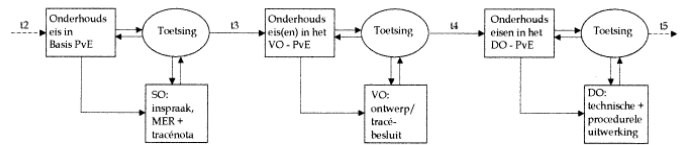


# Economisering en ruimtelijke ordening



Modelhuizencontracten als  
parameters voor de markt

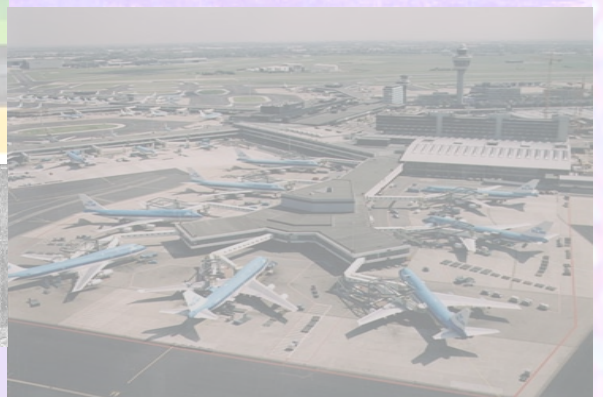
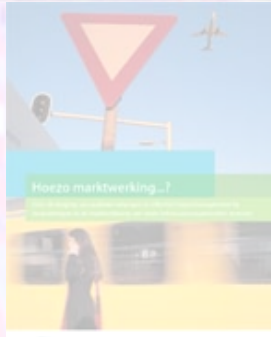
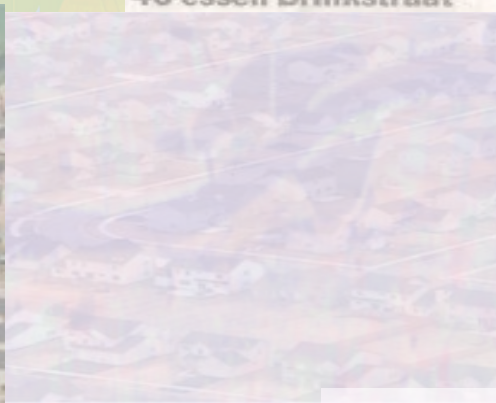


- 12 Beslismoment 2: na haalbaarheidsstudie volgt opname in planstudie
- SO Structuur Ontwerp
- 13 Beslismoment 3: standpunt en keuze alternatief
- VO Voorlopig Ontwerp
- 14 Beslismoment 4: tracébesluit
- DO Definitief Ontwerp
- 15 Beslismoment 5: besluit over opname in realisatie tabel



fig. 1 Ontwikkeling van een onderhouds eis in een ontwikkelend PvE; overgeegen schematische ontwerpproces van een onontwikkeld railvoerspoor. Het idee is schaal topsbaar. De in de oplossing aangedragen organisatie onderhoud te toetsen aan het ontwerp. Zij draagt tevens zorg voor aanpassingen (de dubbe

Bezwaren tegen kap  
46 essen Brinkstraat



Rienk van der Hoek

s1178644

Begeleider: Thomas van der Meulen



# Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 verantwoording.....	2
1.3 Probleemstelling.....	3
1.4 Leeswijzer.....	3
Hoofdstuk 2: Maatschappelijke context.....	5
2.1 Recente opvallende gebeurtenissen.....	5
2.2 Economisering in de wetenschap.....	7
2.3 Economisering bij de overheid.....	8
2.4 Conclusies.....	10
Hoofdstuk 3: Economisering; definities.....	11
3.1 Inleiding.....	11
3.2 Groei van het managerialisme.....	12
3.3 De opmars van de markt.....	13
3.4 Verdere operationalisering.....	15
3.5 conclusies .....	17
Hoofdstuk 4: Visies op oorzaken van economisering.....	18
4.1 Inleiding.....	18
4.2 Globaliseringstheze; een reactie op veranderde omstandigheden.....	18
4.3 Habermas en het communicatief handelen.....	22
4.4 Alternatieven.....	24
4.5 Conclusies.....	27
Hoofdstuk 5: Markt of overheid; de Public Choice Theory .....	29
5.1 Economisering; de context.....	29
5.2 Overheidsfalen en overheidsingrijpen.....	29
5.3 Marktfalen en overheidsingrijpen.....	39
5.4 Conclusies.....	41
Hoofdstuk 6: Verschijnselen van economisering.....	43
6.1 Inleiding.....	43
6.2 Economisering en managerialisering.....	43
6.3 Korte termijn vs. lange termijn.....	47
6.4 Standaardisatie.....	49
6.5 De woningbouwmarktparadox.....	50
6.6 Overheid, calculerende burgers, marktwerking en wantrouwen .....	51
6.7 Privatisering, deregulering en PPS.....	54
6.8 De ondernemende overheid .....	57
6.9 Conclusies.....	58
Hoofdstuk 7: Economisering in ruimtelijke ordening.....	59
7.1 Inleiding.....	59
7.2 VINO/Vinex.....	59
7.3 Nota Ruimte .....	66
7.4 Economisering in de praktijk; de London Docklands.....	67
7.5 Conclusies.....	76
Hoofdstuk 8: Conclusies.....	77
7.1 Inleiding.....	77
7.2 Kwalitatief; de impact van economisering op de ruimtelijke ordening.....	77
7.3 Kwantitatief; de impact van economisering op de ruimtelijke ordening.....	82
7.4 Samenvattend.....	83
Samenvatting.....	85
Bijlage .....	89
Literatuurlijst:.....	91

## Voorwoord

Studeren, na het VWO een volkomen logische stap, meer ingegeven door de noodzaak verder te leren en de wil zelfstandig te wonen dan door tomeloze ambitie en vastomlijnde plannen omtrent de toekomst. Restte alleen de vraag wat te gaan studeren. De keuze voor de HTS werktuigbouwkunde bleek al snel niet de goede te zijn. Mijn interesse in techniek bleek zich te beperken tot het begrijpen van systemen en de grote lijnen, niet het berekenen ervan. Mechanica, Statica, Dynamica, Wiskunde en Materiaalkunde konden me niet lang boeien. Dit, en de schoolsheid waarmee dit gepaard ging hebben mij enkele malen zodanig geagiteerd dat verscheidene boeken een parabolische curve door de ruimte hebben beschreven, waarbij de baan ervan - geheel volgens de wetten der fysica - werd bepaald door de factoren snelheid en hoek ten opzichte van de horizon op tijdstip  $t=0$ , de zwaartekracht en door de luchtweerstand. En waarbij - eveneens geheel volgende de wetten van de fysica - deze beweging helaas werd gehinderd door een te dichtbij staande muur, die de afscheiding vormde tussen mijn kamer en die van de buurman. Dit leerde mij dat boeken niet botsen volgens de principes van een volledig veerkrachtige botsing.

De behoefte aan een bredere, minder schoolse opleiding groeide. Afgezien van Internationale Betrekkingen was Technische Planologie een goede optie. Het werd Technische Planologie. Een studie die een veelheid van economische, bestuurskundige sociologische en meer praktisch gerichte vakken aanbood in een academische omgeving.

Inmiddels zijn zeven jaren verstreken, waarmee bepaald niet gezegd kan worden dat ik me populair heb gemaakt bij Rutte. Er zijn verschillende verklaringen mogelijk voor deze vertraging. Ik zou kritiek kunnen hebben op de opleiding, en opmerkingen maken over gebrek aan motiverende vakken en lesmethodes, gebrek aan links met de praktijk, de eeuwige verslagen die geschreven dienden te worden en zo nog wel wat dingen, waaruit geconcludeerd kan worden dat ik toch de verkeerde studie heb gekozen. Ook kan worden aangevoerd dat nevenactiviteiten te veel tijd gekost hebben. Een andere – ik zal ook kritisch op mezelf zijn – mogelijkheid is dat het studentenleven mij beter beviel dan het studeren zelf, waardoor ik veel tijd verspild heb met minder nuttige zaken. Nog negatiever gesteld zouden sommigen het een gebrek aan doorzettingsvermogen noemen, of, erger nog misschien, luiheid. Zelf denk ik dat in ieder geval geconcludeerd kan worden dat studeren niet mijn ‘ding’ is, zoals dat dan heet, in ieder geval niet zonder dat ik er direct wat mee kan ik de praktijk. Een duale opleiding zou wat dat betreft goed zijn geweest voor mijn motivatie.

Toch denk ik niet dat de opleiding Technische Planologie onder doet voor welke andere studie dan ook. De tijd hier op de Universiteit is, hoewel dus wat lang, zeker geen verspilde tijd geweest. In tegendeel. Mijn studententijd is een leuk en leerzaam geweest. Studeren is niet alleen het tot je nemen en meester maken van een bepaalde hoeveelheid stof, maar ook een ontwikkeling als persoon en in je denken. Ik denk dat beide uiteindelijk behoorlijk zijn gelukt.

Uit bovenstaande kan worden afgeleid dat het schrijven van een scriptie geen hobby van me is geworden. Daarmee is niet gezegd dat ik geen lol heb beleefd. Omdat ik stage en afstuderen van elkaar heb gescheiden was ik vrij in het kiezen van een eigen onderwerp, een onderwerp dat me ook echt interesseerde. Dit brede onderwerp paste daar goed bij, en ik betrapte me er te vaak op boeken, onderzoeken en publicaties waarvan maar een deel direct van belang is, toch in zijn geheel te lezen. Het vervolgens opschrijven en ordelijk maken van deze brei van informatie, meningen en theorieën, zodat ook het een leesbaar geheel werd is echter een behoorlijke worsteling geweest. Liever houd ik mij bezig met grote lijnen en concrete oplossingen voor fysieke en organisatorische vraagstukken binnen de ruimtelijke ordening.

Dat het , zoals het er naar uitziet, uiteindelijk toch goed is gekomen met mijn studie is in belangrijke mate te danken aan mensen om mij heen. Dit geldt zeker voor mijn ouders, die mij zowel mentaal als - niet onbelangrijk – financieel hebben ondersteund. Mijn zus, en vrienden waarvan ik in ieder geval Ate-Jan, Bjorn, Corné, Diedrik, Ineke, Jan-Willem, Joost, Michel, Rosalie, Siebrand en Linet, Vincent, en studiegenoten Michiel, Geert-Wiebe en Jeroen wil bedanken en flink wat anderen die ik nu misschien ten onrechte niet bij name noem. Tevens dank aan mijn studiebegeleider Thomas van der Meulen voor de leuke gesprekken en nuttige tips, als ook de vele andere medewerkers van de universiteit die zich voor de meer of minder dankbare taak gesteld hebben mij bepaalde kennis en inzicht te laten opdoen.

# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Planologie is een vakgebied met veel impact. Elke vierkante meter in Nederland is gepland, bijna alle infrastructuur, gebouwen of landschappen zijn wel eens onderwerp geweest van ruimtelijke ordenings-vraagstukken. Tegelijk kan nauwelijks gezegd worden dat planologie een echte zelfstandige wetenschap is. Er is geen gemeenschappelijke theoretische basis, geen echte planologische theorie. In plaats daarvan leent de planologie van vele vakgebieden; bestuurskunde, economie, sociologie, politicologie, bouwkunde enzovoort. Dit maakt planologie tot een zeer breed en dynamisch vakgebied, waarbij paradigma's binnen enkele jaren volledig kunnen veranderen door nieuwe inzichten in één van de onderliggende wetenschappen. Het maakt het echter ook gevoelig voor modetrends binnen de verschillende wetenschappen. Daarnaast is de ruimtelijke ordening een vakgebied dat is ontstaan uit praktische vraagstukken. De aard hiervan verandert eveneens met de tijd, zodat de ruimtelijke ordening niet statisch kan blijven. In dit spanningsveld bevindt ook trend van economisering.

Het is daarom verstandig zo af en toe eens een stap terug te doen en met een 'bird's eye view' kritisch te kijken naar de praktijk van het vakgebied. Dat is wat deze scriptie beoogt. Het is daarmee dan ook geen scriptie met een planologisch onderwerp, maar heeft als onderwerp de planologie zelf. Eén van de meer nieuwe gewoontes is dat ook bij de overheid, en daarmee ook binnen de ruimtelijke ordening gesproken wordt over de zegen van de markt en marktwerking. Dit is opvallend, want de ruimtelijke ordening werd tot kort geleden als het monopolistische domein van de overheid gezien, omdat de markt niet in staat zou zijn tot een Pareto<sup>1</sup> efficiënte uitkomst te komen.

Deze scriptie is geschreven omdat ik kritisch, maar niet per definitie negatief, sta tegenover het kopieergedrag van een overheid ten opzichte van ondernemingen. *“Dergelijk kritisch werk is belangrijk, temeer omdat zovele niet-economen deze eng economische zienswijze etaleren zonder zich bewust te lijken zijn van hun inspiratiebron”.* (WRR, 2004, p.277) Marktwerking, en het proces wat daar direct aan verbonden is, namelijk economisering, wordt tegenwoordig door vrijwel elke overheid als de oplossing van alle problemen gezien. Een zo grote verschuiving van het paradigma moet mijns inziens altijd met enige argwaan bekeken worden. Vooral in de wat minder harde wetenschappen, waarvan de planologie er één is. Het is mij bekend dat ik hiermee niet voldoe aan het klassieke idee van objectieve wetenschap, die immers veronderstelt dat onderzoek begint zonder enige vorm van vooroordeel en dus alleen maar feiten vaststelt. Gelukkig stelde Popper al dat dit beeld maar weinig realistisch is. Immers *‘waarneming is alleen mogelijk op basis van een gezichtspunt, een theorie, een verwachting of desnoods een geloof’*, zo stelt van den Berselaar dan ook. (Van den Berselaar, 1997 p.28) Dit gezichtspunt is bij deze scriptie een kritische houding tegenover economisering als het juiste antwoord op de weinig daadkrachtige, maar kostbare en tijdrovende manier van besturen die in de loop van de jaren '70 was opgebouwd.

---

1 Er is sprake van een pareto optimale situatie indien niemand beter af kan zijn, zonder dat dit ten koste gaat van anderen. Zie ook “Money and general equilibrium theory : from Walras to Pareto” (1870-1923), Bridel, Pascal / Edward Elgar / 1997 of “Fairness versus welfare: notes on the Pareto principle, preferences, and distributive justice” Kaplow, Louis / National Bureau of Economic Research / 2003 en vele anderen.

Het begrip economisering zelf is niet neutraal en wordt meestal negatief opgevat. Lubbers zegt hierover: *“Toch is economisering een pejoratief. Het drukt uit het negatieve als gevolg van een overmaat van economie en marktwerking.”* (Lubbers, speech EFB conferentie, 1998) Dit zou een leuke definitie kunnen worden, maar in deze scriptie wordt het zelf echter niet als negatief opgevat. Het is slechts een naam die wordt gegeven aan een proces waarvoor geen minder geladen synoniemen beschikbaar zijn. Economisering kan derhalve worden gebruikt in de context van zowel positieve als negatieve gevolgen. Het oordeel wordt in de conclusies geveld, maar dan nog steeds slechts met betrekking op de ruimtelijke ordening.

## 1.2 verantwoording

Een risico in een kritisch onderzoek, vooral bij zo'n breed onderwerp als economisering, is dat het onderzoek te breed wordt. En dan bedoel ik niet alleen dat het daardoor onmogelijk wordt orde aan te brengen in de kluwen van oorzaak, gevolg en conclusie. Het grootste gevaar schuilt er wellicht in, om in een poging vooral maar aan te tonen dat het te onderzoeken verschijnsel, in dit geval economisering, daadwerkelijk bestaat en belangrijk is, alle maatschappelijke gebeurtenissen en processen te zien als een voortvloeisel van dit verschijnsel. Hierbij is het risico van eenzijdige belichting nadrukkelijk aanwezig. Een dergelijk onderzoek snijdt zichzelf in de vingers, omdat een concept waar alles onder te vangen is zo algemeen en leeg moet zijn dat het in feite niets verklaart. Zo'n onderzoek is misschien goed voor het ego van de onderzoeker, omdat het daarmee lijkt dat de oorzaak van alle maatschappelijke problemen is gevonden, maar biedt niet veel nuttig inzicht. Het is daarom zaak een goede definitie op te stellen waardoor het onderzoeksgebied wordt afgebakend.

*“Where reason claims to speak, politics is silent” (Barber, 1988)*

*“Social scientists – especially economists – evaluate policies and institutions by examining behavioral responses to incentives, with values, habits, and social norms taken as given and beyond analysis and the reach of public policy” Aaron (1994)*

*Momenteel leven wij in een periodewaar in de economie niet langer is ingebed in de samenleving, maar de samenleving in de economie. (De Gier, 2001)*

### **1.3 Probleemstelling**

In deze scriptie zal worden gekeken naar oorzaken en gevolgen van economisering van de hedendaagse cultuur en denken op het vakgebied van de planologie en de praktijk van de ruimtelijke ordening. De centrale vraagstelling is dan ook:

**Is het proces van economisering dat zichtbaar is in de samenleving ook doorgedrongen in de ruimtelijke ordening en planologie, en zo ja; waaruit blijkt dat, en is die ontwikkeling wenselijk?**

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zal er eerst moeten worden bepaald of er daadwerkelijk sprake is van economisering, en zal moeten worden gedefinieerd wat economisering nu is. De belangrijkste deelvragen luiden daarom:

1. Wat is economisering? Hoe valt dit algemene begrip te definiëren zodat er duidelijk kan worden wat wel en geen economisering is? (H3)
2. Welke oorzaken van economisering zijn te identificeren? En welke theorieën kunnen hiervoor een verklaring bieden? (H4)
3. Welke theorieën liggen er ter grondslag aan economisering en hoe bruikbaar zijn deze? (H5)
4. Hoe werkt economisering door binnen de ruimtelijke ordening? (H6/7)

### **1.4 Leeswijzer**

Deze scriptie heeft een sterke 'puntzak' opzet. Hoofdstuk 2 begint met enkele opvallende gebeurtenissen die in de afgelopen tijd zijn voorgevallen en die mij een aanzet hebben gegeven voor deze scriptie. Van algemene tendensen in de maatschappij wordt de aandacht verlegt naar de wetenschap en de overheid, waarin de link met de planologie en de ruimtelijke ordening tot uitdrukking komt.

In hoofdstuk 3 is het begrip economisering verder uitgewerkt, waarbij wordt geleund op de structuur van Grit's "Economisering Als Probleem". Het containerbegrip economisering wordt geoperationaliseerd zodat een analyse voor de ruimtelijke ordening mogelijk wordt. Hoofdstuk 4; Visies op oorzaken van economisering biedt een verdieping in de oorzaken van economisering, waarbij de globaliseringsthese en de analyse van Kunneman over het communicatieve handelen van Habermas centraal staan.

In hoofdstuk 5 wordt in gegaan op de fundamentele vraag binnen het proces van economisering; wat is te prefereren; overlaten aan de markt, of overheidsingrijpen? Hiertoe zal een analyse van de public choice theory worden gegeven. Een theorie die sterk samenhangt met het neoklassieke gedachtengoed, en daarmee ten grondslag ligt aan het principe van economisering.



Het zesde hoofdstuk dient voornamelijk om scenario's te scheppen voor de gevolgen van economisering. Het is daarmee in een soort praktische uitwerking van hoofdstuk drie. Hoofdstuk 7 heeft een sterke RO insteek. Voorbeelden uit praktijk en de beleidsstukken worden gebruikt om te zien hoe economisering vorm krijgt binnen dit vakgebied. Hiervoor komen onder andere de VINEX en de Londense Docklands aan bod. In het laatste hoofdstuk worden, zoals gebruikelijk, conclusies getrokken en de hoofdvraag beantwoord.

## **Hoofdstuk 2: Maatschappelijke context**

### **2.1 Recente opvallende gebeurtenissen**

Economisering is tegenwoordig een veelgebruikt begrip. In vele maatschappelijke sectoren, van de gezondheidszorg tot onderzoek aan universiteiten (Grit, 2000) en in het bedrijfsleven zelf. Ook binnen de ambtelijke wereld is de term, en zeker de praktijk, behoorlijk ingeburgerd. (Grit, 2000)

Bij overheden wordt economisering meestal in de vorm gegoten van bedrijfsmatiger werken en het vergroten van de doelmatigheid en vermindering van de bureaucratie. Als voorbeeld haalt Grit de stad Tilburg aan, waar midden jaren tachtig een ingrijpende reorganisatie plaatsvond op basis van het bedrijfsleven. De gemeente omschreef zichzelf hiermee als 'zakelijk, efficiënt, modern en betrouwbaar (gem Tilburg in Grit, 2000) Het verschijnsel dat deze termen destijds als een soort 'motherhoodstatements' werden gebruikt geeft redelijk aan dat er maar weinig mensen vraagtekens hadden bij de betekenis van deze termen. *“De tweede helft van de jaren tachtig is een periode die gekenmerkt wordt door de opkomst van het bedrijfsgericht denken”*, zo stelt ook Voogd, (1999, p.37) *“Dit heeft tot gevolg gehad dat ook publieke organisaties in toenemende mate termen zijn gebruiken, die voordien alleen van toepassing waren op private organisaties.”* Een gewoonte die ook daarna niet meer is verdwenen.

Enkele jaren geleden stond financieel Amerika op zijn kop. De reden: bij energieproducent Enron, een van de grootste van de VS, bleek te zijn geknoeid met de boekhouding, met als doel de koersen van de aandelen hoog te houden, en daarmee de beloningen van de CEO's, die voor een deel bestond uit bonussen, ook te laten stijgen. Toen de waarheid aan het licht kwam bleek Enron er zodanig slecht voor te staan dat niet snel daarna het faillissement werd uitgesproken. Het gedrag van het hogere management was gevolg van goedbedoelde financiële prikkels. Deze prikkels hadden echter twee kanten. Aan de ene kant vormen opties en aandelen een beloning voor goede bedrijfsresultaten. Deze beloning was echter zo hoog dat de sommigen de verleiding niet konden weerstaan. Door een stabiel winstpatroon, en door te voldoen aan de marktverwachtingen kan de beurskoers flink stijgen. Om dat winstpatroon vast te houden werden boekhouders steeds creatiever. Er werd op die manier naar een resultaat toe gerekend, dat bij voorbaat al vaststond. Minister Hoogervorst zei er het volgende over in een speech in 2002:

*“Wishful thinking kan het winnen van de getrouwe weergave. Consequentie van dit alles was dat er bij bestuurders een prikkel bestond om korte-termijnresultaten te behalen met een maximaal effect op de beurskoers.”* (Ministerie van Financiën, 2002)

Na Enron en Worldcom ging het deksel van de beerput en bleken ook andere, vaak gerenommeerde ondernemingen zoals bijvoorbeeld Ahold en Shell ook niet helemaal open te zijn geweest. Het werd gezien als uitvloeisel van toenemend materialisme en egoïsme. Ad Verbruggen, Universitair hoofddocent sociale en culturele filosofie aan de VU, schrijft in het NRC van 18 juni 2005 het volgende over de cultuur bij grote ondernemingen:

*“Wanneer een manager op de uiterlijkheden van geld, macht en aanzien uit is en iedereen dat ook nog eens de gewoonste zaak van de wereld vindt ligt het voor de hand dat hij zichzelf niet opvat als iemand die hoort bij een bepaalde organisatie en die verantwoordelijk is voor het welzijn van de mensen die hij leidt. In dat geval kan hij die organisatie ook gaan gebruiken voor de verwerving van precies die genoemde uiterlijkheden: geld, macht en aanzien. Het is*

*tekenend hoe men naar aanleiding van de bestuurscrisis bij Shell sprak over het verlies van familiegevoel bij de nieuwe generatie bestuurders. Dat daarin tevens een moreel failliet schuilgaat, hebben we de afgelopen jaren kunnen waarnemen en bepaald niet alleen bij Shell.”*

Zelfs de Minister-President mengde zich in de discussie, toen er ophef ontstond over de salarissen bij enkele semi-overheidsinstellingen. De Volkskrant schreef dat hij *“laat onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om buitensporige salarissen van topmanagers aan te pakken. Het wordt tijd, zei hij maandagavond in Franeker, dat grootverdieners hun ‘maatschappelijke verantwoordelijkheid’ voelen in plaats van alleen ‘te letten op elkaar’.”* (De Volkskrant, 12 april 2005)

De achtergrond van de ophef was echter totaal verschillend van die van de boekhoudschandalen. Bij de boekhoudschandalen ging het nog om illegale praktijken, maar de salarissen van deze bestuurders was, aldus eigen zeggen, het gevolg van internationale concurrentie, en vreemd genoeg, de openheid over deze topsalarissen, waarbij iedereen probeert in ieder geval op het gemiddelde uit te komen, wat uiteraard het gemiddelde verhoogt. In zekere zin kan deze ontwikkeling toegeschreven worden aan marktwerking, waarbij openheid – de doorzichtigheid van de markt – een voorwaarde is. Wat moeilijk te verkopen was, was dat dezelfde marktwerking niet zorgde voor toenemende welvaart voor anderen.

Eigenlijk had de (soms) extreme verhoging van de lonen in de hogere regionen na privatisering geen verrassing hoeven zijn. Over deze privatisering schrijft Engelen (1995) namelijk al dat blijkbaar zonder enige voorkennis genationaliseerde industrieën en traditionele overheidsdiensten werden geprivatiseerd. Deze privatisering werd, en wordt, aldus hem vooral ideologisch gemotiveerd met als gevolg het ontstaan van monopolies die zich meer met het eigen belang dan met die van het publiek bezig hielden. Onder druk van de publieke opinie, die vooral gevoed werd door de extreme salarisverhogingen van soms meer dan 200% bij enkele nutsbedrijven, zijn toen allerlei controlerende overheidsorganen opgericht om dergelijke extremen te voorkomen. (Engelen, 1995)

Dit lijkt op het eerste gezicht één van de vele reacties te zijn op wat er in de afgelopen jaren in Nederland gebeurd is, maar dit is niet het geval. Commentaar in kwestie gaat namelijk niet over de Nederlandse perikelen van de afgelopen tijd, maar over de situatie in Groot-Brittannië in 1995<sup>2</sup>, bijna 10 jaar vòòr dat een vergelijkend proces zich voordeed in Nederland. Genoeg tijd dus om te leren van de dingen die niet gingen zoals gepland. Dat met de Britse ervaringen echter weinig is gedaan blijkt onder andere uit een rapport van de rekenkamer uit 1994. In Groot-Brittannië leidde de geplande deregulering en privatisering niet tot goedkopere diensten

---

2 Het NRC schreef op 1 juni 1995 er het volgende over:

De Labour Party heeft berekend dat de 145 bestuursleden van de geprivatiseerde nutsbedrijven sinds de privatisering alleen al meer dan 100 miljoen pond aan aandelenopties hebben ontvangen. Het salaris van de bestuursvoorzitter van North West Water steeg van 47.000 pond naar 338.000 pond. Bij Midlands Electricity steeg het salaris van de voorzitter van de raad van bestuur van 62.000 naar 190.000 pond en bij Scottish Power van onder 70.000 naar ruim 250.000 pond.

Op een aandeelhoudersvergadering, eind mei 1995, moest het bestuur van British Gas ruim zes uur lang een stroom van verwensingen, aanklachten en beledigingen van kleine aandeelhouders over zich heen laten gaan. De onvrede richtte zich vooral op de salarisverhoging van bestuursvoorzitter Brown. Terwijl medio mei nog bekendgemaakt was dat BG uit efficiëntie-oogpunt 25.000 werknemers op straat zou moeten zetten, een harder debiteuren beleid zou gaan voeren, sterk zou moeten gaan bezuinigen op periodieke kwaliteitscontroles en een deel van het personeel met een salarisdaling rekening zou moeten houden, werd tevens aangekondigd dat Brown, naast een maximale aandelenbonus van een half miljoen pond, zijn salaris zou zien stijgen van 287.000 pond naar 492.000.

Een punt van voorzichtigheid is dat niet is gecontroleerd of loonstijgingen ook samen vielen met bijvoorbeeld toenemende verantwoordelijkheden of samenvoegingen van bedrijven. Ook is niet gezegd dat de aanvangslonen realistisch waren. Maar ook met deze nuanceringen lijkt de situatie letterlijk a-sociaal te zijn

en betere service. Daar kwam bij dat de controle over deze sectoren wel sterk verminderde. In Nederland bleek de controle op de nieuwe instellingen ook te kort te schieten, het efficiëntie argument hol te zijn en de burger niet gebaat bij de nieuwe maatregelen. (Engelen, 1995) Blijkbaar is er weinig geleerd van de ervaringen elders opgedaan, of er waren sterke redenen om aan te nemen dat de situatie in Nederland anders zou zijn dan die in bijvoorbeeld Groot-Brittannië. Mijn argument is dat een deel van de verklaring gezocht kan worden in een sterk vertrouwen in het neoliberalistische gedachtengoed, dat sterk verweven is met het proces van economisering.

## **2.2 Economisering in de wetenschap**

Studium Generale in Groningen heeft in 1999 een serie lezingen aan gewijd aan het begrip economisering, waarbij lezingen met de thema's 'commercialisering van de samenleving' en 'economisering van het milieu' aan de orde kwamen. Ook de wetenschap, de gezondheidszorg en de kunst werden in de context van economisering behandeld.

In *De Volkskrant* van 16 juli 2005 opent het wetenschappelijk deel met een artikel met de titel: Middelmaat in Prozactaal. In het stuk wordt van leer getrokken tegen afrekencultuur op de universiteiten. Universiteiten zijn zeer ambitieus en maken plannen om binnen enkele jaren tot de top van Europa te behoren. Termen als internationale topopleidingen en multidisciplinaire kennisstrategieën worden daarbij niet geschuwd. Toch is, aldus het artikel, de beleving anders als je het vraagt aan niet management personeel. Mede dankzij voortdurende bezuinigingen, de daarmee samenhangende hoge werkdruk en de genoemde afrekencultuur wordt risico bij voorkeur gemeden. Hoogleraren hebben de tijd niet meer om echt fundamenteel onderzoek te doen, omdat ze teveel tijd bezig zijn met onderwijs en begeleidende activiteiten. De student brengt geld in het laatje en kan dus niet wachten. Die zelfde student wordt overigens wel verwacht netjes in vier jaar al zijn EC's te halen omdat studievertraging geld kost. Dat is dan ook precies is wat ze doen, en niets meer.

Overigens wil dit niet zeggen dat het geven van meer tijd om een studie af te ronden per se zal leiden tot beter opgeleide studenten, die naast hun verplichte literatuur ook nog de aanbevolen stof hebben doorgenomen. Mensen zijn lui, en studenten zijn geen uitzondering. Maar de afrekencultuur leidt niet tot kwalitatief betere studenten, maar tot studenten die alleen doen wat gemeten wordt. Een ander probleem van de afrekencultuur is aldus de schrijver van het artikel dat er alleen nog onderzoek wordt gedaan naar risicoloze onderwerpen waarbij van tevoren een redelijk duidelijk beeld is van wat de uitkomsten zullen zijn. Dit laatste is onder andere gevolg van het grotere belang van sponsoring en het onderzoek doen in opdracht van een derde partij. De universiteit als adviesbureau wordt daarmee steeds meer de realiteit.

Of de situatie echt zo ernstig is als in het artikel wordt voorgesteld en de verhouding wetenschappelijk en bureaucratisch personeel echt rond de 1:1 ligt kan niet bepaald worden aan de hand van een krantenartikel. Meer onderzoek hiernaar valt echter buiten de scope van deze scriptie.

## 2.3 Economisering bij de overheid

Binnen de politiek wordt ook gebruik gemaakt van de term economisering, vaak zelfs zonder uit te leggen wat er nu precies bedoeld wordt. Zo is in de nota architectuurbeleid 2001-2004 van het ministerie van OCW te lezen dat 'ook de economisering van de samenleving zijn invloed doet gelden op de openbare ruimte'. Ook Lubbers spreekt zich uit over het verschijnsel in zijn rede 'Economisering is niet alles'. Hij waarschuwt daarin voor een te grote invloed van het marktgericht denken van zowel overheid als burgers. Hij plaatst dit vooral in de context van globalisering, wat hij, en ondermeer ook Fukuyama in 'Het Einde van de Geschiedenis' als oorzaak ziet van toenemende concurrentie, wat economisering uitlokt. Enigszins vreemd is de waarschuwing van Lubbers wel, aangezien juist onder het kabinet Lubbers I het no-nonsense tijdperk was aangebroken, waarin men zich afkeerde van het sterke idealisme van de jaren 70. Grit (2000) zegt hierover:

*“Ook in het politiek debat is het gebruik van economisch jargon een normaal verschijnsel geworden: er wordt geregeld gesproken over calculerende burgers, burgers die zich als homo-economicus gedragen en dus alleen geïnteresseerd zijn in eigen belang... Voor velen gold de toenmalige minister-president Lubbers, als de belangrijkste vertegenwoordiger van deze nieuwe manier van denken en handelen.” (Grit, 2000 p. 3)*

Een duidelijke statement wordt gemaakt door het veelgebruikte “Meer markt, minder overheid” of andere daarvan afgeleide uitspraken. Het no-nonsense beleid streefde naar verlaging van het financieringsstekort, sanering van de collectieve sector, verzelfstandiging en/of privatisering van overheidsbedrijven, deregulering en decentralisatie. (Van der Cammen/ de Klerk, 1996, ) In de jaren '90 werd er begonnen met de privatisering van PTT, de NS, KLM en Schiphol en ook trok de overheid zich terug uit NedCar, ooit daar gestart om de werkloosheid in Limburg tegen te gaan. Recente nieuwsberichten lijken erop te wijzen dat die overwegingen nauwelijks nog meer een rol spelen, of irrelevant zijn geworden omdat de overheid inmiddels geen partij meer is. In de volkshuisvesting werd een herordening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen staat en samenleving doorgevoerd waarbij vergroting van het eigen woningbezit, verzelfstandiging van woningcorporaties en afschaffing van objectsubsidies centraal stonden. (Van der Cammen/ de Klerk, 1996)

In het congresverslag met de titel; 'Naar een marktgerichte ruimtelijke ordening?' stelt Heerma dat *“Het beleid (m.b.t. de huizenmarkt) gebaseerd moet zijn op een terugtrekkende rijksoverheid. Decentralisatie en deregulering zijn daarbij kernbegrippen. De overheidsbemoeienis zal meer en meer worden toegespitst op de zorg voor degene met de minste keuzevrijheid op de woningmarkt. Voor de overige segmenten van de woningmarkt geldt een marktgericht beleid, waarbij ruime aandacht voor de eisen die de markt stelt, voorop staat.” (Nozeman, 1988 p.8)*

In de vierde Nota Ruimtelijke Ordening stonden internationalisering, economische perspectieven, kansrijke ontwikkelingen en versterking van eigen kwaliteiten centraal. (Van der Cammen/ de Klerk, 1996, p.212) Dit laatste werd vormgegeven in het thema ‘regio’s op eigen kracht’ wat door de oogharen heen bekeken een hoog ‘zoek het maar uit’ gehalte had en ook goed paste in het concept van eigen verantwoordelijkheid van op neo-liberale leest geschroefde denken, waarbij de overheid zich niet meer met de zaken moet bemoeien dan strikt noodzakelijk.

Overigens lijkt de privatiseringsgolf alweer over het hoogtepunt heen, maar dit kan te maken hebben met een gebrek aan munitie. Recentelijk waren er met de veranderingen in de WAO nog wel plannen om ook met het verstrekken van uitkeringen concurrentie toe te laten, maar dit werd voorlopig verhinderd door –verrassend genoeg – de VVD. In elk geval zijn er bij de overheid nog niet veel stemmen op die in een andere richting lijken te gaan.

De Gier heeft het in zijn oratie als hoogleraar bij de UvA over de steeds verdergaande economisering. Als socioloog ziet hij een steeds reductie van het sociale beleid ten gevolge van een voortdurende en te sterke mate van economisering. (De Gier, 2001) Een paar zinnen later stelt hij over de socioloog Van der Veen het volgende:

*“Hij wijst hiermee op een recente omslag in het denken over sociaal beleid in termen van rechten en plichten naar een denken in termen van incentives en disincentives. De economisering heeft zich onder andere vertaald in privatisering van het van oudsher op collectieve bescherming gerichte arbeidsrecht en sociale zekerheid.” (De Gier, 2001)*

Dit spreken over incentives en disincentives is af te leiden van de economische wetenschappen. Echter, de economische wetenschappen hebben allang niet meer het alleenrecht op deze termen. De Gier heeft het er over in de context van de sociale wetenschappen, maar ook in bijvoorbeeld het milieubeleid, inmiddels een vast thema binnen de ruimtelijke ordening, is een gelijke ontwikkeling zichtbaar<sup>3</sup>. Reinders zegt hierover bijvoorbeeld:

*“En er is een verschuiving te zien in aanpak van milieuproblemen, waarbij financiële prikkels (zoals ecotaxen) en economische constructies als handel in vervuilingsrechten meer op de voorgrond treden. Het slagveld van opinies overziend, moet worden geconcludeerd dat economie en milieu in aanzienlijke mate tot elkaar veroordeeld zijn.” (Reinders in lezing van Studium Generale, 1999)*

Dit beeld wordt bevestigd in bijvoorbeeld het Nationaal MilieubeleidsPlan+, waarin is te lezen;

*“Met het doel milieuvriendelijk gedrag te realiseren zal gebruik kunnen worden gemaakt van financiële prikkels. Daartoe behoren beloningen, subsidies, statiegeldregelingen, regulerende heffingen etc. Financiële prikkels kunnen ten opzichte van directe regulering voordelen hebben in de zin van een grotere efficiency, effectiviteit, flexibiliteit en kunnen een stimulans zijn voor het toepassen van schone technologie.” (NMP+, 1989 paragraaf 1.7 paginanummer n.v.t.)*

De link tussen prijzen en milieu, waarbij het principe 'de vervuiler betaalt' als credo geldt, is in de tussentijd niet in kracht afgenomen. Ook in het NMP4 is deze terug te zien. Hierin zijn vooruitwijzingen te vinden naar de zogenaamde *Public Choice Theory* welke in hoofdstuk 5 aan de orde zal komen.

*“Een belangrijke reden hiervoor is dat de gevolgen van ons gedrag voor het milieu en natuurlijke hulpbronnen niet altijd zichtbaar en merkbaar zijn, vooral niet in een welvarende samenleving. Dit komt onder andere doordat de milieuschaarste onvoldoende in de prijzen tot uitdrukking komt.” (NMP4, 2001 p.8)*

*“De les uit de evaluatie van de NME is dat alleen (markt-)initiatieven van onderop niet leiden tot absolute ontkoppeling. Ondanks het belang van initiatieven die een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van partijen is er landelijk overheidsbeleid nodig om tot absolute ontkoppeling te komen. Dat beleid zou vooral gericht moeten zijn op de internalisering van milieukosten in de prijzen. Het kabinet is het hiermee eens.” (NMP4, 2001 p.28 )*

---

3 Zie hiervoor onder andere Eijgelshoven *et al*, 'Milieu tussen markt en overheid' uit 2003, waarin door verschillende auteurs het Nederlandse milieubeleid wordt geanalyseerd tegen de achtergrond van de economische theorie.

## 2.4 Conclusies

De voorbeelden tonen aan dat in verschillende delen van de maatschappij, zoals wetenschap, overheid en bedrijfsleven, sporen zijn te vinden van wat kan worden beschouwd als economisering. Omdat planologie als vakgebied sterk afhankelijk is van verschillende wetenschapsdisciplines, waaronder die van de economie en maatschappijwetenschappen<sup>4</sup> vormen deze voorbeelden de aanleiding tot verder onderzoek. Het is immers een logische stap te veronderstellen dat dit ook binnen de ruimtelijke ordening gevolgen zal hebben.

In dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de term economisering zonder dat hierbij is gespecificeerd wat het begrip precies inhoudt. Dit is voor een algemeen beeld geen probleem, maar voordat er dieper op in wordt gegaan volgt in hoofdstuk drie eerst een uitwerking van wat het begrip economisering betekent.

---

<sup>4</sup> Er kan met recht de opmerking geplaatst worden dat de economie in feite ook een maatschappijwetenschap is. Maar het vakgebied van de economie is steeds meer een 'harde' wetenschap, wat wordt ondersteund met wiskundige modellen. Het is dit onderscheid waardoor de economische wetenschap zichzelf steeds meer als moeder van de maatschappijwetenschappen is gaan zien.

## **Hoofdstuk 3: Economisering; definities**

### **3.1 Inleiding**

Tot nu toe is er wel gesproken over economisering en marktwerking, wat veronderstelt dat de twee sterk met elkaar verbonden zijn, maar voor de rest van het onderzoek kunnen we er niet onder uit om het verband hiertussen te verduidelijken en het begrip te definiëren. Dit zal in het komende hoofdstuk gebeuren. Als handleiding hiertoe wordt de indeling overgenomen zoals Grit die in zijn boek 'Economisering als probleem' gebruikt.

Grit legt uit dat er in de gebruikelijke literatuur drie verschijningsvormen van economisering worden gebruikt. Deze drie zijn:

- De groei van het managerialisme
- De opmars van de markt
- De verbreiding van het neoliberalisme

Bij dit laatste aspect van economisering wordt er vooral aandacht gegeven aan de ideologische aspecten van het neoliberalisme. Er ligt een nadruk op eigen verantwoordelijkheid en er is een sterk vertrouwen in de marktwerking als optimaal coördinatie systeem maatschappelijke verkeer. In feite kan je stellen dat deze visie vooraf gaat aan de opmars van de markt. Het is daarmee een beetje een vreemd dat deze als 'derde visie' apart wordt opgenomen. Daarom zal ik er geen aparte paragraaf aan wijden.

Volgens aanhangers van de 'opmars van de markt' interpretatie is de overheid in de problemen gekomen in de jaren tachtig. Deze problemen werden veroorzaakt door veranderende economische omstandigheden waardoor de twijfels over de houdbaarheid van de verzorgingsstaat steeds groter werden. Ook bleek niet voldaan te kunnen worden aan de hoog gespannen verwachting t.a.v. de overheid en de maakbaarheid van de samenleving. Als oplossing werden de doelen van de publieke sector minder ambitieus en ontstond het eerder genoemde 'meer markt, minder overheid'. (Grit, 2000) Er moest een terugkeer komen naar de nuchtere Hollandse mentaliteit waarbij de calvinistische waarden van hard werken, verantwoordelijkheid en matigheid terug moesten keren. Een mentaliteit waarmee Holland rijk was geworden, en ook zou moeten blijven<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>De relatie tussen religie en economische groei is vooral sinds Max Webers *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* veel bediscussieerd. Hoewel niet iedereen het volledig met hem eens was is de samenhang tussen deze twee factoren nauwelijks ontkend. De arbeidsethos van het moderne Europa kan niet volledig worden verklaard zonder te wijzen op naar zijn religieuze oorsprong. Het losraken van de kapitalistische arbeidsethos van zijn geestelijke wortels en het ontstaan van een cultuur die de nadruk legt op de legitimiteit van onmiddellijke behoeftebevrediging, zijn voor nagenoeg alle wetenschappers aanleiding geweest een scherpe neergang van het arbeidsethos en daardoor een ondermijning van het kapitalisme zelf te voorspellen, aldus Francis Fukuyama in zijn in 1993 in het Nederlands uitgegeven boek 'Het Einde van de Geschiedenis en de Laatste Mens'. Hij constateert dat ook bedrijfsleiders zelf echter maar weinig een toonbeeld zijn van ascetische spaarzaamheid, zoals hij dat met enig gevoel voor understatement brengt. Profetische woorden zo blijkt uit bovenstaande stukken over de inkomsten van topmanagers



### 3.2 Groei van het managerialisme

Hieronder wordt onder andere de steeds grotere waardering voor alles wat met management te maken heeft verstaan. Kenmerken daarvan zijn het steeds grotere belang van kennis omtrent het *proces* in plaats van inhoud. De gevolgen daarvan zijn binnen de ruimtelijke ordening zijn merkbaar in termen als City-management, dat kan worden omschreven als ‘een proces gericht op behoud en zo mogelijk versterken van bestaande ruimtelijke kwaliteit van een stedelijke ruimte’ waarbij het woord proces in de eerste plaats refereert aan de organisatorische dimensie. (Voogd, 1999, p.44)

Een ander voorbeeld van hoe de planologie is veranderd is te zien in de verschuiving van ruimtelijke ordening als blauwdrukplanning naar een consensus-gerichte aanpak, of iteratieve besluitvorming. Blauwdrukplanning was vrij gebruikelijk tot de jaren '60 en werd gekenmerkt door de presentatie van een eindbeeld, waarbij in de planfase veel aandacht voor activiteiten met een civiel-technisch, bureaucratisch en technocratisch gehalte. De verschillende stappen van het plan werden min of meer chronologisch doorlopen. In de jaren '60 merkte men dat de praktijk een veel cyclischer aard had dan waar de plannen vanuit gingen. De procesplanning deed zijn intrede, en is sindsdien, in aangepaste vormen, de dominante aanpak gebleven. (Spit en Zoete, 2002, p.110/111)

De managerialisering binnen de gelederen van de publieke sector betekende een omslag in de cultuur. Men probeerde zich het idioom van de marktsector eigen te maken: men praat over ‘politiek ondernemerschap’ of men heeft het over BV Nederland, waarbij de leidinggevenden ‘manager’ zijnen er bij wijze van *incentive* wordt afgerekend op de *output*. Dit alles binnen een concernstructuur met productgroepen die *marktconform* moeten werken<sup>6</sup>. Als pièce de résistance werd met de publicatie *Planning als Onderneming* van de WRR (1983) planning niet langer gezien als uitsluitend het domein van de overheid.

---

6 Het afrekenen op output en projectmatige financieringen speelt ook binnen instanties zelf. Zo is er bij de gemeente Groningen een digitaal urenverantwoordingsstelsel ingevoerd waarbij van te voren er een budget is opgesteld met daarin het aantal beschikbare uren voor een bepaalde activiteit of project. Op die manier kan, vooral in een tijd van bezuinigingen, goed overzicht worden gehouden op de financiën, en het voorkomt dat een bepaald project onnodig lang blijft doormodderen, omdat er een duidelijke limiet aan de besteedbare tijd zit. Er zijn echter ook nadelen. De meest voor de hand liggende is dat de urenverantwoording door de betreffende persoon waarheidsgetrouw moet worden ingevuld. Controle hierop is lastig, en zou ook een vorm van controle op de controle zijn. Dit gebeurt in de praktijk niet altijd zoals het moet omdat, en dat is het tweede nadeel, het bijhouden van uren en het invullen in het programma relatief veel tijd kost. De uren zo invullen dat ze kloppen met de streefwaarden is dan verleidelijk. Tevens is het voor sommige werkzaamheden lastig te bepalen wat onder welke noemer geplaatst dient te worden. En hoewel het systeem kan voorkomen dat er bepaalde werkzaamheden te lang duren is het makkelijk in te denken dat zich situaties voordoen waarbij extra tijd een grote kwaliteitswinst oplevert, maar dit niet gebeurt, omdat er geen uren meer aan toegeschreven kunnen worden.

Het grootste manco is wellicht het gebrek aan flexibiliteit. De praktijk leert dat er altijd onverwachte situaties en werkzaamheden ontstaan. Zulke situaties staan niet in de begroting, waardoor er geen uren aan worden besteed, totdat er gekeken is of de begroting hier ruimte voor laat. Dit is vooral vervelend wanneer je voor de hulp van een ander nodig hebt, maar die daarvoor geen uren kan schrijven. De urenregistratie zelf is minder flexibel dan de werkzaamheden. Veel afstemming en afspraken worden gedaan door middel van bilateraal overleg, wat snel en efficiënt kan werken, maar wat niemand bijhoudt.

Het voorbeeld dat hier wordt gegeven zal ongetwijfeld niet uniek zijn. De gevolgen van zo'n systeem voor de ruimtelijke ordening, en hoe hiermee wordt omgegaan, kunnen groot zijn. In dit onderzoek is er voor dit voornamelijk bestuurskundige aandachtspunt echter weinig plaats.

Het afrekenen op output heeft vaste grond gekregen door de opkomende stroming, met een voornamelijk bestuurskundige inslag, het “*New Public Management*”<sup>7</sup>. Grit noemt deze stroming niet met zoveel woorden, maar gaat wel in op de kenmerken ervan. Deze stroming was een reactie op de economische recessie in de jaren '80 en had een tweeledig doel; ten eerste de kosten te beperken en ten tweede de efficiëntie en de effectiviteit van het overheidsapparaat te vergroten. Om dat te bereiken werden marktprincipes ingevoerd zoals privatisering, vouchers en werden flink wat Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) opgericht. (Leeuw en van Thiel, 2002) *“The practitioner theory underlying these changes is that politicians should stick to their core business, that is, developing new policies to realize (political) goals. Osborne and Gaebler’s (1992) adage was “steering not rowing.”...Policy implementation should be left to the market or, if that is not possible, to (semi)-autonomous organizations operating in a quasi-market environment (e.g., competition between schools or hospitals). This separation of policy and administration is facilitated through contracts being drawn up between the government and the organization that implements the policy. The contracts articulate which task has to be carried out and what the executive agent will receive as a “reward.” The agent’s performance is expressed in terms of performance indicators, such as the number of goods or services rendered. Input management is thus replaced by a results-based orientation. Similar changes took place within government bureaucracy as well, where selfmanagement and contract management were introduced to (partly) replace hierarchical steering.”* (De Leeuw en van Thiel, p.268)

### 3.3 De opmars van de markt

De opmars van de markt is waarschijnlijk het belangrijkste, en het meest in het oog springende onderdeel van economisering. Economisering en marktwerking wordt ook regelmatig door elkaar gebruikt, maar dat is maar deels terecht. Niet alleen is economisering breder dan marktwerking, maar niet alle vormen van marktwerking zijn ook automatisch onderdeel van economisering.

De markt wordt in de ‘vereconomiseerde traditie’ beschouwd als tegenhanger van de overheid gezien. Vaak wordt dit verschil uitgedrukt in het niet hebben van de - al dan niet reële - negatieve eigenschappen van de overheid. Waar de overheid stroperig zou zijn is de markt dynamisch en in plaats van een risicomijdende overheid is er een ondernemend marktdenken.

Het gevoel van minderwaardigheid dat zich in de jaren '80 als gevolg van de toegedachte negatieve eigenschappen meester maakte van overheidssectoren had tot gevolg dat binnen de overheid allerlei marktelementen werden ingevoerd (Bordewijk, 1997, p.11). Vaak wordt in deze context gesproken over de 'terugtrekking van de overheid'. Dit is een voor de hand liggende, maar niet volkomen logisch geldige redenering. De terugtrekkende overheid als zodanig is geen economisering, maar wel een gevolg ervan. Economisering is het idee dat coördinatie door het marktmechanisme tot betere resultaten zal leiden. De toepassing hiervan kan de vorm krijgen van 'minder overheid'.

---

<sup>7</sup> “*New public management refers to the introduction and application of businesslike tools and styles in governmental management. Pollitt and Bouckaert (2004, ch4) argue that NPM reforms have evolved around six dimensions, e.g. privatization, marketization, decentralization, output orientation, quality systems, and intensity of implementation.*” (Helden en Jansen, 2003)

### *Verspreiding naar andere sectoren*

Het is echter niet alleen de overheid waarbinnen het neoklassieke gedachtegoed een grotere rol voor zich is gaan opeisen. Een van de kenmerken van economisering is dat het marktdenken niet meer alleen wordt voorbehouden aan de markt zelf, waar het bijvoorbeeld een tegengeluid geeft tegen het keynesiaanse, of misschien zelfs marxistische gedachtegoed, maar dat het concept ervan wordt doorgetrokken naar andere delen van de wetenschap en facetten van het dagelijks leven. Etzioni is een van de auteurs die dit duidelijk verwoord:

*“This (neoclassical) paradigm plays a key role in contemporary political science (e.g., in the Public Choice school); in psychology (e.g. In the balance theory, which sees group members as continuously calculating the merit of membership rather than that of being 'involved' or 'committed'); in sociology and even in anthropology....Moreover, the neoclassical paradigm plays a major role in our public policy, dialogues, intellectual life, and the social and political philosophies that the public embraces.” (Etzioni, 1988, p.2)*

Deze constatering bevat de kern van wat economisering inhoudt. Meer marktwerking is inderdaad onderdeel van economisering, maar als het alleen zou gaan om meer marktwerking binnen het economische systeem zou dit geen economisering zijn, slechts meer marktwerking, of vrijere marktwerking. Het is juist de verspreiding van deze economische visie, waarin de vraag van het nut centraal staat, naar andere facetten van de wetenschap en maatschappij die er de reden van is dat het goed is te kijken of er ook binnen de ruimtelijke ordening invloeden waar te nemen zijn, en vervolgens te kijken wat de gevolgen daarvan zijn, alvorens er een oordeel over te vellen.

### *Vergroten belang economische factoren in beslissingen*

Economisering betekent echter niet alleen een verspreiding van het marktdenken en bijbehorend idioom naar andere sectoren. Het houdt ook in dat economische belangen een dominantere positie gaan innemen ten opzichte van bijvoorbeeld culturele en politieke belangen. Economische aspecten als nut & noodzaak en haalbaarheid zijn uiteraard altijd aanwezig geweest binnen de ruimtelijke ordening, maar de mate waarin deze bepalend zijn voor het wel of niet uitvoeren van bepaalde ideeën verschilt. De verschuiving van beleid van 'verspreiding' naar 'regio's op eigen kracht' is hiervan een voorbeeld. Een ander geval is het criterium voor de Zuiderzeelijn. Deze werd afgeblazen omdat de lijn naar verwachting niet rendabel zou zijn. Dit was eerder ofwel betwist, ofwel minder belangrijk geacht, omdat het doel, de versterking van de economie in het noorden en de ontlasting van de Noordvleugel van de Randstad werd gezien als voldoende motivatie<sup>8</sup>, maar blijkbaar was de gewichtenset in de tussentijd veranderd. Meer in het algemeen is het zeer moeilijk de exacte baten, en aan wie deze zullen toekomen, te voorspellen. Het lijkt er overigens wel eens op dat in dit soort situaties de uitkomst van de onderzoeken ondergeschikt is aan de heersende mening, in plaats van andersom.

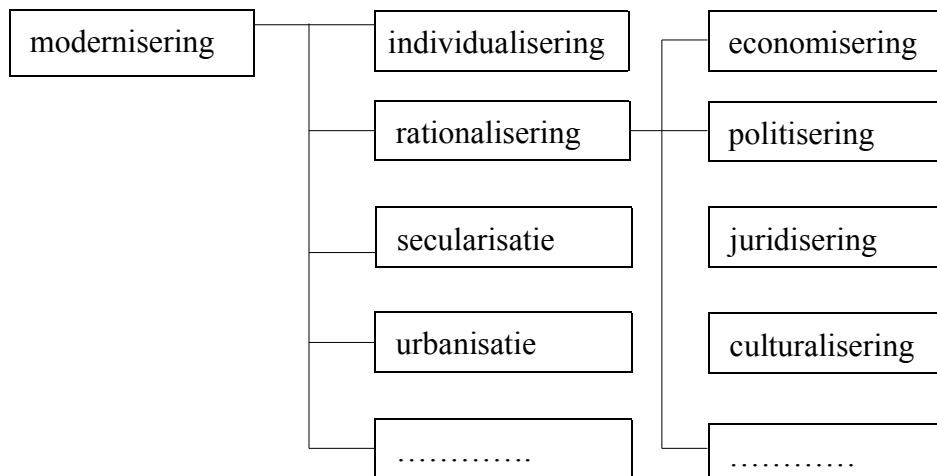
## **3.4 Verdere operationalisering**

Grit (2000) plaatst het begrip economisering in het kader van rationalisering, waarvan economisering op zichzelf een onderdeel is dat gelijk staat aan bijvoorbeeld politisering, juridisering en culturalisering. Deze andere drie ziet hij als belangrijke tegenpolen van economisering, waarvan de nadruk door de tijden heen verschoof. Een benadering die niet noodzakelijk correct is, aangezien deze visies niet altijd aan elkaar tegengesteld zijn. In onderstaande figuur is een en ander verduidelijkt. De lege plaatsen geven aan dat het geen volledige opsomming is. Door rationalisering op zich weer als onderdeel te beschouwen van

<sup>8</sup> Uiteraard speelde mee dat eerdere grote infrastructuurprojecten te kampen hadden met enorme kostenoverschrijdingen. Ook daarvoor echter waren er onderzoeken die concludeerden dat de aanleg niet rendabel zou zijn. Politieke wil bleek toen echter sterker.

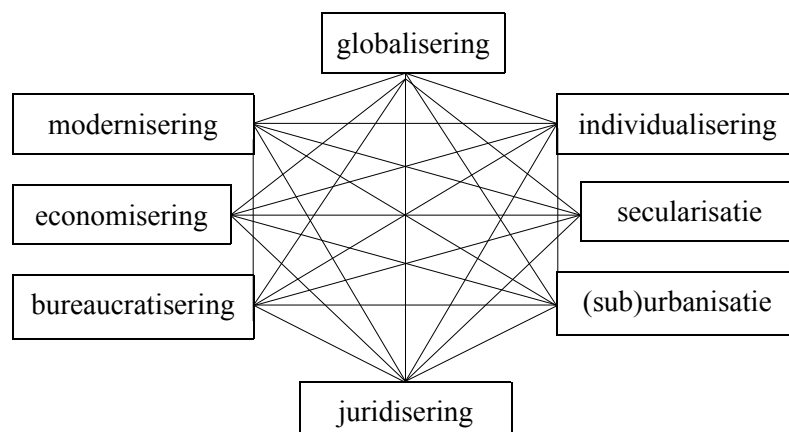
het begrip modernisering plaats hij deze maatschappelijke processen in een traditie die eigenlijk al begon met de verlichting. In dit onderzoek gaan we niet zover terug, maar beperken we ons grotendeels tot de laatste twee decennia. Een volledige beschrijving van de maatschappelijke geschiedenis valt buiten dit onderzoek.

Het nadeel van deze indeling is dat de suggestie wordt gewekt dat er een soort limitatief causaal verband bestaat tussen modernisering, rationalisering en economisering, terwijl dit niet noodzakelijk het geval is. Rationalisering is niet de enige oorzaak van bijvoorbeeld economisering. Er zijn meer maatschappelijke processen te noemen die een bijdrage leveren aan economisering in het algemeen, zoals individualisering en secularisatie.



In feite interacteren veel van de bovengenoemde maatschappelijke verschijnselen met elkaar. Grit geeft al aan dat de relatie tussen modernisering en economisering niet altijd onproblematisch is. In de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw zou je kunnen stellen dat er sprake is van *onteconomisering*, wat niet zegt dat de modernisering een halt werd toegeroepen. Het is daarmee bijzonder lastig een goede orde aan te brengen in bovenstaande processen. Het komt dan ook voor dat feitelijke gebeurtenissen onder verschillende noemers te plaatsen zijn. Elke term vormt in feite ten dele een overlap met een andere, zodat het begrip economisering bijzonder glibberig blijkt.

Het onderstaande schema laat zien dat de verschillende maatschappelijke processen niet zozeer hiërarchisch zijn, maar elkaar wederzijds beïnvloeden. De opzet is ook anders dan die van bovenstaande schema. Het idee is niet zozeer causale relaties te laten zien, maar om een inhoudelijke verduidelijking te geven van de begrippen. Elk proces kan inhoudelijk worden uitgedrukt in termen van de andere processen in het schema, waarbij moet worden opgemerkt dat het aantal processen in dit schema bepaald niet uitputtend is.



Tot zover Grit's definiëring. Het verduidelijkt in welke aspecten het begrip economisering kan worden uitgesplitst. Toch blijft het lastig om aan de hand hiervan te kunnen oordelen over wat wel en niet economisering is. Het is te vaag om het begrip daadwerkelijk te operationaliseren om zo een afgewogen oordeel te kunnen geven. Andere definities zijn echter lastig te vinden, en ook de dikke Van Dale (online versie) geeft vreemd genoeg niet thuis. Eén definitie die los staat van de opvattingen van Grit is wel te vinden. Hij is afkomstig van een aantal Tilburgse wetenschappers en luidt:

*“Economisering is het vergroten van de rol van markten en contracten als coördinatiemechanismen, zodat een minder groot beroep hoeft te worden gedaan op normen bij het coördineren van activiteiten.” (Klundert, 1999 p. 39)*

Deze definitie biedt een heel andere kijk op economisering. Economisering wordt hier in één adem genoemd met contracten, die deel uit maken van wat Grit het juridisch vertoog noemt, maar die hij juist tegenover economisering stelt. In feite sluit deze definitie beter aan bij een ontwikkeling zoals Engelen (1995) die in zijn boek beschrijft en komt het in grote lijnen overeen met Habermas' communicatieve handelen. De expliciete vermelding van de invloed van normen in de definitie sluit aan bij een anonieme markt waarin normatieve/affectieve<sup>9</sup> overwegingen geen rol spelen.

### 3.5 conclusies

Het is gebleken dat een definitie geven van economisering geen recht-toe-rechtaan opgave is. Wel zijn er verschillende componenten onderscheiden waarmee het containerbegrip in kleinere meer hanteerbare delen is te knippen. De belangrijkste componenten ervan zijn de verspreiding van economische retoriek en aannames naar andere gebieden van wetenschap en maatschappij, en een toenemende mate van 'managerialisering', waarbij denken in termen van nut en opbrengst calculeerbaarheid en strategisch handelen van actoren kan versterken. Economisering betekent dat het belang van economische waarden zoals efficiëntie, kwantificering, en het behalen van rendement en targets, wordt vergroot. Daarvoor is een zekere mate van voorspelbaarheid, en dus vermindering van risico noodzakelijk. Dit botst echter met het idee van de onderneming die juist wel risico opzoekt, in tegenstelling tot de

---

<sup>9</sup> Normatieve en affectieve factoren;

In de context van de factoren die keuzes beïnvloeden heeft de Amerikaanse socioloog Etzioni geprobeerd een model te ontwikkelen dat wel recht zou doen aan de empirie. (Engelen, 1995) Volgens hem is het traditionele neoklassieke paradigma te mager voor een empirisch geldige aanpak voor sociale vraagstukken. Er is een aanpak nodig die zowel neoklassieke als politicologische, psychologische en sociologische ideeën integreert. Etzioni geeft een handreiking hiertoe in zijn boek *The moral dimension; towards a new economics*. Zijn poging om het neoklassieke rationaliteitsmodel samen met de kritieken daarop tot één model te maken is vreemd genoeg gefundeerd in het idee dat individuen de meeste handelingen baseren op normatieve en affectieve overwegingen, de N/A factoren. Het gaat dan bijvoorbeeld om heersende normen, waarden, tradities en gewoonten. Deze N/A factoren vormen één uiteinde van een continuum van beslissingsmodellen. Het andere uiteinde wordt gevormd door de logisch/empirisch manier van beslissen, de L/E factoren. Van deze twee geldt aldus Etzioni dat de N/A factoren het meest invloedrijk zijn. *“Het merendeel van de individuele keuzes ... wordt geheel of gedeeltelijk genomen op normatief-affectieve gronden. Deze betreffen niet alleen de formulering van doeleinden, maar ook de keuze van de daartoe benodigde middelen. Zij kleuren de relevante informatie, bepalen de wijze waarop de informatie verwerkt wordt, de conclusies die eruit worden getrokken, de opties die overwogen worden en de uiteindelijke keuze zelf. Slechts onder zeldzame condities – wanneer gekozen wordt tussen opties van gelijke normatieve en affectieve lading – lijkt het beslissingsproces op het neoklassieke keuzemodel.”* (Engelen, p.77)

overheid 'oude stijl'. In de definiëring zit een tegenspraak die moeilijk op te lossen is. Deze tegenstelling beperkt zich niet tot de theorie, maar zal ook in de praktijk een dilemma zijn voor de publieke sector in het algemeen. We kunnen dus concluderen dat marktwerking twee gezichten kan hebben, die van een ondernemende instelling en die van risicomijdende actor.

## **Hoofdstuk 4: Visies op oorzaken van economisering**

### **4.1 Inleiding**

Weliswaar is in het vorige hoofdstuk het begrip economisering verduidelijkt, het hangt nog steeds wat los in de lucht. In dit hoofdstuk wordt daarom een meer theoretisch en geschiedkundig kader gegeven van het proces van economisering. Het is immers moeilijke een uiteindelijk oordeel te geven wanneer niet bekende is waarom een bepaalde weg is ingeslagen.

In paragraaf 4.2 zal de meest gebruikelijke, voornamelijk economische, redentatie worden weergegeven waarop men zich beroept om de noodzaak van economisering aan te geven. Tevens zal in 4.3 een alternatieve, meer culturele verklaring worden gegeven aan de hand van een deel van Habermas' theorie van het communicatieve handelen, zoals die behandeld wordt in het boek 'de Waarheidstrechtter' van Kunneman. (1986) In het boek zelf wordt het woord 'economisering' niet gebruikt<sup>10</sup>, maar het past opvallend goed in de uitkomsten van de analyse. In paragraaf 4.4 zal worden ingegaan op de zogenaamde 'derde weg'. Het zijn drie theorieën die elk vanuit hun eigen invalshoek naar de maatschappelijke processen kijken. Drie theorieën ook die elkaar kunnen beconcurreren, maar die, zoals de illustratie van de chaostheorie aangeeft, allebei bepaalde variabelen invullen, en daarom elkaar niet per se uitsluiten

### **4.2 Globaliseringsthese; een reactie op veranderde omstandigheden.**

*inleidend*

Volgens de chaostheorie hebben alle gebeurtenissen een herleidbare oorzaak. Het bekende voorbeeld van de tropische storm die veroorzaakt wordt doordat een vlinder met zijn vleugels klapt, het zogenaamde 'butterfly effect' is hiervan een prachtige indicatie. Het geeft tegelijk aan dat het een vrijwel onbegonnen zaak is deze causale lijn terug te volgen naar zijn beginpunt. Een vlinder zou inderdaad theoretisch best een storm kunnen veroorzaken, maar alleen als een vrijwel oneindig aantal andere variabelen daarvoor gunstig waren. De kans daarop is ongetwijfeld astronomisch klein. Daarnaast kan er altijd verder worden gevraagd; waarom was die vlinder net daar, of waarom klapte hij net toen met zijn vleugels?

Bij maatschappelijke processen is een dergelijk probleem aan de hand. Er zijn vele variabelen, en oorzaak en gevolg zijn niet altijd duidelijk te onderscheiden. Concreter; bij de analyse van de context en oorzaken van economisering is het onmogelijk alle variabelen te behandelen.

*Economisering; de balans tussen adaptief en normatief*

In de jaren 80 van de vorige eeuw kwam het besef dat de overheid te groot, te traag, te veel intern gericht was en een te groot deel van het Bruto Nationaal Product voor zich opeiste. Niet langer werden bedrijven gezien als noodzakelijk kwaad, maar als de manier om de welvaart op peil te houden en nog te vergroten. (Grit, 2000) Dat die welvaart niet meer zo vanzelfsprekend was had, zo redeneerde men, te maken met veranderingen in de internationale verhoudingen, waarbij vooral de snelle opkomst van zuid-oost Azië en de

<sup>10</sup> Wel van de "Monetarisierung von Diensten, Beziehungen und Zeiten. (p.255)

steeds vrijere handel op de wereldmarkt een rol speelden. De internationale concurrentie werd steeds sterker en Nederland vreesde, net als veel andere west-Europese landen, achter te blijven. De toegenomen concurrentie had gevolgen voor de werkgelegenheid, de inkomsten van ondernemingen en indirect daarmee ook voor die van de overheid. Beide sectoren werden ertoe genoodzaakt kritisch te kijken naar hun eigen inkomsten en uitgavenpatroon. Om private instellingen de kans te geven de welvaart te behouden en vergroten diende de belastingdruk omlaag gebracht te worden, en regelgeving te worden verminderd. Dit kon uiteraard niet zonder een grondige herziening van de financiële stromen binnen de overheid.

Nu de groei van de jaren ervoor niet meer als vanzelfsprekend kon worden beschouwd, moest er een beperking komen op de bedragen die de staat kon lenen, en ging de rentedruk op de jaarlijkse begroting voor problemen zorgen. Er moest dringend worden bezuinigd. Daarmee nam de nadruk op het financiële aspect toe, wat zoals gezegd één van de eigenschappen is van economisering. Eén manier om aan geld te komen en daarmee de staatsschuld<sup>11</sup> terug te dringen was, aldus Lubbers, destijds minister-president, de verkoop van bedrijven die helemaal, of deels, in de handen van de overheid waren; privatisering, wat in hoofdstuk 6 aan de orde zal komen. (Coops *et al*, 1995) Efficiëntie werd daarmee het codewoord. Een ander beleid was noodzakelijk om het tij te keren. Over de gevolgen van het overheidsbeleid schrijft De Beus, geheel in overeenkomst met de analyse in hoofdstuk 3, dan ook: *“Zo is vooral in de jaren zeventig/tachtig een kettingreactie op gang gekomen, een sneeuwbalproces dat wij vandaag herkennen als economisering en juridisering maar ook als mondialisering en individualisering. Het gevolg is dat de binnen- en buitenlandse marktwerking een stringenter beperking aan de wil van de democratische meerderheid is geworden. Overheidsbeleid is in deze visie onderworpen aan het imperatief van bevordering van concurrentievermogen op wereldmarkten, rivaliteit tussen overheden in de economische politiek, en de handhaving van de hoge levensstandaard van een massa calculerende consumenten/kiezers.”* (De Beus, 2001 p.9)

Ook het karakter van de ruimtelijke ordening moest veranderen en kwam meer en meer in dienst te staan van economische groei. In deze visie dwong de nieuwe internationale economische werkelijkheid de ruimtelijke ordening in dit spoor, waardoor de mogelijkheden en sloop van het ruimtelijk beleid aanzienlijk werden ingeperkt. (Vrom-Raad, 2001; Engelen, 1995; Bordewijk, 1997) Niet deelnemen aan de internationale 'ratrace' betekende onherroepelijke achteruitgang. De nadruk kwam daarbij sterk te liggen op infrastructuurle werken om daarmee *“in de slechting van ruimtelijke barrières een voorlopig niet-imiteerbare comparatieve voorsprong te nemen op andere landen”* (Vrom-raad, 2001 p.15) Een

---

<sup>11</sup> De opgelopen staatsschuld was deels gevolg van de Keynesiaanse politiek die na WOII gevolgd is. Deze theorie hield in dat de overheid moest zorgen voor anticyclisch beleid, zodat bij een recessie er juist geïnvesteerd moest worden om de economie aan te jagen. Bij economische hoogconjunctuur moest niet worden geïnvesteerd om het teveel overheidstekort terug te dringen. Tevens zou daardoor de inflatie binnen de perken worden gehouden. Dat het oplossen van de tekorten die werden opgebouwd in tijden van economische neergang niet echt lukte was geen acuut probleem. Zolang de rate of return maar hoger was dan de rente die over het geleende bedrag moest worden betaald kan dit vrijwel oneindig worden volgehouden. Tevens werd zo een doel gecreëerd voor de spaartegoeden die in Nederland werden opgebouwd. Een complicatie was dat de rate of return, vooral voor bijvoorbeeld infrastructuur eigenlijk niet is vast te stellen. Over Keynes en het feitelijke failliet van zijn theorie valt meer te zeggen, maar dat valt buiten de sloop van dit onderzoek.



benadering die duidelijk naar voren komt in bijvoorbeeld de Nota Ruimte die wordt behandeld in hoofdstuk 7. Omdat verwacht wordt dat processen als globalisering en vrijere handel zich voorlopig alleen maar verder zullen ontwikkelen lijkt het er niet op dat er redenen zijn het beleid in dat opzicht te wijzigen.

### *Economisering; normatief*

Economisering is echter ook voor een niet onbelangrijk deel normatief ingegeven, en daarmee een soort modeverschijnsel. *“Via de toepassing van neoklassieke economie op traditioneel sociologische en politicologische en juridische terreinen, onder de naam Public Choice, heeft dit gedachtegoed van de economische professie, stevig georganiseerd in nationale (CPB, Ministeries van EZ en FIN) en toenemend ook internationale verbanden (WB, WTO, EU), de beleidsarena bereikt. Daar heeft het de vorm aangenomen van, zoals Van Wijnbergen betoogt, eerst pragmatisch door bezuinigingsnoodzaak ingegeven privatisering; en later, aangewakkerd door EU richtlijnen, een door meer politiek-principiële motieven ingegeven, stelselmatige poging om overal waar dat nog kansrijk leek invoering van marktwerking tot beleidsprincipe te maken.” (Hoppe, 2004 paginanummer n.v.t.)*

De veranderende omstandigheden in de internationale concurrentieverhoudingen zijn niet de enige factor van belang bij economisering. Op enig moment is het vertrouwen in de overheid als oplossing voor maatschappelijke problemen vervangen door een vertrouwen in de markt. Of dit op het conto geschreven kan worden van maatschappelijke ontwikkelingen als kolonisering van de leefwereld, zoals Habermas dat betoogt, of dat men het systeem als oorzaak zag van dat het economisch minder vooruit ging dan daarvoor is niet duidelijk. Premier Lubbers zag deze tweedeling in toen hij stelde dat niet de toenemende staatsschuld als zodanig de reden was voor het terugdringen van de schuld, maar dat er een 'toenemende ideologische noodzaak' was. (Coops et al, p.9) Dit mag met recht een opmerkelijk commentaar worden genoemd van de premier die kan worden beschouwd als de grondlegger van politieke economisering in Nederland.

Deze toenemende ideologische noodzaak wordt onder andere door Fukuyama geduid door de ineenstorting van het communistische stelsel in van de Sovjet-Unie, en misschien ook wel door het succes van de Chinese vrijhandelszones. Of dat echter de finale oorzaak is van het toenemende vertrouwen in de werking van de markt is echter de vraag. Het is niet direct logisch dat de ineenstorting van een communistisch systeem ervoor zorgt dat het vertrouwen in een heel andere vorm van publiek bestuur hier zou schaden.

Een voor de hand liggende reden voor het opkomende vertrouwen in de neoklassieke economische theorieën is dan ook niet direct te vinden in buitenlandse gebeurtenissen, maar in de ondergang van het keynesiaanse denken, dat tot in de jaren zeventig de nationale politiek had bepaald. De WRR stelt hierover; *“het was dan ook niet verwonderlijk dat het mislukken van actief macro-economisch beleid tot een tegenreactie leidde onder economen door meer aandacht te besteden aan de reden waarom beleid mislukt en de rol die verwachtingen daarbij spelen.”* (WRR, 2002 p.33) Dit is een belangrijke invloedsfactor op het beleid geweest, want waar het macro economisch beleid eerst anti-cyclisch was, werd nu – vanuit micro-economische overwegingen - de markt meer gevolgd.

*Kritieken*

Voorgaande is een redelijke weergave van een vrij algemeen gedeeld idee over wat de oorzaken zijn van de economisering. Op deze weergave is echter ook kritiek gekomen. Vooral de aannames en interne logica van de redenering die leidt tot de noodzaak ook op het gebied van ruimtelijke ordening internationaal de concurrentie aan te gaan is niet overal met gejuich ontvangen. Kritisch is bijvoorbeeld de Vrom-Raad in een onderzoek met de titel 'Versterking van de economisch-ruimtelijke structuur van Nederland: economische ontwikkeling en sociale implicaties' uit 2001. Er wordt hierin kritiek geuit op de vanzelfsprekendheid waarmee deze 'mondialiseringsthese' wordt aanvaard. Zo staat er te lezen dat; *“Op de ‘mondialiseringsthese’, waarop zo vaak een beroep wordt gedaan ter onderbouwing en legitimering van ruimtelijk-economisch beleid, het nodige kan worden afgedongen. Zowel in theoretische als in empirische zin.”* (VROM-Raad, 2001 p.16) In het essay wordt weersproken dat er één economisch maatschappelijk optimum zou bestaan die voor iedere actor de beste vestigingsplaats oplevert. De mondialiseringsthese is ook empirisch zwak, zo wordt er gesteld. Voor die conclusie worden vijf redenen genoemd die ik om redenen van ruimte en directe relevantie hier niet zal vermelden, maar in de bijlage.

De raad pleit er dan ook voor dat er *“althans in theorie, veel meer politieke speelruimte bestaat dan in de visie van de aanhangers van de mondialiseringsthese wordt erkend.”* (VROM-raad, 2001 p.15) Deze mening wordt onderschreven door auteurs als Engelen en Bordewijk. Engelen heeft het over dat *“De schijn van deze noodzakelijkheid die deze ‘economisering’ met zich mee brengt leidt tot een ernstige verschraling van het scala aan mogelijke strategieën voor verandering... Er is reeds gekozen; economische eisen -‘globalisering’- laten geen alternatief.”* (Engelen 1995, p.12) Hij wijst er op dat de vooronderstelling die ten grondslag ligt aan neoklassieke analyse van de mechanische aanpassing - de mondiale nulsom – één is die empirisch lastig te onderbouwen is.

In dit licht moeten ook de uitspraak 'When logic claims to speak, politics is silent' worden gezien. Politiek is de arena waarin ruimte is voor afweging van middelen en - misschien nog belangrijker – van doelen. De logica waarmee de neoklassieke analyse leidt tot een 'probleem' dat op een neoklassieke manier opgelost dient te worden laat geen ruimte voor dergelijke overwegingen. De inherente cirkelredenering wordt echter niet vaak opgemerkt.

Er zijn ook kritieken die weliswaar instemmen met de analyse van de mondialiseringsthese, maar daarmee niet tot dezelfde conclusie komen als het gaat om het ruimtelijk beleid. Hoewel er nauwelijks discussie kan bestaan over de invloed die economische groei heeft op de ruimtelijke ordening is de relatie in omgekeerde richting namelijk minder evident. *“Beïnvloeding van de economische ontwikkeling en de daarmee verbonden ruimtelijke spreiding van economische activiteiten is slechts beperkt mogelijk.”* zo stelt de Vrom-raad. (2001 p.15) Voor bepaalde sectoren is die relatie er duidelijk wel, bijvoorbeeld op de mainports kunnen maatregelen in de ruimtelijke ordening/milieu sfeer aanzienlijke invloed hebben. Echter, in andere situaties kan de ruimtelijke ordening niet meer doen dan een voorwaarde schepende rol spelen.

Zowel theoretisch als empirisch verdient de neoklassieke analyse, die leidt tot het primaat van de economie, aanzienlijke nuances, en zijn er nogal wat kanttekeningen te maken zodat gronden waarop het huidige beleid gevoerd wordt nadere heroverweging verdient. In navolging van De Beus zijn er voldoende redenen om opnieuw te pleiten voor het primaat van de politiek. Ook, en misschien wel juist, in de ruimtelijke ordening.

## 4.3 Habermas en het communicatief handelen

### 4.3.1 *Communicatief en instrumenteel handelen*

Een volledig andere visie op de oorzaken van het proces van economisering wordt gegeven door Habermas en zijn theorie over het communicatieve handelen. In plaats van de economische situatie als uitgangspunt te nemen vertrekt hij vanuit een culturele achtergrond, en plaatst het daarmee in al langer bestaande sociale processen.

Habermas onderscheidt in zijn analyse van van het handelen van subjecten tussen het communicatieve handelen en het instrumentele handelen. Bij instrumenteel handelen gaat het om het zo efficiënt mogelijk inzetten van middelen om bepaalde van te voren vastgestelde individuele doelen te behalen. Het heeft een monologische structuur die “*individuele realisering van gegeven doeleinden mogelijk maken*” (Kunneman, 1986 p.217) Dit in tegenstelling tot het ‘communicatief handelen’, waarbij het juist om de interactie tussen subjecten gaat. Het is derhalve intersubjectief gericht, waar het instrumenteel handelen subject- object gericht is. Het gaat bij communicatief handelen om het creëren van gezamenlijk gedragen werkelijkheidsdefinities. (afspraken en denkbeelden over hoe de wereld in elkaar steekt. In andere literatuur wordt het op één lijn gesteld met een paradigma) Door deze gemeenschappelijkheid kan het handelen van een groep gecoördineerd worden, bijvoorbeeld doordat de één het gezag van een ander erkent. Het kan ook een normgevend kader zijn voor hoe mensen met elkaar omgaan, of ethische regels constitueren op het gebied van bijvoorbeeld de handel.

### 4.3.2 *Materiële en symbolische reproductie*

Om een maatschappij of samenleving in stand te houden zijn er aldus Habermas twee soorten reproductieprocessen; de *materiële*, en de *symbolische* processen. De materiële heeft betrekking op de fysieke en monetaire productie, waarmee uiteindelijk in de directe levensbehoeften van de individuen van een samenleving kan worden voorzien. In moderne samenlevingen wordt in de materiële reproductie voornamelijk voorzien door de verzelfstandigde sectoren ‘economie’ en ‘staat’. Deze verzelfstandigde delen worden subsystemen genoemd. Habermas analyseert deze vorm van reproductie aan de hand van het instrumentele en het strategische, handelen, welke samen het doelgerichte handelen vormen.<sup>12</sup> Bij de symbolische reproductie gaat het om de reproductie van het communicatieve handelen, hoewel het lastig is er een precieze definitie van te geven. Er kan worden gezegd dat het gaat om alle uitingen van die dingen die de ene samenleving in sociaal-cultureel opzicht onderscheidt van een andere. Het geheel van geschreven en ongeschreven regels en regels waarvan veel beoefenaars ervan wel over een ‘know how’ maar geen ‘know that’ kennis beschikken. Habermas geeft aan dat hij de symbolische reproductie van groter belang vindt dan de materiële, omdat een de kwaliteit van het bestaan vooral afhankelijk is van een ongestoord verloop van deze communicatieprocessen.

---

12 Er worden aan communicatie nogal wat regels verbonden. Kunneman behandelt dan ook eerst het belang en de organisatie van communicatie in een goede 35 pagina’s. Teveel om hier in dit onderzoek te reproduceren.

### 4.3.3 De leefwereld

De leefwereld biedt een gemeenschappelijke achtergrond op basis waarvan overeenstemming kan worden bereikt door communicatief handelen en die ruwweg bestaat uit alle privé-relaties, vrijwillige organisaties en samenwerkingsvormen en politieke openbaarheid. (Kunneman, 1986 p.246)

De leefwereld zoals die door Habermas wordt geschetst bestaat uit drie dimensies. Een culturele, een maatschappelijke en een persoonlijke. Actoren maken niet alleen gebruik van interpretatiekaders (cultuur), maar verwachten ook dat anderen bepaalde normen (maatschappij) zullen volgen en dat deze personen zich als toerekeningsvatbaar (persoon) zullen opstellen. Deze drie componenten zijn afhankelijk van elkaar. Habermas stelt dat het communicatief handelen, waarvoor de leefwereld de hulpmiddelen verschaft, daarom niet alleen de functie heeft tot een gemeenschappelijk begrip te komen, maar ook dient om de maatschappelijke solidariteit en zelfs de persoonlijkheid in stand te houden. Deze redenering is mijns inziens niet immuun voor kritiek, maar wordt verder nauwelijks toegelicht in Kunnemans boek. Intuïtief lijkt er echter wel enige logica in de redenering te steken en we zullen dus voor de lijn van het verhaal moeten aannemen dat dit ook daadwerkelijk het geval is. In ieder geval concludeert Kunneman (1986) de eerste alinea op pagina 241 met de woorden dat *“de hulpbronnen waaruit in het communicatieve handelen geput wordt, ..door het communicatieve handelen zèlf steeds opnieuw in stand wordt gehouden.”*

Deze samenvatting is nodig om bij Habermas' centrale stelling uit te komen; namelijk dat in de loop der tijd de structuren van de leefwereld zo zijn veranderd dat het mogelijk is geworden kritisch te staan tegenover de 'heersende interpretatiekaders'. In een moderne maatschappij is zijn die mogelijkheden zelfs zodanig toegenomen dat geen enkel idee van de werkelijkheid *‘definitief aan kritiek onttrokken kan worden’*. (Kunneman 1986 p.241) Hij spreekt in dit verband ook over het 'einde van de ideologie'<sup>13</sup>. (Kunneman 1986 p.251) Dit is niet zonder gevolg voor de interpretatiekaders en de manier waarop de maatschappelijke solidariteit en persoonlijke toerekeningsvatbaarheid wordt gevormd. De gevolgen van deze 'rationalisering van de leefwereld' zijn dat de juistheid van normen niet meer vanzelfsprekend zijn en niet meer opgelegd kan worden door traditie of religie. Daarmee verdwijnt een gemeenschappelijke basis voor communicatief handelen, want dat vereist, zoals gezegd overeenkomsten tussen de drie dimensies van de leefwereld bij de betrokken actoren.

Door rationalisering en de daarmee samenhangende neergang van de 'oude' maatschappelijke structuren ontstaat een duidelijk onderscheid tussen de materiële en de symbolische reproductie, die er, aldus Habermas, eerst niet was. Markt en staat vormden daardoor een verzelfstandigde subcultuur, waarin niet de symbolische reproductie, maar materiële reproductie voorop staat. In dit domein vindt de handelingscoördinatie voornamelijk plaats door middel van het empirisch handelen. Voor de markt is dit uiteindelijk geld, in het politieke systeem macht. Binnen deze subsystemen wordt strategisch gehandeld, wat inhoudt dat eventuele acties van anderen in de beoordeling wordt meegenomen. Handelingen op de markt zijn hiermee ongevoelig geworden voor de cultuur, normen en persoonlijke eigenschappen. In plaats daarvan vindt communicatie plaats op basis van het nieuwe gedeelde begrip; namelijk die van geld. Empirische handelingscoördinatie verdringt de communicatieve

---

13 Vergelijk met een Fukuyama's 'Het einde van de geschiedenis' Er zijn tussen deze boeken dan ook veel parallellen te vinden.

handelingscoördinatie in de maatschappij. Hierin zit de link naar economisering die niet in Habermas voorkomt, maar die zich op dit moment overduidelijk opdringt. Maar mogelijk gaat de redenering nog een stap verder. Want Habermas beweert dat de markt, waar geld in feite de gemeenschappelijke basis vormt, een verzelfstandigd systeem is. Maar economisering is ook een uitbreiding van door markt en geld gedomineerde denkbeelden naar andere sectoren. Dat betekent dat de empirische handelingscoördinatiemechanismen en het doelrationeel handelen in feite de leefwereld is gaan koloniseren, en in de huidige maatschappij de nieuwe werkelijkheidsdefinitie is gaan vormen. Een werkelijkheidsdefinitie die wordt gevormd door marktdenken en het denken in economische termen. In zijn meest ver doorgevoerde vorm kan het zelfs zo zijn dat de rationalisering van de leefwereld deels wordt opgeheven zodat de ‘markt’ in feite de nieuwe traditie of religie gaat vormen<sup>14</sup>.

Een andere, maar toch op punten overeenkomende verklaring wordt gegeven door de WRR (2004). In de optiek van de schrijver ervan is economisering niet het gevolg van toegenomen marktdenken. Dit lijkt te kloppen, want eerder was al duidelijk dat toegenomen marktdenken een manifestering is van economisering, en daarmee geen oorzaak. Wat het rapport aangeeft is dat een toegenomen mobiliteit, in de meest brede zin van het woord, dus niet alleen fysieke verplaatsingen, maar ook in allerlei soorten relaties, hebben geleid tot een kortere duur van deze relaties, en daardoor tot een formalisering daarvan. Dit komt, aldus het rapport, doordat voor *“het opbouwen van informele relaties vertrouwen nodig is, vertrouwen gebaseerd is op reputatie en het tijd kost voordat een betrouwbare reputatie is opgebouwd. Formalisering van kortdurende relaties werkt in de hand dat mensen hun gedrag meer laten leiden door een directe kosten-batenafweging. De oorzaken van economisering van de samenleving liggen voor een belangrijk deel buiten het economisch domein”*. (WRR, 2004 p.269) Dit sluit aan bij de analyse van Habermas. De oude leefwereld is niet meer algemeen geldig, omdat er altijd kritiek op mogelijk is. Het gevolg is een meer gefragmenteerde en ook mobieler samenleving die op zoek moet naar een nieuwe gemeenschappelijke basis, die gevonden kan worden in het denken in monetaire termen.

#### 4.4 Alternatieven

De analyse van Habermas is er één die, met enig *rückzicht*, een ideologische/culturele oorzaak aanwijst in het proces van economisering. Dit laat meer ruimte voor een andere benadering van hoe de maatschappij vorm is gegeven. Helaas biedt de analyse wel een verklaring, maar geen echte oplossing voor de toenemende economisering<sup>15</sup>. Dit is een probleem, want zoals Etzioni ook al stelde; *“The defenders of the neoclassical paradigm and theories can offer a strong response to these criticisms: They can challenge their critics to point to theories of behaviour that are more productive than the prevailing one. “You cannot beat a theory with nothing”, is more than a clever rejoinder – it is a somewhat overstated, but far from unfair*

14 Voorbeeld; waar tot enkele decennia terug in een klein dorp de hoofdonderwijzer, de huisarts en de dominee ‘traditioneel’ veel aanzien hadden, is dat nu vrijwel geheel verdwenen. Door de rationalisering van de leefwereld is er een cultuur ontstaan waarin het beroep van weinig belang is voor gelijkwaardigheid. Er is nu een tendens te zien waarin het maatschappelijk aanzien niet meer wordt bepaald door iemands beroep, of betekenis voor de maatschappij, maar door het loonstrookje.

15 Dit impliceert uiteraard al dat economisering iets is wat opgelost dient te worden. Dit is misschien een wat voorbarige conclusie, aangezien een definitief oordeel nog niet geveld is. Hoewel ik me hiervan bewust ben is deze wending voor de redeneerlijn noodzakelijk.

*comment on the state-of-the-art.” (Etzioni, 1988 p.2)* Er zijn pogingen ondernomen om modellen te ontwikkelen die wel in staat zijn te analyseren, te voorspellen en oplossingen te bieden, vooral vanuit socialistische/marxistische en keynesiaanse hoek. Deze antithesen zijn echter door het nieuwere neoklassieke paradigma tot een minderheidsdenken verworpen omdat zij zo hun eigen tekortkomingen hebben.

Algemeen geldt, binnen de positivistische stromingen waarvan de huidige economische wetenschap er één is, dat om correcte verklaringen te kunnen geven en gebeurtenissen te voorspellen een theorie vanzelfsprekend de goede uitkomsten moet geven. Elster noemt een theorie die dit niet doet 'inadequate'. Daarnaast is een goede theorie één die unieke voorspellingen oplevert, of zegge 'determinate' is. (Elster, in Cook & Levi, 1990) Op neoklassieke leest geschroefde modellen zijn in de regel behoorlijk 'determinate', maar door een veelheid aan aannames in de praktijk 'inadequate'. Elster stelt dat een theorie die foutieve voorspellingen doet is problematischer dan één die onduidelijke gegevens produceert. Wetenschappelijk gezien lijkt hij gelijk te hebben, maar dan worden de concepten van (in)adequate en (in)determinate wel heel simpel als binaire factoren beschouwd. Wanneer een model – hoe realistisch dan ook – een antwoord oplevert in de trant van 'eigenlijk hebben we geen flauw idee' zal zo'n op zichzelf correct en dus 'adequate' model van weinig waarde zijn. Gevoelsmatig staat men dan namelijk met lege handen, terwijl andersom dit probleem minder groot is. De magie van een model met een sterk voorspellend karakter is aldus Elster een factor waar rekening mee moet worden gehouden. Dit idee wordt ondersteund door het Ruimtelijk Planbureau; *“Toch zoekt de politiek vaak naar zekerheden, ook als iedereen weet dat het niet meer dan schijnzekerheden zijn. Bandbreedtes laten immers veel ruimte en neigen ertoe te verworden tot 'open eindjes'. Het lijkt soms beter een debat te beslechten op een concreet aantal dan om iedereen de vrijheid te geven zijn eigen bandbreedtes op te rekken.” (RPB, 2004, p.34)* Het is ironisch te noemen dat deze irrationele menselijke eigenschap nodig is om de kracht van een model waarin deze factor zoveel mogelijk is weggesneden in stand te houden.

De alternatieven die tot nu toe zijn ontwikkeld zijn er niet in geslaagd de dominante positie van het neoklassieke vertoog aan het wankelen te brengen. Verschillende auteurs, waaronder Gibbens en Etzioni hebben pogingen ondernomen, vaak onder de behoorlijk pretentieuze noemer van 'de derde weg'<sup>16</sup>, daarmee suggererend zich buiten het spanningsveld tussen de traditionele partijen van socialistische vs. kapitalistische theorieën te begeven, maar de beweging lijkt over zijn hoogtepunt heen. Het opstellen van een alternatief dat een consistente uitdaging kan vormen blijkt bijzonder lastig, zeker omdat door de traditionele theorieën maar weinig onderdelen van het leven onontgonnen zijn. Het 'derde weg' alternatief lijkt dat ook soms een middenweg waarbij de andere als uitersten op een continue schaal worden gezien. Een dergelijke aanpak kan weinig succes brengen omdat de extremen op de schaal in de praktijk niet voorkomen en elk beleid daarom bijna per definitie al een vorm van middenweg is. Terecht waarschuwt Voogd (1995) al voor dergelijke 'gulden middenweg alternatieven', die op het eerste gezicht wel een soort natuurlijk appeal lijken te hebben, maar die bij nader inzien de oplossing blijken te zijn van een probleem dat niet bestaat.<sup>17</sup>

---

16 Bijvoorbeeld in Etzioni's "The Third Way to a Good Society" uit 2000 en Giddens met "The Third Way: The Renewal of Social Democracy" (1998)

Vanwege de moeilijkheid, en misschien ook wel onmogelijkheid een consistent alternatief te ontwikkelen beperkt Engelen zich tot een soort voorzet waarbij hij zich beperkt tot *het “formuleren van een aantal eisen waaraan zo’n alternatief moet voldoen om zijn kritische en constructieve opdracht te kunnen voldoen.”* (Engelen, 1995 p.155) Deze poging lijkt toch voor een belangrijk deel gestoeld te zijn op het gemeenschapsdenken dat ook ten grondslag ligt aan veel 'derde weg' alternatieven. Het leest als een pleidooi voor hernieuwd links ideologisch denkraam voor de PvdA of SP en handelt zich voornamelijk over internationale handelspolitiek. Voor het onderwerp van deze scriptie en als voorwaarden voor een alternatief paradigma niet erg nuttig.

Toch is er één opvallend pleidooi, namelijk die waar het gaat om het idee van eigendomsrechten. Bedrijven, of andere grote instellingen kunnen invloed uitoefenen op de politiek door te dreigen met desinvesteringen wanneer niet aan bepaalde eisen wordt voldaan. Het is daarom noodzakelijk lonen te matigen en lasten te drukken door te dereguleren, flexibiliseren en te bezuinigen, aldus de gangbare neoklassieke opvattingen. Dit leidt op zijn beurt tot een neerwaartse druk op de leefomstandigheden.

Zoals te verwachten gaat Engelen niet mee in deze redenering, maar zaagt hij in navolging van o.a. Simon (1976) aan de poten van het eigendomsrecht. Op die manier wil hij wanneer private investeringsbeslissingen grote publieke gevolgen hebben ervoor kunnen zorgen dat deze beslissingen niet langer als een puur private kwestie worden gezien. De juridische term die hiervoor bestaat is het zogenaamde 'community right'. *“Binnen het 'community' right kan de gemeenschap een eigendomsrecht op het materiële kapitaal van de onderneming doen gelden wanneer de primaire titelhouder...dit belang op grove en onoorbare wijze schendt.”* (Engelen 1995 p.179) Hij valt hiermee één van de fundamentele beginselen aan van de huidige maatschappelijke orde. Zelf ziet hij dat ook in en stelt daarom dat *“de mogelijkheid dat binnen afzienbare tijd een parlementaire meerderheid geworven kan worden voor een socialistisch geïnspireerd economisch reconstructievoorstel dat grote repercussies zal hebben voor bestaande eigendomsverhoudingen en ingegraven machtsposities is, hoewel niet onmogelijk, onder de huidige condities op zijn minst onwaarschijnlijk.”* (Engelen, 1995 p.178) Inderdaad lijkt een dergelijk idee ver te staan van de ideeën die nu in de maatschappij prevaleren, en het is ook maar de vraag of ze in de praktijk effectief en uitvoerbaar zijn. Des te opmerkelijker is het dan ook dat binnen de ruimtelijke ordening in Nederland, maar ook in de rest van Europa, precies dat principe al sinds jaar en dag wordt toegepast, en dat hierover maar weinig discussie is. (zie bv. Pennington, 2000)

In Nederland worden aan de eigendomsrechten m.b.t. grondgebruik paal en perk gesteld door middel van het bestemmingsplan dat een limitatief karakter heeft, waardoor een verandering van functie niet is toegestaan tenzij er een vrijstelling voor is verkregen. Hierin verschilt het systeem sterk van bijvoorbeeld het systeem in de VS. Een andere manier waarop het eigendom aan banden wordt gelegd is het voorkeursrecht gemeenten, wat vrijheden beperkt

---

17 De populariteit van een dergelijke derde weg aanpak is nu ook niet zo groot meer. Dit zou te maken kunnen hebben met de geringe populariteit van Premiers als Blair en Balkenende, allebei vervrent voorstander van een dergelijke “derde weg” aanpak. Of dit nu het gevolg is van een slechte uitwerking van een goed idee, of van een fundamenteel ontoereikende theorie is niet duidelijk, maar het resultaat is hetzelfde. Duidelijk is in ieder geval geworden dat politici zich met deze achtergrond impopulair hebben gemaakt bij zowel linkse als rechtse groeperingen die aan deze politiek een ‘spruitjesgeur’ vinden kleven.

voor verkoop.<sup>18</sup> Zo wordt voorkomen dat anderen nadeel ondervinden van een beslissing van de eigenaar van het perceel, maar de keerzijde is aanzienlijke beperking van de vrijheid van de eigenaar in zijn/haar mogelijkheden en de noodzaak voor een ambtelijke instantie die controleert, beleid maakt en handhaaft.<sup>19</sup> Het lijkt er echter niet op dat er in Nederland binnenkort een ommezwaai plaats zal vinden op dit gebied, ook al gaan pleidooien van bijvoorbeeld Vogelaar in een oratie aan de UvA in die richting. (Vogelaar, 2000) Er kan hieruit geconcludeerd worden dat het ruimtelijk stelsel in Nederland voor een belangrijk deel gestoeld is op collectieve eigendomsclaims. Wat betekent dat het met ge-economiseerde gehalte in dit opzicht meevalt. Er gaan echter ook stemmen op om de negatieve externe effecten die deze regelingen moeten tegengaan te vervangen door een op privaatrechtelijke leest geschroefde systemen, zoals in hoofdstuk 5 aan de orde zal komen.

#### 4.5 Conclusies

De verhandelingen van Habermas zijn verrassend actueel te noemen, ook al zijn er mogelijkheden kritiek te hebben, vooral als het gaat om het belang van het communicatief ten opzichte van het empirisch handelen en op de analyse van de maatschappij zoals deze er 'vroeger' uitzag. Dit neemt echter niet weg dat het systeem een goede weergave is van wat er aan sociale processen aan de gang is. Het biedt een verklaring voor de populariteit van het economisch denken vanuit culturele achtergrond. Dit in tegenstelling tot veel auteurs, die oorzaak en gevolg liever zoeken in meer mechanische noodzakelijke aanpassingen op veranderingen in het wereldtoneel. Ook voor deze denktrant zijn aanzienlijke nadelen aan te voeren, en bovendien leiden ze tot één bepaald soort beleid, waarin economische belangen het primaat hebben. De vraag is of dat, ook op de langere termijn, gunstig is, omdat het hierdoor lijkt alsof de economie an sich een doel is geworden, in plaats van een middel.

---

18 Het eigendomsrecht wordt in de ruimtelijke ordening wel degelijk serieus genomen en plannen voor beperking ervan kunnen stuiten op Europese regelgeving. Eind vorig jaar hebben de uitspraken van de Hoge Raad de Wvg gedeeltelijk op losse schroeven gezet door te beslissen dat projectontwikkelaars wel degelijk samenwerkingsovereenkomsten mogen sluiten met grondeigenaren en daarbij de gemeenten als koper passeren. Ook de Onteigeningswet werd door deze uitspraken omzeild. Wel moeten de grondeigenaar en de projectontwikkelaar zorgen dat zij de door de gemeente gelegde bestemming verwezenlijken (art 40e Onteigeningswet) én dat zij samenwerken met de gemeenten om de gerechtvaardigde belangen van de gemeente afdoende te waarborgen. Met deze interpretatie van het voorkeursrecht wordt het ongestoorde genot van het eigendomsrecht, dat is vastgelegd in art.1 van het Europese mensenrechtenverdrag, niet door de Wvg geschonden, stelde de Hoge Raad overigens ook vast. ([www.nieuwsbank.nl](http://www.nieuwsbank.nl))

Mogelijkheden voor het loskoppelen van het zelfrealisatierecht van eigendomsrecht zijn wel onderzocht met als doel de concurrentie te bevorderen, maar dit conflicteert met het Europese verdrag voor de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarin onder meer het eigendomsrecht wordt gewaarborgd. Afschaffing zou gepaard gaan met hoge schadevergoedingen. Het kabinet wil dan ook de ont koppeling tussen het eigendomsrecht en het recht op ontwikkeling niet doorvoeren. Uit onderzoek bleek dat deze ont koppeling in geen enkel land is doorgevoerd. (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Persbericht ministerraad, 15 oktober 2004 )

19 Er bestaat natuurlijk wel zoiets als het bouwrecht, wat inhoudt dat wanneer een bestemmingsplan dit toelaat de eigenaar van het perceel het recht heeft zelf de gewenste functie te (laten) realiseren. Dit is van groot belang voor grondbezitters in uitbreidingsgebieden, en daarom heeft het recentelijk veel aandacht gekregen, maar het doet niet af aan de aanzienlijke beperkingen die de meeste bestemmingsplannen (o.a. afhankelijk van het detailniveau etc) betekenen voor de vrijheid van grondbezitters.



Toch zijn alternatieven met eenzelfde aantrekkingskracht die daadwerkelijk als een zelfstandig nieuw paradigma kunnen bestaan moeilijk te vinden. De 'derde weg' methode lijkt daarin evenmin geslaagd. Aan de andere kant kan worden geconcludeerd dat het systeem waarop de ruimtelijke ordening is gebaseerd weliswaar onderhevig is aan een proces van economisering, maar dat zeker op het punt van eigendomsrechten deze economisering nog maar weinig voeten in de aarde heeft.

## **Hoofdstuk 5: Markt of overheid; de Public Choice Theory**

### **5.1 Economisering; de context**

Economisering, zo wordt betoogd, houdt een verschuiving in van de balans tussen de verantwoordelijkheden van 'de markt' en 'de overheid' in de richting van de markt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de fundamentele vraag of dit principieel voor de ruimtelijke ordening geschikt is. Enerzijds is de ruimte om ons heen een publiek goed, anderzijds is eigendom van grond en vastgoed één van de fundamentele eigenschappen van onze maatschappij. De WRR heeft de vraag dan ook al met zoveel worden opgeworpen. *“De bemoeienis van de overheid met het ruimtegebruik is alom aanwezig en een mogelijke vraag zou kunnen zijn of er iets karakteristieks aan het ‘goed’ ruimte is dat die overheidsbemoeienis rechtvaardigt. Of werken markten voor ruimte zo soepel dat de dominante rol van de overheid is ingegeven door inzichten uit andere disciplines?”* (WRR, 2002, p.46) Traditioneel is *“planning thought to be essential to the supply of 'public goods', which it is alleged not to be provided by the market...On the other hand planning is said to provide an important vehicle for the empowerment of individuals and communities through a process of democratic participation in environmental decision-making”* (Pennington, 2000 p.1) Voorstanders van meer marktwerking in de ruimtelijke ordening onderbouwen deze ideeën met voornamelijk neoklassieke theorieën en een spin-off daarvan; de Public Choice Theory. Deze theorieën worden in dit hoofdstuk kort uiteengezet en er wordt in gegaan op de begrippen van markt- en overheidsfalen. Eerst zal er echter een korte historische aanleiding worden gegeven waarbij de al eerder beschouwde culturele aspecten zoals die zijn behandeld in het vorige hoofdstuk grotendeels achterweg blijven.

### **5.2 Overheidsfalen en overheidsingrijpen**

#### **5.2.1 Inleidend**

Of de reflectie op de rol van de staat vanaf de jaren '80 leidde tot een hernieuwde belangstelling voor theorieën die overheidsfalen konden verklaren, of dat juist de opkomst van deze theorieën leidde tot meer reflectie t.a.v. de rol van de staat is moeilijk vast te stellen. Dat de reflectie er is, is echter wel zeker. (Quarles van Ufford, Thomése en Verbeek, 1998; Polder *et al*, 1998; Eijgelshoven *et al*, 2003)

Voordat de verhouding tussen overheid en markt verder wordt behandeld moet er op worden gewezen dat deze twee niet uitersten op een continuüm vormen. Hoewel er mensen zijn die denken dat de markt veel beter zou functioneren als de overheid er met haar handen van af zou blijven, is dit een misrekening. *“De markt kan niet functioneren zonder door de overheid opgestelde en gehandhaafde regels.”* (Needham in Dankbaar en Jonker, 2001, p.48) Zij schept de basisvoorwaarden, bijvoorbeeld het eigendomsrecht, formuleert regels en corrigeert

waar nodig. *“Een markt zonder regulerende instantie is in een moderne maatschappij ondenkbaar. Men zou zelfs kunnen stellen dat een markt zonder overheid onmogelijk is en dat ook een overheid zonder markt onmogelijk is.”* (Nelissen, in Dankbaar en Jonker, 2001, p.41) Dit gezegd hebbende blijft wel de vraag bestaan hoever regulering dan moet gaan.

In het specifieke geval van de context van de vraag of de markt als coördinatiemechanisme geschikt is voor zaken die in de afgelopen decennia primair werden gezien als de taak van de overheid, wordt de discussie, voor zover gevoerd, voornamelijk gevoerd vanuit de zogenaamde *Public Choice Theory*. De Public Choice Theory is één van de theorieën die uitspraken doet over de rol van de staat in het tot stand brengen van maximale welvaart en is daarom zeer relevant voor het proces van economisering.

Er is veel aandacht voor de verschillende vormen van overheidsfalen, die, zo stelt de theorie, minstens zulke grote negatieve gevolgen hebben als de imperfecties van de markt die leiden tot marktfalen, en die als basis wordt gebruikt voor de argumenten die pleiten vóór meer overheidsinvloed. De vraag van of de markt geschikt is als coördinatiemechanisme voor de ruimtelijke ordening wordt daarmee veranderd in de vraag wat ernstiger gevolgen heeft; marktfalen, of overheidsfalen. In dit hoofdstuk zal daar op worden ingegaan. Er wordt gekeken of de argumenten die de Public Choice theory aandraagt steekhoudend genoeg zijn om economisering binnen de ruimtelijke ordening te rechtvaardigen.

### 5.2.2 Public Choice Theory

De public choice theory kan worden gezien als een directe spin-off van de neo-klassieke economische theorie.<sup>20</sup> De basis ervan ligt in de benadering op micro, d.w.z. het individuele, niveau. Voor analyses op macro niveau is geen aandacht. *“Collective action is nothing more than ‘the action of individuals when they choose to accomplish purposes collectively rather than individually.’* (Buchanan en Tullock in Pennington, 2000 p.3) Het beginpunt is dan ook het rationele individu met haar overtuigingen en motivaties. Vanuit dit beginpunt kunnen de volgende bouwstenen worden onderscheiden. (Pennington, 2000)

- Eigenbelang is de voornaamste drijfveer van individuen. Zij kiezen van alle mogelijke acties die, die leiden tot het zoveel mogelijk behalen van persoonlijke doelen, materieel of immaterieel.
- Om deze doelen te bereiken maximaliseren individuen hun voordelen en beperken zoveel mogelijk de kosten.
- De voorkeuren van individuen zijn transitief gerangschikt. Dit houdt in dat een rangschikking kan worden gemaakt, en dat deze intern consistent is. Wanneer alternatief b wordt verkozen boven a, en c boven b, dan moet c ook boven a worden verkozen.<sup>21</sup>

20 Belangrijke namen hiervan zijn onder andere Buchanan en Hayek, die in de decennia na WOII aanzienlijke invloed verwierven.

21 Dit geldt voor individuen. Voor groepen, waarbij het principe van Pareto efficiëntie wordt gehandhaafd, is aangetoond dat het mogelijk is dat, gegeven het feit dat iedere actor in het proces op zichzelf rationeel handelt, er toch een situatie kan ontstaan waarin een meerderheid te vinden is die y boven x verkiest en z boven y, maar ook x boven z, zodat het onmogelijk is een rangorde aan te brengen. Deze opmerkelijke uitkomst staat bekend als het onmogelijkheidstheorama van Arrows, oa beschreven door Amartya Sen in De Beus & Vuijsje, 1987) In een poldermodel kunnen de gevolgen hiervan zijn dat het onmogelijk is een situatie te bereiken waarmee alle partijen instemmen.

- De 'agent' is gevoelig voor prijsveranderingen. Een stijging van de prijs leidt ceteris paribus tot een daling van de consumptie van dat product. De gevoeligheid voor prijsveranderingen wordt ook *prijselasticiteit* genoemd.
- Het verkrijgen van informatie is een 'cost'. Hoe hoger deze kosten des te onwaarschijnlijker is het dat individuen perfect geïnformeerd zullen zijn bij het nemen van een beslissing.

Merk op dat dit laatste punt afwijkend is van de gangbare neoklassieke eisen, waarin wordt uitgegaan van perfecte informatie. De Public Choice Theory moet dan ook worden gezien als een reactie op de kritieken die in de loop der tijd geleverd zijn op de neoklassieke opvattingen. Hoewel bovengenoemde uitgangspunt van rationaliteit overgenomen is van de neoklassieke theorie, betekent dit niet dat er ook wordt verondersteld dat individuen *volledig* rationeel zijn. Er wordt erkend dat volledige kennis en de mogelijkheid elke optie na te gaan een utopie is. Dit voorkomt veel problemen die kleven aan de neoklassieke theorie, maar dit voorkomt niet noodzakelijk een discussie over het belang van de gevolgen van irrationaliteit.

In het algemeen gaan theorieën over overheidsfalen uit van een overheid die het algemeen belang, hoe dat dan ook wordt gedefinieerd, nastreeft, handelt vanuit een democratische opzet en poogt de welvaart van de bevolking als geheel te maximaliseren.<sup>22</sup> (Eijgelshoven *et al*, 2000) Dat laatste is het geval wanneer het verschil tussen de totale baten en lasten - positief - zo groot mogelijk is, dat wil zeggen wanneer de marginale baten gelijk zijn aan de marginale kosten, zodat het nut van de de allerlaatste bestede euro exact nul is. (Eijgelshoven, *et al*, 2000) Wat maatschappelijk optimaal is, wordt in een democratie bepaald door een somming van de waarde die elk individu er aan hecht. In theorie betekent dat, wanneer niet de markt maar de overheid als coördinatie-orgaan optreedt, de overheid ten eerste moet beschikken over perfecte informatie, teneinde de Totale Kosten (TK) – Totale Baten (TB) optimaal te laten zijn. Dat dit een utopie is mag duidelijk zijn. Waar het gaat om de gevolgen hiervan verschillen Eijgelshoven en de Public Choice Theory echter van elkaar. Voor de Public Choice Theory is dit zo goed als de *raison d'être*, terwijl dit voor Eijgelshoven niet erg van belang lijkt te zijn. Hij gaat echter niet in op deze verschillen. In de tweede plaats moet iedere mening even zwaar worden meegenomen, vergelijkbaar met het principe van volledige mededinging in de klassieke economische theorie. Een derde voor de hand liggende voorwaarde is dat de productie zo efficiënt mogelijk plaatsvindt.

---

<sup>22</sup> Merk op dat dit *an sich* al beschouwd kan worden als een vorm van economisering. Rutte zei bij zijn verkiezing tot lijsttrekker van de VVD dat zijn doel ook het zoveel mogelijk vergroten van de welvaart was. Hier op zich is niets mis mee, behalve dat de vraag blijft waarom hij niet 'welzijn' gebruikte. Ofwel hij gaat er van uit dat economische groei het enige is dat nodig is voor welzijn, wat betekent dat hij wel degelijk het welzijn op het oog heeft maar dan de vraag oproept waarom hij dit dan niet direct zei, ofwel hij ziet welzijn niet als de taak van de overheid, maar als een privé aangelegenheid. Beide varianten ademen echter een sfeer van een sterk ge-economiseerd levensbeeld.

### *Kernpunten van de Public Choice Theory*

Het hoofdargument van de public choice theory houdt in dat de negatieve externaliteiten die het gevolg zijn van imperfecties in de markt niet bestreden dienen te worden door overheidsingrijpen, maar door ervoor te zorgen dat de externaliteiten binnen de markt worden geïnternaliseerd. Het internaliseren van van externaliteiten kan door markten te creëren voor deze externaliteiten en door informatie te verstrekken over lange-termijn gevolgen en andere snel ondergesneeuwde effecten, zodat deze in de kostprijs kunnen worden verwerkt. De WRR lijkt deze theorie te ondersteunen. *“In principe bieden externaliteiten een legitimatie voor de overheid om in te grijpen in het individuele ruimtegebruik daar externaliteiten een potentieel marktfalen vormen. In de praktijk is die rechtvaardiging moeilijker hard te maken aangezien instituties geïnitieerd kunnen worden door bedrijven of huishoudens die als collectief de externe effecten kunnen internaliseren. Met andere woorden: men creëert een markt voor de externaliteit in kwestie”.* (WRR, 2002, p.46) Dit kan worden gedaan door eigendomsrechten, en dus indirect een prijs, toe te kennen aan zaken als kwaliteit van de woonomgeving, luchtkwaliteit etc. etc. In een soort hybride constructie is hiervoor een aanzet hiervoor gegeven met de Stad&Milieu projecten, waarbij voor overschrijding van wettelijke normen compensatie op andere vlakken mogelijk was, waarmee het niet-onderhandelbare karakter van wetgeving een pas op de plaats moest doen. Tot een algemene implementatie van een dergelijk systeem is het echter (nog) niet gekomen.

Wanneer wordt gepoogd marktimperfections op te lossen door regelgeving in plaats van ze te internaliseren, ontstaan nieuwe, vaak onvoorziene externaliteiten. Als voorbeeld kan de in Nederland hoogst actuele kwestie van de hoge huizenprijzen worden aangehaald. Het compacte stad beleid zorgt voor een kunstmatige schaarste op de markt, en daarmee leidt tot hogere huizenprijzen en/of kleinere kavels (Pennington, 2000) Kleinere kavels en daarmee samenhangende nadelen van kwaliteitsverlies, drukte en grotere kans op lawaai en milieuproblemen vormen een push-factor om juist uit de stad weg te trekken. Het effect is daarmee deels averechts. Een ander gevolg van de hoge huizenprijzen is een slechte doorstroming van de (sociale)huur naar de koop sector wat dan weer (vreemd genoeg) opgelost moet worden door liberalisering van de huurmarkt wat zal leiden tot een hogere huurprijs. Dit is het zogenaamde filtering proces. (Pennington, 2000) Verder stelt hij dat ook de beoogde effecten van mobiliteitsreductie en milieuvoordelen aanzienlijk minder groot zouden kunnen zijn dan veelal wordt aangevoerd.

De reden dat er binnen de Public Choice wordt gepleit voor meer marktcoördinatie zijn de fundamentele problemen die kleven aan overheden, waardoor deze niet in staat is een optimale allocatie van middelen te verkrijgen. Deze fundamentele bezwaren zijn onder te verdelen in 4 categorieën namelijk;

1. de invloed van bureaucratie,
2. de invloed van pressiegroepen,
3. het gebrek aan efficiëntie en kennis van de markt en
4. de onmogelijkheid van volledige informatie.

*De invloed van de bureaucratie*

Het eerste punt dat door zowel door de Public Choice en door Eijgelshoven wordt erkend is de negatieve invloed van 'de derde macht'; de ambtenarij. (Top)ambtenaren streven ernaar hun eigen organisatie zo ver mogelijk uit te breiden, omdat dit meer ondergeschikten, status en beloning oplevert. (ontleent aan Niskanen, 1971) Dit wordt budgetmaximalisatie genoemd. (Eijgelshoven *et al*, 2000) Dat punt wordt bereikt wanneer de Totale Kosten gelijk zijn aan de Totale Baten. Dit in contrast met de optimale situatie waarin het verschil tussen TK en TB zo groot mogelijk dient te zijn. Er wordt dus meer van een bepaalde dienst geproduceerd tegen een hogere prijs dan maatschappelijk optimaal. Niskanen stelt daarbij dat ambtenaren ook daadwerkelijk in staat zijn langdurig deze situatie in stand te houden, omdat zij beschikken over een informatiemonopolie m.b.t. de totale kosten en de exacte samenstelling ervan. Het is een theorie die in die tijd bijzonder op zijn plek leek wanneer we dit vergelijken met het commentaar van Voogd (1995 p.24) *“De toenemende juridificering van de ruimtelijke planning in de jaren zeventig en tachtig werd vooral manifest in het sectorbeleid... Buitenstaanders konden zich soms niet aan de indruk onttrekken dat het streven van iedere Rijksdepartementale Directie in de afgelopen twee decennia slechts op twee zaken was gericht: het verkrijgen van een zo groot mogelijk ambtelijk apparaat en een 'eigen' wetgeving, waardoor het eigen voortbestaan verzekerd leek.”* Het is echter maar de vraag of deze cultuur is gebleven met de introductie van het in hoofdstuk 2 beschreven 'commercialisering' van de publieke instellingen.<sup>23</sup>

*De invloed van pressiegroepen*

Zoals gezegd kan er alleen sprake zijn van een optimale situatie wanneer er is voldaan aan de eis dat elke burger evenveel invloed op het beleid heeft. Ook in een democratische samenleving is er echter altijd sprake van belangengroepen en lobby's, waardoor bepaalde delen van de maatschappij een grotere invloed proberen te verkrijgen dan proportioneel juist zou zijn. Er zal dan van een product meer worden geproduceerd dan maatschappelijk optimaal. Dit zou niet erg zijn wanneer degenen die er voordeel bij hebben dit overschot ook zouden betalen. Dit, zo stelt de theorie, is vaak niet het geval. (Eijgelshoven *et al*, 2000) Belangengroepen zijn vaak een relatief kleine groep, die veel baat heeft bij een bepaalde actie van de politiek. Wanneer de lasten hiervan verdeeld worden over de gehele bevolking zal een grote groep er een beetje door op achteruitgaan. De grote groep gaat er echter aanzienlijk minder op achteruit dan de andere groep erop vooruit gaat. Wanneer de lasten zodanig worden uitgesmeerd dat er op individueel niveau nauwelijks iets van te merken is, zal er waarschijnlijk weinig commentaar op komen. Per individu kunnen de kosten van het opzetten en meedoen in een belangenorganisatie die hun belang ondersteunt wel eens hoger zijn dan de te verwachten baten. *“Public Choice Theory suggests that political activism for public policies, which would benefit large numbers of individuals, is unlikely to be*

<sup>23</sup> Het is overigens opmerkelijk om te zien dat er in elke theorie negatief tegen 'machthebbers' wordt aangekeken. De public choice heeft weinig vertrouwen in de motieven van de politici en ambtenaren. Over individuen die in de markt opereren wordt niet veel gezegd, maar ook als we er van uit kunnen gaan dat daarvan even weinig heil wordt verwacht stelt de theorie dat te sterke egoïstische trekken worden gelimiteerd doordat op een markt met concurrentie oneigenlijk gedrag wordt afgestraft en het zo onmogelijk is langdurig een slecht product tegen een hoge prijs in de markt te zetten. Omgekeerd wordt in bijvoorbeeld marxistische literatuur het 'bedrijfsleven' als machtsfactor gezien, en het heeft een bijbehorend slecht imago. Er wordt daarin juist gewezen op het feit dat het juist de politici zijn die geen misbruik kunnen maken, omdat zij democratisch verantwoordelijk zijn, en derhalve bij verkiezingen afgestraft kunnen worden.

*forthcoming. Ceteris Paribus, the larger the number of people belonging to an interest group, the less likely it is that any individual will be pivotal to the succes of the organization.”* (Pennington, 2000 p.12) Omdat het resultaat van de participatie veelal ondeelbaar is wordt de kans op free-rider gedrag reëel, iedereen is individueel beter af is om niets te doen: het Prisoners Dilemma. Deze problematiek wordt in de Public Choice Theory het '*collective action problem*' genoemd.

Omdat TK voor de tweede groep bij bovenproportionele invloed van de eerste belangengroep groter is dan de TB van de belangengroep is de verdeling niet maatschappelijk maximaal. Deze redenering is overigens alleen dan geldig wanneer geen gebruik wordt gemaakt van het profijtbeginsel.<sup>24</sup> Dit geldt echter voor het grootste deel van het overheidsinkomen.

#### *Efficiëntie en kennis van de markt*

Het derde argument, dat niet in Eijgelshoven (2000) wordt behandeld, maar wel door bijvoorbeeld Pirie en Pennington is dat de monopoliepositie van de overheid zorgt voor een gebrek aan 'push' om diensten efficiënt te leveren. Gebrek aan concurrentie<sup>25</sup> zorgt ervoor dat de noodzaak tot innovatie laag is.

Nog een argument dat pleit voor minder overheidsinvloed binnen de ruimtelijke ordening is de gebrekkige kennis van de marktsituatie. Een voorbeeld hiervan is de grote hoeveelheid bedrijventerreinen die in de jaren negentig is uitgegeven door veel gemeenten. De overproductie leidde tot zware financiële lasten. Het was deels het gevolg van het voorwaardescheppend beleid wat destijds werd gevoerd, maar ook van slechte interne communicatie. (Voogd, 1999) Aan de hand van de volkshuisvesting wordt een ander voorbeeld gegeven, waarbij hij stelt dat *“de overheid derhalve, bij haar ruimtelijke planning, meer dan in het verleden is gebeurd, rekening moet houden met de marktprocessen waaraan de activiteiten binnen haar gebied onderworpen zijn.”* (Voogd, 1999 p.35)

Pennington (2000) gaat nog wat verder. Niet alleen stelt hij dat de overheid veelal niet in staat is een goede oplossing voor problemen te vinden, maar dat de overheid zelf veelal oorzaak is van problemen, die als probleem van de markt worden gezien. Zo is sterke vervuiling in steden het directe gevolg van bouwen in hoge dichtheden. Tegelijk concludeert hij uit

<sup>24</sup> Dit houdt kortweg in dat de leden van een belangengroep die baat hebben bij een bepaalde maatregel ook zelf opdraaien voor de kosten ervan, zodat deze niet worden uitgespreid over de totale populatie. Diegene die door de maatregel bevoordeeld wordt, draagt dan ook de volledige lasten.

<sup>25</sup> Deels is er wel degelijk sprake van concurrentie tussen gemeenten. De meningen hierover zijn verdeeld. In de visie van de SER zou concurrentie tussen gemeenten eerder gematigd moeten worden ten behoeve van een evenwichtige, integrale ontwikkeling van gebieden. *“De concurrentie zou zich volgens de SER moeten toespitsen op een betere profilering van regio's en stedelijke netwerken, om zo het vestigingsklimaat te verbeteren. Het kabinet is van mening dat concurrentie binnen een regio wel bijdraagt aan de doelstellingen van het woningbouw- en het ruimtelijk beleid. Het biedt de consument meer keuze.”* (SER-advies Nota Ruimte en kabinetsreactie, 2004)

Er zijn voor het tegengaan van concurrentie tussen gemeenten verschillende redenen aan te voeren, waarvan de vrees voor verlies aan identiteit, verspilling van beperkte 'resources' -namelijk ruimte- en het publieke karakter van de gemeenten er enkele zijn. Dit neemt niet weg dat wanneer ruimte als een markt wordt gezien, het op zijn minst interessant is te onderzoeken in hoeverre concurrentie tussen gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening kan leiden tot grotere efficiëntie en innovativiteit. Geheel in de traditie van het neo-liberale gedachtegoed, en conform de tendens van economisering, zou dit moeten leiden tot lagere grondprijzen en daardoor lagere huizenprijzen, aangezien de grondprijs ongeveer 1/3 van de totale prijs uitmaakt. Op deze manier zouden gemeenten spelers kunnen worden op de markt voor bewoners, werkgelegenheid, recreatie etc. Hoewel zeer interessant is er dit onderzoek echter geen ruimte om hier diep op in te gaan.

verschillende onderzoeken dat het democratisch gehalte van overheidsplanning gehinderd wordt door bovenstaande argumenten van pressiegroepen en bureaucratische maximaliseringstendensen en, zo stelt hij, onderzoeken in Groot-Brittannië tonen aan dat distributie van geld van de laagste financiële percentielen stroomt naar de midden-inkomens, in plaats van andersom. Hij is daarom van mening dat het enthousiasme voor overheidsplanning misplaatst is en argumenteert dat *“whilst the market system is prone to numerous 'imperfections', the evidence of 'gouvernement failure' suggests a powerful case for relying for a much greater extent on property rights solutions”*. (Pennington, 2000 p.2) Deze tendens is binnen de economisering zichtbaar als juridificering.

#### *Volledige informatie*

Een belangrijk argument van de public choice theorie is dat de kennis van voorkeuren en waarderingen van individuen beter bekend is bij het publiek en in de private sector dan bij een overheid. Dit lijkt op het argument van gebrekkige kennis van de markt, maar er is wel degelijk verschil. Kennis van 'de markt' is iets wat op een groter schaalniveau speelt dan kennis van individuele voorkeuren, waaraan, conform de uitgangspunten van de theorie, zoveel mogelijk moet worden voldaan. Kennis van de markt is voor een groot deel aan te leren, terwijl het kennen van alle individuele voorkeuren onmogelijk is. *“In these circumstances, any attempt to 'plan' may resort to the subjective judgement of the planner or to relative crude measures of social preferences, such as majority voting, which do not take into account the variation of individual valuations. Markets, on the other hand, are, from a Hayekian perspective, evolutionary processes where knowledge of public preferences is continually discovered through a process of entrepreneurial trial and error.”* (Pennington, 2000 p.9) De markt hoeft ook niet te beschikken over deze informatie, omdat in een markt het niet één organisatie is die beslist of en welke transactie wordt aangegaan, dat is aan de klant. Bij een overheid aan de andere kant bestaat deze eenzijdige machtsrelatie wel en heeft een inwoner van zo'n land niet de keus niet te betalen voor een stuk infrastructuur waar zij nooit gebruik van maakt.

### 5.2.3 Kritieken op de Public Choice Theory

#### *transactiekosten*

Hoewel in de Public Choice Theory een aantal verbeteringen zijn doorgevoerd ten opzichte van de neoklassieke theorie, is hij nog steeds vatbaar voor kritiek. Traditioneel wordt als één van de belangrijkste bezwaren tegen de Public Choice Theory genoemd dat in veel situaties bij het creëren van een markt de transactiekosten wel eens hoger zouden kunnen zijn dan de baten. De WRR stelt daarom ook niet voor niets dat *“De transactiekosten om een dergelijke markt op te zetten kunnen evenwel zo hoog zijn dat zo'n markt nooit tot stand komt”*. (WRR, 2002, p.46) Pennington verweert zich niet direct tegen deze kritiek, maar stelt dat transactiekosten zich ook voordoen binnen het kader van overheidsinvloed. Hierin heeft hij gelijk, maar vergeet dat hierbij schaalvoordelen gehaald kunnen worden doordat een overheid dergelijke handelingen vele malen verricht, en er specialisten voor in dienst kan nemen en de faciliteiten er voor kan aanschaffen om dergelijke zaken te automatiseren.



In een ideale competitieve markt zijn er geen obstructies zijn als het gaat om toetreding tot de markt, en geen transactiekosten bij aankopen of veranderingen. Priemus (2000) beargumenteerde dat zowel de woningbouwmarkt als de grondmarkt eigenschappen hebben die niet passen in het plaatje van de conventionele markttheorie zoals beschreven. Beide markten hebben te veel imperfecties die vooral te maken hebben met twee specifieke eigenschappen van een woning; de binding aan de grond en de lange levensduur ervan. Daarbij spelen ook factoren mee als de bijzondere functie als eerste levensbehoeften en de hoge prijs van een woning. Hoe de Public Choice Theory aan hieraan tegemoet moet komen is echter onduidelijk. Er kan erop worden gewezen dat een deel van deze imperfecties het gevolg zijn van overheidsingrijpen zelf, maar wanneer het karakter van de goederen ongeschikt blijken voor pure toepassing van markten lijken er weinig alternatieven te zijn.

### *Rol van de staat*

Binnen de Public Choice Theory aanhangers bestaat een grote mate van overeenstemming over de grotere efficiëntie van coördinatie door vraag en aanbod dan door een centraal coördinerend orgaan. Nog afgezien van de vraag of dat in de praktijk daadwerkelijk zo is, moeten er vraagtekens worden gezet bij de uitgangspunten van deze stelling. Zoals ik eerder schreef gaat de theorie uit van een goedwillende overheid. Dit wordt gewoonlijk op één lijn wordt gesteld met een optimaal efficiënte inrichting van de maatschappij. Deze opvatting is te beperkt. De taak van de overheid is breder dan alleen het zorgen voor een economisch pareto optimale situatie. De overheid is er ook om ons taken uit handen te nemen, om tijd vrij te maken voor niet economisch bepaalde activiteiten, waarin rationele calculatie geen rol speelt.<sup>26</sup> Men 'koopt' zo als het ware vrije tijd. De Public-Choice Theory lijkt zich maar weinig bewust van het feit dat mensen meer zijn dan rationeel calculerende burgers en de maatschappij meer is dan een optimaal verloop van economische processen. (Frey, 1992; Fukuyama, 1993; Grit, 2000)

### *Eigenbelang*

Marktwerking is synoniem met het primaat van het eigenbelang. (Boele, p.97); Er is hierbij wel een onderscheid te maken tussen egoïsme en eigenbelang, die niet noodzakelijkerwijs hetzelfde zijn.<sup>27</sup> Dit kan zowel materiële als immateriële zaken bevatten. Hiermee wordt

26 Op het gebied van veiligheid, infrastructuur en vele andere zaken neemt de staat ons werk uit handen. Omdat de overheid zich in deze zaken kan specialiseren is het goed mogelijk dat hierbij schaalvoordelen optreden. Wanneer de moeite die individuen zouden moeten doen om dergelijke bestuurstaken zelf op zich te nemen, of via een vraag-en aanbodsysteem tot stand komt, moet worden gewaardeerd in geld (zodat in feite voor het doen van deze taken ook een markt zou ontstaan) is het niet ondenkbaar dat de kosten ervan hoger uitvallen dan die, die het gevolg zijn van overheidsconsumptie en regelgeving.

27 Dit wordt verklaard door er op te wijzen dat puur egoïsme in een situatie met concurrentie zou leiden tot nadelige gevolgen voor de persoon zelf, simpelweg omdat er geen te hoge prijs gevraagd kan worden. (Ekeland&Hebert, p.103) Adam Smith (die behalve econoom ook filosoof was) ging er al van uit dat eigenbelang een van de belangrijkste eigenschappen van de mens was. Dit kwam duidelijk naar voren in het werk met de titel *The Theory of Moral Sentiments*. "*In it Smith perceives man as a creature of self-interest, who nevertheless seems capable of making moral judgements on the basis of other considerations than selfishness.*" (Ekelund&Hebert, 1990, p.100) Ook Frey volgt deze redenering. Hoewel hij op pagina 7 nog constateert dat '*individuals pursue their own interests and generally behave in a selfish way*' legt hij verder in de alinea uit dat '*selfish behavior means that it can not be assumed that every person acts magnanimously towards others ... nor does it mean that every person always endeavours to harm others. Selfish behavior takes*

voorkomen dat er kritiek wordt geuit op het te egoïstische mensbeeld dat dan zou worden geschapen. Een beeld dat waarschijnlijk moeilijk valt vol te houden. (Frey, 1992) Er doet zich echter een moeilijkheid voor in dergelijke situaties. Het idee van eigenbelang dat in de neoklassieke theorie wordt aangehangen, is weliswaar eenzijdig, maar wel duidelijk. De definitie waarin ook immateriële doelstellingen binnen het begrip eigenbelang zijn te plaatsen, verwijdt dit begrip zodanig dat het inhoudsloos wordt, omdat het geen onderscheidingsvermogen meer bezit. Dit heeft consequenties voor de voorspellende kracht van een theorie. De klassiek economische theorie was 'inadequate', maar 'determinate'. Door eigenbelang ruim te definiëren geeft de theorie wel correcte resultaten, maar is het tegelijkertijd 'indeterminate'. In plaats van één mogelijke actie bij volledige egoïstische aannames, kunnen er meerdere uitkomsten ontstaan, waarvan niet gezegd kan worden welke ervan gekozen zal worden. (Elster, in Cook&Levi, 1990) Eenzelfde trade-off tussen duidelijkheid en correctheid van modellen vindt plaats bij de vervanging van een eenduidig rationaliteitsbegrip door het idee van de 'boudend rationality', zoals aangehangen in de public choice.

### *Rationaliteit*

Er mag worden gesteld dat in de aannames van de Public Choice Theory meer rekening wordt gehouden met de imperfecties van de markt die in de praktijk worden ervaren dan bij de neoklassieken het geval was. Daarmee is echter niet gezegd dat deze imperfecties, vooral op het gebied van rationaliteit, een non-issue zijn geworden. *Bounded rationality...implies that people act purposefully in pursuit of their interests, but only up to a certain point*, (Pennington, 2000 p.11) Waar dat punt ligt blijft echter onderwerp van discussie. Het probleem van rationaliteit is aanleiding geweest voor een grote stapel literatuur. Zie bijvoorbeeld Scitovsky (1986), Hargreaves Heap (1989) en Cook&Levi, (1990) en anderen. Zeker Etzioni is van mening dat een veel groter deel van het menselijk gedrag niet wordt bepaald door rationeel 'maximaliserend' gedrag dan veel economen. (Etzioni, 1988) *“Het merendeel van de individuele keuzes ... wordt geheel of gedeeltelijk genomen op normatief-affectieve gronden. Deze betreffen niet alleen de formulering van doeleinden, maar ook de keuze van de daartoe benodigde middelen. Zij kleuren de relevante informatie, bepalen de wijze waarop de informatie verwerkt wordt, de conclusies die eruit worden getrokken, de opties die overwogen worden en de uiteindelijke keuze zelf. Slechts onder zeldzame condities – wanneer gekozen wordt tussen opties van gelijke normatieve en affectieve lading – lijkt het beslissingsproces op het neoklassieke keuzemodel.”* (Engelen, 1995 p.77) Het 'thymos' waarover Fukuyama spreekt wijst ook in die richting. (Fukuyama, 1993) Er lijkt op dit punt overigens een soort tweedeling te zijn tussen economen enerzijds en auteurs die hun grondslag meer vinden in de filosofie of psychologie anderzijds.

---

*the middle position. Most people are, with a view exceptions, neither saints nor criminals.* Ex-VVD leider Bolkestein heeft zich ook verweerd tegen de aantijgingen dat het neoliberalisme een vrijbrief zou zijn voor egoïsme, materialisme, voor platvloers consumentisme en morele onverschilligheid, en voor individualisme en opoffering van gemeenschapsvorming. (Boele, p.95)

*Historische context*

Een ander bezwaar dat kan worden aangevoerd is dat het weinig rekening houdt met de historische context. Dit is in twee delen op te splitsen. Ten eerste zijn in de loop der tijd zijn maatschappelijke, juridische en financiële verhoudingen ontstaan, die functioneren binnen de door de staat gestelde randvoorwaarden. Wanneer de staat wordt vervangen door een marktmechanisme zullen deze verhoudingen niet onmiddellijk verdwijnen, waardoor sommige partijen in een voordeliger positie zullen komen te staan dan anderen, zodat het principe van gelijke kansen geweld wordt aangedaan.

Nu gaat de Public Choice Theory er van uit dat het onmogelijk is lange tijd overwinsten te boeken en kan het huidige beleid worden aangewezen als schuldige aan het ontstaan van zulke maatschappelijke verhoudingen, maar het is een realiteit waarmee rekening moet worden gehouden.

Het tweede, schijnbare, historische bezwaar wat erg voor de hand ligt is dat overheidsinvloed niet in een vacuüm is ontstaan, maar veelal is opgekomen omdat bleek dat 'laissez faire' onacceptabele uitkomsten opleverde. De WoningWet uit 1901 was een reactie op de slechte woonomstandigheden voor lagere sociale klassen uit die tijd. Milieubeleid, constructie-eisen etc. zijn ontstaan uit noodzaak omdat zelf-regulering blijkbaar niet werkte. Dit ziet ook de Public Choice Theory in. Zij stelt daarom dat het de taak van de overheid is te zorgen dat externaliteiten worden geïnternaliseerd binnen een marktsysteem door spelregels voor de markt te definiëren en eventueel markten te creëren wanneer nodig. Het is echter onduidelijk waarom deze functie van de overheid minder te leiden zal hebben van de problemen die door de theorie zelf worden aangevoerd. Dit belangrijke punt wordt onderschreven door Hoppe. *“Public Choice Theorie zit tjokvol met als stellingen beleden hypothesen over het falen van politiek en zijn handlanger bureaucratie. Maar juist wanneer politici en ambtenaren zelf economische theorie tot leidraad voor hun handelen maken, leidt dat tot een paradox: waarom zou juist een inherent falende overheid in staat moeten worden geacht om, in een soort omgekeerde Von Münchhausen-truc, zichzelf zo klein mogelijk te maken en ervoor in de plaats goed werkende markten te scheppen?”* (Hoppe, 2004 paginanummer n.v.t.) Uiteraard is op dit commentaar het antwoord mogelijk dat de activiteiten van marktscheppende overheid een andere dimensie hebben dan in de traditionelere opvatting, maar dit is slechts een hypothese die bijzonder lastig empirisch te onderbouwen valt en waarop in de standaardliteratuur niet op wordt ingegaan. Een praktisch voorbeeld kan worden gevonden in het recente nieuws over de verhandelbare emissierechten. Dit is een typisch voorbeeld van Public Choice Theory in de praktijk, maar het systeem werkte tot nu toe matig, omdat het totaal aantal uitgegeven rechten groter was dan de vraag, waardoor de prijs ervan zodanig laag was dat het veelal niet loonde te investeren in milieuvriendelijker productiemethoden.

Natuurlijk is het goed om met enige regelmaat na te gaan of de omstandigheden die de regel noodzakelijk maakte nog steeds geldig zijn. De Public Choice Theory stelt terecht dat de neiging bestaat te snel over te gaan op het creëren van regels en voorschriften zonder naar mogelijke alternatieven te kijken. Regels kunnen ertoe leiden dat men erdoor verblind kan raken zodat gezond verstand en eigen verantwoordelijkheid ondergesneeuwd dreigen te raken. Het getuigt echter van een ernstig gebrek aan historisch inzicht en van maatschappelijk reductionisme om te stellen dat overheidsingrijpen per definitie inferieur is aan een 'marktoplossing'.

Ook in situaties waarbij in veel andere landen met succes private partijen een sterke betrokkenheid hebben, zoals in de aanleg en onderhoud van snelwegen in Frankrijk, Italië en zelfs Groot-Brittannië blijft de overheid een belangrijke speler. Dit ligt niet aan de vergunningen die ervoor benodigd zijn, omdat dit juist datgene is waarvoor de Public Choice Theory een privaatrechtelijk alternatief wil bieden. Het privaatrechtelijke karakter ervan staat echter in de weg bij de trajectkeuze en grondaankoop. Dit laatste is vooral bij infrastructuurprojecten lastig omdat het aantal alternatieve trajecten klein is, en zeker wanneer een deel van het traject al is gepland een sterke monopoliepositie kan opleveren voor grondbezitters. De staat heeft dan in het uiterste geval de mogelijkheid tot onteigening. Voor private partijen is dit onmogelijk. Ook bij design, build en maintenance contracten blijft de staat zorgen voor de aankoop van gronden en bepaalt zij mede de inhoud van contracten.

### 5.3 Marktfalen en overheidsingrijpen

Niet alleen de overheid faalt, ook de markt doet dat. Imperfecties ten aanzien van informatie, transparantie, rationaliteit en “*external benefits and costs that may not be reflected in private transactions*” maken dat het neoklassieke model beperkt toepasbaar is. (Pennington, 2000 p.5) Het is daarom ook niet zo dat in de neoklassieke welvaartstheorie alleen een rol is weggelegd voor marktwerking. De theorie ziet in dat er producten zijn die zonder coördinerend en afdwingend orgaan niet, of in onvoldoende mate geproduceerd zouden worden. Een door John Stuart Mill gegeven opsomming geeft onder andere de volgende taken aan een overheid; het recht om belasting te heffen, het uitbrengen van geld, een uniforme maat en gewichtenset leveren, bescherming tegen machtsmisbruik, criminaliteit en fraude, het opzetten en onderhouden van een rechtssysteem en het verzorgen van bepaalde publieke goederen als bruggen, wegen, dammen, havens, en sanitaire voorzieningen. (Ekelund en Hebert, 1990) Daarmee wordt ten dele een rechtvaardiging voor overheidsinvloed op de ruimtelijke ordening gegeven, maar de betekenis hiervan moet niet worden overschat.

Klassiek in de rechtvaardiging voor overheidsingrijpen, zeker met betrekking tot ruimtelijke ordening, is het voorbeeld van de 'tragedy of the commons'. Oorspronkelijk een term verzonden door William Forster Lloyd en later door Garret Hardin uitgebreid in een essay over bevolking. In het voorbeeld maken de schaapherders van het dorp gebruik van de 'commons' – de gemeenschappelijke weidegronden. Hiervoor geldt dat het voor elke herder gunstig is zoveel mogelijk van zijn schapen er te laten grazen. Omdat alle herders hetzelfde denken ontstaat er overbegrazing, maar dit verandert de uitkomst voor elk individu niet, omdat ook bij afnemende opbrengsten per schaap het gunstig is zoveel mogelijk schapen te weiden. Overbegrazing leidt zo uiteindelijk alle individuen tot negatieve resultaten. De oplossing is dan een centraal coördinerend orgaan in te stellen die het mogelijk maakt overbegrazing te voorkomen.

De link met milieubeleid en natuurbeleid in de ruimtelijke ordening is evident. De staat komt hier in beeld, omdat vrijwillige afspraken binnen grote groepen, zoals ook de public choice onderschrijft, kan leiden tot 'free rider' gedrag. Een overheid heeft immers het recht afspraken te maken die verplicht voor iedereen geldig zijn, en kan dat ondersteunen met belastingplichten en een juridisch systeem, iets wat voor een markt niet geldt. Uit empirische data blijkt dat de mate waarin free rider gedrag voorkomt minder groot is dan mag worden verwacht wanneer elke agent rationeel maximaliserend gedrag zou vertonen. De meerderheid verklaart dat zij bereid zijn een bedrag te betalen dat ergens tussen het 'Nash-equilibrium' (d.w.z. 'free rider' gedrag) en het pareto optimum in ligt. Salanié (2000) geeft hiervoor als verklaring dat fatsoensnormen en verantwoordelijkheidsgevoel dergelijk calculerend gedrag voorkomt.<sup>28</sup> (er is hier een link naar het communicatief handelen van Habermas) Dit is opmerkelijk omdat zowel de Public Choice Theory als meer pro-overheid theorieën het free-rider gedrag verwerken in de hypothesen. Echt fundamentele problemen lijkt het echter niet te geven, omdat beide varianten een waarschijnlijkheidsfactor hebben ingebouwd. Wel lijkt het moeilijk samen te gaan met rationeel calculerende agenten, maar daarvan is al aangetoond dat dit uitgangspunt zeer discutabel is.

### *conclusie*

Is de maatschappij beter af wanneer in de ruimtelijke ordening wordt overgestapt op uitvoering van de theorie van Public Choice Theory, of blijft het in principe een vakgebied voor de overheid? Voor beide vormen van 'bestuur', het zij door een formele overheid, hetzij door een onzichtbare hand, zijn fundamentele problemen aan te voeren en is het extreem moeilijk te bewijzen hoe die problemen op operationeel niveau vorm krijgen. Definitieve uitspraken doen over welk systeem beter is, met voor alle variabelen gecontroleerde experimenten op maatschappelijk niveau is niet haalbaar. (Pennington, 2000) Het getuigt dan ook van wetenschappelijk inzicht om aangevoerde bewijzen en argumentaties met enige reserve te aanschouwen. Voogd (1995) geeft aan dat planning, en zijn theorie, retorisch is en dat in retorisch taalgebruik *“technische onderzoeksmiddelen als enquête-resultaten, computeranalyses en prognoses selectief worden ingezet om anderen te overtuigen...Feiten en waarden zijn in het beleidsvormingsproces zo met elkaar verbonden dat droge gegevens zonder wilsvorming weinig invloed hebben”* (p.35/36)<sup>29</sup>

28 Deze fatsoensnormen en verantwoordelijkheidsgevoel hebben duidelijke raakvlakken met het communicatieve handelen van Habermas. Op basis hiervan zou je kunnen concluderen dat het dus wel meevalt met de 'kolonisering van de leefwereld'. De auteur maakt echter geen verwijzingen naar Habermas, dus enige voorzichtigheid hieromtrent is nuttig.

29 Een goed voorbeeld wordt gegeven wanneer een minister van VROM stelt dat *“om de keuzevrijheid van de woonconsument te vergroten het noodzakelijk is de huurbescherming te herzien”*. Dit kan vervolgens omkleed worden met aanvullende argumenten die logisch goed in elkaar steken. Het waarde-gedeelte zit in het woord keuzevrijheid. Er wordt blijkbaar stilzwijgend vanuit gegaan dat dit nastrevenswaardig is, en het misschien offers op andere gebieden waard is. Vrijheid wordt verkozen boven zekerheid. Waarom dat dan beter zou moeten zijn wordt niet duidelijk gemaakt. In de gezondheidszorg is iets dergelijks aan de hand wanneer er schijnbaar technisch neutrale uitvindingen worden gebruikt, zodat een patiënt langer zelfstandig kan blijven wonen. Het waarde argument zit hier in het blijkbaar vanzelfsprekende uitgang dat zelfstandig wonen te prefereren is boven andere vormen. Dit hoeft echter niet noodzakelijk zo te zijn. Een zelfstandig wonende oudere loopt misschien een groter risico in een sociaal isolement te raken, omdat de familie en hulpverleners minder vaak lang komen.

Uiteraard wil de onmogelijkheid om één theorie definitief af te schrijven niet zeggen dat er niets van gezegd kan worden, anders zou deze exercitie nutteloos zijn. Over het geheel bekeken neigt de balans naar de traditionele opvatting van de overheidstaken, waarbinnen de ruimtelijke ordening zeker een plaats heeft. De public choice houdt hier de overheid een goede spiegel voor en houdt de vinger op gevoelige plekken, maar als zelfstandig staande theorie berust het teveel op matig empirisch onderbouwde vooronderstellingen, is te beperkt in zijn scope, en kent grote vragen als het gaat om haalbaarheid. Daartegenover zijn maar weinig voordelen te noemen waarmee minimaal één pijler van de economisering binnen de ruimtelijke ordening een slechte fundering blijkt te hebben.

## 5.4 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn veel verschillende onderwerpen aan bod gekomen, die echter toch een nauwe verbondenheid met elkaar hebben. Na de culturele oorzaken in hoofdstuk vier zijn nu de meer algemeen bekende oorzaken bij langs gegaan. Hierbij is de vraag over de juistheid van de theorie hergeformuleerd als tot wat het meest geschikte coördinatiemechanisme is voor het voorzien van wat daarvoor als 'collectieve goederen' werd beschouwd.

In de public Choice Theory wordt verdedigd dat 'de markt' minstens even goede, maar zeer waarschijnlijk een efficiëntere verdeling van deze goederen genereert dan een goedwillende overheid. Daarbij steunt deze theorie voornamelijk op het inzichtelijk maken van het 'falen van de overheid'. Derhalve diende deze theorie als kapstok om verschillende maatregelen aan te kondigen als deregulering en privatisering, waarvan geconcludeerd kan worden dat men ondanks negatieve ervaringen in het buitenland helaas zelf het wiel opnieuw heeft moeten of willen uitvinden.

Bij nadere beschouwing blijken de fundamenten van de Public Choice Theory echter op losse grond te zijn gebouwd. Weliswaar legt het vingers op zere plekken, maar als vervangend paradigma kent het teveel nadelen en tekortkomingen. Het toekennen van eigendomsrechten aan externaliteiten kent problemen als het gaat om uitvoering, informatieverbreiding en gaat uit van onrealistische assumpties als rationele actoren. Beslissingen in de ruimtelijke ordening zijn veelal van een dergelijk schaalniveau en hebben zulke langdurige gevolgen dat niet van iedereen die 'stakeholder' is verwacht kan worden dat men zich er in verdiept en goed gefundeerde keuzes kan maken. Het is daarom logisch directe invloed in te ruilen tegen de kennis en expertise die als het goed is aanwezig is bij de publieke sector. Dat hierbij fouten worden gemaakt is helaas onvermijdelijk.

Eén belangrijk nadeel van het toepassen van Public Choice Theory principes is dat dit ten koste gaat van het vertrouwen dat de publieke sector nodig heeft. Zoals onder andere Fukuyama bevestigt, betekent dit een afbraak van sociaal kapitaal, wat negatief uitpakt voor de daadkracht van de overheid. Dit probleem wordt inmiddels ingezien, maar de tot nu toe gepresenteerde oplossingen, vaak in de richting van transparantie en controle, werken regelzucht in de hand. Zonder de daadwerkelijke oorzaken aan te pakken blijven dergelijke

---

Economische theorieën zijn zelden puur en alleen descriptief, ze bevatten vrijwel altijd een *normatieve* kant. Hoewel dit nog wel eens wordt ontkent is het interessant te zien dat juist een liberaal als Bolkestein er duidelijk voor uit komt. Aan al het menselijk handelen ligt een levensbeschouwing ten grondslag en dat geldt ook voor het economisch handelen, aldus Bolkestein. (Polder, 1998) Het systeem schrijft een methode van maatschappij inrichting voor, die volgens die theorie de meeste voordelen geeft.

oplossingen dweilen met de kraan open. Van deregulering, een principe dat al sinds Lubbers I met de mond wordt beleden, blijkt in de praktijk dan ook vrij weinig. Er kan derhalve geconcludeerd worden dat de Public Choice Theory deregulering nastreeft, maar dat in de praktijk het vooral een verandering van regelgeving betreft, die ten koste gaat van de regie die de overheid kan voeren.

De nadelen die kleven aan de ingeslagen weg betekent niet dat Nederland op dezelfde voet had moeten doorgaan, of dat de situatie ervoor over het geheel genomen zelfs beter was. Verschillende auteurs onderstrepen het belang van daadwerkelijke reële veranderingen in de internationale verhoudingen en binnenlandse economie waarvoor men zich geen struisvogeltactiek kon permitteren. (WRR, 1983) De schijnbaar dwingende conclusies die aan de hand daarvan door vele economen en politici naar voren zijn geschoven moeten echter met argwaan worden bekeken. De mate waarin de ruimtelijke ordening bijdraagt aan de groei of juist een rem vormt voor economische groei is onbekend, zodat moet worden afgevraagd of beleid dat daarop is gericht wel effectief is. Daarbij is het de taak van de ruimtelijke ordening verder vooruit te kijken dan één enkele economische ervaring af neergang, wat de stabiliteit van het beleid kan vergroten.

## **Hoofdstuk 6: Verschijnselen van economisering**

### **6.1 Inleiding**

Nu een beeld is geschetst van achterliggende theorieën voor economisering wordt het begrip economisering nu concreet uitgewerkt door te kijken wat in de praktijk van economisering te merken is. Daarbij zal ook aandacht zijn voor verschijnselen waarvan de status niet geheel duidelijk is, zoals PPS constructies. Het doel hiervan is niet alleen het behandelen van te verwachten effecten, maar ook te kijken naar de mate waarin een proces of praktijk kan worden opgevat als onderdeel van het economiseringsproces. Het doel van dit hoofdstuk is daarmee tweeledig. Ten eerste is het een vorm van scenario en hypothese-vorming, aan de hand waarvan in hoofdstuk 7 naar de ruimtelijke ordening wordt gekeken, en ten tweede wordt in dit hoofdstuk verder gebouwd op de definities in hoofdstuk 3, en is het een verdere operationalisering hiervan. De reden van deze wat ingewikkelde constructie is dat het ondoenlijk is gevolg en aard van het proces volledig van elkaar te scheiden.

De verschijnselen zijn uiteraard niet willekeurig gekozen, maar naar aanleiding van onderzoek gedestilleerd. Het is echter onmogelijk alle gevolgen van economisering te beschrijven, maar ik heb wel geprobeerd de voor dit onderzoek de voor de ruimtelijke ordening meest relevante mogelijkheden te behandelen.

### **6.2 Economisering en managerialisering**

Eerder is al opgemerkt dat managerialisering een belangrijk onderdeel is binnen het proces van ruimtelijke ordening. Managerialisering houdt ondermeer in dat er een verschuiving plaatsvindt van inhoudelijke kennis naar proceskennis. Binnen de ruimtelijke ordening is dit onder meer te merken aan een verschuiving van blauwdrukplanning naar meer incrementele planvorming. Om niet van te voren vast te zitten op een bepaald programma worden niet de uiteindelijke doelen maar de weg er naar toe vastgelegd. Dit komt in ieder geval in theorie de flexibiliteit ten goede. Wanneer er goede criteria worden vastgelegd hoeft dit voor de ruimtelijke kwaliteit absoluut niet nadelig te zijn.

Processen zijn veelal goed te vatten in modellen, wat het makkelijk maakt structuur en overzicht te behouden. Aandacht voor het proces is goed, maar leidt ook tot een gebrek aan inhoudelijke kennis. Een verschijnsel dat veelvuldig voorkomt aldus een onderzoek dat werd aangehaald in stuk van de filosoof Ad Verbruggen in het NRC van 18 juni 2005. Modellen zijn altijd een versimpelde weergave van een werkelijkheid, en zelfs daar maar een deel van. Dit is iets wat de Belgische schilder Magritte treffend uitbeeldt met zijn schilderij 'ceci n'est pas une pipe'. Uiteraard heeft de schilder gelijk; het is geen pijp, het is een afbeelding ervan. Wanneer terugkoppeling naar de praktijk niet plaatsvindt is dit makkelijk te vergeten en kan het voordeel van een flexibele insteek uiteindelijk weinig opleveren. Uiteindelijk is het resultaat belangrijker dan de weg er naar toe, zeker in de ruimtelijke ordening waar de gevolgen van een ingreep veelal nog decennia merkbaar zijn. Er zullen derhalve voldoende checks en balances ingebouwd moeten worden. Anders bestaat het risico dat het proces an sich tot doel wordt verheven, zoals ook auteurs als Bordewijk en Grit opmerken.





*Illustratie 1: ceci n'est pas une pipe van Magritte*

Uiteraard speelt het niveau waarop de beslissingen worden gemaakt een belangrijke rol. Bij de beslissing over een rotonde zal de procedurele kant zeer waarschijnlijk niet de overhand hebben. Bij planvorming op een hoger strategisch niveau wordt het aantal actoren, de looptijd en de regelgeving meestal complexer, waardoor de procedure aan belang wint. Wat er echter moet gebeuren wanneer procedurele vereisten conflicteren met ruimtelijk/ technische voorkeuren is hiermee echter niet beantwoord. Het lijkt er echter op dat de eerste in zo'n geval meer gewicht wordt toegekend dan de laatste. Dit is in verband met de Nederlandse wetgeving logisch, maar het uiteindelijke resultaat is daardoor mogelijk suboptimaal.

#### *Economisering en performance assessment*

Een andere component van managerialisering, namelijk outputsturing, is een logisch gevolg van de nadruk op procesplanning. In het kader van 'vertrouwen is goed, controle is beter' past het naadloos in de vooronderstellingen van de calculerende rationele agent. Inmiddels is het monitoren en evalueren een wetenschap op zich geworden. Het zal dan ook duidelijk zijn dat hier geen volledige behandeling van dit, overigens zeer interessante, onderwerp gegeven kan worden. Wel moeten er een kanttekening geplaatst worden bij een dergelijke wetenschap. Het feit dat iets een wetenschap is niet per se zeggen dat toepassing ervan goede resultaten oplevert. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de Public Choice Theory. Hoewel er vele boeken over zijn geschreven, zowel pro als contra, blijkt toch dat de theorie op de aannames te wensen over laat. Een andere belangrijke voorwaarde, juist omdat het evalueren en monitoren een complexe wetenschap is, is dat de gebruikers ervan ook bekend moeten zijn met de *ins* en *outs* ervan. Het is echter maar zeer de vraag of je dergelijke kennis mag verwachten van hen die het systeem moeten opzetten en de data ervan interpreteren.

De huidige nadruk op output en meetbaarheid is ondermeer het gevolg van de toegenomen vraag om openheid als het gaat om overheidskwesties, wat op zijn beurt het vertrouwen in diezelfde overheid weerspiegelt. Een andere oorzaak is te vinden in de opkomst van het New Public Management waarover de auteurs Leeuw en Van Thiel in 2002 schreven dat "*the*

*increased attention to performance assessment in the public sector coincides with the rise of administrative reform (cf. Power, 2000). In the 1980s, economic decline and increased international competition triggered such reform in most western states. New Public Management was the catchword (Hood, 1994). The objective was twofold: to cut budgets and to improve the efficiency and effectiveness of government bureaucracy. To achieve the latter objective, market-type mechanisms such as privatization, competitive tendering, and vouchers were introduced in the public sector, and departmental units were hived off into quasi-autonomous nongovernmental organizations (quangos).” (De Leeuw en Van Thiel, 2002 p.268)*

Dit sluit aan bij de eerdere analyses van economisering en plaatst bevestigd de opvattingen van Grit dat outputsturing een vast onderdeel is van economisering. Nederland vormt geen uitzondering op deze regel. De populariteit van outputsturing wordt duidelijk ten toon gespreid in verschillende beleidsstukken zoals de Nota Mobiliteit, de 5<sup>e</sup> Nota Ruimtelijke Ordening en het “Manifestatie Toekomst gebiedsgericht beleid” van een keur aan instanties die zich bezig houden met de ruimte in Nederland.

De nadruk op output en evalueerbare aspecten is echter niet zonder nadelen zo stellen Van Thiel en De Leeuw. Het genoemde gevaar van sterke nadruk op evalueerbaarheid van beleid kan leiden tot een vorm van parallax-fout. Deze uit de fotografie afkomstige term houdt in dat datgene wat in de zoeker wordt gezien niet exact het beeld is dat uiteindelijk op de foto zelf te zien zijn. Dit doet zich voor wanneer gestelde targets en evaluatiecriteria niet geheel overeenkomen met die van de organisatie als geheel. De Leeuw en van Thiel (2002) stellen hierover in iets andere woorden dat “*unintended side effects are suboptimization, which is defined as “narrow local objectives by managers, at the expense of the objectives of the organization as a whole” (p. 287) and measure fixation, “an emphasis on [single] measures of success rather than [on] the underlying objective” (p.269)*

Bij private organisaties zijn de doelstellingen redelijk éénduidig; er dient winst gemaakt te worden om het voortbestaan te verzekeren. Binnen deze doelstelling zijn er natuurlijk talloze opties, die elkaar niet allemaal verdragen. Ook hebben we al gewezen op het probleem van de korte versus de lange termijn. Binnen de publieke organisaties kan er echter sprake zijn van meerdere doelstellingen waarvan sommigen zowel intern binnen een organisatie, als onderling tussen verschillende organisaties tegenstrijdig kunnen zijn. *Consequently, performance indicators are usually not neutral but contested measures in the public sector, both between politicians and between politicians and managers (McGuire, 2001). This ambiguity complicates the evaluation of the efficiency and effectiveness of policy implementation, for it is difficult to determine which objectives are most important and to whom. Performance indicators can thus—unwittingly—cause dysfunctional effects.” (De Leeuw en van Thiel, 2002 p.272)* Hiermee wordt ook direct de vraag aangesneden op welk niveau gemeten moet worden om een goed oordeel te kunnen vormen. Wanneer elk departement zijn eigen doelen volledig haalt, maar de doelen an sich zijn met elkaar in tegenspraak, dan is het maar de vraag of Nederland, of de Nederlandse burger, er wat mee opschiet. Het probleem van de dubbele doelen van efficiëntie en maatschappelijke verantwoordelijkheid is geen louter academische denkoefening. De Leeuw en van Thiel (2002) noemen onder andere het voorbeeld waarbij

scholen die slecht presteren op examens slechte leerlingen 'ziek' melden op examendagen om zo het gemiddelde op te krikken. In de ruimtelijke ordening zou een verplicht aantal op te leveren woningen kunnen leiden tot een verlaging van de kwaliteitseisen die in het bouwbesluit, het bestemmingsplan of door de welstand worden bepaald.

Een derde issue dat wordt aangehaald is dat *“policy goals are often nonquantifiable and hard to measure”* (De Leeuw en Van Thiel, 2002 p.273). Een simpel voorbeeld is een begrip als 'omgevingskwaliteit'. Dit begrip definiëren in kwantificeerbare eenheden zal maximaal een benadering van het begrip opleveren. *“Furthermore, no set of measures can ever be regarded as complete and the case for any measure can be made and can be disputed in the arena of public discourse. Also the final output is difficult to indentify; it lies beyond the boudaries of the organization and only be judged in the quality of life in the society through public discourse.”* (Ranson en Stewart, 1994, in Helden en Jansen, 2003 p.27) Dit pleit er tenminste voor de indicators zelf onderwerp van politieke afweging te laten zijn.

Er bestaat weinig twijfel over dat een juiste mate van 'measure pressure' voorkomt dat organisaties en individuen ondermaats presteren. Daarmee is echter nog niet gezegd dat dergelijke maatregelen meer Pareto efficiënt zullen zijn. De kosten en moeite die moeten worden gemaakt zijn in zichzelf niet productief zodat kan worden gesteld dat de uiteindelijke kosten kleiner moeten zijn dan de opgetelde voordelen, dat wil zeggen gegevens die;

- 1) niet opzettelijk of onopzettelijk verkeerd zijn weergegeven,
- 2) een geschikte indicator zijn van hetgeen men wil weten,
- 3) gemeten zijn op het juiste schaalniveau,
- 4) en de conversie naar kwantitatieve schaal nuttig is, of kwalitatieve variabelen in voldoende mate worden meegewogen.

De kans dat volledig aan deze eisen wordt voldaan is klein. Dit betekent dat het systeem van controle zelf nieuwe fouten introduceert en daarmee zelf een bron van inefficiëntie vormt. Bij evaluatie van beleid treedt daarbij nog een verstoring effect op van causaliteit in een niet gecontroleerde omgeving. Er zitten derhalve nogal wat haken en ogen aan outputmetingen die niet veronachtzaamd mogen worden wanneer deze worden toegepast.

Ondanks de vele kanttekeningen die kunnen worden gezet bij 'audits' komen van Thiel en de Leeuw niet tot de conclusie dat meten niet of nauwelijks toegevoegde waarde heeft. De limieten van wat mogelijk is met meten en evalueren worden echter wel scherp gesteld. Tevens wijzen ze erop dat performance assessment een bijzonder complexe materie kan zijn, waardoor de mogelijkheden eenduidige conclusies te trekken op basis van deze gegevens niet altijd mogelijk is. Aannames en methoden kunnen aanleiding vormen tot discussie over of datgene wat gemeten wordt ook daadwerkelijk is wat men wil weten.

Van Thiel en de Leeuw pleiten er voor rekening te houden met speciale eigenschappen van de publieke sector, waardoor evaluatiemethoden en 'performance assessments' niet zonder meer één op één kunnen worden overgezet van private organisaties, waarbij het streven naar efficiency niet wordt vermengt met publieke en sociale belangen, op publieke sectoren, zoals de ruimtelijke ordening, waarbij dat veelal wel het geval is. *“Public services are not only*

*about efficiency and effectiveness but also about justice, fairness, equity, and accountability. Fountain (2001) warns that the application of private sector techniques, such as performance indicators, as propagated by NPM, cannot replace, indeed may obscure, such political or democratic outcomes of public service provision.” (De Leeuw en Van Thiel, 2002 p.277)*

Overigens wijzen de auteurs erop dat een deel van het bezwaar tegen de performance assessments wordt weggenomen doordat ook bedenkers ervan wel degelijk rekening houden met eventuele bezwaren. Het Ministerie van financiën stelt daarom dat *“other departments that—when reporting on their performance—they should know what constitutes “good performance” themselves rather than depend on policy-implementing organizations for this information” (Van der Knaap, 2000, in De Leeuw en Van Thiel, 2002 p.279)*. Ook wordt aanbevolen een goede verstandhouding te bewerken door sancties te stellen op het niet voorzien van informatie in plaats van op magere resultaten. Daarnaast dient de gelegenheid te worden gegeven aan individuen en organisaties magere resultaten toe te lichten, vooral als prestaties moeilijk kunnen worden gemeten in kwantificeerbare grootheden. (De Leeuw en Van Thiel, 2002) *To avoid opportunism by executive agents, ministries were also advised to invest in a trusting relationship with executive agents by, for example, sanctioning a lack of performance information rather than ill performance. Also, agents should be given the opportunity to explain causes of failure, particularly when performance cannot be expressed in quantitative indicators. “(De Leeuw en Van Thiel, 2002 p.279)*

Kwantificeerbare grootheden hebben echter een grote aantrekkingskracht door de (schijnbare) duidelijkheid die zij verlenen. Het Ministerie van financiën geeft blijk de risico's hiervan in te zien, maar dit kan niet worden verwacht van een ieder die in aanraking komt met deze gegevens. Dit fenomeen is ook bekend bij verkeersmodellen, waarbij de beleidsmakers die de uiteindelijke modelresultaten in handen krijgen en aan de hand daarvan beslissingen maken, niet altijd alle aannames en sterke en zwakke kanten van het model kennen. Gegevens die met een flinke zekerheidsmarge omgeven worden kunnen daardoor een eigen leven gaan leiden, wat tot ongewenste resultaten kan leiden. Het mag daarom duidelijk zijn dat performance assessments met voorzichtigheid gehanteerd dienen te worden.

### 6.3 Korte termijn vs. lange termijn

Economisering vergroot het belang van economische factoren bij beslissingen. Dit kan betekenen dat er een verschuiving optreedt binnen de rangorde van doelstellingen. Een bedrijfsmatige opzet is dan het logisch gevolg waarbij winstmaximalisatie het eerste doel is. De theorie dicteert immers dat bedrijven die niet streven naar winstmaximalisatie, maar gewoon naar een winst, als een percentage van de omzet het uiteindelijk niet zullen halen. Deze stelling doet echter geen uitspraken over hoe moet worden omgegaan met de trade-off tussen lange termijn continuïteit en korte termijn winsten. Sterke nadruk op winstmaximalisatie levert echter een bias op naar de kortere termijn omdat lange termijngevolgen onzekerder zijn, en omdat het een menselijke eigenschap is (nadelige) gevolgen op lange termijn te onderschatten qua ernst en op de kans dat deze mogelijkheid zich voor doet. (Frey, 1992) Dit kan een verklaring vormen voor de voorbeelden van boekhoudschandalen zoals gegeven in hoofdstuk 1. Echter, waar winst het primaire doel is van een private onderneming, kent de ruimtelijke ordening (ook) andere doeleinden en een

ander karakter, waarbij veel beleid juist is gericht op het bieden van een tegenwicht tegen verwaarlozing van de lange termijn.<sup>30</sup> Of korte termijn denken juist leidt tot het opheffen van beleid, of dat het beleid zelf op kortere termijn wordt gericht, is de vraag, hoewel in dit kader de opmerking ‘geen beleid is ook beleid’ op zijn plaats kan zijn.

Wanneer economisering leidt tot een grotere nadruk op voordelen op de kortere termijn, wat zijn de gevolgen hier dan van? Een voor de hand liggende deductie is dat de aandacht voor duurzaamheid zal afnemen. In die lijn ligt de trend van de steeds korter wordende levensduur van gebouwen, vooral in de kantorenmarkt waarvan de gangbare levensduur nu ongeveer 20 jaar is (SenterNovem, 2005), maar het geldt ook voor woningen. Dit maakt het mogelijk flexibel met de beschikbare grond om te gaan, in een tijd met snelle verschuivingen in aard en aantal van de vraag een pre, maar het is weinig efficiënt. *“Van oudsher wordt de meeste milieubelasting van een gebouw aan het energiegebruik toegekend. Uit onderzoeken naar de milieubelasting van energie, materiaal en water blijkt echter het tegendeel. Als de belasting van deze drie milieuthema’s wordt afgezet in de tijd, blijken materialen en energie bij een levensduur van een gebouw van ongeveer 25 jaar nagenoeg een gelijke rol te spelen.”* (SenterNovem, 2005) Dit is onwenselijk gezien de moeilijkheden die in Nederland worden ondervonden op het gebied van bouwmaterialen, en dan zeker m.b.t. ontgrondingen. Zoals vaak ligt de oplossing in het probleem besloten, wanneer bouwen met een korte levensduur het probleem is, is bouwen met een langere levensduur de oplossing, althans in theorie. Alleen al het feit dat dit nu dus niet gebeurt geeft echter wel aan dat dat blijkbaar niet zonder nadelen is.

Het esthetische aspect, ofwel de belevingswaarde, een belangrijk onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit, lijdt ook onder de tendens te bouwen met een kortere levensduur. Duivestijn merkt het probleem van de aandacht voor korte termijn op in een publicatie van het RPB; *“Bij investeringen in wat als ‘rendabele belevingswaarde’ wordt beschouwd – Mommaas noemt dit de ‘de culturele factor als onderdeel van een economische groeistrategie’ –, dreigt het gevaar dat de fixatie op rendement leidt tot beslissingen die niet gericht zijn op versterking van de identiteit van de plek”* (Duivestijn & Minderhout, 2005 p.4) Dit effect versterkt zichzelf, omdat bouwkosten binnen een kortere termijn moeten worden afgeschreven, wat de financiële ruimte voor architectonische kwaliteit vermindert, en gebouwen zonder speciale kwaliteiten niet de moeite waard zijn om te behouden en te renoveren wanneer de functie niet meer aansluit bij de vraag, zoals dat vaak wel het geval is bij historische panden in oude stadsdelen.

---

30 Het gaat hierbij vooral om het voorkomen van ‘negatieve externaliteiten’. De Public choice theory biedt hiervoor wel een theoretische oplossing, maar dit gaat voorbij aan het feit dat het proces van economisering deels is ingegeven door de –al dan niet werkelijke- noodzaak om het hoofd boven water te houden in een heftiger wordende concurrentiestrijd. Dit sluit een internalisering van externaliteiten vrijwel uit, omdat daarmee een groot deel van het te behalen prijsvoordeel teniet wordt gedaan. Dergelijke regelingen hebben dus economisch gezien alleen een kans wanneer afspraken hierover internationaal worden gemaakt, zodat ‘free-rider gedrag wordt voorkomen. De praktijk zal dan ook zijn dat de vermindering van regelgeving en publieke controle wel kan worden verminderd, maar dat de keerzijde van de medaille onderbelicht blijft. In dit opzicht lijkt er een standaardregel te bestaan voor economische theorieën; de positieve onderdelen worden wel uiteengevoerd, maar de negatieve aspecten blijken in de praktijk niet of nauwelijks tot uitvoering te komen. Dit is bijvoorbeeld ook het geval geweest met de keynesiaanse anti-cyclische politiek; meer uitgeven in tijden van economische terugval ging zonder al te veel moeite, maar bezuinigen in tijden van groei bleek lastig. Het lijkt erop dat de public choice aan dezelfde kwaal zal leiden, maar onderzoek hiernaar valt buiten deze scriptie.

*“Veronachtzaming van de toekomstwaarde en de belevingswaarde en een focus op de gebruikswaarde, heeft uiteindelijk een averechts effect: de gebruikswaarde neemt hierdoor af. Het leidt tot eenvormigheid enerzijds en wegwerpstedebouw en wegwerparchitectuur anderzijds. Dit zegt overigens veel over onze huidige ‘identiteit’, want ze is kenmerkend voor een samenleving waar de private ‘quick win’ belangrijker wordt gevonden dan een duurzame bijdrage aan ‘de publieke zaak’.”* (Duivestijn & Minderhout, 2005 p.5) Het is op zijn minst opmerkelijk dat bij een groot project als de HSL de betreffende minister wel is aangesproken op budgettaire overschrijdingen, maar geen strobreed in de weg is gelegd als het ging om het afkalven van kwaliteitsnormen, waardoor het ruimtegebruik en de barrièrewerking onnodig groot zijn geworden. (Duivestijn & Minderhout, 2005)

Bouwen met een lange levensduur vergt daarom niet zozeer constructuele aanpassing, hoewel dit niet kan worden overgeslagen, maar ook, en misschien dus wel juist, aanpassingen die het geheel zo’n meerwaarde geven dat dit opweegt tegen de vermindering van flexibiliteit, de daar noodzakelijkerwijs uit voortvloeit. Een dergelijk beleid zal voor een bedrijventerrein ongeschikt zijn, maar voor andere gebieden zou het goed zijn wanneer gemeenten meer rekening houden met de mogelijkheden op lange termijn.

#### **6.4 Standaardisatie**

Dat winstmaximalisering leidt tot standaardisering is vanzelfsprekend. Het toepassen van de ‘economies of scale’ is in vele bedrijfstakken te zien. Binnen de auto industrie delen Volkswagen, Audi, Seat en Skoda motoren en andere onderdelen. Ook andere concerns gebruiken dit middel om hoge ontwikkelingskosten uit te spreiden over grote productieaantallen. Deze hoge ontwikkelingskosten zijn het gevolg van een sterk toegenomen eisenpakket als het gaat om duurzaamheid, comfort, afwerking prestaties en milieuvervuiling. Deze standaardisering leidt echter niet tot eenvormigheid, omdat juist in de automarkt de concurrentie moordend is en producenten gedwongen zijn niches in de markt te vinden en goed naar de consument te luisteren. Binnen de ruimtelijke ordening kan standaardisering op verschillende manieren vorm krijgen. Op het gebied van procedures en richtlijnen bijvoorbeeld is voor gemeenten veel geregeld in de WRO en het bouwbesluit, waardoor aanvraag en goedkeuring van vergunningen en bouwvoorvragen volgens een vast stramen verloopt. Een ander goed voorbeeld is het lijvige boekwerk dat de CROW uitbrengt met aanbevelingen op het gebied van infrastructuur en ontwerp. Overigens zijn deze aanbevelingen ook echt aanbevelingen, waar van afgeweken kan en in specifieke situaties zelfs dient te worden, zodat rekening kan worden gehouden met de lokale situatie.

Standaardisering kan echter ook betrekking hebben op fysieke structuren. In de huidige situatie springt dan de woningmarkt, waar behoorlijk wat over te doen is de afgelopen tijd, in het oog. In tegenstelling tot de zojuist genoemde automarkt, is er op de woningmarkt geen sprake van een vraaggeoriënteerde marktsituatie, dit ondanks verschillende voorspelling in die richting door een verscheidenheid aan organisaties. Het is daarom logisch te verwachten dat standaardisering een meer negatieve klank gaat krijgen. Hoewel standaardisering een goede manier is om hoge ontwikkelingskosten te drukken blijkt echter uit onderzoek van de TU Delft, waaraan wordt gerefereerd in *De Volkskrant* van 12 augustus 2006, dat de

kostenstijging van woningen over de laatste tien jaar 30% bedraagt, terwijl de verkoopprijs met 100% gestegen is in dezelfde periode, en dat er overwinsten worden geboekt bij de bouw van woningen. Er kan derhalve nauwelijks anders worden geconcludeerd de prijs kwaliteit verhouding aanzienlijk is verslechterd.

VROM stelt in de nota Mensen, Wensen, Wonen, dat *“het gevaar van een aanbodgeoriënteerde manier van woonvoorziening is dat er een grauwe middelmaat ontstaat die eigenlijk aan geen enkele specifieke wens voldoet. Dat mensen in rij vier ton voor beukmaatje 5.40 betalen komt niet doordat ze zo conventioneel in hun leefstijl zijn, maar doordat het aanbod beperkt is.”* (VROM, 2001 p.12) Anderen beweren echter dat ook bij particulier opdrachtgeverschap maar zelden echt originele dingen te zien zijn, juist omdat een woning ook een investering is. Daar komt bij dat het niet meer gewoon is een heel leven op dezelfde plek te blijven wonen, waardoor de verkoopwaarde van groter belang wordt. Institutionele ontwikkelaars zijn daarom ook voorzichtig met vernieuwingen, in de vrees dat de consument het product links zal laten liggen.

Tegelijk is de nieuwbouwmarkt er een waarvoor hoge kosten (efforts) zijn verbonden als het gaat om informatie vergaren, geïnvesteerde tijd en know how op het gebied van procedures en juridische randvoorwaarden. Deze eigenschappen zorgen ervoor dat het voor particulieren minder aantrekkelijk wordt zelf de realisatie van een woning ter hand te nemen. Een veronachtzaming van deze eigenschappen leidt ertoe dat een 'vrije' markt niet zomaar kan ontstaan. Duivenstijn en Minderhout stellen daarom; *“de liberalisering van de woningmarkt lijkt het particulier initiatief ('de markt') alle ruimte te geven, maar schijn bedriegt. In wezen is de ontwikkeling, en daarmee de vormgeving, van onze woningen en onze woonomgeving in handen gekomen van een zeer beperkte groep projectontwikkelaars die voor een anonieme markt van 'woonconsumenten' bouwt. Het gevolg is een enorme uniformering van de woning en een daarmee gepaard gaande vervlakking van de woonomgeving op vrijwel alle uitbreidingslocaties. Hier zou een rehabilitatie van het publieke opdrachtgeverschap weer ruimte kunnen en moeten bieden aan een veelvoud van particuliere initiatieven. Het opdrachtgeverschap is een mobiliseringstrategie bij uitstek, om variëteit en 'identiteit' tot stand te brengen.”* (Duivenstijn & Minderhout, 2005 p.6)

## 6.5 De woningbouwmarktparadox

Er lijkt sprake te zijn van een paradox op de woningmarkt. Hoewel de prijzen hoog zijn en er veel vraag is worden er toch jaar op jaar minder woningen gebouwd dan de afspraken tussen gemeenten en VROM aangeven. Overheden, private partijen en consumenten rollen bij wijze van spreke met elkaar over straat in de discussie wie schuldig is aan het niet halen van de 'targets'. De één stelt complexe regelgeving als grote vertragende factor terwijl de ander spreekt over kunstmatige schaarste die in stand wordt gehouden door gebrek aan concurrentie en grondposities, waardoor wachten een hogere opbrengst kan genereren. Deze redeneringen worden echter door zowel gemeenten en private partijen van de hand gedaan en men komt er niet uit. Daarmee blijft de situatie bestaan dat de consument wil wel, de ontwikkelaars/bouwers ook wel, en de gemeenten eveneens maar het gebeurt niet.

Het zou gemakkelijk zijn om dit voorbeeld te nemen, een positie in te nemen waarin private partijen als voornaamste oorzaak van het probleem worden beschouwd en te zeggen; dat is nu een duidelijk gevolg van economisering en het laat zien dat het vertrouwen in de markt

onterecht is, omdat blijkt dat deze partijen zodra de kans wordt geboden geen oog hebben voor 'de consument' en het 'algemeen belang'. Hoewel theoretisch best te onderbouwen en met selectief gekozen empirische data vast ook te bevestigen, zou deze 'met-grote-stappen-snelthuis' techniek weinig met serieus wetenschappelijk onderzoek te maken hebben. Het zou tevens getuigen van gebrek aan objectiviteit en van aanzienlijke arrogantie. De materie is te complex om er in zo weinig woorden een afgewogen oordeel over te kunnen vonnissen.

Dat betekent niet dat er helemaal niets gezegd kan worden over dit onderwerp. Hoewel de logica lijkt te ontbreken kan de woningmarktparadox wel degelijk een gedeeltelijke verklaring geven voor deze op het oog onlogische situatie. Het verklaart waarom in een situatie van een aanbodgerichte woningmarkt en een welwillende overheid een situatie kan ontstaan waarin het bouwvolume tegenvalt. In weerwil van wat overheden stellen vormt de regelgeving wel degelijk de spil van het probleem, alleen is het de vraag of dit deze gemeenten aangerekend kan worden. Een gemeente heeft als een van de doelstellingen de ruimtelijke kwaliteit op lange termijn veilig te stellen. Een van de middelen waarmee dat wordt geprobeerd is door regelgeving. Geheel in lijn met de redenering van een calculerende overheid is er in een gespannen marktsituatie voor ontwikkelaars geen prikkel om hoge kwaliteit en maatwerk te leveren, maar zal de tendens volgens de algemene economische theorieën juist in tegengestelde richting zijn. Dit kan voor gemeenten juist een prikkel zijn extra goed op te letten dat de regels goed worden nageleefd, en misschien zelfs meer zaken te reguleren om een eventuele achteruitgang in kwaliteit tegen te gaan. Dit vergroot het gat tussen wat een ontwikkelaar markt-technisch gezien kan produceren, en waartoe regelgeving van overheidswege hen toe dwingt. Relatief wordt de regeldruk hierdoor vergroot. Dit is een vorm van 'opportunity costs' waardoor een prikkel wordt ontnomen om de productie te vergroten. Er lijkt een soort wetmatigheid in het systeem te zitten; hoe gespannen de woningbouwmarkt, des te strakker de regels (worden ervaren).

Het proces van economisering speelt hierbij een grote rol. Het schaadt het vertrouwen van overheden in marktpartijen omdat van een winstmaximaliserende instelling een zeker strategisch gedrag kan worden verwacht waarbij in een situatie waarin geen financiële noodzaak bestaat innovatief en vooruitstrevend te werk te gaan deze elementen ook niet op basis van overige N/A factoren kunnen worden verwacht. Derhalve, zo redeneren overheden, zal regelgeving deze taak moeten overnemen. Deze ambivalente houding van de overheid, waarbij wel wordt geprobeerd 'de markt' te laten voorzien in de behoeften, maar eventuele nadelige gevolgen niet wil accepteren als onderdeel van het systeem is kenmerkend. Men wil de markt wel het werk laten doen, maar ofwel men slaagt er niet in de spelregels zodanig op te stellen dat een 'arena' wordt gecreëerd waarin dit goed tot zijn recht komt, of men verwacht dat dit niet lukt, om wat voor reden dan ook, en houdt daarom zelf de touwtjes in handen.

## **6.6 Overheid, calculerende burgers, marktwerking en wantrouwen**

Een van de eigenschappen van economisering is de neiging alle maatschappelijke verschijnselen vanuit een marktwerkingsperspectief te beoordelen. Dit geldt ook voor individuele menselijke handelingen. Dit betekent voor een overheid dat het lastiger wordt op basis van het 'algemeen belang' maatregelen te nemen die voor delen van de maatschappij



negatieve consequenties heeft. Dunn stelt daarom dat *“In a human world increasingly dominated by the search for personal profit and monetary advantage the chances of human purposes and judgments converging on clear and convincingly public goods and shared preferences are very slight.”* (Dunn, 2000 in De Beus, 2001 p.9)

Het gebrek aan loyaliteit en nadruk op eigen gewin kan betekenen dat het overheidsapparaat *“kan verworpen tot een conservatief stelsel voor de behartiging van korte-termijnbelangen, zoals de aanvullende actie-democratie onder deze omstandigheden kan verworpen tot een cliëntelistisch stelsel.”* (de Beus, 2001 p.19) Maar niet alleen worden maatschappelijke processen en sociale interacties vanuit dit perspectief gezien, er wordt ook verwacht dat de actoren zelf in termen van schaarste en aanbod denken, ook bij niet direct economische handelingen. Economisering creëert zo calculerende agenten. Cultuur, samenleving en economie zijn geen afzonderlijke, los van elkaar bewegende aspecten. *“De economische ontwikkelingen beïnvloeden de cultuur en zijn een bron geworden van zingeving. De “calculerende” burger is het resultaat.”* (Frissen in Mulder, 2004)

Het proces van nutsmaximalisatie veronderstellen in beleid is een self-fulfilling prophecy. *“De kunstmatige afzondering van economische drijfveren creëert vanzelf haar eigen nutsmaximaliserende rekenwonders...Zoals het kind dat met financiële prikkels in het gareel wordt gehouden weinig bereidheid zal tonen zelfstandig het eigen gedrag morele grenzen op te leggen, zo creëert een overheid die zich exclusief van het carrot and stick mechanisme bedient haar eigen calculerende burger.”* (Engelen, 1995 p.116) Het model van de 'homo economicus' heeft daarmee een normerende werking. Dat dit het geval is wordt duidelijk als het principe wordt toegepast op andere verbanden dan de economie. Het 'quid pro quo' van het marktmodel leidt tot contracten waar vroeger vertrouwen en affectie domineerden. (Quarles et al, vergelijk met Habermas) Er bestaat de neiging dingen die eerder misschien als vanzelfsprekende naastenliefde werden gezien nu als een economische noodzaak aan te wijzen. Armoedezorg wordt niet een zaak van 'zorgen voor de medemens', maar van het voorkomen van criminaliteit. *“Armoedebestrijding moet als een belang voor niet-armen verkocht worden.”* (Quarles et al, 1998 p.39)

#### *vertrouwen*

Het risico bestaat dat door nadruk te leggen op marktwerking, vooral in de sociale sfeer, een goede marktwerking juist verhinderd wordt. Wanneer de prioriteit van de markt het menselijke vertrouwen en affectie zelf tot een markt maakt wordt het simpele idee dat je je aan je afspraken behoort te houden ook onderdeel van marktwerking. Een dergelijke houding zal nadelig zijn voor iedereen in het systeem. *“Wederzijds vertrouwen is van essentieel belang voor handel en informatieoverdracht kan alleen maar plaatsvinden als men de informatie ook kan interpreteren.”* (WRR, 2002 p.45) De morele randvoorwaarden van marktwerking blijken essentieel te zijn voor een efficiënte toepassing ervan. Te ver doorgevoerde marktwerking leidt tot anonimiteit, en anonimiteit tot normvervaging. *“Alles wat niet nadrukkelijk verboden en gesanctioneerd is, is daarbij toegestaan.”* (Quarles et al, 1998, p.115) In zijn boek *Trust* toont Francis Fukuyama aan dat maatschappelijk vertrouwen de resultante van een eeuwenlange ontwikkeling is, en dat het wel in korte tijd kan worden afgebroken, maar niet op afroep door middel van wetgeving en sociale controle kan worden hersteld.

Het zal duidelijk zijn dat een overheid die zich gesteld ziet voor de taak van de ruimtelijke ordening aanzienlijk nadeel zal hebben wanneer actoren zich op een dergelijke manier zullen gaan opstellen. Deze actieve houding van burgers wordt ook door gemeenten als zodanig

erkend, en zorgt voor toenemende aantallen bezwaarschriften en (rechterlijke) procedures. Wat dit betekent voor doorlooptijd voor plannen en de kosten van het extra werk wat verricht moet worden door zowel de beklagde partij als die van onafhankelijke juridische partijen laat zich raden. Hoe hoog de kosten ervan zijn is onduidelijk, maar een onderzoek hiernaar zou een redelijke schatting kunnen opleveren. Het blijft opmerkelijk dat hierover maar weinig discussie wordt gevoerd. Mogelijk heeft dit te maken met de schijnbare onmogelijkheid hier vanuit de ruimtelijke ordening, maar meer algemeen ook vanuit de brede overheid, iets aan te doen. Dat het niet makkelijk is, daarover zal iedereen het wel eens zijn, maar dat is geen geldige reden het niet op zijn minst te proberen. Er komt hier op zijn minst de gedachte op dat de nadelen als onvermijdelijk horend bij het systeem van individuele rationele agenten wordt geaccepteerd. Daarmee wordt de discussie echter doorverwezen naar het terrein van de ideologie.

Wanneer een overheid uitgaat van het principe dat iedereen een mondige burger is die goed weet wat hij /zij wil en dat ook duidelijk weet te communiceren plaatst die overheid zich buiten de maatschappij. Niet langer is zij de vertegenwoordiger van het algemeen belang, maar slechts van haar eigen belang. Nog afgezien van de vraag of de aanname van de zelfredzame burger correct is, zal deze houding leiden tot een afbreuk aan sociaal kapitaal, dat Fukuyama beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor economische groei en een stabiele maatschappij. Door economisering loopt de overheid het gevaar dit sociaal kapitaal te vernietigen in het streven naar marktkapitaal en ontstaat een ‘viciuze wantrouwensspiraal’ waarover de socioloog Fox heeft geschreven (Engelen, 1995) Een vergissing die op langere termijn negatief uitpakt.

Het is opvallend om te zien dat het gebrek aan vertrouwen in sommige (publieke) kringen wel degelijk wordt erkend. De oplossing wordt echter vaak gezocht in transparantie en controle. Zolang de overheid echter niet inziet dat zij mede veroorzaker zijn van het probleem blijft het dweilen met de kraan open. Engelen beschrijft het proces als volgt; *“De empirische indicatie dat het streven naar meer markt en minder overheid noopt tot de introductie van een toenemend aantal sturende, controlerende, corrigerende en straffende instanties – teneinde het wederzijds wantrouwen waarin de introductie van economische rationaliteit uitmond van zijn inefficiënte kanten te ontdoen -, zijn onloochenbaar. Deze continue controle en correctie creëert op haar beurt een zichzelf versterkend klimaat van allen tegen allen, dat vervolgens weer tot verdere aanscherping van de gedragseisen en vergroting van de bevoegdheden van controlerende instanties noopt en deze tevens legitimeert.”* (Engelen, 1995 p.149) Een dergelijke ontwikkeling gaat niet samen met de wens om flexibeler op te treden en gaat in tegen de wens te dereguleren. Vandaar dat in ‘De ideologie van de markt’ wordt geclaimd dat liberalisering en deregulering niet samen gaan. De markt is geen ‘natuurlijke’ situatie maar kan alleen functioneren wanneer de spelregels goed geschreven zijn.

## 6.7 Privatisering, deregulering en PPS

### *Inleidend*

In de afgelopen twee decennia zijn er veel bedrijven en instellingen die (deels) in handen waren van de overheid geprivatiseerd en werd er veel gepraat over deregulering en meer markt, minder overheid. Vooral met de start van project 'Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit' (MDW) dat in gang werd gezet ten tijde van het kabinet Kok-1 werden er flink wat veranderingen doorgevoerd. (ROB, 1998) Dit was bijvoorbeeld het geval bij de woningcorporaties die de zorg moeten dragen voor de sociale huursector.

Een eenduidige reden voor de populariteit van privatisering is niet zomaar te geven. Lubbers (in Coops *et al*) noemt als één van de redenen de internationale discussie over privatisering als mogelijkheid om de markt als sturend mechanisme meer ruimte te geven, teneinde een efficiëntiewinst te kunnen behalen. Zoals gezegd is Fukuyama van mening dat dit proces geholpen is door het ineensstorten van de Sovjet-Unie. Het privatiseringsproces begon in Nederland echter met het eerste kabinet Lubbers, welke in 1982 aantrad, ruim vòòr de val van de muur. (Lubbers in Coops *et al*) Dit betekent niet per se dat Fukuyama geen gelijk, wel dat het vertrouwen in de vrije markt al aan het toenemen was voor die tijd.<sup>31</sup> Omdat de onderwerpen privatisering, deregulering en PPS nog niet behandeld zijn zal er ook aandacht worden gegeven aan de aard van deze verschijnselen. Deze

### *privatisering*

Privatisering kan een praktijkvoorbeeld van economisering zijn. Met nadruk 'kan', want privatisering op zich *is* niet economisering, maar de gedachte die er gewoonlijk achter zit, het geloof in de voordelen van de markt is dat wel.

De grotere efficiëntie van marktpartijen ten opzichte van de overheid wordt vaak aangehaald als één van de redenen voor privatisering. Dit een zogenoemd economisch motief. Alleen het monopolie argument is niet voldoende. Anders dan een commerciële instelling streeft een overheid in het algemeen niet naar winst streeft en daardoor mag verwacht worden dat ook een overheid streeft naar zo laag mogelijke prijzen. Met privatisering geeft de overheid ook een stuk controle uit handen. Het is daarom wel van belang dat bij een privatisering ook een markt wordt opgebouwd waarbij spelers geen verkapte monopoliepositie kunnen opbouwen. Vreemd genoeg lijkt aan deze voorwaarde niet altijd te worden voldaan. (Quarles *et al*, 1998; Raad van Verkeer en Waterstaat, 2004) Dit kan echter nauwelijks een principieel bezwaar te vormen, tenzij het moeilijk is een goed functionerende markt tot stand te brengen. Al met al lijken de behaalde resultaten niet onverdeeld gunstig, zo stelt Kremers in van overheid naar markt. (p.22) Vooral de gebrekkige controle op de als paddestoelen uit de grond spingende ZBO's (Zelfstandige BestuursOrganen) bleek een heikel punt dat pas na het rapport van de algemene rekenkamer in 1995 onder de aandacht kwam. Daarop werd een regeringsstandpunt ontwikkeld dat een duidelijker hiërarchie aan moest brengen. Voor geprivatiseerde instanties zoals energieleveranciers is deze aanpak echter moeilijker. Eenmaal geprivatiseerd is de weg terug afgesloten. En in het verleden is men in dat opzicht naïef geweest.

---

31 Er valt vast wel te discussiëren over of Lubbers I het echte startpunt was van de privatisering. Feit is i.i.g. dat de Minister van V&W in 1982 nog niet dacht dat privatisering van de PTT reëel mogelijk was.

*Deregulering*

Privatisering en deregulering worden vaak in één adem genoemd. Deregulering heeft als kenmerk het verminderen van het aantal regels, of van de complexiteit ervan. Dit betekent minder regel, procedures en juridische rompslomp. Het wordt echter vaak verward met iets wat zich het beste als 'debureaucratisering' laat beschrijven. Debureaucratisering heeft als doel elkaar tegensprekende regels op te schonen, procedures te versnellen, regelingen goed op elkaar te laten aansluiten en deze logisch te maken voor diegenen voor wie zij van toepassing zijn. In feite moet elke organisatie hier alert op blijven. Deregulering heeft een ander karakter. Het essentiële punt is dat hierbij het zwaartepunt van de invloed op plannen verschuift van de overheid naar private partijen, doordat de hoeveelheid wet-en regelgeving wordt verminderd. Hoe deze verhouding vorm krijgt wordt grotendeels bepaald door ideologische overwegingen. Deregulering vermindert daarmee dus wel de bureaucratie, maar daar staat een vermindering van invloed en controle tegenover, terwijl de verhouding bij debureaucratisering in beginsel onveranderd blijft.

Dit verschil is van belang omdat het vrij algemeen wordt aanvaard dat deregulering meer markt en minder overheid betekent. Deze aanname is echter onterecht. Needham al dat *“de markt niet kan functioneren zonder door de overheid opgelegde regels. Dit geldt voor alle markten, waaronder de markten in grond en gebouwen.”* (Needham in Dankbaar en Jonker, 2001, p.48) Nelissen stelt in andere woorden hetzelfde (Dankbaar en Jonker, 2001) en Daemen en Thomassen dat het *“een illusie is te denken dat ook een vergaande vorm van deregulering de verhouding tussen burgers en overheid wezenlijk zou kunnen veranderen.”* (Daemen & Thomassen, 1998, p.284) In een kritisch onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur uit 1998 met de titel *“De overheid de markt in- of uitprijzen”* worden adviezen gegeven over de vraag of publieke dienstverlening onderhevig kan zijn aan marktwerking. Zij onderstrepen dat deregulering niet per se meer of vrijere marktwerking behelst. *“Het louter verminderen van hoeveelheden regelgeving heeft op zich op de marktwerking weinig effect. Waar het om gaat is dat regelgeving wordt doorgelicht op noodzaak en doeltreffendheid waarbij vooral de doelstellingen van het overheidsbeleid duidelijk geëxpliciteerd dienen te zijn. Dan blijkt dat marktwerking vaak ook veel nieuwe regelgeving vereist (meer markt, andere regels): deregulering en liberalisering van markten vereisen bijvoorbeeld een scherp mededingingsbeleid en effectieve uitvoering daarvan en toezicht...En ook dat kan in voorkomende gevallen meer in plaats van minder regels tot gevolg hebben.”* (ROB, 1998, p. 23) De raad concludeert daarom ook dat de MDW operatie zich te eenzijdig richt op de overheid of de markt.

In de praktijk blijkt dan ook dat de burger weinig merkt van deregulering. Wat de ene hand geeft, wordt met de andere teruggenomen. *“Van een werkelijke vermindering van regelgeving is dan ook nauwelijks sprake”.* (Daemen en Thomassen, 1998, p.284) Wanneer deregulering er toe leidt dat een burger minder kennis hoeft te hebben van het publieke rechtssysteem, maar daardoor eerder te maken krijgt met het privaatrecht verplaatst het probleem zich. Dat kan zeker niet de bedoeling zijn.

*PPS*

Eén vorm waarop gepoogd is markt en overheid nader bij elkaar te brengen is door middel van de Publiek Private samenwerking. Het idee is bepaald niet nieuw, maar werd, toen de markt weer in de mode raakte in de jaren tachtig, weer uit de spreekwoordelijke ijskast gehaald. Het werd binnengehaald als de oplossing voor alle kostbare en ingewikkelde projecten, maar die

utopische verwachting is inmiddels gezakt tot meer realistische ideeën. (Coops *et al*, 1995)<sup>32</sup> Er is over dit onderwerp in het afgelopen twee decennia een berg aan literatuur ontstaan, waarvan een uitvoerige behandeling niet tot de kern van dit onderzoek behoort. Een korte behandeling is echter wel op zijn plaats omdat het wezen van een PPS laat zien dat de afstand tussen publiek en privaat kleiner is geworden. Dat in deze korte behandeling geen recht kan worden gedaan aan de diversiteit binnen PPS constructies is helaas onvermijdelijk.

PPS is voor publieke en private partners een instrument om door middel van het nastreven van een gezamenlijk doel de eigen publieke en private doelen na te streven. Centraal binnen alle vormen van PPS staan twee financiële vragen; wie gaat investeren en hoe worden winst en verlies verdeeld. (RPD/VRROM, 2000) De redenen voor partijen om een PPS aan te gaan zijn divers. Soms is er sprake van een eenzijdige afhankelijkheidsrelatie, maar vaker zijn partijen simpelweg op elkaar aangewezen. VRROM stelt dat een PPS het beste past in een model van onderhandelend bestuur, waarbinnen onderscheid is te maken tussen belangen-oriëntatie en probleem-oriëntatie. Bij belangen-oriëntatie is er sprake van partijen, publiek en privaat, die hoofdzakelijk streven naar maximalisatie van eigenbelang. Dit leidt tot *win-lose* of *zero-sum* uitkomsten. Bij een probleem-georiënteerd onderhandelingsmodel speelt de behartiging van de belangen van alle partijen een grote rol. (RPD/VRROM, 2000)

De lange voorgeschiedenis van PPS doet wel de vraag rijzen over of PPS wel een goed voorbeeld van economisering is. Doets noemt in Nozeman *et al* een aantal eisen voor een succesvolle PPS die doen vermoeden dat dit het geval is. Hij stelt o.a. dat *“PPS-en moeten uitgaan van ‘machtsevenwicht’: gelijke partners, gelijke risico's. Gemeenten zullen mede risicodrager zijn (via het grondbedrijf). (Nozeman, 1988 p.110)* Een gemeente die op een dergelijke manier handelt wordt daarmee een ondernemende overheid in de zin van een onderneming. Dit zou niet het geval zijn wanneer zij zich had beperkt tot de uitgifte van grond en de aanleg van noodzakelijke infrastructuur, iets wat overigens niet per definitie minder kosten met zich mee brengt.

Een tweede eis die Doets stelt is dat *“gemeenten zich ervan bewust moeten zijn dat voor de markt moet worden gebouwd. Bij de overheid zal de marktorientatie sterker moeten worden ontwikkeld... Gechargeerd wil dat zeggen dat ‘bouwen voor de buurt’ wordt vervangen door ‘bouwen voor de markt.’ (Nozeman, 1988 p.110)* Hieruit spreekt duidelijk het economiseringsbeginsel. Voordat er vanuit de overheid een PPS wordt aangegaan kan het dus noodzakelijk zijn hierover principiële keuzes te maken, of te kijken of er mogelijkheden zijn eisen in te bouwen met betrekking tot minder rendabele investeringen. De minimumeis voor een bepaald percentage sociale huurwoningen is hiervan een voorbeeld. De overheid moet binnen een PPS de 'regisserende' functie hebben omdat de overheid vanuit haar democratische

---

32 Voogd onderscheidt 5 typen voorwaarden waaraan moet worden voldaan wanneer een PPS succesvol wil zijn (voogd, 1999):

1. relationele voorwaarden, zoals goede contacten tussen partijen en wederzijds vertrouwen.
2. Bestuurlijk-politieke voorwaarden zoals – in het geval van de gemeente – toestemming van de gemeenteraad, mandatering van bevoegdheden aan het College en voldoende waarborgen aan derden
3. juridische voorwaarden, zoals explicitering van rechten en plichten van de partijen.
4. Organisatorische voorwaarden, zoals vormgeving, fasering en coördinatie van het projecten
5. financieel-economische voorwaarden, zoals de inbreng van partijen en beleggers; de financieringsvormen, de wijze van winstdeling, de wijze van risicodeling; en de controle op de financiën. Dit voorkomt mogelijke rechtszaken die vooral op het eerste punt nadelige invloed hebben.

legitimiteit als netwerkmanager optreedt. (RPD/VROM, 2000) Wanneer de overheid niet de centrale rol inneemt ontstaat het gevaar dat de overheid te commercieel wordt en haar bestuurlijke rol en maatschappelijke verantwoordelijkheid tijdelijk inruilt voor lucratieve doelen, of er een semi-monopolistische instelling ontstaat.<sup>33</sup> (RPD/VROM, 2000)

Er mag worden geconcludeerd dat PPS constructies weliswaar passen in de trend van economisering, maar dat het verschijnsel zelf economisering niet tot een verschijnsel maakt dat specifiek aan dit tijdsbeeld behoort. Wel kan de aard van een PPS veranderen met de normatieve ideeën m.b.t. de verhoudingen van staat en markt, die op dat moment overheersen. Het zou echter te ver gaan voor dit onderzoek om onderzoek te doen naar trends binnen PPS constructies.

## 6.8 De ondernemende overheid

Een veel gebruikte term binnen overheidskringen is de zogenaamde 'ondernemende overheid'. Het wordt vaak in hetzelfde rijtje gezet als termen als deregulering, decentralisering, en marktwerking binnen de overheid, vandaar dat het ook plaatst krijgt binnen dit hoofdstuk, hoewel het in andere opzichten misschien een wat vreemde eend in de bijt is.

De term wordt dan gebruikt voor een overheid die zich in de ruimtelijke ordening opstelt als een marktpartij, met vaak het bijbehorende winstoogmerk. Vooral de grondbedrijven van verschillende gemeenten voldoen tegenwoordig aan dat kenmerk. Parallellen met een faciliterende overheid zijn in deze visie ook aanwezig. Een dergelijke overheid probeert mee te denken met het bedrijfsleven en binnen de haar gestelde grenzen deze zoveel mogelijk de ruimte te geven en houdt zich meer bezig met procedures dan met eindbeelden. Een overheid die handelt als ondernemer loopt wel een risico; door winst en private investeringen als oogmerk te nemen moeten risico's genomen worden, geheimhouding worden betracht en zo af en toe de grenzen of mazen van de wet worden opgezocht. Dit is niet per definitie nadelig, maar kan het imago van onpartijdigheid in gevaar brengen. (Nozeman, 1988) Een ander risico is dat een ondernemende overheid zich niet altijd goed verhoudt met de democratische beginselen, omdat verantwoording en procedures zich inherrent niet goed verhouden met de flexibiliteit en snelheid, die als pluspunten worden gezien van een ondernemende overheid.

De andere betekenis is een meer letterlijke; een ondernemende overheid, ofwel een overheid die actief en creatief is. Dit houdt onder andere in dat zij plannen maakt, zoveel mogelijk kansen benut en een duidelijk beeld voor ogen heeft hoe toekomstige ontwikkelingen er uit moeten gaan zien. De relatie van een overheid die op die manier handelt met de laissez faire ideologie van de eerste interpretatie is redelijk complex, maar heeft meer weg van de uiteinden van één spectrum dan van een absolute tegenstelling. Beide betekenissen zijn duidelijk niet hetzelfde, maar ook niet volledig tegengesteld.

Als ondernemende overheid in de tweede betekenis van de term is het nodig de touwtjes behoorlijk in handen te hebben. Om die actieve houding om te kunnen zetten in een daadkrachtig optreden is een bijpassend stel regels en wetten nodig. Hoewel dit niet per se de vorm hoeft te krijgen van meer regels staat het toch op gespannen voet met idealen als

---

<sup>33</sup> Er kan worden aangevoerd dat het geld dat daarbij aan de publieke instelling toekomt uiteindelijk via de publieke kassen terecht komt bij de burger, en dat daarmee voldoende recht wordt gedaan aan het publieke belang. Deze kwestie komt ook terug bij de privatisering van woningcorporaties, die voor de markt mogen bouwen, zolang dit de sociale functies ondersteunt. In hoeverre dit een wenselijke situatie is, is een interessante discussie, maar zal hier niet worden behandeld.

deregulering en decentralisatie, zoals dat belangrijk is bij partijen die de eerste interpretatie van de ondernemende overheid aanhangen. Een ander verschil in uitgangspunten is te vinden in de ideeën over procesplanning/eindbeeldplanning. Ik vermijd met opzet het woord blauwdrukplanning, omdat dat een te rigide voorstelling van zaken zou geven. Niettemin kan een visie zonder doel niet bestaan. Dat betekent een overheid met normatieve ideeën over maatschappij en fysieke inrichting. Een opvatting die maar moeizaam samengaat met het liberale fundament van economisering zoals verderop beschreven zal worden. Het is opmerkelijk om te zien dat zowel vormen van procesplanning als de tweede interpretatie van de ondernemende overheid tegelijk aan populariteit hebben gewonnen.

## 6.9 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn een veelheid aan verschijnselen nagelopen en is daarmee meer een opsomming geworden dan een verhaal met een kop en een staart. Al deze verschijnselen passen binnen het plaatje dat is geschetst van het proces van economisering. Dat wil echter niet zeggen dat zij daaraan ook exclusief toebehoren. PPS constructies zijn bijvoorbeeld van alle tijden en zijn een gevolg van veranderende omstandigheden, zoals toenemende complexiteit, en daarmee samenhangende kosten. Anderzijds vormt managerialisering wel een onlosmakelijk deel van economisering, zoals ook al in hoofdstuk drie was vastgesteld. De nadruk op performance assessment en efficiëntie, een gevolg van de opkomst van de Public Choice Theory, is echter risicovol, omdat de aard van politieke beslissingen, ook in de ruimtelijke ordening, kan conflicteren met de schijnbare eenduidigheid van kwantificaties. Een andere belangrijk, negatief gevolg van economisering is de uitwerking die het heeft op de autoriteit van en het vertrouwen in 'de overheid', voor zover er natuurlijk gesproken kan worden over de overheid. Wanneer burgers er niet meer op rekenen dat haar overheid eerlijkheid, openheid en gelijkheid prefereert boven efficiëntie en inkomsten zullen zij zich eveneens zo opstellen, iets wat zich uit in toenemende mondigheid en verzet, als ook in afnemende loyaliteit. Dit is een trend die ook daadwerkelijk te zien is bij bijvoorbeeld gemeenten. Dit in tegenstelling tot de neiging meer nadruk te leggen op de korte termijn. De gevolgen die nu merkbaar zijn zullen voornamelijk positief zijn en, maar daarover doet dit onderzoek geen vaste uitspraken, vrij gemakkelijk identificeerbaar zijn, in tegenstelling tot eventuele nadelige gevolgen op langere termijn. Een kritische houding blijft derhalve noodzakelijk.

## **Hoofdstuk 7: Economisering in ruimtelijke ordening**

### **7.1 Inleiding**

Door de tijd heen is de rol van de ruimtelijke ordening steeds groter geworden. Was in vroeger tijden planning vooral noodzakelijk in verband met defensie en bijvoorbeeld waterhuishouding, tegenwoordig is het, ook in verband met de steeds groter geworden ruimtedruk, betrokken bij vrijwel alles wat wordt gebouwd. Deze invloed betekent dat in bepaalde mate sturing kan worden gegeven aan hoe het land wordt benut en welke ruimteclaims worden verwezenlijkt. Jarenlang zijn deze ruimteclaims beoordeeld in termen van sociale rechtvaardigheid en werd daarmee een pronkstuk van de verzorgingsstaat. (RPB, 2004; WRR, 1983) Andere criteria zijn bijvoorbeeld duurzaamheid, welke in de jaren '90 behoorlijk populair was. Belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde zijn andere in verschillende varianten terugkerende thema's. (o.a. Nota Ruimte, VINO)

In dit hoofdstuk zal worden aangetoond dat de nadruk in de ruimtelijke ordening steeds meer is komen liggen op economische versterking, het in de praktijk brengen van het neo-klassieke gedachtengoed en de procesmatige aspecten van de ruimtelijke ordening. Eigenschappen die in vorige hoofdstukken zijn geïdentificeerd als onderdeel van economisering.

### **7.2 VINO/Vinex**

Het meestomvattende Nederlandse plan als het gaat om de ruimtelijke ordening is Nota Ruimtelijke Ordening. Inmiddels zijn we de vijfde al gepasseerd, hoewel deze nota nooit door het parlement is vastgesteld. Over de aparte status van de VINO en Vinex zal ik hier niet uitweiden. Een evaluatie van de Vierde Nota en de Vinex is beschikbaar in de vorm van een rapport dat de werkgroep 5e nota heeft geproduceerd met de titel "Notie van Ruimte", niet te verwarren met het laatste overkoepelende beleidsstuk, de Nota Ruimte die eveneens behandeld wordt.

#### *Evaluaties*

Met de achtergronden van dit onderzoek in het hoofd valt in de inleiding van het rapport meteen de volgende tekst op: *"Doelmatigheidsonderzoek is een andere nieuwe vorm: krijgen we waar voor onze energie en ons geld. Deze vraag zal naar verwachting steeds belangrijker worden, zeker nu het monitoringprogramma met de Balans Ruimtelijke Kwaliteit steeds verder vorm krijgt. Dit stelt echter ook eisen van meetbaarheid en evalueerbaarheid aan de formulering van beleid, en helderheid over doelen en gewenste effecten gekoppeld aan deadlines. Ook hieraan heeft het in VINO en Vinex vaak ontbroken."* (Notie van Ruimte, 2000 p.12) Efficiëntie en meetbaarheid zal daarom meer nadruk krijgen in de 5e nota. Een bekend idee dat in principe uitstekend is. Zoals echter al bleek in dit onderzoek kan een van te voren uitgestippelde evaluatie leiden tot bureaucratie en inflexibiliteit. 'You get what you measure' is in dat kader een bekende uitspraak. Nadruk op meetbaarheid van een parameter zoals ruimtelijke kwaliteit, die lastig is operationaliseren, kan nooit het volledige spectrum bedekken, en zal daarom altijd onvolledig zijn. *"Juist omdat kwaliteit nooit volledig in sluitende, exacte criteria is te vangen en de verwoording van culturele kwaliteitsambities dus*



*altijd een zeker tentatief karakter behoudt, moeten aan de formulering hoge eisen van helderheid en scherpzinnigheid worden gesteld. Alleen dan kan de rijksoverheid duidelijk maken wat haar eigen richtinggevende perceptie voor de kwaliteitsdiscussie is. Aan die eisen voldoet de Vinex niet.” (Notie van Ruimte, 2000 p.178)*

Dit is een nadeel van deze vorm van economisering. Een te sterke nadruk op meetbaarheid, zo waarschuwen Peters en Pouw (2005), gaat gepaard met taalkundig simpele, maar toch fundamentele verandering in denken. De bekende term 'meten is weten' wordt vervangen door 'meten = weten'. Het verschil is dat de tweede stelling ook is om te draaien. 'Weten = meten' zou het zelfde moeten zijn als meten = weten. Dat dit niet klopt is evident. Meten levert data op, maar voor weten is interpretatie van die data noodzakelijk. Wie de redenering omdraait slaat die fase over.

Daarmee is de kous echter niet af. Om een evaluatie effectief te laten zijn is het noodzakelijk duidelijk te hebben wie waarvoor verantwoordelijk is. Het is logisch dat er hierover afspraken zijn. Peters en Pouw stellen in een vergelijking van het anglo-amerikaanse en het rijnlandse model van bestuur immers dat een van de gevaren van de rijnlandse aanpak een vorm van anarchie is. Er is helaas ook altijd een keerzijde. Het risico bestaat dat met het maken van de afspraken over wie waarvoor verantwoordelijk is, impliciet de afspraken van een positieve formulering worden veranderd in een negatieve. Het is dan niet meer zo dat iedereen doet waarvoor hij/zij wel verantwoordelijk voor is, maar dat niemand meer doet waarvoor hij/zijn niet expliciet verantwoordelijk is.

#### *Habermas in de praktijk*

Het praktijkvoorbeeld van de Vinex illustreert goed waarom Habermas' theorie bruikbaar is bij dit onderzoek. Communicatief handelen, gebaseerd op een vertrouwensrelatie, die mede tot stand kan komen door een langdurige relatie, wordt vervangen door strategisch en instrumenteel handelen, waardoor partijen moeilijk bereid zijn meer te doen dan noodzakelijk. Dit staat een flexibel proces in de weg, mede omdat nu juridisch de zaken tot in detail vastgelegd moeten zijn. Dit is in de praktijk geleerd met PPS constructies. (Coops *et al*, 1995, en Huisman, 2004) Er is een niet denkbeeldige kans dat de winst op het gebied van tijd die nodig is voor de voorbereidingen, en van de flexibilisering, die men op het oog had met de verandering van de nadruk op projectplanning naar procesplanning, teniet wordt gedaan door de noodzaak de juridische kanten van een overeenkomst tot in detail te regelen. Deze complicatie speelt vooral bij noodzaak regelingen te treffen voor onverziene omstandigheden, die er gezien de ervaringen van blauwdrukplanning, bijna altijd zouden moeten zijn, zeker wanneer de grootte en complexiteit toenemen. In de Notie van Ruimte wordt dit idee bevestigd; *“De rijksoverheid is er met het Vinex-model in geslaagd om gemeenten en private partijen volledig verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van een gewaagde en zeer omvangrijke opgave. De prijs hiervoor is een juridisch complex met weinig flexibiliteit. Het model is niet in staat om zich alert aan te passen aan veranderende omstandigheden; zelfs op zichzelf gunstige ontwikkelingen zijn hierdoor problematisch.” (Notie van Ruimte, 2000 p.179)*

Dit is op zijn minst opvallend te noemen, omdat de achtergronden van economisering nu juist waren te vinden in het idee dat deregulering en een grotere invloed van marktpartijen binnen de ruimtelijke ordening juist tot minder bureaucratie, en meer innovatie zou moeten leiden. Maar het idee dat liberalisering en deregulering niet hand in hand gaan wordt al aannemelijk door Quarles *et al* (1998).

De nadruk is verschoven van een variant waarin informele afspraken als vanzelfsprekend geldig worden ervaren, naar een formele houding van alle betrokkenen. In dit licht is het niet vreemd dat Needham, geciteerd in de Notie van Ruimte het volgende concludeert;

*“Het lijkt alsof alle partijen in het proces slechts gevoed worden door één motief: risicoreductie. (...) het lijkt op een planologie van de angst. De gedachte dat de verhouding tussen markt en overheid er een kan zijn van wij, gemeente en marktpartijen, moeten naar win-win-situaties streven is opmerkelijk genoeg niet terug te vinden. De koek wordt slechts verdeeld en niet gebruikt als bodem voor een taart.” (Notie van Ruimte, 2000 p.167)*

Strategisch handelen tast de vertrouwensbasis aan, die partijen nodig hebben om tot een meerwaarde bij samenwerking te komen. Wanneer alle spelers van een voetbalelftal proberen individueel zo veel mogelijk te scoren is de kans groot dat de prestatie van het team zal tegenvallen. Het beeld dat zo gecreëerd wordt is niet toevallig, maar is een fundamentele eigenschap van het economiseringsproces.

#### *Economische nadruk bij VINO/Vinex*

In de VINO en Vinex is duidelijk sprake van een grote nadruk op de economische dimensie van de ruimtelijke ordening. In het rapport wordt gesteld dat van de 7 maatschappelijke thema's de drie economische het meest benadrukt worden. Internationalisatie, economie en welvaart, en technologische ontwikkeling stonden voorop in de beleidsvoornemens. De ruimtelijke ordening komt in dienst te staan van economische doelen in een steeds fellere concurrentiestrijd met het buitenland. Er werd afstand genomen van het spreidingsbeleid, vanuit de impliciete gedachte dat inspanningen voor binnenlandse herverdeling beter konden worden besteed aan versterking van Nederland als geheel. Het sturend principe van de overheid werd zo vervangen door die van de markt. (Notie van ruimte, 2000 p.18) De aandacht voor hoofdtransportassen, stedelijke knooppunten en het grootstedelijk verstigingsmilieu nam daarbij evenredig toe. Dit verklaart ook waarom de Randstad als concept een apart hoofdstuk is toebedeeld. Het werd gezien als een mogelijkheid om de concurrentie aan te gaan met andere grote Europese steden door met herstructurering toplocaties en topkwaliteit te genereren.

Deze nadruk op de dynamische en economisch gerelateerde onderwerpen betekende niet dat daarmee alles aan 'de markt' werd overgelaten. In de Vinex stonden het idee van de compacte stad en mobiliteitsvermindering genoemd als reden voor overheidsingrijpen. Het groene hart en zogenaamde bufferzones werden als belangrijk concept ingevoegd om de 'sprawl' tegen te gaan en de steeds kleiner wordende groene ruimtes te sparen.

De aandacht voor de dagelijkse leefomgeving (DALO) is opvallend als niet economisch vertoog, waarin de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit centraal stond. Dit kan misschien worden gezien als een reactie op de als erg eenzijdig economisch ontvangen nota Ruimtelijke Perspectieven van de RPD uit 1986. De dualiteit tussen aan de ene kant de nadruk op de internationale concurrentiepositie met de ruimtelijke ordening als aanjager van de economie, en de meer behoudende ideeën over mobiliteit en leefomgeving is in ieder geval deels te

verklaren door de lange ontwikkelingstijd van de VINO/Vinex.<sup>34</sup> Het is niet onwaarschijnlijk dat de grotere nadruk op duurzaamheid het gevolg was van de economische groei die boven verwachting was.

Een ander vast punt van kritiek op de Vinex, vooral vanuit ontwikkelaars, was het ABC locatiebeleid, en dan met name de bijbehorende parkeernormen, die vooral in de Randstad grote gevolgen hadden. De evaluatie laat dan ook duidelijk zien dat de VINO/Vinex sterk op twee gedachten hinkte.

### *Vinex: woningbouw*

Interessant zijn de verhandelingen over de Vinex woningbouwprogramma's. Het imago van saaiheid en burgerlijkheid maakte het tot een geliefd spotobject voor cabaretiers als Youp van't Hek. Helemaal ongelijk had hij niet; tachtig procent van de bouwproductie bestaat blijkens Straubs onderzoek uit traditionele eengezinswoningen en 75% uit rijtjeswoningen. (p.159) Dit staat in schril contrast met het idee van innovatie waartoe de markt toe in staat zou moeten zijn. Het is een voorbeeld van een markt die zich vooral richt op de groep met de grootste gemeenschappelijke deler met producten die weinig gespecialiseerd zijn en daardoor makkelijk te produceren zijn.<sup>35</sup> De uiteindelijke bewoner heeft in Nederland meestal weinig directe invloed op de bouw van huizen. Het is hier niet de gewoonte dat een particulier aan een aannemer opdracht geeft voor het bouwen van een huis.<sup>36</sup> Er is in de Nota wonen weliswaar een aanzet gegeven om dat percentage te verhogen tot 30%, maar dit is niet gehaald. (RPB, 2006) In de Notie van Ruimte wordt dan ook erkend dat ontwikkelaars die 'voor de markt' bouwen niet noodzakelijkerwijs voor alle geledingen daarvan willen bouwen, en met alle wensen rekening willen houden.

De beperkte invloed van consumenten op de woningbouwmarkt heeft ook te maken met huidige situatie waarbij gemeenten en ontwikkelaars de plannen opstellen zonder dat de consument daar enige invloed op heeft, anders dan via bezwaarprocedures, maar die hebben veelal geen betrekking op de kwaliteit van het gebouwde. Toch is het nog maar de vraag of eenvormigheid wordt voorkomen als ontwikkelaars en architecten meer experimenteel te werk gingen. Eén van de redenen waarom de woningmarkt geen normale markt is, is dat woningen naast een eerste levensbehoefte ook een investeringsobject zijn. (Priemus, 2000) waarbij consumenten liever 'op safe spelen'.

---

34 In 1993 werd De Boer de nieuwe minister van VROM. Zij probeerde meer ruimte in het beleid te vinden voor milieu en voerde een meer anticyclisch beleid, zoals dat ook bij de VINO het geval was, maar in een tegenovergestelde economische situatie. Ze verzette zich tegen de "stijl van de samenleving" die door gejaagdheid en overconsumptie een weinig duurzaam karakter had. (Notie van Ruimte, 2000)

35 Afwijkende typen zijn slechts op beperkte schaalvoorgenomen, en meestal in centrumgebieden die pas later worden gebouwd. Woningen met op de begane grond een extra kamer komen niet vaak voor, en met een extra kamer plus een badkamer nog minder. De geschiktheid voor ouderen en mindervaliden is dan ook een open vraag, en: Het thuiswerken zal evenals in de nu al bestaande woningvoorraad in de overgebleven slaapkamer op de eerste verdieping plaats moeten vinden. Deze slaapkamer is in de meeste gevallen aan de kleine kant. (Notie van Ruimte, p.160)

36 In 2005 zijn slechts 18% van de woningen zijn gebouwd in opdracht van particulieren. In omliggende landen is dit stukken hoger. Voor Duitsland, Frankrijk en België respectievelijk 30, 40 en 70%. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat desondanks de ruimtelijke kwaliteit in België nog al eens te wensen over laat. (Ruimtelijk planbureau, 2006)

*Onvolkomen markten*

Het gebrek aan invloed dat toekomstige bewoners van een pand hebben is onder andere het gevolg van een slechte functioning van de markt, maar heeft zelf ook gevolgen voor die markt. Een interessante passage uit een onderzoek van Berenschot dat wordt aangehaald in de evaluatie van Vinex is veelzeggend en is daarom hieronder in zijn geheel afgedrukt.

*“Centraal punt van kritiek bij Berenschot is de onvolkomen marktwerking. In het Vinex-proces is alleen de aanbodzijde vertegenwoordigd. De vraagzijde, in casu de consument, ontbreekt. Dit terwijl in de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig gelijkwaardigheid van de vragers en aanbodpartijen op de markt een uitgangspunt was.*

*De afwezigheid van de vraagzijde als bepalende factor leidt tot concurrentie om de markt in plaats van concurrentie op de markt. De grondpositie blijkt hierin de sleutelpositie. Zodra de grondposities verdeeld zijn, vaak onder een beperkt aantal partijen per locatie, blijft verdere strijd om de markt uit. Zo kunnen alle partijen een bouwclaim voor de toekomst garanderen. Het gevolg is dat niet de meest kwalitatief hoogwaardige of de meest efficiënte partij wordt gekozen voor de uitvoering van bouwplannen,<sup>2</sup> maar de best inkopende partij. Berenschot pleit in dat licht voor een reparatie van het «falende grondbeleid».*

*Ook strijd op de markt, om de gunst van de consument, blijft achterwege. Voor de consument doet zich dus geen mogelijkheid voor om in grote vrijheid de meest gewenste leverancier te kiezen. Hoewel er wordt gebouwd door de markt, heeft het specifieke Vinex-model geleid tot een gebrekkige, onvolkomen marktwerking. Needham c.s. (2000) beschrijft gedetailleerd voor twee Vinex-locaties, Leidsche Rijn en de Waalsprong, hoe het proces is verlopen, inclusief de concurrentie om de markt. Belangrijk aspect is dat grondeigenaars vanwege het winstperspectief hun grond niet zonder meer aan de gemeente wilden verkopen. Alle partijen, zowel publieke als private, streefden ernaar grond zo lang mogelijk in hun bezit te houden met het oog op winstmaximalisatie. Het gevolg is inflexibiliteit; partijen die eenmaal in de «bouwkolom» aanwezig zijn, zijn alleen tegen duidelijke compensatie bereid hun positie op te geven.” (Notie van Ruimte, 2000 p.168)*

Die compensatie gaat ten koste van de uiteindelijke kopers en draagt zo bij aan de hoge woningprijs waar uiteindelijk maar weinig mensen echt beter van worden. De vertragingen die de onderhandelingen over het verdelen van de cake opleveren ondermijnen pogingen die worden ondernomen het woningtekort op te lossen. Verdere marktwerking biedt in zo'n situatie geen oplossing, zolang de oorzaken van het gebrekkig functioneren ervan niet worden weggenomen. Voor een goede werking van de markt, dat wil zeggen een situatie waarin het woningtekort op een kwalitatief goede manier wordt opgelost<sup>37</sup>, moet worden voorkomen dat partijen machtsposities innemen die niet door de uiteindelijke gebruiker bestreden kan worden. Het specifieke karakter van de ruimtelijke ordening, waarbij grond schaars is en niet onderling uitwisselbaar doet echter vermoeden dat de mogelijkheden hiertoe beperkt zijn. (Priemus, 2000)

<sup>37</sup> Alleen al het gebruik van het woord 'goed' veronderstelt natuurlijk al een bepaalde visie. Strikt genomen is er geen 'goede' marktwerking, maar alleen maar marktwerking. Elke toevoeging geeft een ideologische visie weer op een wenselijke situatie.

De hier geschetste situatie verdient echter wel enige nuancering. Weliswaar zijn er eigenschappen te noemen die een goede marktwerking in de weg staan, maar het geschetste probleem vindt zijn oorsprong ook in het aantal actoren waarover de cake moet worden verdeeld. Bij elke stap probeert de relevante actor maximaal profijt te krijgen. Het verminderen van het aantal actoren en beslismomenten zou daarom het bouwproces versnellen. Dit kan bereikt worden door maatregelen zoals het voorkeursrecht wat gemeenten kunnen toepassen. Het zou uiteraard ook andersom kunnen. Bouwrijp maken en aanleg van infrastructuur zijn niet noodzakelijkerwijs het exclusieve terrein van overheden. In principe kunnen in het bestemmingsplan of bouwverordening eisen omtrent bovenplanse kostenafwikkeling worden opgenomen zodat de volledige ontwikkeling wordt overgelaten aan marktpartijen. Dergelijke ontwikkelingen zijn aan de gang, maar kennen een moeizame opstartperiode. Wanneer een dergelijke regeling echter meer algemeen wordt en er meer ervaring wordt opgedaan met de benodigde juridische constructies kan deze aanpak nuttig zijn. Wanneer een gemeente zelf infrastructuur wil aanleggen of andere plannen wil uitvoeren moet er uiteraard een andere oplossing worden gezocht. Wel kan gesteld worden dat er op het gebied van marktwerking nog veel onontgonnen terrein open ligt.

### *Minimalisering*

Er kan over de Vinex niet worden gezegd dat het aan ambitieniveau te kort schoot. De Notie van Ruimte stelt zelfs dat er gewaarschuwd werd voor een te hoog ambitieniveau. (Notie van Ruimte, 2000) Het ambitieniveau had echter meer een bestuurskundig/organisatorisch karakter dan de kwalitatief. De kwaliteit zou door middel van marktwerking vanzelf hoger worden, zodat het niet nodig werd geacht meer dan minimale eisen te stellen in het bouwbesluit.

Begin jaren '90 begon de kritiek aan te zwellen. Vanuit stedenbouwkundige hoek kwam het verwijt dat de resultaten vlees noch vis waren. Het was niet stedelijk, maar ook niet dorps en de huizen en wijken zouden zijn gebouwd op 'makelaarsdefinities van consumentenvoorkeuren'. (Notie van Ruimte, p.138) Kritiek was er ook op de prijs/kwaliteit verhouding, de grootte van de kavels, het gebrek aan flexibiliteit van de indeling en 'last but not least' de eentonigheid, hoewel dat laatste niet ongebruikelijk is voor buitenwijken.

In weerwil van het ambitieniveau bleek dat er sprake is van een minimaliseringstendens, waar oorspronkelijk was gehoopt dat kwaliteit de boventoon zou voeren. (Notie van Ruimte, 2000) Zo staat er te lezen dat *“zich inmiddels echter een tendens doet vermoeden tot minimalisering met name op het gebied van de woningindeling, oppervlakte van verblijfsruimten geluidsniveau en materiaalgebruik, en dit niet alleen bij goedkope woningen.”*<sup>38</sup> (p.159) Deze constatering lijkt aan te sluiten bij wat in het theoretisch deel al naar voren kwam; er is geen reden om aan te nemen dat marktwerking per definitie tot betere resultaten zal leiden, maar

---

38 De minimaliseringstendens is terug te vinden in facetten van de woningindeling, zoals de geringe plafondhoogte, een geringe geschiktheid voor mindervaliden, geringe flexibiliteit, kleine kinderslaapkamers waarvan het twijfelachtig (is) of deze kamers bruikbaar zijn voor de bedoelde functie of voor andere functies, enzovoorts. De woningen voldoen aan de woonwensen van jonge gezinnen, maar houden weinig rekening met de eisen aan ruimte en comfort van geëmancipeerde gezinsleden. Blijkens gesprekken met deskundigen zijn ook de betrokken ontwerpers en opdrachtgevers ontevreden. De ontwikkelaars geven toe dat de producten die ze nu aanbieden: huisjes in een rij, 5,10 en 5,40 meter breed, met volledig ingericht casco en een leuk uiterlijk, niet de woningen zijn voor de toekomstige vraag. (Notie voor Ruimte, p. 159)

eerder het tegenovergestelde; marktwerking leidt tot calculeerbaarheid, en daarmee tot het verdwijnen van een moraal om meer te doen dan strikt noodzakelijk. Niet voor niets sluit de alinea als volgt: *“Kennelijk heeft de rijksoverheid de effecten van de marktwerking op dit punt niet goed ingeschat.”* (Notie van Ruimte, 2000 p.159)

De veelvuldige kritiek heeft tot gevolg gehad dat er een herbezinning op het te voeren beleid heeft plaatsgevonden. De visie op de rol van de overheid en markt veranderde naar een meer traditionele. *“De gekozen werkwijze, waarbij de rijksoverheid zich voor de verwerkelijking van haar ambities verregaand afhankelijk had gemaakt van de markt, werd ter discussie gesteld. Daarmee waren ook de spelregels veranderd. (...) Een bedrijf heeft immers een ander doel dan een overheid. (...) Bedrijfscontinuïteit, omzet en winst staan voorop en de Vinex-opgaven zijn door hun bulkomvang interessant of zelfs onmisbaar om kwantiteit te realiseren.”* (Notie van Ruimte, 2000 p.138) Rijksbouwmeester Patijn was nog duidelijker in zijn bewoordingen toen hij stelde dat *“hun invloed op elk niveau van de planontwikkeling zorgelijk is, omdat die te vaak uitsluitend op bedrijfseconomische doelstellingen is gebaseerd. (...) Je moet een toekomstige samenleving vormgeven, een stuk stad met alle nodige voorzieningen. Het is een te gemakkelijke ideologie om te denken dat de markt dat wel doet. De beer is los als er alleen maar een vrij spel van maatschappelijke krachten is”* (Notie van Ruimte, 2000 p.139) De kritieken werden later ook erkend in het 'Handvest kwaliteit van Vinexlocaties', dat uitkwam in de 2000. Er was ingezien dat de invloed van marktpartijen niet altijd positief was. Prijsverlagend is het principe niet geweest, maar wie daar debet aan is, is moeilijk te zeggen. Enerzijds konden marktpartijen profiteren van een grondpositie, anderzijds kan het rijk en andere overheden verantwoordelijk worden gehouden voor een kunstmatige krapte op de grondmarkt. Regelgeving en procedures met betrekking tot milieu, brandveiligheid en bijvoorbeeld parkeren worden nog al eens als versturende factor genoemd. Hierdoor zou het niet lukken om genoeg woningen te bouwen om de gespannen markt meer ruimte te geven.

Het is niet eenvoudig een goed beeld te vormen van de mate van economisering van het beleid. Er kan worden beweerd dat een toename van de invloed van marktpartijen leidt tot mindere resultaten. Er kan ook worden gesteld dat het juist de van overheidswege geïntroduceerde imperfecties zijn die leiden tot een suboptimaal resultaat. Dat zou er juist voor pleiten om de markt meer ruimte te geven.

### 7.3 Nota Ruimte

De nota Ruimte die in 2004 is uitgekomen *'bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de belangrijkste bijbehorende doelstellingen'*, zo luiden de eerste woorden in de samenvatting van de Nota Ruimte. (2004 p.5) Deze Nota vervangt de Vinex/Vinac en het structuurschema groene ruimte en is daarmee in feite een vervanger voor de nooit officieel aangenomen Vijfde Nota. In de adviezen werden termen als 'Minder Haagse regels', waaruit blijkt dat de impopulariteit van de landelijke politiek nog steeds niet verbeterd is, meer ruimte voor decentrale afweging en meer 'ontwikkelingsplanologie en minder toelatingsplanologie' ter harte genomen. Het kabinet heeft vier hoofddoelen voor de ruimtelijke ordening namelijk;

1. versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland,
2. bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland,
3. borging en ontwikkeling van belangrijke (internationale) ruimtelijke waarden en
4. borging van de veiligheid. (Samenvatting Nota Ruimte, p.5)

Het eerste punt is een voortzetting van wat ook al te lezen was in de Vierde Nota en mag daarom als voortzetting van dat beleid worden beschouwd. Er wordt gesproken van de noodzaak de economische kracht en de internationale concurrentiepositie te versterken in het licht van de 'haperende' economie. Over de status van deze noodzaak is reeds gesproken in voorgaande hoofdstukken. Een ex-ante evaluatie onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau bevestigt de sterke economische invalshoek van de nota; *De 'versterking van de concurrentiepositie van Nederland' lijkt niet zonder reden als eerste te zijn genoemd. Ook het streven naar vitale steden beargumenteert het kabinet in de Nota Ruimte vooral vanuit economisch perspectief. In het verlengde daarvan krijgt duurzaamheid een minder prominente plaats.'* (RPB, 2004 p.10) Netwerken en infrastructuur hebben een grote plaats in de nota, waarbij de auto als belangrijkste vervoermiddel wordt geaccepteerd, waarmee het misschien ook wel naïeve vertrouwen in de stuurbaarheid van de maatschappij definitief overboord lijkt gezet te zijn. De netwerken van infrastructuur kunnen worden gezien als een uitbreiding van het belang van het versterken van de economische structuur. (RPB, 2004) Hoeveel invloed de ruimtelijke ordening op de economische situatie heeft is echter helemaal niet zo duidelijk. Andere gebieden als onderwijs, belastingwetgeving, regelingen rond arbeid en de sociale zekerheid hebben een grotere impact. (RPB, 2004) In dat licht is de keuze voor de economische oriëntatie niet zo vanzelfsprekend als dat die wordt gebracht. Het gebrek aan discussie over de richting van de ruimtelijke ordening opgaat is daarom op zijn minst vreemd te noemen. Het lijkt erop dat ook hier ideologische oorzaken aanwezig zijn.

Binnen de economische oriëntatie is het beleid vooral gericht op de mainports en andere kansrijke gebieden. Daartoe zijn onder andere economische kerngebieden en nationale sleutelprojecten benoemd. De Randstad wordt als apart landsdeel vrij uitgebreid behandeld, vooral in het kader van de twee mainports en andere economische aspecten. “*Overheden moeten zich daarbij meer gaan opstellen als partner van ondernemende mensen en bedrijven, en de dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels.*” (samenvatting Nota Ruimte, 2004 p.12) Deze opmerking onderstreept het thema van 'ontwikkelingsplanologie'.<sup>39</sup> Er is hierbij nog steeds een voorkeur voor deregulering als methode om meer marktgericht te werk te gaan. Helaas blijkt ook hieruit een eenzijdige oriëntatie op de kwantitatieve eigenschappen van deregulering, in plaats van op de kwalitatieve eigenschappen. Er wordt gedacht in regels vs. vrije markt tegenstellingen die zoals in hoofdstuk 5 bleek een incompleet beeld geeft.

Op andere gebieden die zijn geïdentificeerd als eigenschappen van economisering zoals een sterkere nadruk op proces en monitoring wordt weinig gesproken. Het is echter te voorbarig om hieruit conclusies te trekken als ware dit verschijnsel over zijn hoogtepunt heen. Er worden wel termen als basiskwaliteit geïntroduceerd, maar dit heeft meer te maken met decentralisatie dan met directe output-meting. Opvallend is de nadruk die wordt gelegd op de internationale dimensie. Niet alleen waar het gaat om internationale verhoudingen, maar ook op het gebied van infrastructuur en milieu.

De nota Ruimte laat zien dat het kabinet op het gebied van de ruimtelijke ordening nog steeds het economisch vertoog de boventoon laat voeren boven zaken als duurzaamheid en dat het er niet naar uitziet dat dit binnenkort gaat veranderen. Er is dus sprake van een continuering van het proces van economisering dat vanaf de jaren '90 is ingezet in de ruimtelijke ordening.

## 7.4 Economisering in de praktijk; de London Docklands

### *inleiding*

Zoals bekend is in Groot-Brittannië het proces van liberalisering eerder ingezet dan in Nederland. Dit geldt ook voor de woning(bouw)markt. Een casestudie naar het proces van de Docklands kan zinvol zijn, omdat niet is gebleken dat er op andere gebieden veel is geleerd van de Engelse situatie. (zie hoofdstuk 2)

Nu is een vergelijking tussen de twee landen niet één op één te maken. Zo en zo kent het land een andere traditie op het gebied van de volkshuisvesting, omdat de verschillen tussen arm en rijk er aanzienlijk groter zijn dan in Nederland. Daarmee is echter niet gezegd dat een vergelijking helemaal geen nuttige informatie kan opleveren. Juist omdat het proces van economisering daar als het ware is uitgegroeid zijn de gevolgen ervan duidelijker zichtbaar. Dit vergemakkelijkt de analyse aanzienlijk.

---

<sup>39</sup> Zie voor meer over ontwikkelingsplanologie onder andere 'Gereedschap voor ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' van de VROMraad uit 1999.



De gevolgen die Peter Ambrose beschrijft in het boek 'Urban Process and Power' zijn zeer bruikbaar als scenarioschets, voor hoe volkshuisvesting er uit kan zien in een – vergeleken met Nederland – sterk vereconomiseerde situatie, gebaseerd op het neo-liberale gedachtegoed. Tevens zal gebruik worden gemaakt van het boek van Sue Brownill; *Developing London's Docklands, another great planning disaster?* Daarnaast is er informatie gehaald van verschillende officiële instanties

*De London Docklands; geschiedenis*

De Dockland waren – zoals de naam al zegt – oorspronkelijk havengebieden ten oosten van de Tower Bridge. Deze havens waren belangrijke handelsgebieden tot in het midden van de vorige eeuw. De schaalvergroting in de scheepvaart betekende dat er nieuwe havens verder stroomafwaarts werden gebouwd om de nieuwe containerschepen plek te kunnen bieden. Tussen 1967 en 1981 werden alle havens gesloten, wat een enorme herstructureringsopgave achterliet. Het zou een understatement zijn om te beweren dat de herontwikkeling een uitdaging was. Er was een enorme investering nodig in infrastructuur, drainage en om de vervuilde grond te saneren. De geschatte kosten liepen op tot 1 miljard Britse ponden, op het prijsniveau van begin 70-er jaren (Ambrose, 1994) Dit terwijl de stadsdelen waarin het betreffende gebied ligt één van de armere in Londen waren.

Er waren echter ook duidelijke kansen. Het gebied ligt strategisch dicht bij het centrum van Londen en herontwikkeling ervan zou de druk op de groene 'green belts' rondom Londen flink kunnen verminderen.

De plannen begonnen vorm te krijgen in de jaren '70, en kwamen samen in het London Docklands Strategic Plan uit 1976. In een tijdsbestek van 20 jaar zou het hele gebied herontwikkeld moeten zijn. Dit ging gepaard met een behoorlijke bijdrage uit publieke fondsen. Verschillende problemen, waaronder een gebrek aan financiële middelen maakten dat het programma echter maar langzaam van start ging. Dat veranderde na 1979, het jaar waarin de conservative party van Thatcher de verkiezingen won. Er werden zogenaamde Urban Development Corporations ingesteld die een centraal coördinerend orgaan vormden die feitelijk boven de boroughs stonden. De London Dockland Development Corporation (LDDC) kocht gronden, zorgde voor de voorzieningen en maakte de grond bouwrijp. Daarna werd de grond verkocht aan de hoogste bieder, zolang het toekomstig grondgebruik geen afbreuk zou doen aan de waarde van omliggende gebieden. Deze aanpak is een vorm die in Nederland, ook nu nog, hoogst ongebruikelijk is. Het bestemmingsplan regelt vrijwel altijd ook zaken als maximale hoogte, type grondgebruik<sup>40</sup>, bebouwingsdichtheden en andere zaken. Het is de realisering van deregulering en marktwerking in optima forma. De rol van de overheid bleef beperkt tot het verlenen van startsubsidies, zodat ontwikkeling mogelijk was.

Er moet echter niet de indruk ontstaan dat het gebied als het ware met de bulldozer werd vrijgemaakt voor elke vorm van ontwikkeling op elke gewenste schaal; *"Keen to create a development of interest and diversity based around the concept of city districts, the planning*

---

40 De regeling van de LDDC zorgt indirect ook voor een beperking van de mogelijkheden van grondgebruik. Industriële silo's zouden zeker invloed hebben op de mogelijkheden van de omliggende gebieden, bijvoorbeeld door zoneringsvoorwaarden voor geluid of calamiteiten.

*policies of the LDDC have sought to build on the intrinsic character of each development area and so avoid the anonymity that would result from the creation of a single uniform development across the whole area.” (LDDC, 2006)* Deze case kan daarmee worden gezien als een voorbeeldproject voor Nederland, en testcase voor 'de markt'.

De logische consequentie ervan was dat de resultaten niet dezelfde waren dan te verwachten zou zijn geweest wanneer traditionele planningsmethoden zouden zijn gebruikt. De vraag is natuurlijk of dat positief of negatief te waarderen is.

#### *London Docklands; resultaten*

In bepaalde opzichten is de herstructurering een absoluut succes. De verpauperde bebouwing en bijbehorende slechte imago zijn verleden tijd. De fysieke veranderingen van de London Docklands sinds het einde van de jaren 70 zijn enorm. Er zijn tienduizenden banen in het gebied bijgekomen, 30.000 woningen gebouwd en Englands hoogste gebouw (>250m) domineert er nu de skyline. De enorme massa aan kantoren heeft ervoor gezorgd dat het gebied qua omvang wedijvert met het financiële centrum van Londen en werkloosheid is teruggelopen van 28% in 1980 naar minder dan 7% nu (LDDC, 2006) In totaal heeft de herstructurering geleid tot een private investeringsom van meerdere miljarden Ponden.

Ondanks deze cijfers is het hele project aan zware kritiek onderhevig geweest. Nu zal elk project van een dergelijke grootte waarschijnlijk kritiek uitlokken, maar in dit geval is dit zeker deels terecht. Genoemde problemen kunnen ruwweg worden ingedeeld in drie categorieën.

1. Gebrek aan democratisch gehalte
2. Gebrek aan aandacht voor lokale bevolking
3. Slechte functionering van de markt

#### *Gebrek aan democratisch gehalte*

Zoals gezegd werd de LDDC opgezet als een bestuurlijk orgaan dat veel, maar niet alle, bevoegdheden op het gebied van planning gekregen van de centrale overheid in Westminster. Dat hield onder andere in dat het House of Parliament het controlerende orgaan was. Daarmee werden de lokale Boroughs in feite buitenspel gezet. Het idee achter deze opzet was het verminderen de bureaucratie en het kunnen voeren van een integrale regie over het gebied. Tot dan toe was men nog niet verder gekomen dan verschillende kleine plannen, die niet goed op elkaar aansloten, en waarvoor het zeer moeilijk bleek om de plannen met financiële middelen te ondersteunen. De keuze voor een centrale regie was in dat licht een logische stap. Om het mogelijk te maken de bureaucratie te verminderen kreeg de LDDC een flink aantal vrijstellingen waar het ging om planologische eisen en inspraak. *“UDC's were given a decision-making and agency structure designed 'to remove the maximum of red-tape and instead provide developers, investors and employers with the red carpet treatment.” (LDDC in Brownill, 1990 p.167)* In de praktijk betekende dit dat allerlei belangenorganisaties uit het proces werden gehouden.

Door de opzet van de LDDC als een soort ZBO gold de wet van openbaarheid van bestuur niet voor de LDDC<sup>41</sup>. Dit, samen met de grote vrijheid door de LDDC aan marktpartijen werd gegund, leidde tot veel onwil en ergernis bij andere partijen, die feitelijk buitenspel werden gezet. (Brownill, 1990) Dat alle voorzitters oorspronkelijk uit de vastgoedsector kwamen hielp niet om het vertrouwen van andere partijen te winnen.

Er werden wel concessies gedaan. Zo werden plaatsen in de raad van bestuur gereserveerd voor de leiders van de drie betrokken boroughs, maar alleen op persoonlijke titel. Dit hield ook in dat ze die plek bleven bezetten nadat ze in de boroughs waren vervangen na locale verkiezingen. Door het 'house of Lords' werd een punt gemaakt van de moeilijkheden rond het democratisch gehalte van de vernieuwing van de Docklands. Om daar wat aan te doen werd het 'Docklands Forum' opgericht. De LDDC kreeg de verplichting plannen aan het Forum bekend te maken als een vorm van consultatie. De LDDC werd er in een rapport van het Forum met de weinig subtiele titel 'Consultation, what consultation?' er echter van beschuldigd deze optie voornamelijk als een vorm van PR te gebruiken. De eisen voor consultatie werden daarom aangescherpt, maar zonder al te veel succes. Een punt dat ook werd gemaakt door de Docklands Consultative Committee; *'We have tried time and again at endless meetings over very small schemes to try and get our views recognized by the Corporation and have been told time and again that they do not fit with the regeneration strategy.'* (House of Commons in Brownill, 1990, p.52) Over de hele tijdlijn van het project kan worden geconcludeerd dat het democratisch gehalte ver beneden de maat was, maar met de tijd wel een stijgende lijn vertoonde, vooral na het inzakken van de prijzen op de vastgoedmarkt. En zoals Brownill (1990) het stelt; *"Other changes were brought about by the persistence of local opposition and the possibilities of creaming off some of this value for social and community provision. Planning gain agreements signed with Newham and Tower Hamlets Councils signalled a new concern to add 'people' to the definition of regeneration."* (p.58)

Dit voorbeeld kan worden beschouwd als illustratie van de risico's van een ondernemende overheid, zoals in hoofdstuk 6 al werd aangestipt. Bij het rigoures willen aanpakken van bureaucratie kan een overheid zichzelf in de vingers snijden, vooral als deregulering en debureaucratisering door elkaar wordt gehaald, of het eerste als het tweede wordt geadverteerd, zoals in het geval van de London Docklands.

Een andere manier waarop de LDDC bureaucratie te lijf ging was door het aantal werknemers bescheiden te houden. Dit betekende echter wel dat er veel gebruik moest worden gemaakt van detachering en consultatiebureaus's. De kosten daarvoor overstegen die van de vaste staf in het jaar '85-'86 met een factor drie, waardoor van de geplande beperking van gebruik van publieke middelen niet veel terecht kwam. Het gebruik van veel outsourcing versterkt tevens het centralistische karakter van een organisatie, doordat besluitvorming omtrent welke adviseurs worden ingeschakeld, wat de opdracht is en wat er met het advies gebeurt, alleen door de opdrachtgevers, meestal de directie, hoeft te worden goedgekeurd. Een dergelijk beleid gaf de tegenstanders van de LDDC alleen maar meer munitie. Brownill (1990) concludeert daarom dat *'the LDDC appeared as a public authority trying to be a business corporation. It could not be a neutral manager.'* (p.52) Gebrek aan neutraliteit blijkt schadelijk voor het vertrouwen in de overheid. Wanneer dit wordt gecombineerd met een gebrek aan invloed van derden zoals in deze case is een vertrouwenscrisis moeilijk te

41 In G.B. heet dit de Access to Information Act uit 1986. Locale overheden waren hieraan wel gebonden, maar deze gold niet voor UDC's, waarvan de LDDC er één van was.

voorkomen. In het geval van de Docklands heeft het geleid tot het verbreken van alle officiële contacten tussen de LDDC en enkele belangenorganisaties. (Brownill, 1990 p.116/121) Een bedrijfskundige BATNA<sup>42</sup> aanpak waarbij het altijd mogelijk is de andere partij verantwoordelijk te houden voor de escalatie. Wanneer dit wordt geplaatst in het kader van Woltjers uitspraken over consensusspanning waarbij '*planning is a process about persuasion and will shaping*' (Woltjer, 2000, p.25) kan worden geconcludeerd dat de communicatieve planning de rug is toegekeerd. Dit wordt bevestigd door de analyse van Habermas, die veronderstelt dat de communicatieve planning wordt vervangen door een instrumenteel-rationele variant.

#### *Gebrek aan aandacht voor de lokale bevolking*

Met de herstructurering van de Docklands is het gebied compleet getransformeerd. Een belangrijk deel van de kritiek op het project is echter geweest dat er voor de 40.000 oorspronkelijke bewoners van het gebied weinig is gedaan. Het project zou gekenmerkt kunnen worden als 'van het nationale niveau, voor het nationale niveau'. Plaatselijke belangenorganisaties klagen dat ondanks het schijnbare succes de oorspronkelijke bewoners er niet op vooruit zijn gegaan. Dit werd voornamelijk veroorzaakt doordat de woningnood voor de lagere inkomens niet werd opgelost, en er voor de voornamelijk industrieel geschoolde bevolking geen werkgelegenheid werd gecreëerd. Van de nieuw te bouwen woningen was 85% koop, terwijl de ratio voor die tijd slecht op 5% procent lag. Van deze koopwoningen moest een bepaald percentage een koopsom van minder dan 40.000 pond hebben. Een prijs die was gesteld als 'affordable'. Dit was opmerkelijk omdat in die tijd de gemiddelde huisprijs over heel Londen lager was dan dat. Toch claimde de LDDC dat tot 1985 40% van de huizen die gebouwd werden op LDDC grondgebied werden bewoond door mensen die daarvoor ook woonachtig waren in één van de boroughs. Later daalden de cijfers echter.

In 1985 had 75% van de inwoners van de Newham borough een inkomen dat lager was dan 10.057 Pond, niet genoeg voor een hypotheek voor een huis van 40.000 Pond. In de andere twee boroughs lag het inkomen nog lager. De ontwikkeling van de Docklands viel samen met een hausse in de grond- en huizenprijs, waardoor het voor corporaties zeer moeilijk werd zelf nog goedkope huurhuizen te bouwen. Op die manier werd niet alleen het gebied steeds meer bewoond door mensen van buitenaf, maar zorgde de komst van meer kapitaalkrachtigen ervoor dat sociaal lagere klassen het lastiger kregen. In plaats van een '*win-win*' situatie ontstond zo iets wat kan worden beschreven als een '*zero-sum society*'.

Onder meer vanwege de steeds stijgende grondprijzen was het vooral de dienstensector die voet aan de grond kreeg bij de nieuwe ontwikkelingen.<sup>43</sup> De banen die dit meebracht waren vooral te vinden in de diensten sector<sup>44</sup>, waardoor deze slecht aansloten bij het opleidingsniveau van de bewoners. Hoewel een opleidingscentrum werd opgezet was deze door bestuurlijke en financiële moeilijkheden weinig effectief. Het werkloosheidspercentage onder de oorspronkelijke bewoners bleef daarom op bijna gelijk niveau als voor de

42 Best alternative To Negotiated Agreement. Betrokkenen zullen niet aan onderhandelingen deelnemen als de kansen goed liggen om er elders, met een andere strategie of werkwijze, meer eigen verlangens uit te slepen. (Voogd, 1995 p.61)

43 Geheel in overeenkomst met de rent curve theory.

44 Banking/insurance finance + 495%, Distribution/hotel catering +91%, other services +74% Metals, minerals and chemicals -75% Manufacturing +4% Construction -25%, Transport -56% (LDDC/RISUL, 1989, in Brownill, p.93)

herstructurering. (Brownill, 1990) Dat het opleidingsniveau van de beroepsbevolking aldaar niet aansloot bij de nieuwe banen was van te voren verwacht, maar via het zogenaamde 'trickle down' effect zou dit teniet worden gedaan. Later bleek dit effect veel minder sterk dan van te voren gedacht.

#### *Functionering van de markt*

Zoals gezegd was het idee achter de herstructurering van de Docklands een marktgeleide aanpak. Stukken grond werden verkocht aan de hoogste bidder en publieke gelden moesten worden gebruikt om private investeringen aan te trekken. Iets waarnaar werd gerefereerd als 'leverage money' of 'priming the pump'. Door middel van een goede marketingstrategie werd het slechte imago van het gebied omgezet in een gebied met kansen, waar vastgoedontwikkelaars en investeerders mee aan de slag wilden. Het project moest zoveel mogelijk worden overgelaten aan de markt, wat meebracht dat veel van de normale planningsprocedures en regels niet van toepassing waren. Dit gold specifiek voor de 'Economic Zone'. Dit is een gebied bedoeld voor kantoren, waar ondernemingen die zich er vestigden aanzienlijke belastingvoordelen tegemoet konden zien.<sup>45</sup> *"The 55 acres (22ha) in the EZ needed no planning permission, no public inquiry or public discussion."* (Brownill 1990 p.56) Dit was, zeker gezien de schaal van het project, opvallend te noemen. Ondanks deze voordelen ging de ontwikkeling van de plannen niet van een leien dakje, waardoor de Master Building Agreement pas 18 maanden na de deadline getekend werd. Hieruit kunnen twee conclusies worden getrokken. De eerste is dat het gebied extreem moeilijk te ontwikkelen was. Vooral de infrastructuur, die de verantwoordelijkheid bleef van de LDDC was hierbij een achilleshiel. De plannen trokken daarom ook veel belangstelling van 'high risk' investeerders. De tweede conclusie is dat het wegnemen van planningsprocedures op het gebied van de ruimtelijke ordening geen garantie is voor een snelle ontwikkeling, maar juist doordat de doorlooptijd relatief kort is het gevoeliger wordt voor fluctuaties in de vastgoedmarkt.

Vanaf het begin van het project zag de LDDC in dat een verbetering van van het imago van het gebied essentieel was voor een succesvolle ontwikkeling. Er werd een uitgebreide marketingstrategie opgezet die moest zorgen voor vertrouwen in de markt. Belangrijk, want een groot deel van de ontwikkeling was gebaseerd op speculatie op een stijging van de grond- en huizenprijzen. Tot 1985 waren de voornaamste drijfveren voor ontwikkeling de concessies in de EZ en het begin van de hausse in de huizenmarkt van Londen. Na die tijd zorgde de aanstaande deregulering van de beurs voor een sterke vraag naar huisvesting voor financiële sector, en bijbehorende vraag naar huisvesting van veelal goedbetaalde werknemers en beleggers. (Ambrose, 1994) Dit leidde onder andere tot het ontstaan van het controversiele 'Canary Wharf'. Vanaf 1985 steeg de grondprijs met een factor 5 in 18 maanden. De bouw van een enorm aantal huizen startte en voorspellingen van het aantal te verwachten banen in het gebied stegen tot 200.000. (Brownill, 1990)

---

45 De totale waarde ervan wordt door Ambrose geschat op meer dan 1 miljard Pond. Dit is bovenop de 1.86 miljard Pond die de LDDC zelf heeft besteed. Hoeveel het precies is geweest is onbekend omdat *"no Government figures are available for the final cost of any EZ programmes."* (LDDC, februari 1998)

De instorting van de beurs 1987 gooide echter roet in het eten. Daarbij kwamen nog de instorting van de huizenprijzen in 1988 gevolgd door eenzelfde ontwikkeling in de kantorenmarkt. Gevolgen bleven dan ook niet uit. Veel van de nieuwe ontwikkeling bleef onverhuurd waardoor beleggers, investeerders en vastgoedontwikkelaars in grote problemen raakten. Olympia & York, één van 's werelds grootste vastgoedontwikkelaars en de ontwikkelaar van Canary Wharf, ging mede hieraan failliet. (LDDC, mei 1992)

De extreme deregulatie en daarmee samenhangende gebrek aan centraal overzicht maakte het project zeer gevoelig voor de extreme fluctuaties in de markt. De hoge prijzen van de gronden en gebouwen bleken uiteindelijk niet gefundeerd te zijn op daadwerkelijke kwaliteit.

Uiteraard is elk bouwproject afhankelijk van de marktsituatie.<sup>46</sup> Maar de mate waarin wordt mede bepaald door wat er wordt gebouwd, en ook door de manier van planning. Door gebrek aan coördinatie en centrale regie verdween bij de London Docklands de link tussen de werkelijke behoefte en wat er werd gebouwd. De neiging van marktgerichte ontwikkeling om alleen in de meest winstgevende sectoren te bouwen bleek uiteindelijk vrijwel voor iedereen negatieve consequenties te hebben. Een nieuwe 'tragedy of the commons' deed zich voor, waarbij de vraag opkomt of meer overheidsinvloed dit niet had kunnen voorkomen.

Een ander punt waarop het project bekritiseerd is, is die van de extra banen die het project heeft opgeleverd.<sup>47</sup> Zoals gezegd bleek van het gehoopte 'trickle down' effect niet veel terecht te komen. Extra werkgelegenheid blijkt in de praktijk ook niet zozeer te leiden tot lokaal meer banen, maar tot toegenomen verkeersstromen. (Brownill, 1990, naar Buck et al, 1986)

De 58.000 banen die er in het gebied zijn bijgekomen zijn niet allemaal nieuwe banen. Precieze data over alle jaren is moeilijk te vinden, maar van de 20.317 banen die er in de periode 1981-1987 netto bij zijn gekomen waren en 15.724, ofwel 77%, transfers uit andere gebieden. (LDDC/RISUL, 1989, in Brownill, 1990 p.96) Deze cijfers moeten echter wel met enige reserve worden bekeken, aangezien er geen data bekend is van vergelijkbare projecten. Maar het geeft wel aan dat de netto winst aanzienlijk lager uitvalt dan op het eerste gezicht.

In dezelfde tijd dat er netto 4.593 banen bij kwamen verdwenen in andere sectoren 11.145. Het is daarom niet verwonderlijk dat - hoewel de werkloosheid onder de lokale bevolking procentueel daalde - deze daling minder groot was dan die voor geheel Londen in dezelfde tijdsspanne, zoals te zien is in de volgende tabel. Ook hier moet het voorbehoud worden gemaakt voor de verschillen in werkloosheidscijfers gedifferentieerd naar opleidingsniveau en andere storende invloeden over heel Londen, maar het maakt het zeer onwaarschijnlijk dat de lokale bevolking echt beter af is door het London Docklands project.

---

46 Het oorspronkelijke Stad&Milieu project CiBoGa in Groningen is jaren na de geplande oplevering niet verder gekomen dan een bouwput, doordat de vraag naar luxe appartementen te laag was. De in het bestemmingsplan geregelde parkeernorm van 0,5 parkeerplaats per woning had hier vast mee te maken.

47 Het aantal banen in het gebied steeg van 27.000 naar 85.000 (LDDC, 1998)

Tabel 1 Werkloosheidscijfers (in %) in de Docklands Boroughs en Greater London. (Bron: London Research Centre, in Brownill 1990, p.99)

	1981	1989	%
Newham	12,6	10,3	-18,3%
Southwark	12,3	12,1	-1,6%
Tower Hamlets	17,9	13,8	-22,9%
Greater London	8,7	6,6	-24,1%

### Conclusie

De hamvraag is nu natuurlijk of er geconcludeerd kan worden of het enorme Londen Docklands proces positief of negatief beoordeeld moet worden. Is het een geldverslindend project geweest, zoals Brownill, Ambrose en anderen van mening zijn, waarbij publieke gelden zijn verkwanseld door subsidies te geven aan commerciële instellingen die dankzij enorme bestuurlijke vrijheden het gebied hebben gekoloniseerd, en die dat op belangrijke punten van werkgelegenheid, infrastructuur, lokale bevolking en democratie een fiasco hebben laten worden, of moet het geheel worden gezien in het perspectief van een zeer moeilijk te ontwikkelen gebied dat alleen door middel van een rigoureuze aanpak en flinke investeringen van overheidskant - onder meer gerechtvaardigd doordat hiermee de Green Belts werden gespaard - gerenoveerd kon worden; een project dat gehinderd werd door de wereldwijde recessie in de vastgoedmarkt, maar dat desondanks een sterk verpauperd gebied heeft omgezet in een modern stadsdeel met internationale allure, en waarbij succes in termen van enkele decennia moet worden gemeten?

Niet onverwacht ziet de LDDC meer in de tweede variant. In de conclusies van de monograph van februari 1998 staat te lezen dat *“it has been a bumpy ride...Something like £1.86 billion<sup>48</sup> of Government grant has been spent in Docklands, producing £7.2 billion of private investment - 75 per cent from abroad.”* En verderop wordt de vraag letterlijk beantwoord: *“Has it all been worth it, even if we do not know the cost to the final penny? I would say “yes” without hesitation. Seventeen years is the blink of an eyelid in the life of a great city and the £1.86 billion of public money is small change when set against the cost of maintaining the pound in the Black Wednesday debacle<sup>49</sup>, for example.”* (LDDC, 1998)

48 Dit is dus zonder de belastingvoordelen die werden genoten in de Enterprise zone.

49 In British politics and economics, Black Wednesday (or 'White Wednesday' in Euro-sceptic parlance) refers to September 16, 1992 when the government was forced to withdraw the Pound from the European Exchange Rate Mechanism (ERM) by currency speculators—most notably George Soros who earned over USD\$1 billion in doing so. In 1997 the UK Treasury estimated the cost at £3.3 billion. "The trading losses in August and September were estimated at £800m, but the main loss to taxpayers arose because the devaluation could have made them a profit. The papers show that if the government had maintained \$24bn foreign currency reserves and the pound had fallen by the same amount, the UK would have made a £2.4bn profit on sterling's devaluation." - (Financial Times February 10, 2005). (bron; [http://en.wikipedia.org/wiki/Black\\_Wednesday](http://en.wikipedia.org/wiki/Black_Wednesday)) Dit verklaart ook waarom de buitenlandse investeringen zo nadrukkelijk worden genoemd door de LDDC. Door buitenlandse investeringen steeg de vraag naar Ponden, en daarmee de koers van het Pond. Voor de ERM maakte dit al niet meer uit. Meer over dit onderwerp is te lezen in Alan Budd's; Black Wednesday - A Re-examination of Britain's Experience in the Exchange Rate Mechanism

Veel kritiek is gericht geweest op de transformatie van een industrieel gebied naar één van 'high-end users', met bijbehorende prijzen. Het is echter niet terecht de LDDC, of het project zelf verantwoordelijk te stellen voor de kosten van de decennia van vervuiling en verwaarlozing van daarvoor. Het is zeer wel mogelijk dat zonder de aanzienlijke investeringen geen ontwikkeling kon plaatsvinden.

Een dergelijke aanname is echter geen excuus voor een slechte uitvoering. Genoemde problemen als gebrek aan neutraliteit van de overkoepelende instantie en het ondemocratische karakter van het proces waren te voorkomen geweest indien de deregulering minder ver was doorgesloten. Dit geldt zeker voor de moeilijkheden rond de aanleg van voldoende infrastructuur, die gedurende het hele project een achilleshiel gebleven zijn. Erger voor de zeer ge-economiseerde ideologie achter de ontwikkelingen is dat is gebleken dat marktpartijen zelf ook niet in staat zijn gebleken een goede aansluiting bij de vraag te vinden. Speculaties hebben geleid tot een grote prijsvolatiliteit die maatschappelijk gezien zeer ongewenst is.

In dit licht is het terecht dat David Cadman, een vastgoedexpert, concludeert dat *“The mistake we made was twofold. Firstly, we saw the city as no more than a market place and secondly we saw only the physical city. In both cases we failed to understand, and continue to fail to understand, that the real life of a city comes from a realm beyond mere commerce and that it is brought to life by the lives of people that live and work within it.”* (Ambrose, 1994 p.184/185)

Deze fouten zouden in dit onderzoek echter niets betekenen als ze werden veroorzaakt door factoren die niets met economisering te maken hebben. En het is inderdaad goed mogelijk dezelfde fouten te maken zonder economisering. Echter, de relatie tussen de opzet van het plan en de organisatie kunnen mijns inziens causaal worden verbonden met de geconstateerde tekortkomingen. De nadruk op (makkelijk) meetbare grootheden is een bijna onoverkomelijke eigenschap van economisering. Modellen en cijfers kunnen ons informeren over de werkelijkheid, maar het is niet de werkelijkheid. Ruimtelijke ordening gaat niet over huizen, wegen en markten. Het gaat om de mensen die er gebruik van maken. Om levens van mensen die niet gereduceerd kunnen worden tot economische modellen en getallen.

Met het instellen van de LDDC is de fysieke en culturele structuur sterk veranderd. Het is niet verwonderlijk dat de lokale bevolking het idee kreeg op de schopstoel te zitten. In feite werd het gebied simpelweg gekoloniseerd. De opzet, waarbij aan de ene kant gecentraliseerd wordt naar de nationale overheid, en aan de andere kant wordt gedecentraliseerd en gedereguleerd naar de markt is een beweging die ook in Nederland zichtbaar is.

## 7.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is een scenarioschets gegeven van wat er verwacht kan worden van economisering in de ruimtelijke ordening. Hieruit blijkt dat wanneer de algemene inzichten uit voorgaande hoofdstukken werd toegepast op de ruimtelijke ordening er twee verwachtingspatronen ontstaan. Enerzijds bieden deze veranderingen antwoorden op problemen als een weinig slagvaardig en bureaucratisch overheidsoptreden dat vooral inwaarts gericht was en dat begonnen leek aan de zichzelfversterkende spiraal van een



uitdijend overheidsorgaan dat steeds minder grip op de samenleving leek te hebben. (WRR, 1983) Anderzijds blijken de oplossingen voor deze problemen onderhand los te komen staan van het antwoord op het probleem dat ze moeten bieden en zijn ze een eigen leven gaan leiden, zodat neveneffecten, die vrijwel onvermijdelijk zijn, inmiddels zelf tot hoofdprobleem verworden.

In de paragrafen daarna is gekeken wat er voor empirisch bewijs is voor dergelijke hypothesen. De Vinex en Nota Ruimte kijken voornamelijk naar de beleid en hieruit komt naar voren dat er binnen de hoogste beleidskaders duidelijk sprake is van economisering. In de evaluatie van de Vinex komen duidelijk een aantal van de negatieve gevolgen hiervan zoals omschreven in de scenarioschets naar voren.

Dit tweezijdige beeld van economisering wordt in het voorbeeld van de Docklands goed omschreven. De strakke, zakelijke, aanpak betekende dat er eindelijk iets kon worden gedaan aan de situatie van verloedering en ghetto-vorming. In dat opzicht is het beleid behoorlijk effectief geweest, meer dan op de traditionele wijze mogelijk was, en ook sneller. De nadelen daarentegen doen er toch aan twijfelen of er geen mogelijkheid bestond de daadkracht van de betreffende overheden te vergroten en op die wijze het gebied 'in eigen beheer' te herontwikkelen. Voor het bezwaar dat er in de plannen nauwelijks rekening werd gehouden met de lokale bevolking kan als excuus worden aangevoerd dat het een plan was 'voor de nationale belang, betaald vanuit het nationaal belang'. Het gebrek aan democratische invloed van de kiezer op deze plannen echter is vanuit die optiek lastiger uit te leggen. Het grootste bezwaar is echter dat in een situatie waarin ontwikkelingen vooral gestuurd werden door private actoren, waarbij ze nauwelijks werden gehinderd door regelgeving of bureaucratie, deze er niet in slaagden op hun eigen gebied succesvol te zijn, wat aangeeft dat de noodzaak voor het terugdringen van overheidsinvloed, het meer markt, minder overheid principe, eerder ideologisch is ingegeven dan empirische goed onderbouwd.

## **Hoofdstuk 8: Conclusies**

### **7.1 Inleiding**

In de vorige hoofdstukken is een antwoord gegeven op de deelvragen uit dit onderzoek, die hier ter recapitulatie nog eens zijn afgedrukt:

1. Wat is economisering? Hoe valt dit algemene begrip te definiëren zodat er duidelijk kan worden wat wel en geen economisering is? (H3)
2. Welke oorzaken van economisering zijn te identificeren? En welke theorieën kunnen hiervoor een verklaring bieden? (H4)
3. Welke theorieën liggen er ter grondslag aan economisering en hoe bruikbaar zijn deze? (H5)
4. Hoe werkt economisering door binnen de ruimtelijke ordening? (H6/7)

De belangrijkste uitdaging en hoofdvraag was een antwoord te geven op de vraag;

*Is het proces van economisering dat zichtbaar is in de samenleving ook doorgedrongen in de ruimtelijke ordening en planologie, en zo ja; waaruit blijkt dat, en is die ontwikkeling wenselijk?*

Het laatste en belangrijkste deel van deze belangrijkste vraag zal in dit hoofdstuk aan de orde komen. Economisering bleek geen eenduidig proces maar zijn er meerdere facetten in te onderscheiden zoals managerialisering en de opkomst van marktwerking. Omdat het antwoord op de hoofdvraag of deze ontwikkeling wenselijk is onmogelijk in absolute ja/nee termen gegeven kan worden worden de conclusies uitgewerkt naar deze verschillende onderdelen van economisering. In paragraaf 7.2 zal daarbij worden ingegaan op de gevolgen die economisering heeft op de ruimtelijke ordening in het algemeen, terwijl in paragraaf 7.3 wordt nagegaan in hoeverre deze gevolgen in de Nederlandse situatie ook daadwerkelijk merkbaar zijn. Paragraaf 7.4 sluit het geheel af.

### **7.2 Kwalitatief; de impact van economisering op de ruimtelijke ordening**

#### **7.2.1 marktwerking**

##### *marktconformiteit*

Zoals gezegd is het begrip 'marktwerking' vaak als synoniem opgevat voor economisering. Dit is niet geheel terecht, maar het maakt er wel een onmisbaar deel van uit. Vandaar dat er eerst wordt ingegaan op wat marktwerking voor de ruimtelijke ordening betekent.

De opkomst van marktwerking kan inhouden dat er in de ruimtelijke ordening meer rekening wordt gehouden met de marktsituatie. "Er moet marktconform gebouwd worden is bijvoorbeeld zo'n uitspraak. Aansluiting vinden bij de heersende vraag naar een specifiek 'product', bijvoorbeeld op het gebied van woningbouw, of met het uitgeven van

bedrijfsterreinen lijkt vanzelfsprekend maar is dat niet altijd geweest. Soms gebeurde het niet omdat het verschijnsel als onwenselijk werd gezien, maar ook omdat men onvoldoende op de hoogte was van wat er gevraagd werd.

Bij de pogingen sturing geven 'tegen de markt in' bleek de praktijk veelal weerbarstiger dan gedacht, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het inmiddels failliete ABC-locatiebeleid met strakke parkeernormen, of op het gebied van mobiliteitsreductie, dat in de Vijfde Nota inmiddels is geaccepteerd als 'horend bij deze maatschappij'. Het concept van de compacte stad staat nog redelijk overeind, maar in de strijd om de consument zijn alleen al in de provincie Groningen de Blauwe stad en Meerstad als tegenpolen daarvan in ontwikkeling.

Wanneer er wordt geprobeerd veel sturing te geven tegen de markt in ontstaan veelal ongewenste neveneffecten. In het geval van de compacte stad bijvoorbeeld kan het er toe leiden dat mensen met voldoende financiële middelen hun heil elders zoeken, waardoor alleen sociaal en financieel lagere klassen achterblijven. Dit is inmiddels een klassiek terugkerend thema binnen de ruimtelijke ordening vanaf de industriële revolutie en is sindsdien met de opkomst de auto nog eens dunnetjes overgedaan. De negatieve gevolgen hoeven niet te worden uitgelegd. Op dit gebied mag derhalve worden geconcludeerd dat economisering voor zover dat inhoudt dat er meer rekening wordt gehouden met de markt een positief verschijnsel is. Dat betekent niet dat de markt geen strobreed in de weg mag worden gelegd. De verhouding tussen overheid en markt is immers geen binaire. Bijsturen kan zeer wenselijk zijn, en tegelijk haalbaar, zolang er maar alternatieven voorhanden zijn.

### *Markt als coordinatiemechanisme*

Met 'meer marktwerking' kan ook bedoeld worden op de filosofie achter het ingrijpen in de ruimtelijke ordening en op de manier waarop ruimtelijke ordening wordt bedreven. De ordening zelf wordt dan onderdeel van een marktproces waarbij vraag en aanbod de uitkomst bepalen. De Public Choice Theory staat een dergelijke aanpak voor. Door middel van het toekennen van eigendomsrechten moeten de externaliteiten worden bestreden die het gevolg zijn van onvolkomen markten. Er zijn weliswaar een aantal redenen waarom dit te prefereren is boven het traditionele systeem, maar het blijft onduidelijk waarom een overheid die blijkbaar niet in staat wordt geacht te zorgen voor een Pareto efficiënt systeem wel in staat wordt geacht zodanige markten te creëren voor de externaliteiten, dat de onvolkomenheden van markten daarmee worden opgelost en waarbij zij paradoxaal genoeg markten creëren om de onvolkomenheden van andere markten te compenseren.

Tevens maakt de theorie onvoldoende aannemelijk waarom toepassing ervan leidt tot een kleinere overheid. Er is beargumenteerd dat invoering van Public Choice, of anderszins vanuit de private wereld naar overheid gekopieerde modellen, niet zozeer leidt tot 'meer markt, minder overheid', maar tot 'meer markt, andere overheid'. Er moet dan ook geconcludeerd worden dat de effecten van deregulering, dat nauw samen zou moeten hangen met 'minder overheid' in de praktijk nogal tegenvallen. Het is hierbij onduidelijk waarom deze 'andere overheid' minder te leiden zou hebben onder de door de door de Public Choice Theory zelf te berde gebrachte bezwaren omtrent pressiegroepen en de ambtelijke macht waarmee de traditionele overheid te kampen heeft.

*Doelstellingen*

Er zijn echter meer bezwaren aan te voeren waarom het toepassen van bedrijfskundige principes binnen een overheid. Door de keuze voor het toepassen van marktprincipes zowel in beleid als uitvoering als in organisatie werd de overheid gelijk geschakeld aan private partijen. Het ging daarmee voorbij aan de essentiële verschillen waar het gaat om doelstellingen tussen de publieke en private sector<sup>50</sup>, bijvoorbeeld op het gebied van openheid en belangenconflicten. In de publieke sector is de politiek verantwoordelijk voor het maken van keuzes bij belangenconflicten, bij de afweging van collectieve versus individuele belangen en ook bij het nemen van beslissingen met betrekking tot lange en korte termijn afwegingen. Markttransacties of semi-markttransacties zijn hiervoor ongeschikt. (Helden en Jansen, 2003) De overheid bestuurt een samenleving, en de samenleving zelf kan onmogelijk gereduceerd worden tot vraag en aanbod. Een overheid dient daar rekening mee te houden, ook in de ruimtelijke ordening. Dit betekent bijvoorbeeld dat de belevingswaarde aan belang moet winnen ten opzichte van gebruikswaarde. Zoals beargumenteerd hangt belevingswaarde ook samen met toekomstwaarde, zodat een versterking van de eerste gevolgen heeft voor de laatste.

*De ondernemende overheid*

Een ander kenmerk dat is geïdentificeerd als onderdeel van het economiseringsproces is die van een ondernemende overheid, die initiatief toont zoals wordt nagestreefd met de nadruk op ontwikkelingsplanologie. Dit proces heeft een dubbel karakter. Enerzijds is ambitie onmisbaar voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en het bedenken van creatieve oplossingen voor veelal complexe aangelegenheden met een keur van actoren, middelen en juridictionele competenties. Het is daarmee een noodzakelijke aanpassing aan veranderende omstandigheden, waarbij de complexiteit met toeneemt als gevolg van de toenemende ruimtedruk, herstructureringsopgaven in stadskernen en hogere kwaliteitseisen.

Anderzijds is gebleken, onder meer in de case van de London Docklands, dat deze ambitie in de weg kan staan van de onpartijdigheid en dienende functie die een democratische overheid heeft. Wanneer de burger zich niet meer met haar bestuur kan identificeren als zijnde ten dele een vertegenwoordiging van haar belang verspeeld zij alle goodwill.

Zo kan het gebeuren dat het hele economiseringsproces dat deels gebouwd werd op de wens van een slagvaardiger overheid, er toe leidt dat de te overwinnen moeilijkheden gelijke trend houden met de theoretisch stijgende slagkracht. De netto winst zou daarom wel eens vies kunnen tegenvallen. Er ligt derhalve een belangrijke taak het imago van de overheid in zijn geheel als 'directeur' te veranderen in één waarbij zij er voor de burger is. Het is een vergissing wanneer overheden denken hierbij een soort archimedische positie in te nemen waarbij er slechts sprake is van een eenzijdige actie-reactie. De overheid zelf staat niet los van

---

50 Er moet wel een kanttekening gezet worden bij het woord doelstellingen. De manier waarop het hier staat suggereert misschien dat doelstellingen per definitie vast staan. Dit is uiteraard niet het geval. Doelstellingen worden gekozen op grond van een overtuiging en idealen. Met de verandering in het denken en doen van de overheid veranderde een deel van de doelstellingen mee. Dit neemt niet weg dat er wel degelijk een aantal elementen zijn die in ieder geval in Nederland niet ter discussie staan waar het gaat om de rol en de verantwoordelijkheid van de overheid en dat er tussen een overheidsapparaat dat wordt bestuurd door democratisch gekozen volksvertegenwoordigers en een private onderneming essentiële verschillen zitten. Een redenering waarin wordt gesteld dat de overheid slechts dient om haar inwoners te voorzien van middelen tot levensonderhoud en andere aspecten beschouwd als 'privé aangelegenheid' doen te kort aan het voorwaardescheppend karakter van die overheid.

de cultuur en is weliswaar genoodzaakt zich hier in bepaalde mate aan aan te passen, maar zij beïnvloed die cultuur ook zelf. (WRR, 1983) Vertrouwen komt te voet en gaat te paard luidt het spreekwoord, dus het wordt tijd dat het deze reacties in de beleidsafwegingen worden meegenomen en het goede voorbeeld te geven. Uiteraard is het een illusie om te denken dat daarmee het probleem van de calculerende burger geheel oplost, en het is zeker geen oproep naar de softe aanpak van de jaren '70 van de vorige eeuw, maar je kan van een ander niet meer eisen dan wat je zelf doet. En pas wanneer je het goede voorbeeld stelt, kan je het je veroorloven hard te zijn wanneer dat noodzakelijk is.

### *Managerialisering*

Met de opkomst van de populariteit van de ondernemende overheid is ook gepoogd de cultuur van deze sector over te nemen. Dit is onder andere gebeurd in de vorm van managerialisering. Dit lijkt een logische overgang, maar dat is het niet. Want waar ondernemen is gericht op creatieve nieuwe ontwikkelingen, met een relatief hoog risico, is managerialisering gericht op het beheersen van risico's en het vermijden ervan. *“De manager beheerst, beheert en controleert complexe systemen. De ondernemer ontwikkelt nieuwe kansen. De manager is bureaucratisch, de ondernemer creatief. De manager verkiest zekerheid, de ondernemer onzekerheid, de eerste mijdt risico, de laatste zoekt het op,”* zo staat te lezen in een artikel uit de Volkskrant van 20-12-2004. Hoewel nogal gechargeerd treft het wel een punt. De invoering van *New Public Management* praktijken leidt niet automatisch tot de flexibele en dynamische overheid zoals eigenlijk de intentie was. Het kan er wel toe leiden, maar *New Public Management* is niet per se een stimulans voor meer flexibiliteit en efficiëntie, omdat de ene vorm van flexibiliteit, (inhoudelijk) wordt ingeruild tegen de rigiditeit van privaatrechtelijke contractvormen. Helden en Jansen stellen dan ook dat; *A large majority of the municipalities have introduced NPM instruments. However, the claims made for these, such as contributing to efficiency and effectiveness, are realized only to a limited extend. The development of useful performance indicators is crucial to public sector reforms, but the Dutch case reveals that many indicators are useless for either decision making or control.”* (Helden en Jansen, 2003, p.10) Dit bevestigt het beeld van outputsturing dat in hoofdstuk 6 werd geschetst; het is een methode met flinke beperkingen die echter vaak niet worden gerespecteerd. Uiteraard is dit geen item dat specifiek voor de ruimtelijke ordening geldt, maar voor de overheden in het algemeen.

Een toch op het eerste gezicht opmerkelijk gevolg van de opkomst van *New Public Management* is dat het heeft geleid tot een grotere aandacht voor de ethiek van het overheidshandelen. (Helden en Jansen, 2003) Dit is ook nodig omdat privatisering, outsourcing en PPS-constructies veranderingen te weeg brengen in de verhoudingen tussen privaat en publiek. Hierdoor kunnen situaties ontstaan waarin niet duidelijk is wat gewenst en acceptabel is omdat voor beide partijen verschillende waarden van belang zijn. Bepaalde waarden als efficiency, expertise en eerlijkheid zijn in beide sectoren van belang, *“however, other values seem to be more sector-specific; for instance, profitability and serviceability are particularly connected to the private sector, whereas integrity and openness are important in the public sector.”* (Huberts et al, 1999 in Helden en Jansen, 2003, p.14) Het mixen van deze twee sectoren betekent onduidelijkheid en juist in de ruimtelijke ordening is hiervan sprake. *New Public Management* heeft derhalve niet alleen geleid tot een hernieuwde aandacht voor ethiek, maar ook tot nieuwe risico's. Welke tendens sterker is zal onderzoek moeten uitwijzen.

*Korte termijn*

In de scenarioschets in hoofdstuk 6 wordt de verwachting uitgesproken dat economisering zal leiden tot meer aandacht voor de korte termijn en minder aandacht voor de lange termijn omdat winstmaximalisatie niet samen gaat met de onzekerheid op langere termijn. In de behandelde beleidsstukken is daar echter niet veel van terug te vinden, of het moet al zijn dat de grote nadruk op infrastructuur en ontwikkeling de in de jaren '90 zo populaire term 'duurzaamheid' weer aan glans heeft laten verliezen. Dit kan worden verklaard door te wijzen op een redelijk beperkt aantal beleidsstukken en commentaren erop, en inderdaad, wanneer je lang genoeg zoekt zal je het vast wel kunnen vinden. Toch is dat niet terecht. De besproken stukken zijn wel de overkoepelende planvormen op het gebied van de ruimtelijke ordening in Nederland en wanneer daar geen sterke tendensen worden aangetroffen kan dat niet genegeerd worden. Blijkbaar is de aard van de ruimtelijke planning zodanig dat een zekere mate van lange termijn denken altijd aanwezig is, omdat planning per definitie vooruitkijken is. Tevens is er nog wel degelijk aandacht voor niet-economische aspecten. Natuurbehoud mag aan populariteit hebben verloren, het heeft wel een zelfstandige plaats verworven. Relatief recent zijn daar zaken als externe veiligheid, zeker als het gaat om waterbeheer, aan toegevoegd. Er zijn wel degelijk lange termijn plannen aan te wijzen. De uitbreiding van de EHS is er één van, en het deel over de Randstad zou ook als integrale visie worden kunnen worden gezien, waarin zowel werkgelegenheid, volkshuisvesting en natuur worden opgenomen. Een duidelijke echte visievormingen die in de nota Ruimte naar voren komt is het idee van Nederland als distributieland. Hierin wordt een richting ingeslagen die gecombineerd wordt met een toekomstvisie voor langere termijn. De invulling hiervan lijkt echter niet gestoeld te zijn op een integrale aanpak die het systeem als geheel analyseert. Voor acute knelpunten wordt naar een oplossing gezocht, maar een totaal-visie over het gehele netwerk ontbreekt.

Er doen zich tegelijkertijd twee verschillende bewegingen voor. Enerzijds blijft er dus wel degelijk een nadruk te liggen op de langere termijn in planning, dit kan ook bijna niet anders, tenzij planning in het algemeen wordt opgeheven. Tegelijkertijd speelt echter ook dat met economisering het vertrouwen in, en wenselijkheid van, de maakbaarheid van de samenleving vermindert, en daarmee de mogelijkheid tot het voeren van lange termijn beleid. Organisaties met een sterke nadruk op meetbaarheid en controle kunnen niet goed omgaan met risico's wat leidt tot risicoreductie, zoals ook blijkt uit hoofdstuk 6. De neiging tot het verminderen van risico's, en daarmee tot het willen behalen van korte termijn resultaten, is een proces dat zich buiten de overheidsdeuren duidelijk voordoet. Wanneer zoals is gebleken de overheid dit gedrag gaat kopiëren zal ook de ruimtelijke ordening steeds meer een incidenteel karakter gaan krijgen, waardoor het overzicht wordt verloren en niet van te voren kan worden gesignaleerd of verschillende elementen elkaar niet tegenwerken. In de beleidsstukken die hier zijn behandeld is hiervoor echter weinig direct bewijs gevonden. Dat de term 'duurzaam' wat uit de gratie is geraakt is niet direct noodzakelijk het gevolg van economisering. Het lijkt er dan ook op dat de aandacht voor de korte termijn niet zozeer een beleidspunt is, maar iets wat als bij-effect ontstaat. De gevolgen ervan voor de ruimtelijke ordening zijn niet eenduidig. Hiervoor zou meer en specifiek onderzoek nodig zijn.

### 7.3 Kwantitatief; de impact van economisering op de ruimtelijke ordening

#### *inleiding*

In paragraaf 7.2 zijn de gevolgen van economisering nagegaan. Dit laat echter één belangrijke vraag onbeantwoord; hoe groot is de invloed van economisering tussen allerlei andere processen die tegelijkertijd spelen? Wordt de spreekwoordelijke soep ook echt zo heet gegeten als dat hij wordt opgediend?

#### *Marktwerking*

Er is duidelijk gemaakt dat de processen van economisering en het daarbij horende onderdeel van het toepassen van marktprincipes aanwijsbaar zijn en welke nadelen hieraan kleven. Er is echter niet aangegeven wat daarbij de huidige stand van zaken is. Het antwoord hierop is niet eenduidig. Er is een duidelijke trend in de overkoepelende nota's meer aandacht te schenken aan de economische aspecten van de ruimtelijke ordening. Het lijkt er sterk op dat dit bij de huidige stand van zaken de belangrijkste *raison d'être* is. Economisering is op dit vlak behoorlijk invloedrijk.

Er is ook aangegeven dat marktconform werken prioriteit heeft gekregen binnen de ruimtelijke ordening en dat deze ontwikkeling positief genoemd mag worden. Er is één maar; wanneer praktijk en beleid zelf ook sterker onderworpen worden aan marktbevingen kan dit lange-termijn beleid lastig maken en uiteindelijk contra-productief zijn. Het zou daarom goed zijn als overheid een tegenwicht te bieden tegen schommelingen om daarmee situaties zoals bij de London Docklands te voorkomen. Enige afstand tot de markt is daarbij gewenst.

De case van de London Docklands maakt eveneens duidelijk dat op het gebied van ruimtelijke ordening het maximaal haalbare qua economisering in Nederland nog lang niet is bereikt. De overheid houdt traditioneel een flinke vinger in de pap en het ziet er niet naar uit dat, in weerwil van de retoriek, daar binnen afzienbare tijd veel aan zal veranderen. Opmerkelijk in dat opzicht is dat concurrentie wordt gezien als dé methode voor verbeteren van de efficiëntie en monopolies daarbij ongewenst zijn, maar dat wanneer het aankomt op concurrentie tussen gemeenten dit wordt afgewezen op grond van inefficiënt ruimtegebruik. Deze ambivalente houding is mijns inziens treffend voor de huidige situatie. De kans op 'Amerikaanse toestanden' waarbij ontwikkelingen zijn toegestaan tenzij nadrukkelijk verboden is dan ook klein. De toepassing van echte marktprincipes binnen de ruimtelijke ordening lijkt eerder een graduele verschuiving te zijn dan een echte fundamentele verandering. Ook als het gaat om de visie op hoe ruimtelijke ordening bedreven dient te worden heeft het poldermodel nog steeds een sterke troef in handen.

#### *managerialisering*

Er is inmiddels redelijk wat onderzoek gedaan naar de invloed van New Public Management en andere 'businesslike' bestuursvormen. *“There is substantial evidence for a widespread adoption of both NPM ideas and instruments in Dutch municipalities.”* (Jansen en Helden, p.2) Daarmee is echter niet alles gezegd. Er zijn aanzienlijke verschillen per activiteit en bestuursniveau. In een onderzoek van Aardems (2002) wordt gekeken naar de implementatie

van het Beleids- en Beheers Instrumentarium (BBI), de nederlandse uitwerking van NPM, bleek dat de bekendheid ermee bij de onderzochte gemeenten tussen de 90 en 100% lag. Tussen de 80 en 90% bleek ook in te stemmen met de strekking ervan. Het aantal gemeenten dat ook daadwerkelijk BBI instrumenten had ingezet werd echter op 50% geschat. Waar het ging om het behalen van specifieke doelen bleek de score flink lager. (Helden en Jansen, 2003) De conclusie van Aardema is dan ook dat *“The ultimate working of PMF<sup>51</sup> is poor, or at least doubtful.”* (Helden en Jansen, p.19) Dit lijkt vooral veroorzaakt te worden doordat de ideeën van het BBI weliswaar wordt ondersteund door het hogere management, maar dat zij er niet in slagen deze ideeën ook daadwerkelijk te vertalen naar de praktijk.

Helden en Jansen verwachten echter dat het BBI en NPM daarmee niet zijn afgeschreven, maar wel degelijk hun invloed zullen behouden en zelfs zullen uitbreiden binnen de publieke domeinen. De noodzaak tot budgetbeheersing, het verlies van de vanzelfsprekende autoriteit van publieke vertegenwoordigers en de opkomst van het managerwezen en de bijbehorende status zijn daarvoor sterke impulsen. De trend van economisering lijkt derhalve nog niet op zijn hoogtepunt te zijn.

## 7.4 Samenvattend

Economisering is wel beschouwd als het medicijn tegen de problemen waarvoor de publieke sector stond aan het begin van de jaren '80. Het is echter een medicijn waarvan de bijwerkingen destijds niet goed zijn onderzocht. En het lijkt er nu op dat deze bijwerkingen wel eens een even groot probleem kunnen worden als de aandoening zelf. Economisering heeft ervoor gezorgd dat de principes van het bedrijfsleven zijn toegepast op de ruimtelijke ordening, echter, zonder eerst goed na te gaan of dit zonder meer mogelijk is.

Eén van de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek moet zijn dat de noodzaak voor economisering minder groot is dan wel wordt beweerd. De toenemende internationale concurrentie, de 'mondialiseringsthese' zoals het ook wordt genoemd, die deze tendens voedt en moment geeft is echter minder sterk dan dat menigeen beweert. Op basis hiervan, en omdat de consequenties van ruimtelijke ingrepen op het economisch klimaat niet onomstreden zijn, kan de sterke nadruk op economische aspecten zoals die worden gevonden in de Vinex, de Vijfde Nota en de Nota Ruimte eigenlijk niet worden gerechtvaardigd, of tenminste, niet in de mate waarin dat nu gebeurt. Een herbezinning moet plaatsvinden om de ruimtelijke ordening minder afhankelijk te maken van het grillige verloop van de conjuncturele golfbewegingen en moet meer dan nu het geval is een stabiele factor worden waardoor er serieuze pogingen gedaan kunnen gaan worden tot het bedrijven van echte ontwikkelingsplanologie, waarbij de horizon verder ligt dan één conjuncturele cyclus. De nadruk moet daarbij verschuiven van welvaart naar welzijn, waarin immers het eerste begrip ook is opgenomen.

---

51 Policy and Management Instruments, vertaling van BBI



## **Samenvatting**

### *Hoofdstuk 1*

In dit onderzoek is gekeken naar het de oorzaken, verklaringen en gevolgen van economisering, waarbij de aandacht uiteraard vooral uitging naar de ruimtelijke ordening. De hoofd-onderzoeksvraag luidde daarbij:

*“Is het proces van economisering dat zichtbaar is in de samenleving ook doorgedrongen in de ruimtelijke ordening en planologie, en zo ja; waaruit blijkt dat, en is die ontwikkeling wenselijk?” (het antwoord op deze vraag is gegeven in hoofdstuk 8: Conclusies)*

Hierbij zijn tevens nog enkele deelvragen geformuleerd, die afdoende beantwoord dienden te worden voordat een antwoord kon worden gegeven op de hoofdvraag. Deze deelvragen waren de volgende:

1. Wat is economisering? Hoe valt dit algemene begrip te definiëren zodat er duidelijk kan worden wat wel en geen economisering is? (Deze vraag is behandeld in hoofdstuk 3)
2. Welke oorzaken van economisering zijn te identificeren? En welke theorieën kunnen hiervoor een verklaring bieden? (Deze vragen zijn aan de orde gekomen in hoofdstuk 4)
3. Welke theorieën liggen er ter grondslag aan economisering en hoe bruikbaar zijn deze? (Op deze vraag is ingegaan in hoofdstuk 5)
4. Hoe werkt economisering door binnen de ruimtelijke ordening? (Hierop is gepoogd antwoord te geven in hoofdstuk 6 en 7)

### *Hoofdstuk 2*

Als inleiding op deze vragen, en tevens als aanleiding voor dit onderzoek zelf is in hoofdstuk 2 een schets gegeven van economisering in de samenleving in het algemeen. Hierin wordt het maatschappelijk kader neergezet voor de latere hoofdstukken en een idee gegeven voor de kenmerken van economisering. Dit gebeurt onder meer door een aantal anekdotes afkomstig uit wetenschappelijke hoek en uit het domein van de overheid. Deze sectoren hebben immers directe relevantie voor de planologie en de ruimtelijke ordening.

In hoofdstuk drie is ingegaan op de eerste van de deelvragen, namelijk de definiëring van economisering. Daarbij worden twee verschijningsvormen onderscheiden, namelijk de groei van het managerialisme en de opmars van de markt. De opmars van de markt is het belangrijkste onderdeel van economisering en kan worden onderverdeeld in de vergroting van het gewicht van economische factoren in beslissingen, en in de verspreiding van bedrijfsmatige en economische manieren van werken naar andere vakgebieden, waar het denken in termen van vraag en aanbod eerder niet of nauwelijks van belang is geweest, zoals in de kunst, maar ook binnen de overheid.

Het geven van een eenduidige definitie is echter niet eenvoudig. Economisering hangt samen met, en is uit te drukken in, termen als individualisering, rationalisering, juridificering en zo nog een aantal. Dat geeft aan dat economisering een containerbegrip is dat zich niet makkelijk in een hoekje laat drukken.

#### *Hoofdstuk 4*

In hoofdstuk vier zijn verschillende theorieën over de opkomst van economisering behandeld; de Globaliseringsthese, het communicatieve handelen van Habermas en de zogenaamde 'derde weg' aanpak. In deze eerste is economisering voornamelijk een aanpassing aan de veranderde omstandigheden van de wereldmarkt. Door globalisering is de concurrentie sterker geworden, en Europa dreigde haar welvaart te verliezen als niet efficiënter kon worden gewerkt. Er is echter kritiek op deze opvatting omdat het onnodig de beslissingsruimte van de politiek zou verminderen. Naast de adaptieve kant zit er dan ook normatieve kant aan de mondialiseringsthese.

Habermas' communicatieve handelen begint met een heel nader uitgangspunt; de cultuur. Hierin wordt gesteld dat de 'oude' gemeenschappelijke basis voor handelingscoördinatie, door middel van communicatief handelen, verleden tijd is, doordat er geen door ieder erkende basis is voor interpretatiekaders op basis van een ideologie. Het is daarom vervangen door de nieuwe gemeenschappelijke basis, namelijk geld. Habermas spreekt hierbij over de 'kolonisering van de leefwereld' en legt daarmee in feite de basis voor wat tegenwoordig 'postmodernisme' wordt genoemd.

De analyse van Habermas laat zien dat hij negatief staat ten opzichte van deze ontwikkelingen. De theorie geeft echter nauwelijks een oplossing hiervoor. Andere ideeën, zoals de 'derde weg' hebben hiertoe wel pogingen gedaan, maar hebben hierbij maar zeer beperkte successen geboekt.

#### *Hoofdstuk 5*

Eén van de onderdelen van economisering is verschuiving van het vertrouwen in de overheid als maatschappelijk coördinator naar een vertrouwen in de markt als coördinatiemechanisme. De vraag rijst dan waarom de markt beter in staat zou zijn de welvaart/ het welzijn te bevorderen dan de overheid. De Public Choice Theory heeft daarop een antwoord en wordt daarom behandeld in hoofdstuk vijf.

De Public Choice Theory is een directe spin-off van de neo-klassieke economische theorie. Veel aannames ervan, zoals nutsmaximalisatie, eigenbelang als drijfveer voor individuen en de gevoeligheid voor prijsveranderingen zijn daar dan ook van overgenomen. Er is echter ook duidelijk geleerd van kritieken op de klassieke theorie, want in tegenstelling daarmee is in de Public Choice het verzamelen van informatie wel een *cost* en is de aanname van volledig rationele agenten verzacht tot een redelijker variant.

De belangrijkste argumenten van de Public Choice Theory voor het uitgangspunt dat de markt als coördinatiemechanisme inherent beter voldoet dan de overheid bestaan uit vier punten namelijk;

1. De invloed van bureaucratie: de 'derde macht' streeft ernaar haar macht zoveel mogelijk uit te breiden. Hierdoor ontstaat budgetmaximalisatie.
2. De invloed van pressiegroepen: Lobby-groepen zorgen ervoor dat bepaalde delen van de maatschappij een grotere invloed op de besluitvorming hebben dan anderen. Hierdoor worden van bepaalde goederen meer geproduceerd dan maatschappelijk optimaal.

3. Het gebrek aan efficiëntie en kennis van de markt: de monopoliepositie die de overheid inneemt betekent dat er geen push is tot innovatie en kostenbesparing. Tevens leidt het gebrek aan kennis van de markt tot verkeerde beslissingen die vaak onvoorziene negatieve gevolgen hebben.
4. De onmogelijkheid van volledige informatie: Het is voor de overheid onmogelijk de voorkeuren van alle individuen te kennen. Maatregelen zijn derhalve altijd een grove kam. Dit geldt ook voor bedrijf-cliënt verhoudingen, maar daarin kan de klant ervoor kiezen naar een ander te gaan die beter aan zijn of haar wensen kan voldoen.

De public Choice Theory pleit er daarom voor de negatieve externaliteiten die het gevolg zijn van imperfecties in de markt niet te bestrijden met regelgeving, maar door ervoor te zorgen dat ze binnen de markt worden geïnternaliseerd. Er is echter nogal wat kritiek te geven op deze werkwijze. Zo zijn de transactiekosten van het internaliseren van externaliteiten erg hoog. Tevens is de visie op de overheid een zeer beperkte; haar taak is immers breder dan het alleen zorg dragen voor een pareto optimale situatie. Ook enkele aannames zijn niet immuun voor kritiek. Bij nadere beschouwing blijken de fundamenteën van de Public Choice daarom op losse grond te zijn gebouwd. Weliswaar legt het vingers op zere plekken, maar als vervangend paradigma kent het teveel nadelen en tekortkomingen.

### *Hoofdstuk 6*

In hoofdstuk 6 wordt het begrip economisering concreet uitgewerkt door te kijken wat in de praktijk van economisering te merken is. Daarbij is ook aandacht zijn voor verschijnselen waarvan de status niet geheel duidelijk is, zoals PPS constructies. Er is in dit hoofdstuk aandacht gegeven aan onderwerpen als economisering en managerialisering, waarbij wordt ingegaan op de kans op, en gevolgen en risico's van outputsturing in de besluitvorming in overheids-setting. Naast de aandacht voor managerialisering komen ook onderwerpen als de grotere aandacht voor de korte termijn bij een bedrijfsmatige aanpak aan bod en is standaardisatie een onderwerp, vooral waar het gaat om de huizenmarkt, en de daarbij op dit moment spelende problemen met betrekking tot betaalbaarheid en nieuwbouwproductie.

Privatisering, deregulering en PPS zijn begrippen die vaak worden geïdentificeerd als passend in het proces van economisering. Dit, zo blijkt, is voor de eerste twee terecht, maar PPS blijkt meer van alle tijden te zijn. Weliswaar betekent het een grotere rol voor marktpartijen in de planning ten opzichte van het traditionele model, maar de reden voor het aangaan van een PPS zijn, nadat de eerste 'herontdekkingshype' voorbij was meer van pragmatische aard dan van ideologisch/normatieve.

Grit geeft in zijn boek 'Economisering als Probleem' veel aandacht aan wat hij noemt de 'ondernemende overheid'. Dit is terecht, want het belichaamt de waarde die er blijkbaar wordt gehecht aan geassocieerd worden met 'de markt'. Een ondernemende overheid die zelf als onderneming te werk gaat loopt echter het risico zich te vervreemden van haar burgers en het vertrouwen dat zij heeft te verspelen. Een calculerende overheid creëert haar eigen eveneens calculerende onderdanen, wat de samenwerking ernstig kan verstoren. Dit proces is nu al zichtbaar bij gemeenten en andere overheden.

*Hoofdstuk 7*

In dit hoofdstuk worden de beleidsstukken VINO/Vinex geevalueerd aan de hand van de Notie van Ruimte. Duidelijk is dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van herverdeling naar een beleid waarin de ruimtelijke ordening in dienst staat van economische groei en dat er met name in de woningbouw enkele van de in hoofdstuk 6 genoemde verschijnselen ook daadwerkelijk optreden. De nadruk op proces betekende een toegenomen flexibiliteit op inhoudelijk gebied, maar ook meer complexiteit en juridische haken en ogen, waarmee het strategisch handelen van Habermas zeker relevant blijkt te zijn. De Notie van Ruimte is dan ook niet onverdeeld positief over de gevolgen van decentralisering en vermarkting van de opgaves waarvoor gemeenten en marktpartijen zich gesteld zagen.

Dezelfde ontwikkeling was zichtbaar in de Nota Ruimte, waarin nog sterker dan de VINO/Vinex de nadruk op economische groei en versterking van de concurrentiepositie aanwezig is. Ontwikkelingsplanologie lijkt hierbij het toverwoord. Toch moet het effect van economisering niet worden overdreven. Het lijkt er op dat de basis van de ruimtelijke ordening deels wordt gevormd door lange termijn-visies, waarin aandacht voor de leefomgeving en ruimtelijke kwaliteit een vaste plek heeft verworven. Er is dan ook eerder sprake van een flinke, maar graduele verschuiving van het zwaartepunt van de ruimtelijke ordening, dan van een volledige vernieuwing.

Als case is het London Docklands project genomen. Dit dient als voorbeeld voor ruimtelijke ordening in een sterk vereconomiseerde arena, waardoor er veel van valt te leren. Duidelijk wordt dat de zeer grote daadkracht die bij het project werd ten toon gesteld werd geëvenaard door een even grote problemen waar het ging om democratie en aandacht voor de lokale bevolking. Belangrijker is echter nog dat het de gevoeligheid laat zien voor veranderende conjuncturele omstandigheden en de gebrekkige kennis van de markt die blijkbaar ook bij marktpartijen een rol speelt. Private planning blijkt geen garantie te zijn voor betere resultaten dan de meer traditionele vormen.

*Hoofdstuk 8*

De conclusies die uit dit onderzoek getrokken kunnen worden zouden kunnen worden samengevat met de volgende woorden. Economisering is een antwoord op, maar ook een oorzaak van veranderende omstandigheden in de samenleving als geheel. Het zou een oplossing moeten bieden voor veel van de problemen die in de jaren '80 begonnen op te spelen, zoals afremmende economische groei en gebrekkige daadkracht bij de overheid, maar slaagt daar maar ten dele in, en veroorzaakt zelf nieuwe problemen. Economisering is zeker binnen de ruimtelijke ordening een soort paardenmiddel, waarvan de bij-effecten wel eens een groter probleem kunnen gaan vormen dan de kwaal. Tegelijk moet worden geconstateerd dat voor de mate van economisering in de praktijk geldt dat de soep veelal minder heet wordt gegeten dan dat hij wordt opgediend.

## **Bijlage**

Bijlage 1, de vijf redenen waaruit de Vrom-raad concludeert dat de mondialiseringstheorie zwak is. Overgenomen uit Vrom-raad, 2001

1 Alhoewel de wereldhandel al decennia sneller groeit dan de wereldproductie, claimen diverse auteurs (Hirst en Thomson 1992, Kleinknecht en Ter Wengel 1996 en Krugman 1996) dat de economieën van vele belangrijke economische staten in de tweede helft van de 19de eeuw in relatieve zin even open waren als heden ten dage.

2 Tevens blijkt dat de snelle groei van de wereldhandel zich heeft afgespeeld tussen, maar vooral binnen drie grote handelsblokken: EU, NAFTA en de moderne versie van Japan's 'Co-prosperity Sphere'. Zo is het aandeel van de Nederlandse import vanuit EU-partnerlanden continu gestegen (van 67% in 1982 tot 74% in 1992). Omdat grote delen van de wereld blijkbaar weinig in het proces van 'mondialisering' zijn betrokken zou daarom beter gesproken kunnen worden van een proces van 'regionale blokvorming'. Zou men, in navolging van Ruigrok en Van Tulder (1995) de economische periferieën van de wereld toedelen aan de drie genoemde handelsblokken (overig Amerikaans continent bij NAFTA, oost-, zuidoost Europa en Noord-Afrika bij de EU en overig Azië bij Japan) dan zou zelfs sprake zijn van een proces van 'triadisering' van de wereldeconomie. Welke van de drie genoemde vormen van groei van de wereldhandel in de toekomst de overhand zal hebben is vooralsnog onduidelijk. Maar de consequenties voor een te ontwerpen ruimtelijke investeringsstrategie zijn groot. Immers, in het geval dat intra-regionale groei de overhand zou hebben, kunnen gemakkelijker coördinerende instituties in het leven worden geroepen en verzorgingsarrangementen gehandhaafd (met als extreme vorm bijvoorbeeld een 'Fort Europa') dan in het geval dat pure 'mondialisering' de motor achter de snelle groei van grensoverschrijdende handel zou zijn. In het laatste geval ontbreken vooralsnog bevoegde coördinerende instanties en is de kans groot op een volledige beleidsconcurrentie. Tevens heeft Van Tulder (1997) aannemelijk gemaakt dat de aard van de groei van de wereldhandel grote gevolgen heeft voor de aard van de te prioriteren infrastructurele investeringsobjecten. Hij wijst er bijvoorbeeld op dat ondernemingen, die in hun jacht op schaalvoordelen overgaan tot (re)centralisatie van produktievestigingen binnen de EU, bijdragen aan een volumedaling van via 'mainports' aangevoerde inputs.

3 Ruigrok en Van Tulder spreken naar aanleiding van een analyse van de 100 grootste ondernemingen ter wereld dat de 'mondiale onderneming' een mythe is. Alle kernactiviteiten blijken gebonden te zijn aan 'national industrial systems' en daarom nagenoeg onverplaatsbaar over landsgrenzen.

4 Sinds het verdwijnen van het socialisme zou het dominante kapitalisme dwingen tot convergentie van ontwikkelingspaden. Deze visie negeert het feit dat markteconomieën noodzakelijkerwijze zijn ingebed in geheel verschillende economische, sociale, culturele en politieke instituties zoals steeds vaker erkend wordt (Hodgson 1996).

5 'Mondialisering gaat om een viertal redenen gepaard met lokalisering:

- Het aandeel van de persoonlijke dienstverlening in de stedelijke produktie is dermate groot geworden dat deze groei een tegenbeweging vormt tegen de stedelijke exporten (was bijvoorbeeld in 1894 in Chicago iets meer dan de helft van alle werkgelegenheid verbonden met de produktie en distributie van elders 'verhandelbare' goederen, in 1995 is dit in Los Angeles nog maar 25%!) (Krugman 1996).

- Het proces van ‘lokalisering’ wordt nog langs een tweede lijn gevoed, namelijk door de enorme toename van ‘lean production’ in combinatie met ‘outsourcing’ volgens de principes van ‘just-in-time’ en ‘just-in-place’ ontstaan regionale, relatief onverplaatsbare netwerken van onderlinge leveringen. Naar de pionier op dit gebied wordt deze organisatievorm ‘Toyotism’ genoemd.
- In samenhang met hetgeen in punt 2 naar voren is gebracht, blijkt dat schaalvoordelen steeds minder intern worden nagestreefd via productie op grote schaal, maar dat deze steeds vaker extern worden gezocht. Dit leidt tot de groei van vaak kleine, 18 onafhankelijke ondernemingen die via een zeer sterke arbeidsdeling en via nauwelijks geformaliseerde kanalen nauwe onderlinge betrekkingen onderhouden en produceren voor ‘niche-markten’, instrumenten maken, software ontwikkelen of gespecialiseerde agrarische diensten verlenen. Meestal is sprake van ruimtelijke clustering in wat genoemd wordt ‘new industrial districts’. Ook al ontstaat dit type districten meestal spontaan, eenmaal volwassen zijn ze relatief onverplaatsbaar. Oorzaken hiervan zijn gelegen in het belang van lokale culturele waarden als conventies en onderling vertrouwen, inbedding van de techniek in lange historische leerprocessen, lokale, culturele instituties en het feit dat kennis voortschrijdt via ‘learning-by-doing’ (Scott 1996, 1997, Storper en Christopherson 1987, Storper 1989, 1992a, 1992b en 1995).
- Alhoewel ‘mondialisering’ ook op cultureel terrein onmiskenbaar is, roept het tegelijkertijd zijn eigen tegenkrachten op. Dit kan leiden tot een versterking van gevoelens van regionale of lokale eigenheid, wat de voedingsbodem kan vormen voor plaatsgebonden werkgelegenheid

**Literatuurlijst:**

1. Ambrose, P. *Urban Process and Power*, Routledge, London, 1994
2. Berselaar, van den, V. *Wetenschapsfilosofie in Veelvoud*, Coutinho, Bussum, 1997
3. Beus, J. de & Vuijsje, F. (Red) *Polieke Economie*, Intermediair, Utrecht, 1987
4. Beus, J. de, *Een primaat van politiek, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de politicologie, in het bijzonder de politieke theorie, de politieke cultuur en hun geschiedenis, aan de Universiteit van Amsterdam 29 juni, UvA, 2001*
5. Boele, C.P. *Geloof in de markt*, Boekencentrum, Zoetermeer, 1998
6. Borderwijk, P. *Markt, Markt en nog eens Markt*, Jan van Arkel, Utrecht, 1997
7. Brownill, S. *Developing London's Docklands, Another Great Planning Disaster?* Paul Chapman Publishing Ltd London, 1990
8. Cammen, van der en Klerk, de, *Ruimtelijke Ordening*, Het Spectrum B.V. Utrecht, 1996
9. Cook, K. & Levi, M. *The Limits of rationality*, The University of Chicago Press 1990
10. Coops, R.H. *et al*, *Van Overheid Naar Markt, theorie, praktijk en analyse*, Sdu, Den Haag, 1995
11. Daemen, H.H.F.M. & Thomassen, J.J.A. *Afstand tussen burgers en overheid*, Samson, Alphen a/d Rijn, 1998
12. Dankbaar & Jonker, *Meer dan overheid en markt; Management in de nieuwe economie*, Koninklijke van Gorcum, Assen, 2001
13. Eijgelshoven P.J. *et al* *Markten en overheid*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 2000
14. Eijgelshoven P.J. *et al* *Milieu tussen markt en overheid*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 2003
15. Ekelund, R.B. & Hebert, R.F. *A History of Economic Theory and Method*, McGraw-Hill, New York, 1991
16. Engelen, E. *De mythe van de markt, waarheid en leugen in de economie*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1995
17. Etzioni, A. *The moral dimension; towards a new economics*. Free Press, New York, 1988
18. Fukuyama, F. *Het einde van de geschiedenis en de laatste mens*, Contact, Amsterdam, 1993

19. Fukuyama, F. "Reflections on the End of history, five years later", in: History and theory 2 Uitgever onbekend, (1995)
20. Frey, B.S. Economics as a Science of Human Behaviour, Kluwe Academic Publishers, Boston, 1992
21. Gier, de, E. De sociologische interventie, Vossiuspers UvA, Amsterdam, 2001
22. Grit, K. Economisering als probleem, Uitgeverij van Gorcum, Assen, 2000
23. Hargreaves Heap, S. Rationality in Economics, Blackwell, Oxford, 1989
24. Helden, G.J. en Jansen, E.P. New public management in Dutch local government, University of Groningen, 2003
25. Huisman, J. Hoezo Marktwerking? *Over de borging van publieke belangen en effectief trajectmanagement bij veranderingen in de marktordering van vitale infrastructuurgebonden sectoren*, Raad voor Verkeer&Waterstaat, 2004
26. Klundert. T van de (red.), Economisering van de samenleving, Centrum voor wetenschap en Levensbeschouwing, Tilburg, 1999
27. Kunneman, H. De waarheidstrechter; een communicatietheoretisch perspectief op wetenschap en maatschappij. Boom Meppel, Amsterdam, 1986
28. Leeuw, F. De en Thiel, S. Van, The performance paradox in the public sector, *Public Performance & Management Review*, Vol. 25 No. 3, March 2002, Sage publications, 2002
29. Lubbers, R.F.M. Economisering is niet alles, speech uitgesproken op ESB conferentie, 1998
30. Ministerie van VROM, NMP+, Den Haag, 1989
31. Ministerie van VROM, Nota Wonen; Mensen, Wensen, Wonen, Den Haag, 2000
32. Ministerie van VROM, NMP4; Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid, Den Haag, 2001
33. Ministerie van VROM, Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, 2001
34. Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling, samenvatting, 2004
35. Nozeman, E.F (redactie) Tussen plan en markt, naar een marktgerichte ruimtelijke ordening, congresverslag, Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam, 1988



36. NRC handelsblad, Het procesdenken van managers berooft de wereld van zijn bezieling, 18 juni 2005
37. Pennington, M. Planning and the political market; *public choice and the politics of government failure*, The Athlone press, London, 2000
38. Pirie, M. Privatization, Wildwood House, 1988
39. Priemus, H. Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting, NETHUR, Utrecht, 2000
40. Quarles van Ufford, P. Thomése, F en verbeek, B. (red) De ideologie van de markt; *De koopman tussen staat en burger*, Coutinho, Bussum, 1998
41. Raad voor Openbaar Bestuur (ROB), De overheid de markt in of uit -prijzen, 1998, publicatie gedownload van [www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl)
42. Rijksplanologische dienst/ VROM, fundamentele herziening WRO; *publiek private samenwerking; risico's en regulering*, 2000
43. Ruimtelijk Planbureau, Een andere marktwerking; *een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid*, 2004
44. Scitovsky, T, Human Desire and Economic Satisfaction, Wheatsheaf Books, Brighton, 1986
45. SER-advies Nota Ruimte en kabinetsreactie, 2004
46. Simon, H.A. From substantive to procedural rationality, Uitgever onbekend, 1976
47. Spit, T. en Zoete, P. Gepland Nederland, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002
48. De Volkskrant, achtergrondartikel *Hedendaagse regenten*, door Marcia Luyten, 20-12-2004
49. De Volkskrant, Eerst privatiseren, dan zeuren, 12 april 2005
50. De Volkskrant, Midelmaat in prozactaal, 16 juli 2005
51. De Volkskrant, Bouwers hebben gemeenten in de tang, 12 augustus 2006
52. Vogelaar, F.O.W. Marktwerking moet! *Enkele kanttekeningen bij een zich snel ontwikkelend dogma* Inaugurele reden Universiteit van Amsterdam, 2000, Amsterdam, Vossiuspers
53. Voogd, H. Methodologie van ruimtelijke planning, Coutinho, Bussum, 1995
54. Voogd, H. Facetten van de planologie, Samson Uitgeverij, Alphen aan de Rijn, vierde druk, 1999

55. VROM-raad, Versterking van de economisch-ruimtelijke structuur van Nederland: economische ontwikkeling en sociale implicaties, UvA, Amsterdam, 2001
56. Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke ordening, Notie van Ruimte, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000
57. Woltjer, J. Consensus Planning; *The Relevance of Communicative Planning theory in Dutch Infrastructure Development*. Ashgate, Aldershot. 2000
58. WRR, Planning als onderneming, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1983
59. WRR, Stad en land in een nieuwe geografie; *Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek*, WRR, 2002
60. WRR, Verkenningen bijdragen normen en waarden, Amsterdam University press 2004,

### Internet referenties

1. Duivestijn en Minderhout, 2005, [http://www.rpb.nl/upload/documenten/rid\\_200506\\_kleur.pdf](http://www.rpb.nl/upload/documenten/rid_200506_kleur.pdf), bezocht op 25 april, 2006
2. Hoppe. 2004, referaat bij lezing van Sveder van Wijnbergen d.d. 18 maart 2004 j.l. bezocht op 3 dec.2005  
[http://www.igs.utwente.nl/archive\\_igs/archive\\_news\\_2004/commentaar\\_bij\\_sveder\\_van\\_wijn.doc/](http://www.igs.utwente.nl/archive_igs/archive_news_2004/commentaar_bij_sveder_van_wijn.doc/)
3. London Docklands Development Corporation. [www.lddc/history.co.uk](http://www.lddc/history.co.uk), Bezocht tussen 28 januari en 2 maart 2006.
4. Ministerie van Financiën, Speech Fortislezing 14 november 2002, [http://www.minfin.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=MFCWD644415CD556F4F1390A5234DF930CCFEX2X63496X](http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_ITEM=MFCWD644415CD556F4F1390A5234DF930CCFEX2X63496X), bezocht op 20 december, 2005
5. Mulder, F. Kanttekeningen bij globalisering Deel II, *Politieke partijen over de plaats van markt en moraal in een liberale samenleving*, [www.geschiedenis.nl](http://www.geschiedenis.nl), bezocht op 5 juli, 2005
6. Nieuwsbank.nl, <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2001/04/26/L001.htm>, bezocht op 08-06-06
7. Ruimtelijk planbureau. [www.rpb.nl](http://www.rpb.nl), bezocht op 27 februari, 2006
8. SenterNovem, DuBo-centrum, <http://www.dubocentrum.nl/nieuws/nieuwsitem.php?recID=555%20>, bezocht op 25 april 2006
9. Studium Generale, lezing van L. Reijnders met de titel 'economisering in het milieu', 1999
10. Verhoest, K. Van Thiel, S. Herstel van het primaat van de politiek: *een vergelijking van de ontwikkelingen in het beleid rond verzelfstandigde organisaties in Nederland en Vlaanderen*, <https://ep.eur.nl/handle/1765/7134>, 2004, bezocht op 12 juni 2006
11. Wikipedia, [http://en.wikipedia.org/wiki/Black\\_Wednesday](http://en.wikipedia.org/wiki/Black_Wednesday), bezocht op 6 maart, 2006.