

**Maarten Hajer:**

### **‘Bestuurders en kennisinstituten houden elkaar in een wurggreep’**

“Eenmaal op kantoor aangekomen placht architect en stedenbouwkundige Cornelis van Eesteren een witte jas aan te trekken en zich met zijn medewerkers te buigen over een maquette van het Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam. Die jas suggereerde: ‘Wij specialisten bestuderen hier de beste levensvorm. De samenleving is ons laboratorium, wij kijken ver de toekomst in.’ Vanuit die gedachte zijn geplande wijken als Buitenveldert en Slotermeer ontstaan, zo is na de oorlog ook modeldorp Nagele in de polder gebouwd.

Visionairen zoals Van Eesteren zijn er niet meer; dat typisch moderne planmatige beleids- en beheersmodel is verlaten. De Duitse socioloog Ulrich Beck heeft die omslag intellectueel begeleid met de idee van de risicomaatschappij. Beck stelde in 1986 dat ‘moderne’ wetenschap en technologie weliswaar veel welvaart genereren, maar ook nieuwe risico’s opleveren die we niet goed kunnen waarnemen en inschatten. Dat leidt tot een nieuwe politieke vraag: hoe verdelen we de verantwoordelijkheid voor risico’s die het gevolg zijn van de modernisering zelf? Onze moderne instituties – wetenschap, de meerpartijendemocratie, de welvaartstaat – zijn simpelweg niet goed toegerust om complexe, vaak grensoverstijgende problemen aan te pakken. Toen datzelfde jaar de kerncentrale in Tsjernobyl ontplofte, was het de wereld duidelijk waar Beck op doelde.

Wat als we dat planmatige beleids- en beheersmodel verlaten? Hoe zou de nieuwe bestuursstijl eruit kunnen zien? Beck dacht dat er vanzelf een passende, ‘reflexieve’ bestuursstijl zou ontstaan zodra de samenleving begreep dat zij was veranderd in een ‘risicosamenleving’. Maar ik zie dat nog niet gebeuren. Er is inderdaad een correctie gekomen op de almacht van bebrilde wetenschappers in het lab, moderne instituties hebben aan gezag verloren. Die correctie is zelfs doorgeslagen. Opvattingen zijn af te doen met de opmerking: ‘ja, dat is jouw mening’ – met als resultaat een enorme postmoderne nivellering. In zo’n situatie is het onduidelijk op welke basis je superieure besluiten kunt nemen, terwijl sommige stemmen in het openbare debat toch echt meer gezag verdienen dan andere. Niet vanwege hun witte jas, hun *de jure* autoriteit. Maar omdat ze dat gezag in de praktijk waar kunnen maken.

Na het moderne ‘wij weten wat goed voor u is’ en het postmoderne ‘ik heb ook een mening en die is net zoveel waard als de uwe’ zou er een derde fase kunnen komen, waarin wetenschap samen met plaatselijke ervaringskennis de hele bestuurlijke procedure intelligenter kan maken. Dat zou dat nieuwe reflexieve beleid kunnen zijn. In de jaren negentig zijn er wel tal van experimenten geweest om tot nieuwe modellen te komen: ‘openmaken van beleid’, ‘*collaborative dialogues*’, participatie op allerlei niveaus. Maar die bestuurlijke experimenten hebben nog niet het intellectuele probleem opgelost dat je sommige mensen meer gezag wilt toekennen dan anderen, terwijl je niet goed meer kunt zeggen op grond waarvan je dat doet. Waarlijk reflexief beleid wil ik dit dan ook niet noemen. Een idee is dat kennis en ervaring wellicht op een nieuwe manier te *organiseren* zijn. Bijvoorbeeld door de mensen die straks met nieuw beleid om moeten gaan al te betrekken bij het opstellen van de bijbehorende regels. Neem de gang van zaken rond BSE. Britse wetenschappers zeiden dat rundvlees echt wel veilig was, mits het vlees tijdens het slachten goed van het karkas zou worden gescheiden. Dat leek een duidelijke regel. Maar die regel gooide de staande praktijk in de war waarbij slagers het karkas gebruiken als een soort kleeplank om het vlees aan op te hangen. Die praktijk was niet makkelijk te veranderen, omdat de slagers hun productienormen dan niet zouden halen. Dus werd er slordig met die regel omgegaan, en dat hadden wetenschappers niet voorzien. De verworven wijsheid is: betrek uitvoerders bij het opstellen van de protocollen.

Kennisinstituten zoals het Centraal Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau zijn opgericht vanuit een modernistisch, positivistisch wereldbeeld waarbij de toekomst daadwerkelijk te plannen lijkt. Maar de grote vragen van deze tijd zijn complex in de zin van Beck: hoe gaan we om met waterberging, met verstedelijkingsdruk, welke rol geven we ecologie, hoe bewerkstelligen we innovatieve zorgarrangementen. Kennisinstituten weten dat ook, en zeggen: ‘wij heten dan wel planbureau, maar echt plannen is onmogelijk’. Ze worstelen met hun rol.

Andere partijen nemen de taak van kennismakelaar over van de landelijke bureaus. In mijn eigen veld zie ik bijvoorbeeld hoe allerlei natuurwetenschappelijke bedrijfjes, consultancy-bureaus, landschapsarchitecten, zich buigen over de inrichting van een bepaald ruimtelijk gebied. Het zijn die partijen die in de praktijk de problemen oplossen. Wat ik graag zou zien, is dat de klassieke kennisinstituten de eindeloze horizontalisering van al die verschillende lokale praktijken zouden doorbreken. Als kennisinstituten *best practices* aanwijzen op basis

van duidelijke criteria kunnen clubjes die in Zwolle een project uitvoeren leren van wat er goed werkte in Groningen. Dat zou de procedure een stuk intelligenter maken.

Ik zie kennisinstituten die nieuwe rol overigens nog niet invullen. Deels omdat ze natuurlijk tijd nodig hebben om antwoord te geven op de typische overheidsvraag: hoe staat het ervoor in je sector. Maar ook omdat bestuurders en kennisinstituten elkaar in een wurggreep houden. Ik ben zelf lid van de VROM-raad en als raad kunnen wij in principe gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen. Ik merk echter dat wij het héél mooi vinden als de minister om advies vraagt. Logisch, je bent ervan verzekerd dat je advies goed gelezen gaat worden. Anderzijds: de vragen die dat rapport moet beantwoorden, worden kennelijk ook al op het ministerie zelf gesteld. Zo héél verfrissend zal zo'n rapport dan niet zijn.

Begin jaren negentig was 'new public management' het devies: de overheid stelt de doelen, maar laat de uitvoering aan marktpartijen over. Die marktwerking is veel verder doorgevoerd dan vaak wordt gedacht – en dat is bepaald niet onproblematisch. Want doordat de overheid zoveel expertise heeft weggeplaatst, en allerlei stafleden heeft ontslagen die voor zichzelf zijn begonnen, is zij geen serieuze inhoudelijke gesprekspartner meer. Ze geeft wel allerlei opdrachten, maar heeft nauwelijks verstand van de vormgeving van het uitvoeringsproces. Dus huurt de overheid projectontwikkelaars en grote advies- en ingenieursbureaus als DHV of Arcadis in om, bijvoorbeeld, de herinrichting van landelijk gebied te begeleiden die rivieren meer ruimte moet bieden.

De stuurbaarheid van deskundigen is daarmee minder geworden. Ik merk dat vooral die nieuwe marktpartijen zélf dat *unheimisch* vinden, zij hebben het gevoel: hier is iets uit balans. Want hoe zit het met de publieke verantwoordelijkheid? Projectontwikkelaars en ingenieurs die werken op het terrein van ruimtelijke ordening zijn vaak sociaal betrokken mensen met hart voor de publieke zaak. Maar het primaire doel van hun organisatie is toch: geld verdienen. Daar worden zij uiteindelijk op afgerekend. Bovendien kan hun bureau worden overgenomen door buitenlandse ondernemingen die geen boodschap hebben aan het Nederlandse belang. Dat kan leiden tot preciaire situaties nu de overheid inhoudelijk zo'n zwakke gesprekspartner is. In feite kan de overheid haar verantwoordelijkheden niet goed borgen - juist waar het complexe maatschappelijke vraagstukken betreft met een grote onzekerheidscomponent.

Wat moet er eigenlijk uit 'onzekerheid' volgen? Historisch gezien is het bepaald niet zo dat onzekerheid de daadkracht van bestuurders heeft verminderd. Neem de verzorgingsstaat die

eind negentiende eeuw in de steigers werd gezet. Politici voelden de spanning in de samenleving en sloten een rudimentair akkoord om arbeid en kapitaal meer in harmonie te brengen. Het was niemand duidelijk hoe dat arrangement zich zou ontwikkelen, en of het financierbaar zou blijven. Toch is dat grote project geslaagd. Omdat men wist waar men heen wilde.

Dus als ik nu hoor: ‘er spelen veel onzekerheden’ of ‘het probleem is zó complex!’ dan gaan er bij mij alarmbellen rinkelen. Het is voor mij een teken dat er slordig wordt gedacht. Neem de idee dat er een speciaal Randstadbestuur moet komen, omdat de problematiek van de Randstad ‘zo complex’ is. Dan denk ik: wat is precies het probleem dat zo’n Randstadbestuur gaat oplossen? Als je niet helder voor ogen hebt waar je naartoe wilt, moet je geen nieuw bestuur inrichten.

Het werkt ook andersom: het politiek-bestuurlijk bepalen van de koers die je wilt volgen, kan helpen om onzekerheden te reduceren. Je sluit immers al opties uit. In de jaren zeventig trok de bevolking massaal de stad uit, richting de doorzonwoning in Almere. De bestuurders van oude steden zeiden toen: ‘als we onze steden willen redden, dan moeten we ze in zekere zin opnieuw scheppen’. Hoe precies? Geen idee, maar de wens en de visie waren er. En het is gelukt. Dat project is gefaseerd uitgevoerd en gaandeweg kun je voortdurend leren – dat woonerven het ook niet helemaal zijn, bijvoorbeeld.

Ofwel: zorg dat doel en visie duidelijk zijn, bepaal de richting, maar stippel het pad niet helemaal uit tot het niveau van een beleidsnota, zodat je voortdurend kunt blijven aanpassen. Grotere visies op ontwikkelingsrichtingen moet de politiek zelf inbrengen.”

*Prof. dr. Maarten Hajer is hoogleraar politicologie en beleidswetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn interessegebieden omvatten stedelijk bestuur, ruimtelijke ordening, en milieu- en natuurbeleid. Hij is lid van de VROM-raad en geldt als kenner van het werk van Ulrich Beck.*