitiepartner.

Samenvattend stel ik dat de belangen die gediend worden met de publicatie van dit boek niet die van een waar publiek debat zijn. Het moet haast wel met ironie zijn, wanneer de redacteurs in de inleiding stellen: "Het boek dat u in handen heeft, is bedoeld als een kritische, constructieve introductie tot een sociaal en wetenschappelijk debat over de toekomst van de Zuidas in Amsterdam." De belangen die er wel mee gediend worden, zijn die van de financiers van de Reflector Foundation: de betrokken projectontwikkelaars, investeerders en overheidsdepartementen, en natuurlijk ook die van de academische experts, die hun schijnwetenschap voor een redelijke prijs weten te verkopen.

Wat we voor ons hebben is een duidelijke belangenverstrengeling tussen onderzoekers en gevestigde politieke en economische belangen. Het is een belangenverstrengeling die verder versterkt wordt door de normaliserende macht van de neoliberale Doxa: de dominante beleidsagenda wordt afgedwongen via de financiering van academisch onderzoek. Gezien de groeiende hoeveelheid problemen die geassocieerd worden met grootschalige imagoprojecten en met de bedrijfsmatige stadspolitiek in het algemeen lijkt het belangrijker dan ooit om de

noodzaak van een grotere reflexiviteit onder onderzoekers te benadrukken. Anders dreigen grootschalige ontwikkelingsstrategieën zoals de Zuidas genaturaliseerd te worden tot het enige alternatief voor stedelijke ontwikkeling. Alleen door een reflexievere houding kunnen intellectuelen ontsnappen aan het symbolische geweld dat de bedrijfsmatige stadspolitiek op het onderzoeksterrein van de stedelijke ontwikkeling uitoefent.

Martin Cobian (cobian8@hotmail.com) is sociaal geograaf en studeerde in 2007 af aan de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is gebaseerd op de epiloog van zijn scriptie. Vertaald door Merijn Oudenampsen.

Literatuurselectie

- Bourdieu, P. & L. Wacquant (2005) Neoliberal newspeak. *Radical Philosophy* 105, pp. 2-5.
- Eijgenraam, C.J.J. & I.V. Ossokina (2006) Kosten-batenanalyse Zuidas Amsterdam. Den Haag: CPB.
- Harvey, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska annaler. Series B. Human Geography* 71, 1, pp. 3-17.
- Salet, W.G.M. & S.J.H. Majoor (red.) (2005) Amsterdam Zuidas European space. Rotterdam: 010 Publishers.
- Swyngedouw, E., F. Moulaert & A. Rodriguez (2002) Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy. *Antipode* 34, 3, pp. 543-577.
- Torrance, M.I. (2007) Financially engineering the city: an urban IPO in Amsterdam. Working papers in employment, work, and finance. Oxford University Center for the Environments.
- Wacquant, L. (2004) Critical thought as solvent for doxa. *Constellations* 11, 1.