Delft University of Technology

Op zoek naar een verbeeldend utilisme

Besluitvormingsinstrumenten voor bestuurders en burgers bij beeldbepalende projecten

Mouter, N.; Pelzer, P

DOI
10.5553/Bk/092733872021030001002

Publication date
2021

Document Version
Final published version

Published in
Bestuurskunde

Citation (APA)
Mouter, N., & Pelzer, P. (2021). Op zoek naar een verbeeldend utilisme: Besluitvormingsinstrumenten voor bestuurders en burgers bij beeldbepalende projecten. *Bestuurskunde*, (1), 18-30. https://doi.org/10.5553/Bk/092733872021030001002

Important note
To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy
Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

This work is downloaded from Delft University of Technology.
For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.

Op zoek naar een verbeeldend utilisme

Besluitvormingsinstrumenten voor bestuurders en burgers bij beeldbepalende projecten*

Niek Mouter & Peter Pelzer

Soms worden dromen werkelijkheid, maar er zijn ook vele voorbeelden waarin manische ideeën voor beeldbepalende projecten uitmonden in fiasco's. Hoe vind je in de plan- en besluitvorming over beeldbepalende projecten het juiste evenwicht tussen het temmen van manische mechanismen die ervoor zorgen dat deze projecten falen en het ontketenen van manische mechanismen die nodig zijn om deze projecten te realiseren? Dit artikel probeert deze vraag te beantwoorden door te onderzoeken hoe het temmen van de manie (door welvaartseconomische analyse) en het juist ontketenen van visie en ambitie (door verbeeldingskracht) op een betere manier gecombineerd kunnen worden. We noemen dit een zoektocht naar een 'verbeeldend utilisme' en stellen drie randvoorwaarden op waaronder deze aanpak kan werken: (1) meer aandacht voor incrementele en minder tastbare projecten, (2) een andere waardering en geschiedschrijving die individuen minder centraal stelt en ook waardeert wat niet gebouwd is, en (3) een sterkere verweving tussen het ontwerpproces en een welvaartseconomische benadering.

1. Introductie

Zolang er steden bestaan, worden er beeldbepalende projecten gebouwd. Soms worden deze projecten zeer succesvol. Denk aan de Erasmusbrug of de Eiffeltoren. Wanneer zo'n project succesvol is, kan het nieuwe bewoners en bezoekers aantrekken en kan het positieve gevoelens van identiteit en trots onder de bevolking losmaken. Vaak staan het geloof, de tomeloze inzet en de overredingskracht van één of meerdere personen aan de basis van zo'n project. Zonder de manie van Riek Bakker was de Erasmusbrug er misschien wel nooit geweest. Aan de andere kant zijn er vele voorbeelden waarin ideeën voor beeldbepalende projecten uitmonden in fiasco's, zoals wanneer het project wordt gerealiseerd tegen veel te hoge kosten of de beloofde successen uitblijven – neem het al jaren leegstaande kasteel van Almere (Verheul, 2012). Ook hier zijn er legio verhalen van manische bestuurders en architecten die alles in de strijd gooien waarna zij de stad of het land opzadelen met hoge kosten (Cantarelli, Flyvbjerg, van Wee & Molin, 2012). Hoe vind je in de plan- en besluitvorming over beeldbepalende

* Dr. mr. N. Mouter is verbonden aan Faculteit Technische Bestuurskunde en Management van de Technische Universiteit Delft. Dr. P. Pelzer is verbonden aan de Urban Futures Studio en de afdeling Human Geography and Spatial Planning van de Faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht.

Bestuurskunde 2021 (30) 1
doi: 10.5553/Bk/092733872021030001002

projecten het juiste evenwicht tussen het temmen van manische mechanismen die ervoor zorgen dat deze projecten falen en het ontketenen van manische mechanismen die nodig zijn om deze projecten van de grond te krijgen?

Dit artikel probeert deze vraag te beantwoorden door twee perspectieven op beeldbepalende projecten naast elkaar te zetten: het utilisme en de verbeelding. We bespreken literatuur over de twee perspectieven en verkennen hoe deze perspectieven elkaar zouden kunnen versterken om plan- en besluitvorming rond beeldbepalende projecten te verbeteren. Utilisme is een ethische stroming die de morele waarde van een handeling afmeet aan de bijdrage die deze handeling levert aan het algemeen nut (de welvaart) van mensen. Wanneer een beeldbepalend project per saldo de bevolking gelukkiger maakt, dan zou dit project volgens de utilist moeten worden gerealiseerd. Verbeelding definiëren we als: de handeling waarbij concepten worden gevormd die (nog) niet ervaarbaar zijn door onze zintuigen.[1] De toekomst bestaat weliswaar niet, maar wordt altijd wel gepresenteerd in het nu. Anders kun je immers nooit beleid of plannen maken. Hoe die presentatie plaatsvindt, daar gaat de verbeelding over. Mensen die dat goed kunnen, hebben verbeeldingskracht. Volgens Rijksbouwmeester Floris Alkemade zijn dit bijvoorbeeld wetenschappers en kunstenaars (Alkemade, 2020). In dit artikel bespreken we eerst het nut van het beoordelen van beeldbepalende projecten vanuit een utilistisch perspectief, aan de hand van instrumenten die een afgewogen besluitvorming (kunnen) dienen. Daarna bespreken we het belang van verbeelding en tot slot verkennen we hoe die twee perspectieven samen te brengen zijn.

2. Het nut van het utilistische perspectief op beeldbepalende projecten

Beeldbepalende projecten kunnen een stad een enorme impuls geven. Het Guggenheim Museum gaf Bilbao bijvoorbeeld een enorme boost. Beeldbepalende projecten zijn echter niet altijd alleen bedoeld om een impuls te geven aan de stad waarin ze worden ontwikkeld, maar ze kunnen ook fungeren als monument voor de initiatiefnemers. Bestuurders hebben jarenlang hard gewerkt om naar boven te komen in de politieke partij en hebben in weer en wind flyers uitgedeeld om stemmen te winnen. Nu zijn ze wethouder of minister en willen zij graag hun stempel drukken. In de literatuur is vooral veel bekend over de manische drijfveren van bestuurders om beeldbepalende projecten te bouwen. Het voordeel van het nemen van een positief besluit over een beeldbepalend project is dat het de kans vergroot om als politicus de geschiedenisboeken te halen (Mouter, 2013). Een dergelijk project maakt voor een politicus tastbaar dat al de moeite om de positie te bereiken niet voor niets is geweest.

In de klassieker 'Rationality and Power' van Bent Flyvbjerg (1998) wil Marius Andersen, de burgemeester van Aalborg die ook wel 'Bus Marius' werd genoemd, een busstation in het centrum bouwen dat als een 'standbeeld' voor hemzelf zou

1 Deze definitie komt van Wytske Versteeg (persoonlijke communicatie).

kunnen fungeren. Geert Dales liet ook duidelijk merken dat hij blij was om de geschiedenisboeken in te gaan als de wethouder die besloten had om de Noord/Zuidlijn aan te leggen (Soetenhorst, 2012, p. 149): 'ik wil ook nog aan u zeggen, weet u wat zo mooi is, dat ik de wethouder mag zijn die dit voor Amsterdam mogelijk maakt.' Een geïnterviewde politicus in het onderzoek van Mouter (2016) stelt dat in zijn regio de mensen zich altijd zullen blijven herinneren dat hij een project mogelijk heeft gemaakt. Een andere geïnterviewde politicus uit dit onderzoek stelt dat als je hem 'googelt' je de projecten ziet die hij mogelijk heeft gemaakt. De voorkeur van politici voor fysieke (beeldbepalende) projecten komt voort uit de zichtbaarheid en de tastbaarheid van de projecten (Mouter, 2016). Een politicus komt niet in de canon van de ruimtelijke ordening omdat hij of zij iets níét gedaan heeft. Met andere woorden: de kans om geschiedenis te schrijven is een belangrijke brandstof voor politici om manische projecten te instigeren en te realiseren.

Bestuurders hanteren verschillende strategieën om stakeholders warm te maken voor hun droomproject (Engelen, 2011): het inzetten van een prominente 'trekker', het bouwen van een futurologische maquette, het produceren van een glanzende brochure en een website die alles nog eens virtueel verdubbelt. Een ander belangrijk overtuigingsmiddel dat bestuurders inzetten, is het gebruik van rationaliseringen (bewust of onbewust voorwenden dat een redenering is gebaseerd op rationele argumenten). Rationaliseringen heeft men nodig om het besluit te legitimeren aan andere politici, belangengroepen en de kiezer (Mouter, 2013). Deze rationaliseringen nemen vaak de gedaante aan van onderzoeken die moeten aantonen dat het voorgenomen besluit het juiste is: de kennis staat in dienst van het besluit in plaats van andersom (Engelen, 2011). De onderzoeken zijn vaak niet gericht op het beter begrijpen van de werkelijkheid of om de voor- en nadelen van een prestigeproject zo onafhankelijk mogelijk te beoordelen, maar men doet er wel alles aan om deze schijn op te houden (Flyvbjerg, 1998; Soetenhorst, 2012). Het onderzoek is er duidelijk op gericht om uitkomsten te produceren die positief zijn over het prestigeproject.

Is het erg dat bestuurders dit soort onderzoeken laten uitvoeren om hun prestigeproject een stapje dichterbij te brengen? Aan de ene kant kun je zeggen dat zowel de coalitie als de politieke oppositie het volste recht hebben om onderzoeken te laten uitvoeren die hun standpunten ondersteunen. Maar er zijn ook voldoende redenen te noemen die de stelling ondersteunen dat dit wel een probleem is. Wanneer onderzoek alleen is uitgevoerd om een voorgenomen besluit te rationaliseren, dan kan dit de geloofwaardigheid van de politiek aantasten (Kain, 1990; Pielke, 2007). Nicolaisen (2012) ziet als negatief effect dat de regering volksvertegenwoordigers voor*liegt* in plaats van voor*ligt*, indien zij gekleurd onderzoek gebruiken om projecten beter te laten lijken dan ze zijn, waardoor de kans bestaat dat volksvertegenwoordigers voor een project stemmen, terwijl zij tegen het project hadden gestemd indien aan hen neutrale informatie was gepresenteerd. Flyvbjerg vindt het problematisch wanneer uit onderzoek lijkt te volgen dat het verstandig is om positief over het project te beslissen, maar de werkelijke effecten

Bestuurskunde 2021 (30) 1
doi: 10.5553/Bk/092733872021030001002

van het project negatief zijn: 'there is considerable evidence to indicate that Aalborgs overall situation would have been better when the Aalborg project had not been implemented at all. It can well be argued that the project has actually helped worsen the very situation it was supposed to have improved' (Flyvbjerg, 1998, p. 224). Met andere woorden: in Aalborg ging de verbeeldingskracht met een bestuurder op de loop, en werd het bijkans een manie. De kracht van verbeelding, iets voorstelbaar maken dat er nog niet is, kan dus ook een keerzijde hebben. Bus Marius uit Aalborg staat hierin niet alleen. De toenmalige wethouder Joop den Uyl zag een snelweg dwars door Amsterdam helemaal zitten: de modernistische verbeelding in optima forma. Met de kennis van nu is het een zegen dat dit modernistische toekomstbeeld geen werkelijkheid werd.

Een manische bestuurder met een sterke visie kan een onmisbare factor zijn om de toekomst naar het nu te brengen. Dat gebeurt echter ook op meer systematische en gerationaliseerde manieren, zoals met scenario's en gevoeligheidsanalyses. Hierbij wordt vaak niet één optie gepresenteerd, maar de voor- en nadelen van verschillende scenario's. Het bekendste afwegingsinstrument voor grote projecten is vermoedelijk de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Na de grote kostenoverschrijdingen van de Betuwelijn en de HSL-Zuid en de suggestie dat onderliggende onderzoeken gekleurd waren, werd deze verplicht gesteld bij de beoordeling van fysieke infrastructuurprojecten.

3. De maatschappelijke kosten-batenanalyse als antistof

Een MKBA is een operationalisering van het utilisme (Van Wee, 2012). De MKBA probeert te meten of een project een positieve dan wel een negatieve bijdrage aan de welvaart van Nederland levert. Het gaat hier niet alleen om financiële kosten en baten, maar ook om maatschappelijke effecten, zoals effecten van een project op geluidsoverlast of natuur, die inwoners van Nederland van waarde vinden. Er is een verplichting om de maatschappelijke kosten en baten door te rekenen voor meerdere scenario's van economische groei.

Een sterk punt van de MKBA is dat de studie moet worden uitgevoerd op basis van een gestandaardiseerde leidraad (Romijn & Renes, 2013). Deze standaardisatie vernauwt de ruimte voor ambitieuze voorvechters van een project om de uitkomsten te beïnvloeden. Nog belangrijker is dat de mate waarin de uitvoerder de leidraad heeft opgevolgd en de veronderstellingen die in de MKBA zijn gemaakt, worden gecontroleerd in een second opinion wanneer het project mede is gefinancierd vanuit de rijksoverheid (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2018). Alleen al het idee dat er een second opinion uitgevoerd zal worden, helpt uitvoerders van MKBA's om hun rug recht te houden als de opdrachtgever onrealistische aannames aanlevert of vraagt of het niet mogelijk is om aannames aan te passen (Mouter, 2012). De uitvoerder kan makkelijker aangeven dat het maken van bepaalde aannames onverstandig is, omdat deze uiteindelijk in de second opinion zullen worden afgekeurd. De Zuiderzeelijn, het idee om een magneetzweefbaan tussen Groningen en de Randstad aan te leggen, was het eerste beeld-

bepalende projectinitiatief dat sneuvelde door een extreem negatieve MKBA. Jarenlang leek het erop dat dit project kon rekenen op een politieke meerderheid, maar een te negatieve MKBA (Ecorys, 2006) zorgde ervoor dat het sentiment draaide met een negatief besluit tot gevolg (Mouter, 2015).

Uit interviews met Kamerleden, oud-bewindspersonen en topambtenaren blijkt dat de MKBA een geliefd instrument is onder Nederlandse politici (Mouter, 2017). Zij vinden dat de MKBA het planningsproces professionaliseert. Het instrument kan worden gebruikt om projecten te optimaliseren (Eliasson & Lundberg, 2012). Uit Zweeds onderzoek blijkt dat de resultaten van de MKBA ook de adviezen van ambtenaren aan de politiek beïnvloeden (Eliasson & Lundberg, 2012; Eliasson, Börjesson, Odeck, & Welde, 2015; Bondemark, Sundbergh, P, Tornberg, & Brundell-Freij, 2020). Daarnaast zorgt een MKBA voor een scherper politiek debat. Politici moeten scherper argumenteren als zij positief willen besluiten over een project met een negatieve MKBA. Bij een negatieve MKBA komen voorstanders niet weg met argumenten als: 'dit project is goed voor het land'. De MKBA zorgt ervoor dat het transparanter moet worden waarom een politicus een project toch wil, ondanks een negatieve MKBA (Mouter, 2017). Tot slot zorgt de MKBA er volgens politici voor dat de meest idiote projecten niet doorgaan.

Beperkingen van de MKBA

De MKBA is misschien een ideaal instrument om manische politici te temmen die blind van ambitie een prestigeproject door de besluitvorming willen duwen, maar verschillende wetenschappers wijzen ook op de beperkingen van de MKBA. Een inherente beperking is dat effecten zoals gevoelens van identiteit en trots en imago-effecten moeilijk in geld kunnen worden uitgedrukt en in het beste geval als een plus, een min of een vraagteken in de MKBA-tabel terugkomen (Mackie & Preston, 1998). Het politieke en publieke debat concentreert zich bovendien voornamelijk op het eindsaldo van de MKBA, waardoor effecten die niet in het saldo zitten, dreigen weg te vallen in de besluitvorming. De zwakke positie van lastig in geld uit te drukken effecten is vooral problematisch als het doel van beleidsmakers juist is om deze effecten te optimaliseren. Dit geldt bijvoorbeeld voor infrastructuurprojecten waarvan de initiatiefnemers hopen dat die door de bijzondere esthetiek een icoon worden. De MKBA en het utilisme bieden dus nuchterheid, maar door de zwakke positie van esthetiek en iconische waarde bestaat het risico dat inmiddels iconische projecten als de Erasmusbrug waren 'doodgerekend' en niet gerealiseerd zouden worden.

Een ander kritiekpunt op de MKBA is dat effecten van overheidsbeleid worden gewaardeerd op basis van keuzes die mensen als consument maken met hun eigen inkomen (Mouter, Koster & Dekker, 2021). De MKBA veronderstelt dat de manier waarop Nederlanders effecten van overheidsbeleid waarderen, kan worden afgeleid vanuit keuzes die zij maken met hun private middelen. Het gaat hier bijvoorbeeld om keuzes die zij maken in de supermarkt, bij het kopen van een huis of vanuit hypothetische keuzes in experimenten waarin aan Nederlanders

Bestuurskunde 2021 (30) 1
doi: 10.5553/Bk/092733872021030001002

wordt gevraagd hoeveel euro zij over zouden hebben voor het in stand houden van een publiek goed zoals een natuurgebied. Geheel in lijn met de New Public Management-filosofie reduceert de MKBA de burger tot een klant van de overheid en de overheid tot een instantie die marktwerking faciliteert en voor ongewenste (externe) effecten corrigeert (Tresch, 2014). Wetenschappers betogen dat betalingsbereidheid mogelijk geen goede benadering is om overheidsbeleid te waarderen, omdat afwegingen die individuen maken tussen private middelen en private goederen, kunnen afwijken van de manier waarop dezelfde individuen vinden dat de overheid (namens hen) afwegingen moet maken tussen publieke middelen en publieke goederen (Sagoff, 1988; Ackerman & Heinzerling, 2004). Recente onderzoeken leveren empirisch bewijs dat afwegingen die individuen met hun private middelen maken, niet overeen hoeven te komen met de manier waarop individuen vinden dat de overheid (namens hen) afwegingen moet maken met publieke middelen (Mouter, van Cranenburgh & van Wee, 2017; 2018).

4. Participatieve Waarde Evaluatie: een verbreding van het utilisme

Diverse planologen stellen dat normatieve ideeën van burgers over hoe de stad van de toekomst eruit zou moeten zien het onderspit delven in de MKBA, omdat burgers dit soort voorkeuren niet kunnen uiten in de keuzes die zij als consument maken, zoals bij het kopen van een huis (Mouter et al., 2021). Dit probleem van de MKBA kan worden opgelost door burgers effecten te laten waarderen in een andere context, zoals de context waarin het daadwerkelijke overheidsbesluit wordt genomen (Mouter et al., 2021). Mouter et al. (2021) ontwikkelden de Participatieve Waarde Evaluatie (PWE)[2] om dit probleem op te lossen. In een PWE worden burgers als het ware op de stoel van de bestuurder gezet.

De keuzesituatie van de bestuurder wordt in een PWE nagebootst in een online omgeving. Burgers krijgen keuzeopties te zien, inclusief effecten van de optie. Ook krijgen ze een beperking van de opties te zien (ze kunnen niet alles kiezen). Vervolgens wordt er aan hen gevraagd om een advies te geven. De keuzes van de burgers worden geanalyseerd met een gedragsmodel, waarna de maatschappelijke meerwaarde van elke optie kan worden bepaald. Ook is het mogelijk om gevoeligheidsanalyses te doen (Mouter et al., 2021): wat gebeurt er met de maatschappelijke waarde als we aannemen dat de kosten twee keer zo hoog worden? PWE is net als de MKBA een operationalisering van het utilisme met als belangrijkste verschil dat de effecten van een overheidsproject door burgers worden gewaardeerd vanuit de fictieve stoel van een bestuurder en niet vanuit de keuzes die zij maken in de supermarkt of in de huizenmarkt, zoals bij een MKBA gebruikelijk is. Burgers waarderen (effecten van) overheidsbeleid niet (alleen) als klant van de overheid, maar (ook) als co-producent van beleid en als 'mede-eigenaar' van de overheid. Zij krijgen de kans om aan te geven welke publieke waarden belangrijk zijn in de overheidsbesluitvorming en hoe deze moeten worden geprioriteerd.

2 Zie www.tudelft.nl/pwe voor meer informatie over dit instrument.

PWE sluit ook goed aan bij de oproep in de planningsliteratuur om burgers een actieve rol te geven in besluitvorming rond ruimtelijke en transportprojecten (Banister, 2008; Handy, 2008).

PWE voor de Vervoerregio Amsterdam
In 2017 werd voor de Vervoerregio Amsterdam de eerste PWE uitgevoerd om voorkeuren van inwoners over (effecten van) stedelijke infrastructuurprojecten vast te stellen (Mouter et al., 2021). In de PWE moesten respondenten de Vervoerregio adviseren over de besteding van een budget van 100 miljoen euro. Respondenten konden dit bedrag besteden aan zestien transport-gerelateerde projecten die samen ongeveer 400 miljoen euro kosten. Concreet is aan deelnemers gevraagd om de Vervoerregio Amsterdam te adviseren welke projecten de Vervoerregio binnen het budget van 100 miljoen euro moet uitvoeren. Nadat respondenten hun selectie van projecten hadden gemaakt, werd aan hen gevraagd om per geselecteerd project hun keuze te motiveren. Aan dit onderzoek deden 2498 burgers mee en dit leverde 9920 motivaties op van burgers waarin zij aangaven waarom zij vonden dat een project moest worden geïmplementeerd. Een analyse van deze data laat zien dat een PWE, in tegenstelling tot een MKBA, individuen in staat stelt om normatieve ideeën te uiten over hoe de stad van de toekomst eruit zou moeten zien (Mouter et al., 2021). Deelnemers kiezen bijvoorbeeld fietsprojecten omdat zij dit bij de identiteit van de stad vinden passen en omdat ze vinden dat fietsprojecten veel meer dan autoprojecten passen bij een duurzamere stad met een fijnere leefomgeving. Ook worden argumenten zoals het belang van esthetiek en ruimtelijke kwaliteit door deelnemers in de PWE genoemd om hun keuzes te onderbouwen. De PWE geeft dus iets meer ruimte dan de MKBA aan visionaire ideeën over de stedelijke toekomst.

5. Op zoek naar verbeelding

Participatieve Waarde Evaluatie biedt een breder perspectief op het meten van welvaartseffecten van beeldbepalende projecten dan de MKBA. Mensen worden niet aangesproken als consument, maar serieus genomen als burger die mag meedenken over de toekomst van de stad, projecten of het energiesysteem. Toch kun je vraagtekens zetten bij de mate waarin de uitkomsten van een PWE een volledige reflectie geven op de visies van burgers op hun toekomstige stad. Burgers worden uitgenodigd om te participeren binnen een vastomlijnd kader: ze mogen een schaars budget uitgeven; ze krijgen systematische informatie over beleidseffecten; ze moeten projecten ten opzichte van elkaar rangschikken en in de modellering wordt ervan uitgegaan dat burgers de projecten adviseren die het meeste nut (utiliteit) opleveren nadat zij alle informatie die in het experiment is gegeven tot zich hebben genomen. Er is sprake van participatie, maar wel binnen de grenzen (of scherper: de dwangbuis) van één bepaald filosofisch paradigma (het utilisme) en van de schaarse publieke goederen die onderwerp zijn van het experiment.

Bestuurskunde 2021 (30) 1
doi: 10.5553/Bk/092733872021030001002

Zouden deze grenzen van participatieve afweging verder opgerekt moeten worden? Op basis van de ideeën van de pragmatische filosoof John Dewey (1939) kun je stellen van wel, mits burgers goed genoeg geïnformeerd en geëquipeerd zijn om tot oordeelsvorming te komen. Dewey maakt een onderscheid tussen een *planned society* en een *planning society*. In de eerste neemt de overheid vooral besluiten en denkt ze voor haar burgers, in de tweede zijn het de burgers zelf die besluiten over gedeelde toekomsten. In de Nederlandse planpraktijk vinden we vaak mengvormen tussen een *planned* en een *planning society*. De PWE kan worden beschouwd als een verbindingsstuk tussen die twee werelden. Immers, het is geen vrije verbeeldingssessie met een groep bewoners en een leeg vel, maar ook geen MKBA waarin maar één type voorkeuren van individuen geldig is, te weten de keuzes die zij maken in (hypothetische) markten. Het afwegingsinstrument heeft eigenschappen van beide. Hierdoor laat de PWE ruimte voor de afweging van burgers (*planning society*), maar laat de afweging wel plaatsvinden binnen door de overheid gestelde kaders (*planned society*).

Maakt dit PWE nu het ideale afwegingsinstrument om met projectinitiatieven om te gaan? Op het eerste gezicht wellicht niet helemaal. Dat komt omdat voorkeuren van burgers niet stabiel zijn of nog niet bestaan. Burgers kunnen zich lang niet altijd voorstellen wat ze vinden van iets wat er nog niet is. Een ontwerper of stedenbouwkundige kan daarentegen vorm geven aan een verlangen dat daarvoor nog niet bestond. Een beroemd voorbeeld is de Futurama-tentoonstelling op de Wereldtentoonstelling van 1939-1940. In opdracht van General Motors liet Norman Bel Geddes een miljoenenpubliek kennismaken met een nieuwe manier van wonen en verplaatsen, geënt op *suburbs* en een belangrijke rol voor de privéauto. In een karretje reden de aanwezigen door de toekomst, die ze na de Tweede Wereldoorlog ook daadwerkelijk zouden gaan ervaren. Ze kregen na afloop een button. De tekst die erop stond, was profetisch: *I have seen the future* (Pelzer & Versteeg, 2017).

Hoewel we eerder literatuur bespraken die liet zien dat manische bestuurders vaak aan de wieg staan van faalprojecten, is het in belangrijke mate ook zo dat bestuurders overtuigd moeten worden van iets waarvan ze nog niet wisten dat ze het aantrekkelijk vonden. Denk aan de ontwerpen van Winy Maas van architectenbureau MVRDV, die er iedere keer weer in slaagt bestuurders in hogere sferen te brengen door gebouwen letterlijk op te tillen. Het verlangen van bestuurders kan worden gestimuleerd door esthetische krachtpatserij, zoals bij de Erasmusbrug. Of door de allure van een idee. Dan zijn het vaak de ingenieurs die leidend zijn, denk aan de Noord/Zuidlijn of recenter de Hyperloop: een idee voor een buizensysteem dat mensen razendsnel van A naar B kan brengen. In sommige gevallen volgt de waardering van burgers vrij snel nadat een project gerealiseerd is. Denk aan het nieuwe Rotterdamse treinstation, dat zelfs al een koosnaam heeft ('kapsalon'), of aan de Noord/Zuidlijn in Amsterdam, waar je ondanks de kostenoverschrijding en verzakkingen nu al niemand meer over hoort klagen.

Ingewikkeld daarbij is dat verbeelding zich moeilijk laat vatten in een precies omschreven methode, zoals dat bij de MKBA of de PWE wel het geval is. Er is

eerder sprake van wat De Casseres (1929) 'planologisch toveren' noemde: een soort magische verbeeldingsslag met allerlei brokken kennis, voorkeuren, belangen en ideeën waardoor een beeldbepalend plan ontstaat. Hoewel verbeelding dus niet in een soort MKBA-leidraad past, zijn er wel twee eigenschappen die voortdurend terugkomen. Ten eerste is de 'verbeeldingsslag' meestal niet een lampje dat aangaat bij een briljante architect, maar een langdurig zoekproces, met veel betrokkenen en tussenstappen. Dit kan ook worden beschreven als 'ontwerpend onderzoek': in voortdurende iteraties worden oplossingen voorgesteld, die vervolgens getoetst en aangescherpt worden. De benadering is in belangrijke mate abductief: het probleem wordt verkend en verdiept door oplossingen te toetsen. In toenemende mate wordt ontwerpend onderzoek opgezet als *co-design*, als een gezamenlijke zoektocht met belanghebbenden. Hierbij wordt dus niet alleen gebouwd aan een idee, maar ook aan een coalitie die dat idee ondersteunt. Een voorbeeld is het ontwerpend onderzoek voor de *Energetic Odyssey*, een plan voor 25.000 windmolens op de Noordzee, dat vorm kreeg in een reeks bijeenkomsten met multinationals, overheden en belangenorganisaties (Hajer & Pelzer, 2018).

De tweede eigenschap is dat verbeelding nooit op een leeg vel plaatsvindt, maar juist beperkingen nodig heeft om ontketend te worden. Zoals Rob Hopkins het stelt: 'Imagination without limits is like typing nothing into a search engine and expecting to get something useful when you press Return' (Hopkins, 2019, p. 124). Rijksbouwmeester Floris Alkemade merkt iets vergelijkbaars op over het werk van architecten: 'Ontwerpen is juist de kunst om ondanks de eisen toch te maken wat je wilt. Het is als dansen in een harnas' (Reijn, 2021). De beperkingen die architecten ervaren, zijn vaak fysiek van aard. Er zijn eisen aan vierkante meters voor groen, aan het zonlicht dat binnen moet komen en soms aan de bouwmaterialen. Het utilisme legt ook beperkingen op, die in principe abstracter zijn: hoe kan een overheid met schaarse publieke middelen zoveel mogelijk meerwaarde creëren? In principe zou dat uitgangspunt een heel waardevol *leitmotiv* of beperking voor ontwerpers kunnen zijn (en het al ís voor maatschappelijk betrokken ontwerpers!). In de mal van de MKBA of PWE wordt het utilisme echter al snel vertaald naar zaken die in cijfers uit te drukken zijn. Veel belangrijke zaken voor ontwerpers worden verstopt in een kwalitatieve *pro memorie* of 'project-specifieke constanten' en zijn daardoor uiteindelijk gewoon minder belangrijk in de afweging. De utilistische beperking is dan geen springplank (voor ontketening) van verbeelding, maar vooral een plafond (door het te temmen). Terwijl het volgens ons beide zou moeten zijn. Daarom besluiten we dit artikel met een verkenning van een mogelijke synthese. Hiertoe introduceren we het begrip 'verbeeldend utilisme'.

6. Richting verbeeldend utilisme

In dit artikel bespraken wij twee perspectieven op het besluitvormingsproces rond beeldbepalende projecten. Het utilisme kan manische bestuurders die niet

Bestuurskunde 2021 (30) 1
doi: 10.5553/Bk/092733872021030001002

meer nuchter kunnen nadenken omdat zij in vervoering zijn geraakt van een beeldbepalend project, afremmen om een positief besluit te nemen. De MKBA is in Nederland de verpersoonlijking van dit perspectief, maar het instrument heeft met haar consumenten-utilisme een blinde vlek voor bredere voorkeuren van burgers over de toekomst van hun stad (of land). De Participatieve Waarde Evaluatie lost dit probleem op door een andere invulling te geven aan het utilisme, maar ook dit afwegingsinstrument geeft onvoldoende ruimte aan de verbeelding die nodig is om beeldbepalende projecten van de grond te krijgen waarvan bestuurders en burgers nog niet wisten dat ze deze wilden hebben. Wij stellen voor om te onderzoeken of deze twee perspectieven te verenigen zijn in *verbeeldend utilisme*, een aanpak waarbij maatschappelijk nut centraal staat en burgers hier ook serieus over mee kunnen praten (utilisme), maar die tegelijkertijd ruimte laat voor vernieuwing, voor ontwerpsprongen, voor wensen waarvan we vooraf nog niet wisten dat we ze hadden. We besluiten dit artikel met drie randvoorwaarden om verbeeldend utilisme te laten landen in de praktijk van plan- en projectvorming.

De eerste randvoorwaarde betreft de aard van de projecten. MKBA's worden traditioneel ingezet om grote projecten te beoordelen waar alles vooraf al is besloten en de kosten vooraf hoog zijn. Zouden projecten niet incrementeler, modulairder en organischer kunnen worden ontwikkeld? Met ruimte om bij te sturen? Natuurlijk zal er behoefte blijven aan grootschalige (infrastructuur)projecten, maar het is een misvatting dat iconen alleen met een go/no go tot stand komen. Misschien moeten we als maatschappij dan ook andere dingen gaan waarderen, zoals de fijnmazigheid van een gemengde wijk in plaats van de grote greep van een prestigeproject. Constructies die sociaal zijn en niet van beton. Een mooi voorbeeld zijn de 35 iconen van de ruimtelijke ordening (PBL, 2009), die lang niet allemaal 'manische' projecten omvatten, maar ook het dorp Nagele ('de traditie van zorgvuldig ontwerp'), de Deltawerken en het Algemeen Uitbreidingsplan Amsterdam. Daarbij hoeven iconen niet altijd groots te zijn, misschien kunnen (in tegenstelling tot wat architect Daniel Burnham beweerde) kleine plannen mensen ook wel in vervoering brengen. Zoals Joachim Declerck (2020) het stelt: *The Next Big Thing Will Be A Lot Of Small Things*. Dat betekent dus ook dat journalisten en *influencers* volgens ons meer aandacht moeten hebben voor de samenhang der kleine dingen, in plaats van grote, 'tot de verbeelding sprekende' prestigeprojecten. Kleine dingen kunnen tezamen ook uitgroeien tot iets groots.

Meer geleidelijke, participatieve ontwikkeling van beeldbepalende projecten vereist ook innovatie in de manieren waarop we contracten en tenders inrichten, bijvoorbeeld in publiek-private samenwerkingen. Terwijl contracten bedoeld zijn om onzekerheid te reduceren, wordt met een organische aanpak echter de onzekerheid potentieel vergroot. Een oplossingsrichting kan zijn om de zekerheid niet zozeer te zoeken in gedetailleerde contracten, maar in vertrouwen in de partij met wie je samenwerkt, bijvoorbeeld omdat die partij voor lange tijd gecommitteerd is aan een project. Dat sluit conflicten of problematische toekomstige situaties echter niet uit en het verdient aanbeveling om dit verder te onderzoeken.

Ten tweede zou de benadering van Participatieve Waarde Evaluatie veel meer samen kunnen optrekken met een (onderzoekend) ontwerpproces. Beide benaderingen kunnen elkaar verrijken en voeden. Nu nog worden PWE's vaak ontworpen door onderzoekers die als doel hebben om de PWE zo in te richten dat met de adviezen die deelnemers geven, zoveel mogelijk kan worden geleerd over de voorkeuren van burgers (Mouter et al., 2021). De welvaartseffecten moeten zo efficient mogelijk kunnen worden geschat. Daarbij worden de opties die burgers kunnen kiezen in de PWE vaak vastgesteld door ambtenaren en onderzoekers. Het zou waardevol kunnen zijn om een PWE vooraf te laten gaan door een vrij ontwerpproces, waarin de ideeën van ontwerpers in de PWE worden voorgelegd aan een grotere groep burgers, waarna ontwerpers weer de uitkomsten van de PWE vertalen in hun ontwerp. In 2020 is geëxperimenteerd met een PWE in Súdwest-Fryslân waar niet de onderzoekers en de ambtenaren maar een groep van 35 inwoners de beleidsalternatieven bepaalden die onderdeel moesten uitmaken van de PWE (Spruit & Mouter, 2020). Vervolgens werd deze PWE gemaakt door 1376 inwoners, waarna een burgerforum van 15 burgers adviezen schreef op basis van de uitkomsten van de PWE.

De derde randvoorwaarde betreft een pleidooi over de waardering voor bestuurders. Zoals we met een aantal voorbeelden hebben aangegeven, hechten (vooral mannelijke) bestuurders aan een plekje in de geschiedenisboeken. Ze willen iets nalaten en daadkrachtig overkomen op het nageslacht en de kiezer. Van dat type waardering voor de politiek moeten we wat ons betreft af. Vanuit een procedureel perspectief bestendigt dit type waardering de misvatting dat beslissingen niet genomen worden door de gemeenschap, maar door enkele bestuurders. Dit is in een democratie niet het geval en ook helemaal niet wenselijk. Toch schrijven we onze verhalen graag zo, neem de boekenkasten vol met biografieën van 'invloedrijke' politici. Rebecca Solnit zegt hier het volgende over:

> '(...) we like our lone and exceptional heroes, and the drama of violence and virtue of muscle, or at least that's what we get, over and over, and in the course of getting them we don't get much of a picture of how change happens and what our role in it might be, or how ordinary people matter.'[3]

Een kansrijke oplossingsrichting om de sturingsfilosofie van de 'sterke man' te doorbreken is het werken met burgerpanels die *random* gekozen zijn. Deze panels worden al in diverse contexten ingezet, en zouden ook een positie kunnen krijgen in de plan- en besluitvorming over beeldbepalende projecten, omdat op die manier voorkomen wordt dat het besluit wordt opgehangen aan één persoon.[4]

Daarnaast blijft het hardnekkige probleem bestaan dat we bestuurders die iets wél hebben besloten, wel herinneren, terwijl we bestuurders vergeten die iets níét hebben besloten of tegengehouden. Dat is eigenlijk vreemd: hoe onze stad er nu

3 Zie http://rebeccasolnit.net/essay/when-the-hero-is-the-problem/.

4 Thans verkent een onafhankelijke adviescommissie een mogelijke rol van een burgerberaad bij klimaatbeleid (Praat mee over betrokkenheid bij klimaatbeleid | Doe mee | Rijksoverheid.nl).

Bestuurskunde 2021 (30) 1
doi: 10.5553/Bk/092733872021030001002

uitziet, is net zo goed een uitkomst van dingen *niet* doen als dingen wel doen. Het verbeeldend utilisme neemt de nuloptie dus altijd serieus (Duineveld, 2011). Misschien moet er na de canon van de ruimtelijke ordening uit 2012 wel een canon van de gelukkig *niet*-gebouwde projecten komen.

7. Literatuur

Ackerman, F., & Heinzerling, L. (2004). *Priceless: On knowing the price of everything and the value of nothing*. New York: The New Press.

Alkemade, F. (2020). *De toekomst van Nederland*. Bussum: Thoth.

Banister, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy, 15*(2), 73-80.

Bondemark, A., Sundbergh, P., Tornberg, P., & Brundell-Freij, K. (2020). Do impact assessments influence transport plans? The case of Sweden. *Transportation Research Part A, 134*, 52-64.

Cantarelli, C. Flyvbjerg, B., Wee, B. van, & Molin, E. (2012). Het ontstaan van lock-in in het besluitvormingsproces en de invloed daarvan op de projectprestatie van grootschalige transportinfrastructuurprojecten. *Tijdschrift Vervoerswetenschap, 48*(2), 22-37.

Casseres, J.D. de. (1929). Grondslagen der planologie. *De Gids*, (93), 367-394.

Declerck, J. (2020). *The next big thing will be a lot of small things*. AWB/Atelier Delta. Beschikbaar via: https://www.deltacommissaris.nl/documenten/publicaties/2020/06/17/the-next-big-thing-will-be-a-lot-of-small-things---joachim-declerck

Dewey, J. (1939/1988). The economic basis of the new society. In J.A. Boydston (Ed.), *The later works* (Vol. 13, pp. 309-322). Carbondale, IL: Southern Illinois University Press.

Duineveld, M. (2011). *De Nuloptie: Over stadjers en de maakbaarheid van het Groninger Forum* . Platform Gras.

Ecorys. (2006). *KBA Openbaar Vervoeralternatieven Zuiderzeelijn: Onderzoek in het kader van de Structuurvisie*. Rotterdam.

Eliasson, J., Börjesson, M., Odeck, J., & Welde, M. (2015). Does benefit-cost efficiency influence transport investment decisions? *Journal of Transport Economics and Policy, 49*, 377-396.

Eliasson, J., & Lundberg, M. (2012). Do cost-benefit analyses influence transport investment decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010-21. *Transport Reviews, 32*(1), 29-48.

Engelen, E. (2011). Lulkoek. *AGORA Magazine*, (3), 26-29.

Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: Democracy in practice*. Chicago/London: University of Chicago Press.

Hajer, M.A., & Pelzer, P. (2018). 2050 – An Energetic Odyssey: Understanding 'Techniques of Futuring' in the transition towards renewable energy. *Energy Research & Social Science, 44*, 222-231.

Handy, S.L. (2008). Regional transportation planning in the US: An examination of changes in technical aspects of the planning process in response to changing goals. *Transport Policy, 15*(2), 113-126.

Hopkins, R. (2019). *From what is to what if: Unleashing the power of imagination to create the future we want*. White River Junction: Chelsea Green Publishing.

Kain, J.F. (1990). Deception in Dallas: Strategic misrepresentation in rail transit promotion and evaluation. *Journal of the American Planning Association, 56*(2), 184-196.

Mackie, P., & Preston, J. (1998). Twenty-one sources of error and bias in transport project appraisal. *Transport Policy, 5*(1), 1-7.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018). Werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen. 8 juni, 2018, Den Haag.

Mouter, N. (2012). *Voordelen en nadelen van de MKBA nader uitgewerkt*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk. Amsterdam. Te downloaden op www.mkba-informatie.nl

Mouter, N. (2013). De donkere kant van het gebruik van kennis, modellen en de MKBA in de besluitvorming. *Tijdschrift Vervoerswetenschap, 50*(3), 37-56.

Mouter, N. (2015). *Hoe werkt de governance rond het MIRT?* In opdracht van het Ministerie van Financiën.

Mouter, N. (2016). Wie trekt er aan de touwtjes? 28 politici over de actoren die politieke besluiten over het MIRT achter de schermen beïnvloeden. In *Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2016.*

Mouter, N., (2017). Attitudes of Dutch politicians towards Cost-Benefit Analysis. *Transport Policy 54*, 1-10.

Mouter, N., Cranenburgh, S. van, & Wee, G.P. van. (2017). Do individuals have different preferences as consumer and citizen? The trade-off between travel time and safety. *Transportation Research Part A, 106*, 333-349.

Mouter, N., Cranenburgh, S. van, & Wee, G.P. van. (2018). The consumer-citizen duality: Ten reasons why citizens prefer safety and drivers desire speed. *Accident Analysis & Prevention, 121*, 53-63.

Mouter, N., Koster, P., & Dekker, T. (2021). Contrasting the recommendations of participatory value evaluation and cost-benefit analysis in the context of urban mobility investments. *Transportation Research Part A: Policy and Practice, 144*, 54-73.

Nicolaisen, M.S. (2012). *Forecasts: fact or fiction? Uncertainty and inaccuracy in transport project evaluation*. Te downloaden op www.mkba-informatie.nl

PBL. (2009). *35 iconen van de ruimtelijke ordening*. Den Haag: PBL.

Pelzer, P., & Versteeg, W. (2017). Laten we de Verbeelding inzetten om de stad van de toekomst vorm te geven. *De Correspondent.* Beschikbaar via: https://decorrespondent.nl/6005/laten-we-de-verbeelding-inzetten-om-de-stad-van-de-toekomst-vorm-te-geven/1849067904915-75b05aa0

Pielke jr., R. (2007). *The honest broker of policy alternatives: Making sense of science in policy and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Reijn, G. (2021, 22 januari). Architecten hebben door nieuwe energienormen de zon in het hoofd. *De Volkskrant*.

Romijn, G., & Renes, G. (2013). *General guidance for cost-benefit analysis*. Den Haag: CPB en PBL.

Sagoff, M. (1988). *The economy of the earth*. Cambridge: Cambridge University Press.

Soetenhorst, B. (2012). *Het wonder van de Noord/Zuidlijn*. Amsterdam: Bert Bakker.

Spruit, S.L., & Mouter, N. (2020). *1376 inwoners van Súdwest-Fryslân over het toekomstige energiebeleid van hun gemeente: De uitkomsten van een raadpleging*. Energie in Súdwest-Fryslân (tudelft.nl).

Tresch, R.W. (2014). *Public finance: A normative theory* (3rd edition). Elsevier.

Verheul, W.J. (2012). *Stedelijke iconen: Het ontstaan van beeldbepalende projecten tussen betoog en beton*. Den Haag: Boom uitgevers Den Haag.

Wee, B. van. (2012). How suitable is CBA for the ex-ante evaluation of transport projects and policies? A discussion from the perspective of ethics. *Transport Policy, 19*(1), 1-7.

Bestuurskunde 2021 (30) 1
doi: 10.5553/Bk/092733872021030001002