

Lulkoek

AUTEURS Ewald Engelen

FOTOGRAFIE Karsten van Loon & redactie AGORA

Beleid en groeicoalities moeten altijd met een verhaal verantwoord worden aan de kiezer. Deze verhalen bestaan echter steeds vaker uit gebakken lucht en opgepompte hypes, ofwel uit lulkoek. Tegelijkertijd lijken pers en academia machteloos deze lulkoek door te prikken, met als gevolg dat private belangen vrij spel hebben.

Eind april ontving ik een uitnodiging van de Kenniskring Amsterdam om een bijeenkomst over de financieel-zakelijke dienstverlening in Amsterdam bij te wonen. Onder de zelfingenomen titel 'Global Challenges... Dutch Solutions' zouden advocaten, bankiers, en lobbyisten mij bijpraten over het belang van de financieel-zakelijke dienstverlening voor de Amsterdamse economie en de toekomstige groeimogelijkheden van deze sector. Was getekend: Eberhard van der Laan, de nieuwbakken burgemeester van Amsterdam.

De bijbehorende tekst was een wonder van ronkende rechtpraterij van wat tijdens de crisis krom was gebleken. Het begon er mee dat de financiële en de zakelijke dienstverlening doodleuk op een hoop werden geveegd. Zo kwamen er tenminste imposante cijfers uit, moeten de opstellers hebben gedacht: 90.000 ondernemingen, 295.000 werknemers, een kwart van het Amsterdamse BBP en groeicijfers van boven de vier procent. In werkelijkheid is de financieel-zakelijke dienstverlening natuurlijk helemaal geen 'sector', maar eerder een vergaarbak van postindustriële activiteiten waar statistici uit het industriële tijdperk geen raad mee weten. Wat dit moest verhullen was dat de financiële sector in Amsterdam al jaren aan het krimpen is. Vorig jaar werkten er vijftien procent minder mensen dan in 2001. In het vermogensbeheer zijn 4000 banen verdwenen, in de effectenhandel werken nog maar 2500 mensen en bij de banken zijn sinds 2008 bijna 3000 banen verdwenen. Stimuleren is dan trekken aan een dood paard.

Geen goed uitgangspunt voor een ambitieus economisch ontwikkelingsprogramma.

Tenenkrommend was de bijgevoegde agenda. Terwijl het Nederlandse pensioenstelsel in zijn voegen kraakte, presteerden de organisatoren het om een spreker van Holland Financial Center uit te nodigen die 'de kracht van ons pensioenstelsel en de exploitatiemogelijkheden ervan in het buitenland' uit de doeken moest doen. En terwijl advocatenkantoren als Loyens & Loeff schatrijk

Lulkoek is een uitnodiging aan de ontvanger om te geloven in de realiseerbaarheid van de stand van zaken die de propositie niet beschrijft of verklaart, maar suggereert en projecteert

worden van het opzetten en beheren van trustmaatschappijen voor buitenlandse belastingontduikers, suggereerde de titel van de bijdrage van de bestuursvoorzitter – tevens gastheer – van Loyens & Loeff dat de aantrekkelijkheid van het Nederlandse belastingparadijs meer te danken is aan de kwaliteit van de wetgeving dan aan de extreem lage belastingtarieven. Leg dat de inwoners van – zeg – Nigeria maar eens uit!

Erger dan de leugenachtigheid van wat er wel stond, was wat er werd verzwegen. Blijmoedig verwees de uitnodiging naar de Amsterdamse Economic Development Board (EDB) die het in zijn ondoorgrondelijke wijsheid had behaagd om de financieel-zakelijke dienstverlening tot één van de zeven speerpunten van de

Metropoolregio uit te roepen. Tegelijkertijd zweeg de tekst over dat wat aan de wieg moet hebben gestaan van dit bancaire charmeoffensief: een financiële crisis die de Nederlandse belastingbetaler bijna 25 procent van het bbp heeft gekost. Daarmee is Nederland een van de zwaarst getroffen landen ter wereld. En dat heeft de belastingbetaler te danken aan slap toezicht, te lage kapitaalbuffers en goed voor zichzelf zorgende bankiers die voor de crisis op grote schaal wilden meedoen met de grote jongens in Wall Street en de Londense City. Met dank aan de groeifixatie van politici en toezichhouders. Maar daarover in de uitnodiging geen woord.

Bestuurlijke epidemie van het Woord

Hoe is het mogelijk dat drie jaar na dato de gemeente Amsterdam zich wederom voor het karretje van de bancaire sector laat spannen? Hoe kan het zijn dat juist sociaal-democraat Van der Laan tekent voor een uitnodiging die zo opzichtig om de hete brij van de crisis en de buitenproportionele omvang van de Nederlandse financiële sector heen draait? En waarom lenen de academici in de EDB – Louise Fresco, Henriette Maassen-Van den Brink, de beide bestuursvoorzitters van de Amsterdamse universiteiten – hun wetenschappelijke reputatie en die van hun instellingen voor het witwassen van dit soort onzin?

Deze casus staat niet op zichzelf. Wie er oog voor heeft, ziet de sporen van deze bestuurlijke epidemie overal. Of het nu gaat om de Noord-Zuidlijn, de Olympische Spelen 2028, krachtwijken, burgerschapscursussen, kenniseconomie, de creatieve klasse, toponderzoek, innovatiebeleid of de Zuidas – steeds zijn het discursieve beleidsassemblages die daadkracht suggereren, groei en succes simuleren, en daarmee draagvlak moeten genereren. Dat het, zoals met de Noord-Zuidlijn en, in mindere mate, de Zuidas, materieel is neergeslagen in miljarden verslindende ruimtelijke interventies, laat onverlet dat ook in deze gevallen in den beginne het Woord was. Goddank is het in het merendeel van de overige gevallen bij het Woord gebleven. De bestanddelen ervan zijn steeds dezelfde: een projectorganisatie met een eigen prominente 'trekker', een eigen adres, een eigen logo en eigen briefpapier, meestal gevolgd door een futurologische mijmeringen uitlokkende maquette of een glanzende brochure met fraaie futuristische vergezichten en een website die dat alles nog eens virtueel verdubbelt. Dit alles geflankeerd door een lange reeks van rapporten en evaluatiestudies onder leiding van gerenommeerde professoren werkzaam bij imposante instituten die de plannen, voornemens, interventies en projecten – al dan niet voorzien van het keurmerk van het NICIS – aan academische legitimiteit helpen.

Het succes van deze assemblages kan niet worden afgelezen aan de realisering van doelstellingen. Die zijn daarvoor te diffuus – sociale cohesie, innovatie, groei, beter onderwijs, succesvolle steden: hoe meet je dat? – en vooral te multicausaal. Veel belangrijker is de mate waarin de quasi-causale fraseologie waaromheen deze assemblages zijn geconstrueerd – kennisvalorisatie in het geval van de kenniseconomie; actief burgerschap in



De Zuidas in aanbouw; een miljarden verslindende ruimtelijke interventie

het geval van sociale cohesie; r&d investeringen in het geval van innovatie – terecht komt in die liturgische brij van beleidskundige platitudes die als pasmunt van de inwijding circuleert in de broze netwerken van de Nederlandse elite. En die – maar dit terzijde – gesprekken met leden van de elite tot zo'n buitenwereldlijke ervaring maakt: geloven deze sprekende pakken zelf in de liturgie die ze reciteren?

Voor de crisis waren het belang van innovatie, excellent onderwijs, de creatieve klasse, en meer sociale cohesie voor het welbevinden van Nederland boven iedere twijfel verheven. Dat de staat helemaal niet over innovatie gaat en dat niet elke innovatie (bijvoorbeeld financiële) altijd wenselijk is; dat onderwijs een positioneel goed is en meer onderwijs dus niet automatisch beter is; dat sociale cohesie niet hetzelfde is als gemengde wijken en zeker niet betekent dat we allemaal van elkaar moeten houden; en dat de creatieve klasse in Nederland vooral een subsidieverlaafde culturele sector bemenst die parasiteert op de staat en dus nooit de autonome stedelijke groeimotor kan zijn waar de voorstanders haar voor houden – dat soort piskijkerige kanteekeningen werden wel degelijk gemaakt maar drongen maar mondjesmaat tot de beleidselite door.

Dat heeft niets met *fact free politics* te maken, maar alles met de aard van deze discursieve beleidsassemblages. Feitenvrije politiek is namelijk een opgestoken middelvinger in de richting van de argumenterende klasse en als zodanig, net als de leugen, parasitair op het waarheidsspel dat inherent is aan argumenteren. Sterker nog, populistische partijen gaan er prat op de argumenterende klasse te hebben ontmaskerd als een babbelende kaste die haar eigen particuliere wensen en belangen maskeert als beschavings-

offensief. Maar ontmaskering, dat is toch bij uitstek een aan het waarheidsspel ontleende geste die de progressieve babyboomer sinds de jaren zestig tot kunstvorm heeft verheven? Geen wonder dat diezelfde babyboomer er zoveel moeite mee heeft om haar te pareren.

Waarheid, haalbaarheid of lulkoek?

De narratieven waar ik het over heb, zijn door de Amerikaanse taalfilosoof Harry Frankfurt kernachtig samengevat als 'bullshit'. In goed Nederlands: lulkoek. Kenmerkend voor lulkoek is dat het geen enkele waarheidsclaim doet en daardoor resistent is tegen feitelijke weerlegging. Dat verklaart waarom lulkoek zo weinig vatbaar is voor kritiek en niet kan worden ontmaskerd als leugen. Wie lulkoek te lijf gaat met empirische tegenwerpingen bezondigt zich stomweg aan een categoriefout. Lulkoek is namelijk voorbij waar of onwaar, goed of fout, juist of onjuist.

De elite kan zijn greep op het staatsapparaat alleen maar vestigen door steeds nieuwe coalities te smeden die uiteindelijk zijn gebaseerd op lulkoek

Lulkoek laat zich nog het beste beschrijven als een simulacrum van een propositie met beschrijvende of verklarende inhoud. Ter verduidelijking het meest bekende voorbeeld van zo'n simulacrum: de hostie en de wijn zijn niet het vlees en bloed van Jezus. Tegelijkertijd kunnen de hostie en de wijn alleen bij gratie van de gewijde context present stellen door juist niet te zijn wat ze suggereren, namelijk het bloed en vlees van Jezus. Net zo ziet lulkoek er weliswaar uit als een gewone zin, maar is het eigenlijk een uitnodiging aan de ontvanger om te geloven in de realiseerbaarheid van de stand van zaken die de propositie niet beschrijft of verklaart, maar suggereert en projecteert. Lulkoek is zo gezien een manmoedige poging om de ontvanger ervan te overtuigen dat met het doen van de uitspraak een 'feit' is geschapen dat net zo hard en definitief is als het 'institutionele feit' van wederzijdse juridische verplichtingen dat het uitspreken van het ja-woord bij een huwelijk in het leven roept.

Er is niemand bij de gemeente Amsterdam die serieus gelooft dat Amsterdam ooit tot de top zeven van Europese financiële centra zal gaan behoren, een 'Europese koploper in de diensteninnovatie' zal worden of 'een broedplaats voor toptalent in de financieel-zakelijke dienstverlening', zoals de doelstellingen van de EDB voor 2020 luiden. Daarvoor ontbreekt het Amsterdam ten enenmale aan omvang en massa, mist de gemeente geld, expertise en instrumenten, en is de stad teveel afhankelijk van toeval en ontwikkelingen elders. Krijgen wij onze vergrijzingskosten onder controle? Redt de euro het? Wat betekent de opkomst

van China? Worden banken en financiële markten aan banden gelegd? Wat betekent dat voor Londen en Frankfurt?

Maar om waarheid, waarschijnlijkheid en haalbaarheid gaat het helemaal niet bij lulkoek. Belangrijker dan het realiteitsgehalte van de narratieven is hun mobiliserende kracht. Lulkoek bestaat uit beleidsverhalen die tegelijkertijd vier doelen dienen: ze suggereren daadkracht; ze projecteren een toekomst van gedeeld succes en brede welvarendheid; ze genereren draagvlak en creëren gemeenschap; en ze verhullen de altijd kwetsbare coalitie van particuliere belangen die zich rond deze narratieven hebben geplooid. De bouw-vastgoed-financiële coalitie in het geval van de Zuidas; de bouw-transport-infrastructuur coalitie in het geval van de Noord-Zuidlijn; de universitaire coalitie van NWO, KNAW en VSNU in het geval van de kenniseconomie; de corporatiewelzijnscoalitie in het geval van de sociale cohesie agenda.

Postdemocratie en emancipatie

Lulkoek gedijt in postdemocratische maatschappijen, zoals de Britse socioloog Colin Crouch samenlevingen als de onze heeft gedoopt. Door het afkalven van de naoorlogse achterban van georganiseerde belangenverbanden zoals vakbonden, werkgeversorganisaties, politieke partijen, kerken en sectorale organisaties is het politieke spel steeds meer veranderd van een elitair onderhandelingspel achter gesloten deuren in een quasi-openbaar gezelschapsspel. Dat spel draait om het vertellen van overtuigende verhalen. In de relatief stabiele politieke, culturele en sociaaleconomische condities van de jaren vijftig, zestig en zeventig was het vertrouwen van burgers en ingezetenen in hun politieke en corporatistische vertegenwoordigers zo groot dat deze zonder last of ruggespraak in de beslotenheid van rokerige achterkamers hun ingewikkelde onderhandelingen konden voeren.

Dat is verleden tijd. Zoals de sociale en juridische categorieën van staat, zuil, gezin en bedrijf steeds poreuzer zijn geworden, zo zijn ook de oude loyaliteiten die daarmee verbonden waren geleidelijk aan verdwenen. Elites kunnen niet langer rekenen op de vanzelfsprekende instemming van hun ondergeschikten, als ze überhaupt al weten wie dat zijn. Het gevolg is dat beleid meer en meer de uitkomst is geworden van een strijd tussen verschillende losse elitaire facties. Deze betwisten elkaar de mogelijkheid om de narratieven waarachter zij zich tijdelijk hebben geschaard te transformeren in relatief stabiele coalities. Die coalities geven vervolgens toegang tot bureaucratistische informatiekanalen, agendabepalende media en intellectuelen en daarmee tot electorale steun en de (steeds geringere) materiële middelen van de staat en haar toeleveranciers.

Je kan dat betreuren, zoals Crouch doet, maar ook zien als volgende stap in een langdurig emancipatieproces. De relatie tussen burger aan de ene kant en staat en elite aan de andere is kennelijk zo symmetrisch geworden dat de elite zijn greep op het staatsapparaat alleen maar kan vestigen door steeds nieuwe coalities te smeden die uiteindelijk zijn gebaseerd op lulkoek. Nu onderdanen niet meer met het geweer gedwongen kunnen worden in te stemmen met elitaire plannen, en nu het gezag van



Het NICIS: in de greep van politici en beleidsmakers?

elites door het stijgende onderwijspeil van de bevolking en de onttovering van eliteposities steeds minder vanzelfsprekend is geworden, rest postdemocratische elites nog slechts de verleiding van veelbelovende narratieven. Deze gaan vervolgens in alle electorale openheid de strijd aan met de botsende narratieven van concurrerende coalities. Daarmee zou de postdemocratie van Crouch idealiter democratischer kunnen zijn dan de democratische hoogtij van de jaren vijftig, zestig en zeventig die hij nostalgisch betreurt. Helaas is in werkelijkheid de strijd tussen de narratieven nauwelijks gelijkwaardig en ontbreekt het aan onafhankelijke machtsbolwerken die gezaghebbend de doelstellingen van de verschillende narratieven op hun publieke pretenties kunnen toetsen. Welke groeicoalities gaan achter welke narratieven schuil? Hoe waar, waarachtig, haalbaar en waarschijnlijk zijn hun narratieven?

Intellectuele armoede

Van oudsher hadden twee maatschappelijke actoren die taak: de 'vrije' pers en Academia. Twee luizen in de pels van de elite. De eerste is door commercialisering, technologische innovatie en de democratisering van nieuwsgaring steeds slechter toegerust voor haar kritische taak. Kranten, tijdschriften en omroepen verkochten ooit hun maatschappijkritiek voor een schappelijke prijs aan hun leden en abonnees. Met het verscheiden van hun monopolie op informatieverwerking, duiding en verstrekking is hun bedrijfsmodel niet langer levensvatbaar en zijn media momenteel naarstig op zoek naar nieuwe functies en rollen. Het is lastig te voorspellen wat de uitkomst gaat worden.

Rest Academia. De eerlijkheid gebiedt mij te zeggen dat die zich de afgelopen jaren steeds ho(e)riger aan de heersende belangencoalities is gaan betonen. Haar eigen bestuurders die zich hebben afgewend van de academische werkvloer en zich in toenemende mate hebben ingelikt bij de bestuurlijke elite hebben hier in

belangrijke mate aan bijgedragen. Net als de media onzeker over haar maatschappelijke positie, haar functie en haar financiering heeft de universiteit zich steeds meer onderworpen aan een utilitair discours dat haar status laat afhangen van een conformistische norm van kennisvalorisatie. Steeds minder geld is beschikbaar voor kritisch, onafhankelijk onderzoek. Steeds groter is de greep geworden van politici en beleidsmakers op de probleemdefinities die sociale wetenschappers vervolgens mogen onderzoeken. De onderzoeksprogramma's van 'topinstituut' NICIS zijn daar een uitmuntend voorbeeld van. Ambtenaren van grote en middelgrote gemeentes hebben een steeds grotere zeggenschap gekregen over welke onderzoeksvoorstellen subsidiabel zijn en welke niet. Steeds minder ruimte is er voor kritisch onderzoek dat de heersende onderzoeksagenda's en de dominante probleemdefinities zelf aan kritiek wil onderwerpen.

Dat is geen verrassing. Om lulkoek te transformeren in een institutioneel feit en de strijd der narratieven (tijdelijk) in hun voordeel te kunnen beslechten, hebben de belangencoalities die zich achter zo'n narratief hebben geschaard ook in een postdemocratisch tijdperk het auratische gezag van wetenschappelijke fundering nodig. En Academia levert, en levert graag, onder het motto: U vraagt, wij draaien.

Steeds minder kent Academia daardoor een eigenstandige, maatschappijkritische taakopvatting. Steeds vaker verlaagt ze zich tot de rol van hooggekwalificeerde prostituee van een wankele maar zelfingenomen elite. Zeker als deze zich via de agenda van de kenniseconomie opwerpt als haar grootste fan.

Het is een gevaarlijke strategie. Hoerigheid is geen goede basis voor duurzaam gezag. De universiteit loopt het levensgrote risico net als het HBO een domme certificeringsmachine te worden. Dan zullen burgers op zoek moeten naar andere tegenmachten om de lulkoek van de elite de maat te nemen. Ik hoop van ganser harte dat mijn bestuurders bijtijds het gevaar zien. Maar ik vrees het ergste. Als de elite lonkt, dooft de kritiek.

Ewald Engelen (e.r.engelen@uva.nl) is hoogleraar financiële geografie aan de Universiteit van Amsterdam en vaste columnist van de Groene Amsterdammer. Een verkorte versie van dit artikel getiteld 'De onstuitbare opmars van de bestuurlijke lariae' is 22 juli 2011 verschenen in NRC Handelsblad/Next.

Literatuurselectie

- Crouch, C. (2004) *Post Democracy*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Engelen, E. (2007) 'Amsterdamed'? The uncertain future of a financial centre. *Environment and planning A*. 39, nummer 6, pp. 1306-1324.
- Engelen, E., et al. (2010) *Reconceptualizing financial innovation: frame, conjuncture and bricolage*. *Economy and Society* vol. 39, nummer 1. pp. 33-63.
- Engelen, E. et al. (2011) *After the great complacency, financial crisis and the politics of reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Frankfurt, H. (2005) *On Bullshit*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.