

Niemand is de baas

Zef Hemel

Vanaf het einde van de oorlog, na alle teleurstelling, bouwde het herrijzende Nederland moeizaam aan zijn eigen toekomst. De horizon lag eerst bij 1980, later bij het jaar 2000. Tot die tijd voerde de Rijksoverheid, gesteund door een eendrachtige samenleving, een krachtige regie: het ministerie van Landbouw zorgde voor de voedselvoorziening; dat van Verkeer en Waterstaat voor droge voeten en nieuwe verbindingen; dat van Volkshuisvesting maakte plannen voor voldoende woningen; dat van Cultuur bouwde en subsidieerde schouwburgen in het hele land, enzovoort. Het inwonertal groeide verrassend snel. Een kindergolf spoelde over de natie; een aanvankelijk vertrekoverschot smolt snel weg, maakte zelfs plaats voor een vestigingsoverschot. Er werd ineens op twintig miljoen Nederlanders gerekend. Gelukkig werd in Slochteren aardgas ontdekt. De grote steden moesten tot een zuinige 'Randstad' worden gedimensioneerd – alles menselijk, gespreid, suburbaan, overzichtelijk, gelijk. Het waren de gloriejaren van de Nederlandse ruimtelijke ordening.

Wie heeft de regie?

Al rond 1980 verschenen er scheurtjes in deze moderne 'welvaartsstaatbenadering', het eerst in de grote steden. Burgers, althans in Amsterdam, kwamen in opstand. Zij eisten vrijheid en wilden dat er beter naar hen geluisterd werd. Achter de langdurige crisis van de jaren zeventig verscheen vervolgens een heel andere, neoliberale agenda. Een andere technologie deed haar intrede: de computer. Ook die verschaftte de babyboomers vrijheid. Het einde van de Bretton Woods-akkoorden, midden jaren zeventig, maakte geldstromen volatiel; er kon nu op grotere schaal geld worden geleend. Burgers werden vrijgevochten consumenten.

De wereld werd ook groter. Na de val van de Muur in 1989 verdubbelde Europa zelfs. Japan en Korea kwamen opzetten, later China, de BRIC-landen. Transportkosten daalden. Door de komst van het internet werd alles ineens open, toegankelijk, globaal. De centrale overheid deed een stapje terug; 'lagere' overheden emancipeerden; de provincie moest op zoek naar een nieuwe rol; privaat werd brutaal, roerde zich en beschikte ineens over heel veel geleend geld. Er moest anders worden gewerkt. Meer op basis van gelijkwaardigheid. Marktwerking werd het nieuwe toverwoord. Er ontstond 'bestuurlijke spaghetti'. Vanaf dat moment vroegen partijen zich vertwijfeld af: wie heeft hier de regie? Projectmanagers verdreven de planologen.

Toen, in 2008, volgde opnieuw een crisis. Nog steeds zoeken sommige instanties een antwoord op de vraag wie eigenlijk de regie heeft. Al dertig jaar verlangen ze naar duidelijke leiding in hun 'gebiedsontwikkeling' en ze kijken dan verwachtingsvol naar de overheid. Het houvast dat ze daar zoeken is begrijpelijk, want dat waren ze zo gewend. Maar de wereld is veranderd. Van Manuel Castells hebben ze waarschijnlijk nog nooit gehoord. Eind jaren negentig verscheen zijn trilogie *The Information Age. Economy, Society and Culture*. In niet minder dan 1482 bladzijden beschreef de Catalaanse socioloog de opkomst van de mondiale netwerksamenleving.¹ Die zou zich anders gaan organiseren dan de naoorlogse, industriële.

Wat zich binnen de nieuwste productieprocessen afspeelde, zou weldra de hele samenleving doordringen. Namelijk, stelde hij, het opereren in netwerken: relatief open systemen die de hele wereld omspannen. In netwerken is niemand meer de baas, de complexiteit en de wederzijdse afhankelijkheid zijn daarvoor te groot. Het gaat om een richtingloze wereld. Bijna twintig jaar later is deze mondiale netwerksamenleving een feit.

Lokaal en regionaal

Binnen de overheid lijkt het Rijk nog het minst van deze nieuwe realiteit doordrongen. De noodzaak van verdere decentralisatie van bevoegdheden en budgetten wordt daar nog altijd onvoldoende gezien. Het kost daardoor moeite de samenwerking binnen de netwerken gestalte te geven. Dwang werkt niet meer. Een plan presenteren evenmin, ook omdat het nooit zal worden uitgevoerd. Nieuwe figuren doen hun intrede. Een 'deltacommissaris' is trots op het door hem bereikte resultaat, ook al kostte het hem veel gepalaver; in Groningen gaat na de aardgasbevingen een nationale coördinator monter aan de slag. Nieuwe planfiguren moeten lagere overheden aansporen om door het Rijk geformuleerde doelen te halen; inspecteurs zien toe op de implementatie. Er zijn stimuleringsfondsen, beurzen. Ministers reiken rijksprijzen uit. Rijksambtenaren entameren publieksdebatten en organiseren arena's (#jaarvanderuimte, #agendastad). De nieuwste daad is die van de *challenges*: lagere overheden en private partijen worden uitgedaagd om inzendingen te doen op doelen die het Rijk formuleert, keurig uitgezet binnen de lijnen van het Koninkrijk. Denk aan 'Challenge Stad van de toekomst' van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De grondtoon is nog altijd paternalistisch. De Rijksoverheid probeert nationale agenda's te maken en wil andere partijen door haar hoepel laten springen. Als echter niemand meer de baas is, is ook de Rijksoverheid niet meer als eerste aan zet. Er zit niets anders op dan verder te decentraliseren.

Decentraal betekent lokaal en regionaal. En daar, op lokaal niveau, de invloed ondergaan van de mondiale netwerken. Dit is de nieuwe werkelijkheid die door de Amerikaanse journalist Robert Kaplan in 1996 als economie werd vergeleken met een bazaar: informeel, flexibel, gericht op de korte termijn, relatief stuurloos, labyrintachtig, chaotisch, autoritair noch democratisch, zwak geleid – een wereld waarin het erop aankomt de juiste connecties te hebben.² Later zag de Amerikaanse politicoloog Benjamin Barber de nieuwe lokale werkelijkheid positiever. Hoe zwakker de staat, schreef hij, hoe sterker de steden. In *If Mayors Ruled the World* (2013) hield hij een gepassioneerd pleidooi voor verdere decentralisatie.³ Hij stelde zich een wereld voor waarin individuele steden pragmatisch opereren rond alledaagse vraagstukken die burgers aangaan. Door in stedelijke netwerken voortdurend van elkaar te leren en te denken in wederzijdse afhankelijkheden, zouden steden veel beter in staat zijn in de behoeften van mensen te voorzien. Burgers, stelde hij, willen vooral oplossingen voor concrete problemen dicht bij huis. Daar ook wortelt de democratie.

Zijn pleidooi lijkt veel op dat van Murray Bookchin, die in 1992 voorstelde een soort 'urban commons' te organiseren, bestaande uit federatieve netwerken van gemeenteraden die gezamenlijk hun eigen problemen oplossen. 'Op deze wijze vloeit de macht van onderop in plaats van van bovenaf (...).'⁴ Barber noemt Bookchin niet, maar David Harvey zou er later veel aan refereren.⁵ De neomarxist Harvey geloofde ook dat, na de enorme golf van privatiseringen, buitensluitingen, bewakingen en overheidscontroles die hij waarnam en die volgens hem een grotere ongelijkheid beoogden, het nog steeds mogelijk is om aan een sociale en rechtvaardige wereld te werken door een radicale decentralisatie zoals Bookchin die voorstelde.

De door Barber opgevoerde figuur van de burgemeester als de belichaming van de 'urban commons' werd door Harvey en veel anderen (onder wie Rem Koolhaas) overigens een gruwel gevonden: zo'n burgemeester representeert uiteindelijk toch het establishment en is dikwijls een zwakke, tamelijk machteloze figuur. Inmiddels zijn door mensen als Van Reybrouck en Bregman voldoende alternatieven aangedragen: burgertoppen, G1000, platforms, stedenconferenties.⁶ Regie op lokaal niveau hoeft dus niet per se door een burgemeester te worden gevoerd.

Macht van onderop

Hoe dan ook wordt het lokaal. Daarover bestaat weinig twijfel meer. Als informatietechnologie de grote drijfveer is achter de netwerkvorming, dan zal de macht zelfs nog meer naar het lokale verschuiven. De komst op afzienbare termijn van een Internet of Things (IoT)⁷ maakt het allemaal nog oncontroleerbaarder. Jeremy Rifkin voorspelt zelfs het begin van het einde van het kapitalisme en, als vervanging, de komst van de 'collaborative commons'.⁸ Energie is er binnenkort in overvloed, transportkosten dalen naar nul. Zijn 'commons' lijkt verdacht veel op die van Bookchin en Harvey. Maar wie voert daar de regie? Rifkin: niemand. Net als het internet geen bazen kent, kent ook de mondiale netwerksamenleving, en daarmee de nieuwe wereld van de gebiedsontwikkeling, geen leiders meer. Burgers komen uiteindelijk aan de macht. Markten worden nu al door consumenten bepaald, alles is daar vraaggestuurd. Trouwens, consumenten reageren hoogstwispelurig. Een bedrijf dat niet permanent naar zijn klanten luistert, is tegenwoordig reddeloos verloren. Datzelfde geldt in toenemende mate voor overheden. De macht komt nu van onderop. De socioloog Hans Boutellier spreekt van een 'improvisatiemaatschappij'.⁹ Dat is een maatschappij van 'small worlds in a big society'. Zo'n samenleving, meent hij, beweegt als een zwerm spreuwen. Er is wel structuur, maar die verandert voortdurend en wordt zeker niet door regisseurs of leiders bepaald. Jazzimprovisatie is een betere metafoor. Zulke vrije vormen van musiceren horen bij een dergelijke gevaarlijke, van onderop georganiseerde wereld.

Er lijkt dus niets anders op te zitten dan te gaan samenwerken en improviseren. Die samenwerking krijgt dan wel gestalte van onderop. In die zin is het beeld van de bazaar nog niet zo gek. Maar Boutelliers metafoor van jazz is misschien nog aansprekender. Wat we het beste kunnen doen in deze verwarrende situatie, schrijft hij, is leren improviseren, ons sterker richten op de buitenwereld, een helder thema kiezen, niet te veel kaders stellen, experimenten toelaten, lichte vormen van leiderschap introduceren, ons eigen instrument goed bespelen, dialogen voeren, fysiek contact organiseren, plezier beleven aan het samenspel met anderen.

Lichte vormen van leiderschap in de nieuwe gebiedsontwikkeling lijken nog tamelijk zeldzaam. De eerdergenoemde voorbeelden van sturing door de Rijksoverheid kunnen nauwelijks als licht worden bestempeld. Licht worden ze pas als ze op lokaal niveau worden geïntroduceerd. Maar wat bijvoorbeeld in Almere de afgelopen jaren rond organische gebiedsontwikkeling is bereikt, kan evenmin als licht worden aangeduid. Daar is juist sterk van bovenaf gestuurd. Wat zijn dan lichte vormen van leiderschap in een improvisatiesamenleving? Boutellier zegt dat de regisseur hier is vervangen door iemand die vooral de ruimte van de anderen krijgt om bescheiden maar noodzakelijke dingen te doen ten behoeve van de groep. Een rol die bovendien kan wisselen en kan worden overgedragen aan een ander. Iemand, licht hij toe, moet nu eenmaal het thema kiezen; iemand ook moet het tempo aangeven; en iemand moet uiteindelijk met een hoofdknikje aangeven wanneer het spel begint en eindigt.

Zover zijn we nog lang niet. De wereld van het bouwen en de ruimtelijke ordening geldt als weinig vernieuwend. Binnen het grotere domein van de economie staat ze zelfs te boek als conservatief. Drie veranderingen zijn de komende jaren daarom nodig:

- 1 De Rijksoverheid moet verder decentraliseren, ook het geld, de budgetten. De provincies moeten de lokale overheden meer ruimte geven, minder bevoogdend willen zijn.
- 2 Er zullen nieuwe samenwerkingsverbanden moeten komen op lokaal en regionaal niveau die elkaar aanvullen en zo nodig corrigeren. Nu nog worden te veel deals gesloten in achterkamertjes tussen een beperkt aantal partijen. De samenwerkingsverbanden moeten opener zijn en sterk van onderop gedicteerd, juist niet van bovenaf.
- 3 Een andere houding van alle betrokkenen is nodig: een houding van luisteren, aanpassen, improviseren en experimenteren.

Mediation

Zeker, de verschillen tussen steden en regio's zullen hierdoor groter worden. Dat is nu eenmaal de consequentie van regionalisering en globalisering. De duivel schijt op de grootste hoop. Dat betekent dat de knooppunten in de netwerken aanzienlijker en belangrijker zullen worden, meer de haarvaten dienend. Het is het patroon van de hoge top, de smalle taille en de heel lange staart. Grotere verschillen zullen op weerstanden stuiten, zeker in het egalitaire Nederland. De vluchtigheid van alles zal ongemakkelijk overkomen. Mensen zoeken nu eenmaal stabiliteit. Daar staat tegenover dat het gelijkmatige Nederland spannender zal worden, gevaarlijker ook, interessanter.

Regisseren in een dergelijke complexe wereld wordt een kwestie van balanceren, behendig modereren. De baas spelen kan in ieder geval niet meer. Zelfs de weg wijzen wordt lastig. Duiden kan nog wel. Er is ruimte voor wijsheid, minder voor overtuiging. Mediation als bemiddeling zal algemener worden, maar dan alleen na het maken van fouten. En die zullen er volop worden gemaakt. De kunst van het modereren komt neer op het betrekken van zo veel mogelijk mensen, hen uitnodigen, laten spreken. Dat zal allerm minst eenvoudig zijn. Er zal hard moeten worden gewerkt aan een inclusieve samenleving. Echter, de beloning zal zijn: collectieve intelligentie, mits alle feedback wordt geaggregeerd. Die betrokkenheid en intelligentie vereisen een open planning. Dat is een regionale planning die alle mensen met hun dagelijkse besommeringen actief betreft bij het toekomstdenken, hen activeert, mobiliseert. Niet de professionals moeten de regie voeren, maar de burgers. Zij bepalen de richting waarin we als samenleving bewegen. En dat is goed. Kevin Kelly geeft in *Out of Control* (1994) daarvoor de natuurlijke wetten, in ecosystemen opgeslagen: zorg voor diversificatie, denk gedecentraliseerd, begin klein, groei door te delen, zorg voor kleine revoluties, cultiveer succes, eer uw fouten, probeer niet alles in evenwicht te houden en streef niet slechts één doel na.¹⁰

Zef Hemel is hoogleraar grootstedelijke vraagstukken (Wibautleerstoel) aan de Universiteit van Amsterdam. Tevens is hij verbonden aan de Amsterdam Economic Board.

- 1 Manuel Castells, *The Information Age. Economy, Society and Culture. Part I, II and III*, Oxfors: Blackwell Publishers, 1996.
- 2 Robert Kaplan, *Reis naar het einde der aarde*, Amsterdam: het Spectrum, 1997.
- 3 Benjamin Barber, *If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven/London: Yale University Press, 2006.
- 4 Murray Bookchin, *Urbanization without Citizens. The Rise and Decline of Citizenship*, Montreal/New York: Blackrose Books, 1992.
- 5 David Harvey, *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*, London/New York: Verso Books.
- 6 Rutger Bregman, *Gratis geld voor iedereen. En nog vijf grote ideeën die de wereld kunnen veranderen*, Amsterdam: De Correspondent, 2014. David van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij, 2013.
- 7 IoT houdt in dat systemen, netwerken en sensoren verbonden worden en met elkaar kunnen communiceren. Zijn informatietechnologie, logistieke systemen en energienetwerken eenmaal aan elkaar gekoppeld, dan tenderen de marginale kosten van producten en diensten naar nul.
- 8 Jeremy Rifkin, *The Zero Marginal Cost Society. The Internet of Things, The Collaborative Commons & The Eclipse of Capitalism*, New York: Palgrave, 2014.
- 9 Hans Boutellier, *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Meppel: Boom Lemma uitgevers, 2011.
- 10 Kevin Kelly, *Out of Control. The New Biology of Machines, Social Systems, and the Economic World*, New York: Basic Books, 1994.