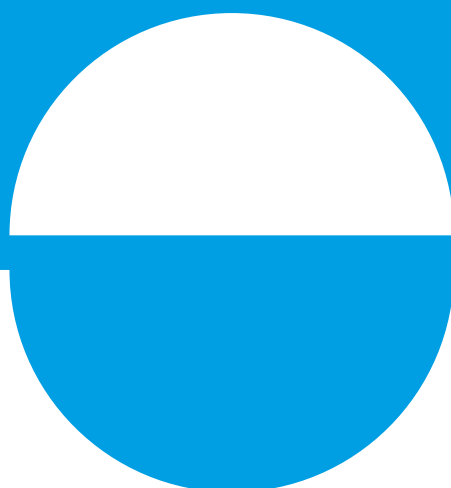


# ESSAYS

# TOEKOMST VAN DE STAD



De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur heeft ter voorbereiding van het advies 'Toekomst van de stad' deskundigen uit verschillende vakgebieden gevraagd een essay te schrijven. De essays gaan in op negen opgaven voor de stad. Elke opgave wordt vanuit twee invalshoeken belicht. Centraal staat de verhouding tussen overheden en zelfoplossend vermogen in de stad, de 'veranderkracht' van individuen, groepen en organisaties. Waar hapert het zelfoplossend vermogen van de stad? Wanneer is overheidsinterventie gewenst? Welke rol spelen verbindingen tussen opgaven, beleidssectoren en groepen daarbij?

De inhoud van de essays valt onder de verantwoordelijkheid van de auteurs. De essays geven niet noodzakelijkerwijs de mening van de raad weer.

# INHOUDSOPGAVE

<b>01. De sociale en rechtvaardige stad</b>	<b>4</b>	<b>06. De (on)veilige stad</b>	<b>55</b>
De zelforganiserende stad <i>Justus Uitermark</i>	5	Op zoek naar een positieve betekenis van veiligheid <i>Marc Schuilenburg</i>	56
Van bestuur naar zelfbestuur: overheid, burger en zelforganisatie <i>Willem Schinkel</i>	10	Zonder elkaar is iedereen alleen. Een essay over het gevoel van veiligheid in de stad en angst voor geweld op straat <i>Jan Dirk de Jong</i>	60
<b>02. De werkende stad</b>	<b>14</b>	<b>07. De hongerige stad</b>	<b>63</b>
Na de vastgoedroes <i>Ewald Engelen</i>	15	De toekomst van de stad is metropolitaan <i>Marco van Steekelenburg</i>	64
De economie van de stad in de mondiale concurrentie <i>Otto Raspe</i>	20	De kunst van het verbinden van grote en kleine voedselsystemen – ervaringen uit Amsterdam <i>Pim Vermeulen</i>	69
<b>03. De stad in transformatie</b>	<b>25</b>	<b>08. De digitale stad</b>	<b>76</b>
De burger als erfgenaam. Over de vermaatschappelijking van stedelijk erfgoed <i>Joks Janssen en Raoul Beunen</i>	26	Digitale stad: nieuwe media en stedelijke openbaarheid <i>Martijn de Waal</i>	77
Van tijdelijk gebruik naar ontwikkelend beheer <i>Iris Schutten</i>	31	Digitale media ondersteunen zelfoplossend vermogen <i>Bert Mulder</i>	82
<b>04. De duurzame stad</b>	<b>36</b>	<b>09. Bestuurlijke verbindingen</b>	<b>86</b>
De duurzame stad <i>Hans Mommaas</i>	37	Een lichte kijk op de sturing van de stad <i>Frans Soeterbroek</i>	87
Duurzame stad vraagt om nieuwe synergie tussen top-down en bottom-up <i>Nico Tillie</i>	41	De toekomst is aan stedelijke regio's! <i>Jaap Wijma</i>	96
<b>05. De regionale en bewegende stad</b>	<b>46</b>		
Bewegen tussen schalen en doelen. Over overheidsbetrokkenheid bij de hedendaagse verstedelijking in Nederland <i>David Hamers</i>	47		
Beweging in de samenleving <i>Marc Verheijen</i>	51		

# DE SOCIALE EN RECHTVAARDIGE STAD

01

## DE ZELFORGANISERENDE STAD

# 01

Justus Uitermark | Erasmus Universiteit Rotterdam

Het probleem: we willen wel een rechtvaardige samenleving met gelijkheid, vrijheid en broederschap maar we accepteren het niet langer dat de daarvoor noodzakelijke solidariteit wordt afgedwongen en opgelegd door de overheid. We zijn nog even gehecht aan onze collectieve voorzieningen en verzorgingsstaat als vroeger, maar de bureaucratische moloch die deze voorzieningen verzorgen roepen weerzin op. Privatisering van collectieve voorzieningen was een populaire maatregel om de bureaucratie te verminderen en de keuzevrijheid te vergroten, maar het bleken vooral de managers en directeuren van de semi-overheid die profiteerden van de nieuw verworven vrijheid. In de handen van de overheid verzandden idealen over collectieve welvaart in bureaucratie, in de handen van de managers worden ze koopwaar.

In dit morele vacuüm van staat en markt doemt een hernieuwd burgerschapsdiscours op. Burgerschap 2.0 is een ideaal van vrijwillige samenwerking. Wikipedia is het paradigmatische voorbeeld. De online encyclopedie wordt niet door experts of marktpartijen samengesteld, maar door miljoenen gebruikers die vrijwillig lemma's toevoegen of wijzigen. Het resultaat is niet een chaos, maar een voortdurend uitdijend reservoir aan kennis dat zich qua precisie en reikwijdte kan meten met de beste encyclopediën maar een véél groter bereik heeft. Wikipedia is één voorbeeld, maar er zijn talloze andere platforms die in beginsel voor iedereen toegankelijk zijn en waar op basis van vrijwilligheid wordt samengewerkt aan collectieve goederen. Zulke open en collaboratieve platforms (OCP's) zijn meer dan een nieuwe technologie; ze vertegenwoordigen een nieuwe ethiek van samenwerking waarbij de tucht van de markt en de dwang van de staat overbodig worden gemaakt. Sociale bewegingen als Occupy en Anonymous zijn georganiseerd als OCP's maar ook offline vormen instituties zich naar het voorbeeld van Wikipedia. Het meest expliciet is dat het geval bij organisaties als Wikistad of

de 'communities' van bewoners, instellingen en bedrijven zoals die in Amsterdam Oost worden opgericht. Maar het collaboratieve ethos dringt ook door in klassieke sectoren als de zorg of het onderwijs waarbij de rol van professionals steeds meer is om netwerken van mantelzorgers, ouders en vrijwilligers te organiseren en steeds minder om zelf direct in te grijpen. OCP's zijn verder in opkomst bij budgetbeoordelingen of datamanagement; als informatie wordt ontsloten, kan het publiek meekijken en meedenken, en zo kunnen klassieke checks and balances worden aangevuld of zelfs vervangen. Ook de stedenbouw wordt gegrepen door het principe van zelforganisatie waarbij het idee is dat een centrale autoriteit, zo die niet overbodig is, slechts tot taak heeft om enkele randvoorwaarden te creëren waarbinnen individuele handelingen kunnen agglomereren tot een geheel dat niet van tevoren is bedacht, maar juist daardoor een organische eenheid vormt. Mede doordat staat en markt niet langer de ambities kunnen realiseren, wordt bottom-up planning als antwoord gezien.

Kortom, wat het Amerikaanse verenigingsleven was voor De Tocqueville, is cyberspace voor de contemporaine burgerschapsdenkers: een inspirerend voorbeeld hoe op basis van vrijwillige samenwerking gemeenschappelijke doelen worden gerealiseerd door crowd sourcing, open data en geactiveerde netwerken rond zorgvragers en professionals die samenwerken op nieuwe platforms. Terwijl de klassiek-modernistische instituties van de verzorgingsstaat individueel initiatief dood sloegen, geldt voor de OCP's dat ze de publieke zaak vormgeven juist door individuele ontplooiing. Die beloftes vormen een zuurstof van inspiratie in een samenleving die snakt naar nieuwe manieren om het publieke domein, en dus ook de stad, vorm te geven. Maar juist in die wanhopige zucht schuilt het gevaar dat OCP's verworden tot een projectie van verlangen in plaats van een realistisch en rechtvaardig model voor stedelijke ontwikkeling.

### Zelforganisatie, segregatie en ongelijkheid

Zelforganisatie is bij uitstek een zeer ongelijkmatig proces. Het collaboratieve ethos maskeert een Darwiniaans proces; de investeringen in de vorm van tijd, geld en vooral hoop en verwachtingen leveren in de overgrote meerderheid van de gevallen geen rendement op. Zelforganisatie is bovendien vooral kansrijk wanneer de initiatiefnemers sterke netwerken hebben en zich richten op een welgesteld publiek; het zal eerder lukken om een publiek kunstwerk te financieren waarbij de geldschieters zich beloofd zien met een veelbekeken vermelding dan om een zorgvoorziening te creëren voor ouderen of armen die zich in een isolement bevinden. Meer in het algemeen is de capaciteit tot zelforganisatie zeer ongelijk verdeeld, zoals Putnam laat zien in zijn werk over regionale verschillen binnen Italië en over verschillen tussen stedelijke buurten in de Verenigde Staten (Putnam, 1993, 2007). Zelforganisatie impliceert ook uitsortering. De literatuur ziet bijvoorbeeld ruimtelijke uitsortering naar koopkracht – segregatie – als een vorm van zelforganisatie waarbij individuele keuzes zich vertalen in een sociaal-ruimtelijk patroon dat door niemand gepland is en ook niet per se gewenst (Johnson 2001). Zelforganisatie is problematisch als middel om sociale problemen op te lossen, want waar sociale problemen bestaan is de capaciteit tot zelforganisatie in de regel juist zwak ontwikkeld. Mensen met relatief sterke netwerken die dicht bij de overheid staan, kunnen met elkaar plannen ontwikkelen, het opbrengen om zelf een bijdrage te leveren en de overheid inschakelen voor ondersteuning. Dat kan veel opleveren, maar de dreiging is dat de kloof met mensen voor wie zelforganisatie niet is weggelegd wordt vergroot. Een concreet voorbeeld. De bewoners van de Dichterlijke Vrijheid in het Rotterdamse Spangen hebben hun zogenaamde kluswoningen gratis kunnen betrekken op voorwaarde dat zij individueel investeerden en zichzelf collectief organiseerden. De bewoners van de Dichterlijke Vrijheid behoren overwegend tot de creatieve klasse – ze zijn relatief welgesteld, ondernemend en hebben sterke netwerken, zowel met elkaar als met de overheid. Hun vermogen tot zelforganisatie werd beloofd; ze werden breed erkend als interessant en innovatief initiatief, ze konden hun huizen gratis verkrijgen en kregen relatief eenvoudig toegang tot subsidies voor buurtontwikkeling (Sparenberg, 2012). Even verderop, aan het Piet Paaltjensplein, wonen mensen die niet tot de creatieve klasse behoren, maar hun

geld verdienen als buschauffeur, secretaresse of verkoper. Hun inkomen is misschien niet veel lager, maar ze moeten vooral, zoals ze zelf ook voortdurend in interviews zeggen, ‘hard werken’ waardoor er geen tijd en energie overblijft om zich collectief te organiseren (Sorgen, 2012). Hun woonomgeving is, heel anders dan bij de Dichterlijke Vrijheid, geen collectief project waarvoor ze erkenning en middelen krijgen maar meer een ijle zone waardoor zij zich belast voelen. Er zijn veel ergernissen over de parkeergarage, straatvuil en hangjongeren. Het inzetten op zelforganisatie in Spangen levert gunstige effecten op (het huizenblok van de Dichterlijke Vrijheid en de omgeving zien er een stuk beter uit dan eerst), maar die zijn erg ongelijk verdeeld.

Dit is een kleinschalig voorbeeld dat een breder patroon illustreert: zodra wordt ingezet op zelforganisatie, wordt de ongelijkheid tussen gemeenschappen met en zonder zelforganiserend vermogen vergroot. Inzetten op zelforganisatie benadeelt mensen die moeite hebben zichzelf te organiseren en bevoordeelt mensen die daar minder moeite mee hebben. In dit voorbeeld gaat het om de eigen woonomgeving, maar we kunnen vergelijkbare effecten verwachten als het gaat om netwerken die worden ingezet voor zorg, arbeid, onderwijs of cultuur – als zelforganisatie een voorwaarde is voor erkenning en middelen, dan zullen erkenning en middelen ongelijk worden verdeeld tussen groepen. Waar de overheidsbureaucratie door standaardisatie een gelijkmatig aanbod kan creëren, zal zelforganisatie leiden tot een ongelijke ontwikkeling. Het inruilen van overheidsvoorzieningen voor zelforganisatie verandert daarmee de logica van het aanbod. Als de overheid bijvoorbeeld geen bibliotheken (musea, zorgcentra, enzovoorts) verzorgt maar dit overlaat aan burgerinitiatieven, zullen ouders met een hoge opleiding, sterke netwerken en goede contacten met de overheid er wel in slagen om een voorziening te creëren voor hun kinderen, maar ouders zonder die verworvenheden raken nog verder achterop, om nog maar te zwijgen van hun kinderen.

De grilligheid van zelforganisatie lijkt op internet niet echt een probleem. Een van de redenen is dat we vooral de geslaagde pogingen zien – die ene succesvolle fundraiser die viral ging, niet de talloze onzichtbare initiatieven die in een donker hoekje van het internet een stille dood stierven. Zelfgeorganiseerde activiteiten zijn niet zo goed

georganiseerd en authentiek omdat alle zelf-organisatie tot niets dan goeds leidt maar doordat de overgrote meerderheid van zwakke zelf-organisatie-initiatieven is gesneuveld. Dat is geen probleem op internet omdat we ervoor kiezen (we doen dat zelfs by default dankzij ons eigen zoekgedrag en de algoritmes die ons daarbij sturen) om vooral deelgenoot te worden van geslaagde initiatieven. In de virtuele ruimte is een aanbod van één voldoende om het hele publiek te bedienen omdat iedereen met een internetverbinding toegang heeft en omdat gebruik eerder zorgt voor een uitbreiding en verbetering van het aanbod dan het verteren ervan. Dat veel initiatieven niet werken, is geen probleem, want we hebben maar één goed product nodig. In de stad ligt dat anders. In de fysieke ruimte speelt afstand wèl een rol en leidt gebruik wel tot het verteren van aanbod. Een geslaagde bibliotheek levert dan een bijdrage aan één buurt en dan nog is de capaciteit beperkt. Als de overheid geen bibliotheken (musea, zorgcentra, enzovoorts) verzorgt maar slechts OCP's faciliteert, zullen bibliotheken vooral gerealiseerd worden in buurten waar kinderen al veel van huis meekrijgen.

OCP's blijken bovendien sterk te steunen op slechts enkele deelnemers. Bij Wikipedia of het open source besturingssysteem Linux is bijvoorbeeld een fractie van de redacteurs verantwoordelijk voor het merendeel van de edits en code. Meer in het algemeen lijken in open omgevingen waar mensen uit vrije wil kiezen of zij iets aanklikken of ergens aan meedoen extreem ongelijke verdelingen te ontstaan, zogenaamde machtsverdelingen (power law) waarbij een fractie van de eenheden (bijvoorbeeld websites of personen) een zeer groot aandeel van het totaal (bijvoorbeeld hyperlinks of inkomen) ontvangt. Blijkbaar leidt zelforganisatie niet tot een gelijkmatige verdeling, maar juist tot een extreme scheefheid. Ook hier geldt dat op het internet machtsverdelingen niet echt een probleem zijn; het is handig dat er sommige sites zijn (zoals Wikipedia) die zo goed als iedereen gebruikt en als we echt willen, zullen we obscure websites wel vinden. Maar een zelforganiserende stad is minder aantrekkelijk, tenminste wanneer we uitgaan van het principe dat iedereen ongeveer tot dezelfde voorzieningen toegang moet hebben. Als binnen een stad slechts op een paar plekken een enorme energie loskomt – zoals we zouden verwachten wanneer er echt sprake zou zijn van zelforganisatie, dus zonder dat overheid aanstuurt of bijstuurt – blijft dus de rest

van de stad verstoken van die voorzieningen.

### Zelforganisatie bevorderen?

Het is belangrijk om door te laten dringen dat zelforganisatie en ongelijkheid hand in hand gaan, des te meer omdat participatie, burgerkracht en netwerken vaak gezien worden als oplossing voor problemen en ongelijkheid. De Wet Maatschappelijke Ontwikkeling, het Welzijn Nieuwe Stijl en de nu populaire bewonersbedrijven en trusts zijn alle in meer of mindere mate gebaseerd op het idee dat de overheid aan moet sluiten bij zelforganisatie. Zelforganisatie is echter kwetsbaar, vooral zelforganisatie van kwetsbare groepen. Om een bewonersbedrijf (of elke andere vorm van OCP's in de fysieke ruimte) goed te laten functioneren zijn competente bestuursleden en toegewijde vrijwilligers nodig. Ze hebben sterke verbanden (strong ties) nodig om taken te coördineren en voor de lange termijn te plannen. Ze moeten bovendien diverse groepen met elkaar verbinden via zwakke verbanden (weak ties) en waar nodig conflicten beslechten. Wie wel eens een OCP heeft opgezet (en dat geldt niet voor veel pleitbezorgers ervan), weet hoe kwetsbaar dit proces is. Als een van deze voorwaarden wegvalt, is de kans groot dat enkele vrijwilligers of bestuursleden, die immers uit vrije wil participeren, ervoor zullen kiezen in een andere, gezelliger of beter georganiseerde omgeving hun vrije tijd in te zetten, waardoor al snel een opeenstapeling van teleurstelling en frustratie optreedt en het netwerk onttekelt. Sterke zelforganisatie met robuuste en stabiele netwerken is niet regel maar uitzondering. Dat hoeft geen principieel bezwaar te zijn tegen zelforganisatie. Ook bij bedrijvigheid accepteren we bijvoorbeeld dat het merendeel van de opgestarte bedrijven binnen korte tijd het loodje legt; het hoort erbij.

Maar het ziet er niet naar uit dat de ongelijkheid van zelforganisatie wordt geaccepteerd. Het lijkt erop dat de meeste politieke en bestuurlijke aandacht – met de themadagen, artikelen, werkbezoeken en conferenties die daarbij horen – naar de succesverhalen gaat, terwijl de net zo interessante mislukkingen grotendeels buiten beeld blijven. Die selectieve aandacht voor succesverhalen is een variatie op het proces van preferential attachment (wie veel heeft, krijgt meer) dat aan veel machtsverdelingen ten grondslag ligt. De toewijding aan zelforganisatie is selectief en opportunistisch. In de praktijk willen we wel de authenticiteit, spontaniteit en de energie van zelforganisatie, maar accepteren

we niet de grilligheid en ongelijkheid die eruit voortkomen.

Een manier om zelforganisatie toch in te zetten als oplossing voor sociale problemen, is om het juist te bevorderen wanneer mensen er zelf niet goed toe in staat zijn, zodat ze zichzelf alsnog organiseren en daarvan de vruchten plukken. Dat is in theorie een goed idee, omdat gelijkheid en zelforganisatie zo met elkaar in evenwicht worden gebracht. Onderzoek van Imrat Verhoeven laat zien dat de investeringen in participatie in het kader van de wijkaanpak voor een groot deel ten goede komen aan mensen in lastige situaties die daarvoor net het nodige duwtje krijgen om zichzelf te organiseren (Verhoeven en Tonkens, 2011). Eigen onderzoek naar het beleidsprogramma Mensen Maken de Stad in Rotterdam wees ook uit dat steun vanuit het opbouwwerk net het verschil kan maken voor buurtbewoners die collectieve verantwoordelijkheid willen nemen voor een gebied dat dreigt af te glijden (Uitermark en Duyvendak, 2006). Maatjesprojecten, waarbij de zwakke netwerken van mensen in achterstands-situaties wordt gecompenseerd door hen te koppelen aan mensen met sterke netwerken, zijn een ander voorbeeld waarmee het gebrek aan zelforganiserend vermogen kan worden gecompenseerd. Er zit wat in: als zelforganiserend vermogen belangrijker wordt, moeten de uitwassen van ongelijkheid ervan worden tegengaan door juist daar te investeren waar weinig zelforganiserend vermogen is.

Maar ook daar kleeft een nadeel aan. Zelforganisatie is immers zo inspirerend omdat het ongedwongen en spontaan is. Als zelforganisatie van bovenaf wordt georganiseerd, verdwijnen die positieve aspecten van spontaniteit en selectie. Zelforganisatie wordt dan een opdracht voor professionals en ambtenaren die een gegeven hoeveelheid middelen en tijd ter beschikking moeten stellen aan burgerinitiatieven, participatie en zelforganisatie. Dit is een omdraaiing van de logica van zelforganisatie die zich lokaal uit in pervertering en newspeak: wat als burgerinitiatief wordt opgevoerd is in feite een overheidsopdracht. Dit is ook het gevaarlijke van de omarming van zelforganisatie door de overheid; dat speciaal daarvoor aangestelde consultants, ambtenaren en professionals een als burgerkracht verkleed overheidsbeleid uitdragen. Het vliegwieltje van de zelforganisatie verwordt tot rookscherm wanneer de overheid selectief bepaalde initiatieven overlaadt

met subsidie, erkenning en steun om vervolgens diezelfde overheidsgeïnitieerde initiatieven te beschouwen als bewijs dat zelforganisatie werkt.

### Conclusie

De zelforganiserende stad is een inspirerend beeld. Mensen die bottom-up hun omgeving vormgeven, initiatieven nemen en oplossingen zoeken – het klinkt en is een stuk spannender dan een centraal bedacht plan over hoe steden en samenlevingen moeten worden ingericht. Maar het ideaal van zelforganisatie is ook problematisch omdat het selectie impliceert en ongelijkheid en segregatie als resultaat heeft. Als we Susan Fainstein (2010) volgen en ervan uitgaan dat een stad rechtvaardig is wanneer sprake is van democratie, gelijkwaardigheid en diversiteit, dan scoort een zelforganiserende stad alleen goed op het eerste criterium van democratie, omdat mensen hun voorkeuren direct kunnen verwezenlijken. De prijs daarvoor is wel segregatie en ongelijkheid die spontaan ontspringen aan zelforganiserende systemen. Zelforganisatie staat dan ook op gespannen voet met staatsorganisatie. Waar zelforganisatie spontaan en ongelijkmatig is, is staatsorganisatie dwingend en standaardiserend. Dat is de tragiek en tegelijkertijd ook de verdienste van de staat: die beloont niet per se degenen die zichzelf het beste organiseren, maar dwingt binnen bepaalde parameters uniformiteit af. Dat kan slecht uitpakken wanneer vitaliteit wordt afgeknepen door een al te klemmend keurslijf maar de overheidsbureaucratie garandeert ook minimale voorzieningen, zoals bijvoorbeeld een landelijk dekkend systeem voor ambulances of een bestaansminimum. Wie zelforganisatie echt wil bevorderen, tekent voor segregatie en ongelijkheid. Dat laat ons een paar keuzes.

Ten eerste kunnen we net doen alsof er geen keuze is door te pretenderen dat met zelforganisatie kan worden bereikt wat de staatsbureaucratie eerder deed. Om dit vol te houden is een selectieve blindheid nodig waarbij de overheid vooral 'zelforganisatie' omarmt die dankzij diezelfde overheid succesvol is. Veel moeite zal het trouwens niet kosten om die blindheid vol te houden, want mislukte projecten vragen per definitie weinig aandacht en als ze dat wel doen kan altijd voldaan worden verwezen naar de incidentele succesverhalen. Ten tweede kan de overheid zich richten op waar zij goed in is, namelijk standaardiseren en nivelleren. Dat vereist dan een einde aan het geflirt met het spannende, maar voor de overheid



per definitie onbereikbare ideaal van de zelforganisatie. Dit vereist een zelfbeheersing die de overheid waarschijnlijk niet op kan brengen, maar het zou zomaar kunnen dat zelforganisatie pas echt gaat bloeien als de overheid er niet continu op probeert te sturen. Ten derde kan de overheid erkennen dat zelforganisatie grillig en ongelijk is maar er toch op inzetten door zelforganisatie juist daar te bevorderen waar het moeilijk van de grond komt. Deze laatste mogelijkheid perverteert de essentie van zelforganisatie, maar het alternatief is het opgeven van sociale gelijkheid.

### Literatuur

- Fainstein, S. (2010). *The Just City*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Johnson, S. (2002). *Emergence: the Connected Lives of Ants, Brains, Cities, and Software*. New York, Simon & Schuster.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Putnam, R. (2007). "E pluribus unum: diversity and community in the twenty-first century." *Scandinavian Political Studies* 30(2): 137-174.
- Sorgen, M. (2012). *De prijs van hard werken. Een casestudy naar gemeenschapsvorming na gentrification in het nieuwbouwproject Rhijnvis Feith in Spangen, Rotterdam*. Rotterdam, Masterscriptie Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Sparenberg, S. (2012). *Gemeenschapsvorming na gentrification. Een creatieve onderneming in Spangen*. Rotterdam, Masterscriptie Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Uitermark, J. and J. W. Duyvendak (2006). *Ruimte maken voor straatburgerschap*. Rotterdam, Projectbureau Sociale Integratie.
- Verhoeven, I. and E. Tonkens (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*. Amsterdam, Pallas.

# VAN BESTUUR NAAR ZELFBESTUUR: OVERHEID, BURGER EN ZELFORGANISATIE

# 01

Willem Schinkel | Erasmus Universiteit Rotterdam

## Inleiding: zelforganisatie en de stad als complex systeem

'Hoe complexiteit te plannen?' Aldus luidt de paradox van stedelijk bestuur. Complexiteit betekent onvoorspelbaarheid, contingentie, veranderlijkheid, maar tegelijkertijd betekent het stabiliteit op basis van diezelfde onvoorspelbaarheid en veranderlijkheid. Het betekent kritische transities van de ene toestand naar de andere. Complexiteit laat zich feitelijk niet plannen, maar stedelijke planning is natuurlijk wel zelf onderdeel van stedelijke complexiteit. Steden zijn te beschouwen als complexe systemen die zich in toestanden bevinden die tijdelijk stabiel kunnen zijn, maar die dan, soms onder invloed van een kleine fluctuatie, in een andere toestand kunnen schieten.

In dit essay richt ik me op het idee van het zelforganiserend vermogen van de stad als complex systeem. Dat is een iets neutralere omschrijving van wat ook wel 'zelfoplossend vermogen' genoemd wordt. De zelforganisatie van een complex systeem heeft in eerste instantie betrekking op het feit dat zo'n systeem de basiselementen waaruit het bestaat zelf kan reproduceren en dat het op die manier een onderscheid tussen zichzelf en zijn systeemomgeving in stand kan houden.<sup>1</sup> In iets minder technische bewoordingen betekent dit dat zo'n systeem in staat is zichzelf van een toekomst te voorzien, onder meer door de toevoer van personen, goederen en kapitaal te verzekeren.

Zelforganisatie is een concept dat betrekking heeft op het operatief niveau van een systeem. Het verwijst naar de resultante van alle interacties binnen het systeem. Daarmee wordt een belangrijk misverstand over de stad uit de weg geruimd wanneer die als complex systeem beschouwd wordt. Dat misverstand betreft het idee dat bestuur tegenover 'zelforganisatie' staat. Zoals reeds gezegd, is stedelijke planning zelf onderdeel van

stedelijke complexiteit. Het komt er dus niet per se op aan de grenzen tussen zelforganisatie en bestuur te bepalen, want het bestuur is onderdeel van de zelforganisatie van de stad als complex systeem. Niettemin is het de vraag op welke manier 'bestuur' in traditionele zin zich verhoudt tot een vorm als autonoom zelfbestuur. Die verhouding wil ik hier centraal stellen. In dit essay wil ik eerst stil staan bij een tegenwoordig dominante manier om de verhouding tussen overheid en burger te concipiëren die ik neoliberal communarisme noem en waarin het idee van zelforganisatie een belangrijke rol speelt. Vervolgens schets ik de problemen daarvan en stel ik daar het idee van zelforganisatie als zelfbestuur tegenover.

## Hedendaagse visies op de verhouding tussen burger en bestuur: liberaal communarisme

Zelforganisatie en het zelfoplossend vermogen van mensen en gemeenschappen zijn tegenwoordig populair. Een dominante manier waarop tegenwoordig over zelforganisatie en de verhouding tussen burger en bestuur wordt nagedacht bestaat uit een paradoxale samenstelling van neoliberale en communaristische elementen. Beide zijn sterk door idealen van zelforganisatie geïnformeerd, maar ze worden daarin asymmetrisch toegepast. Neoliberalisme is niet slechts een theorie of ideologie die betrekking heeft op de organisatie van de economie en die de voorkeur geeft aan de markt als allocatieprincipe en tegen overheidsinmenging op die markt is. Vanaf het ontstaan van het neoliberale denken in de Duitse en Oostenrijkse economische wetenschap (met name binnen het Ordoliberalisme), en na de Tweede Wereldoorlog binnen de Mont Pelerin Society,<sup>2</sup> werd een denken voorgestaan waarin de staat niet tegenover de markt geplaatst werd maar waarin de staat gezien werd als cruciaal voor het waarborgen van de randvoorwaarden van de markt (in onder meer de regeling van privaat bezit, contractrecht en inflatiecontrole). Typisch voor liberaal denken

<sup>1</sup> Ik verwijs hier naar de sociologische systeemtheorie, zoals het meest uitgewerkt bij Niklas Luhmann: Luhmann, N. (1984): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt/M.: Suhrkamp. Tevens zij verwezen naar benaderingen in de 'complexe systeemtheorie', zoals toegepast op sociale verschijnselen bijvoorbeeld in: Sawyer, R.K. (2005): Social Emergence. Societies As Complex Systems. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>2</sup> Mirowski, P. & D. Plehwe (red.): The Road from Mont Pelerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective. Cambridge, MA: Harvard University Press.

is het idee dat de metafoer van de markt over niet-economische sectoren uitgebreid kan worden. Dat wordt gekoppeld met een geïndividualiseerd mensbeeld, dat tegenwoordig veelvuldig gekwalificeerd wordt met een concept als 'individuele verantwoordelijkheid'. Wereldwijd is neoliberalisme een dominante factor geworden in de inrichting van steden.<sup>3</sup> Vaak uit dat zich in een grotere rol voor marktpartijen in de bestemming van ruimte, en in Nederland is de verzelfstandiging van wooncorporaties als een voorbeeld van neoliberalisering te zien. Neoliberalisme behelst een ideologie van zelforganisatie omdat markten gezien worden als in principe zelfregulerende systemen en individuen op markten als zelfsturende, calculerende personen. Dat is inderdaad een ideologisch beeld, ten eerste omdat neoliberalisme wel degelijk een sterke staat behelst, en ten tweede omdat de mogelijkheden voor individuele zelfsturing asymmetrisch verdeeld zijn - lang niet iedereen kan, gezien zijn of haar sociale omstandigheden, voldoen aan het beeld van de calculerende, nutsmaximaliserende persoon.

Dat beeld roept bovendien grenzen op die te maken hebben met de ervaren nadelen van calculerende burgers. In West-Europa heeft neoliberalisme zich overwegend voorgedaan in combinatie met hervormde verzorgingsstaten in een vorm die veel weg heeft van wat Giddens de 'Derde Weg' genoemd heeft.<sup>4</sup> Daarin wordt onderkend dat neoliberalisme een mensbeeld behelst dat een moreel tekort met zich mee dreigt te brengen. Daarom zijn voorstellen voor aanpassing van neoliberale bestuursvormen gedaan die het publieke belang geherintroduceerd hebben. In Nederland is dat bijvoorbeeld verwoord in het WRR rapport *Het borgen van publiek belang*, maar meer in het algemeen is de neoliberale nadruk op de 'eigen verantwoordelijkheid' van individuele burgers gecombineerd met een communitaristische nadruk op 'gemeenschap'. Die is terug te vinden in politieke discussies rond 'integratie', waar de nationale cultuurgemeenschap centraal gesteld wordt als referentiepunt voor te integreren nieuwkomers, maar de nadruk op gemeenschap is ook terug te vinden in allerhande vormen van beleid. In de stad Rotterdam bijvoorbeeld wordt van 'gemeenschappen' verwacht dat die een

bijdrage leveren aan het veiligheidsbeleid door 'preventieve gemeenschappen' te zijn. Wat onder zulke gemeenschappen verstaan wordt, is divers en voor meerdere duiding vatbaar. Zo kan het gaan om 'etnische gemeenschappen', maar ook om straten of buurten. In het Vijfjarenactieprogramma veiligheid Rotterdam 2010-2014 heet het: "Het is niet gewoon om problemen gewelddadig op te lossen. Het is ook niet gewoon om geweld op straat of in huiselijke sfeer te tolereren of te negeren. Gemeenschappen in de stad moeten worden aangemoedigd op dit punt zichzelf (weer) te kunnen corrigeren."<sup>5</sup> In Nederland, maar bijvoorbeeld ook in Groot-Brittannië, gaat de nadruk op gemeenschap gepaard met maatregelen als 'community policing' en andere maatregelen in naam van wat de socioloog Nikolas Rose beschrijft als 'community self-management'.<sup>6</sup> Elders stellen Miller en Rose: "community is now something to be programmed by Community Development Programmes, developed by Community Development Officers, policed by Community Police, guarded by Community Safety Programmes and rendered knowable by sociologists pursuing 'community studies'. Communities became zones to be investigated, mapped, classified, documented, interpreted, their vectors explained to enlightened professionals-to-be in countless college courses and to be taken into account in numberless encounters between professionals and their clients, whose individual conduct is now to be made intelligible in terms of the beliefs and values of 'their community'."<sup>7</sup> In Rotterdam leidt dat tot het idee dat 'actief burgerschap' (de zelforganisatie op individueel niveau) gelijk te stellen is aan het 'actief vormen van preventieve gemeenschappen'.

Het huidige liberaal-communitaristische ideaal van zelforganisatie, het eigen initiatief van burgers en het actief nemen van eigen verantwoordelijkheid, mondt zo paradoxaal genoeg uit in een inschakeling van de burger in de overheid. Burgemeester Aboutaleb stelde bijvoorbeeld: "De Rotterdammers zelf wil ik actiever betrekken bij de veiligheid in hun straten en wijken, zij zijn allemaal mede-eigenaar van de publieke ruimte. Als we goed gebruik weten te maken van de 1,2 miljoen ogen en oren in onze stad, groeit de effectiviteit van onze aanpak."<sup>8</sup> In het veiligheidsbeleid leidt het liberaal

<sup>3</sup> Zie onder meer: Harvey, D. (2006): *Spaces of Global Capitalism. Towards a Theory of Uneven Geographical Development*. Londen: Verso; Brenner, N. & N. Theodore (2002): 'Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism"'. *Antipode. A Radical Journal of Geography* 34(3): 349-379.

<sup>4</sup> Giddens, A. (1998): *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity.

<sup>5</sup> Gemeente Rotterdam (2010): *Vertrouwen in veiligheid. Meedoen in de stad. Vijfjarenactieprogramma veiligheid Rotterdam 2010-2014*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam, p. 10.

<sup>6</sup> Rose, N. (1999): *Powers of Freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 189.

<sup>7</sup> Miller, G. & N. Rose (2008): *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity, p. 89.

<sup>8</sup> [http://www.rotterdam.nl/vijfjarenactieprogrammaveiligheid2010\\_2014](http://www.rotterdam.nl/vijfjarenactieprogrammaveiligheid2010_2014) (10 mei 2012).

communitaristische ideaal van zelforganisatie zo tot het idee dat wat Jane Jacobs 'ogen op straat' noemde eigenlijk tot 'ogen van de staat' getransformeerd zou moeten worden. En voor hen die daar niet toe in staat zijn, wordt een repressieve aanpak gehanteerd volgens het schema 'laissez faire at the top, repression at the bottom.'<sup>9</sup>

Zowel in de benadrukking van 'eigen verantwoordelijkheid' als van 'actieve gemeenschappen' worden dus alle kaarten op zelforganisatie gezet. Vaak is dat echter niet meer dan een 'responsibilisering' van burgers, gemeenschappen en organisatie, ofwel een verantwoordelijk maken van meerdere actoren voor beleid. De 'verbindingen' die centraal staan in neoliberal communisme behelzen een samenwerking tussen overheden, bedrijven, burgers en non-profit organisaties. Dat type verbinding schakelt zelforganisatie in het bestaande bestuur in, en dat verkleint de kans dat burgers op een meer democratische manier aan daadwerkelijke zelforganisatie doen. In 2005 werd het ideaalbeeld van de 'zelfredzame burger' in de Kabinetsvisie andere overheid als volgt geformuleerd: "een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is, hetgeen zich niet in de eerste plaats uit in het indienen van tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen, maar veeleer in maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven."<sup>10</sup> Met andere woorden: zelforganisatie wordt doorgaans gebruikt als excuus om burgers onkritisch mee te laten werken met het overheidsbestuur, om ze in te zetten in beleid, zowel individueel als collectief. Welke visie op zelforganisatie is daar tegenover te plaatsen?

### Zelforganisatie: van bestuurstechniek naar zelfbestuur

Zelforganisatie en de activering van het zelfplossend vermogen binnen neoliberal communisme is paradoxaal omdat het van bovenaf ingegeven zelforganisatie is. Het is bovendien een zelforganisatie die gezien wordt als onderdeel van de zelforganisatie van bestuurssystemen. Daar tegenover staan vormen van zelforganisatie die uit meer anarchistische tradities komen, te weten uit benaderingen van radicale democratie, commonalisme of de kritische ecologie.<sup>11</sup>

In zulke benaderingen staat een zekere mate van zelfvoorzienendheid centraal die wordt gekoppeld aan zelfbestuur. Zulk zelfbestuur kan op allerlei niveaus bestaan, en elementen van zelfbestuur kunnen geïntroduceerd worden op het niveau van straten, buurten, steden en provincies. Een momenteel erg succesvol voorbeeld is het Spaanse (Baskische) Mondragon conglomeraat van coöperatieven die in het bezit zijn van arbeiders. Daarbij gaat het om allerhande bedrijvigheid, van industriële bedrijven tot verzekeraars<sup>12</sup> Door de relatieve onafhankelijkheid en de grote mate van zelfvoorzienendheid van Mondragon, is het weinig geraakt door de recente economische crisis, wat direct een van de grootste voordelen van dit type zelfbestuur duidelijk maakt. Directer toegepast op de stad is het model van de participatoire begrotingspolitiek in de Braziliaanse stad Porto Alegre een voorbeeld van succesvolle zelforganisatie waarbij zelforganisatie niet slechts een instrument van het stadsbestuur wordt, maar waarin het tot zelfbestuur is ontwikkeld. In Porto Alegre beslissen burgers sinds 1989 mee over de jaarlijkse besteding van gemeentelijke gelden in een vorm van participatie die de zelforganisatie van de stad op een democratische manier vormgeeft.<sup>13</sup>

Aan zulke vormen van zelfbestuur kleeft onder meer het probleem dat zelfbestuur vaak een elitaire aangelegenheid is. Hoewel in het Porto Alegre voorbeeld duidelijk werd dat gelden omgebogen werden naar de armste delen van de stad, is voor zelfbestuur en participatieve democratie vaak kennis en vermogen nodig dat asymmetrisch verdeeld is. En zoals een geheel vrije markt in marktinefficiënties zoals monopolievorming ontaardt,<sup>14</sup> zo kan zelfbestuur ontaarden in een beperking van democratische participatie. In zelfbestuur kan het een taak van het meer hiërarchische, traditionele bestuur zijn erop toe te zien dat zelfbestuur niet betekent dat de sociaal-economisch welgestelden het bestuur effectief bezetten. Overheidsinterventie blijft dus gewenst, maar het moet daarbij niet gaan om het 'managen' van de zelforganisatie van burgers, maar om het mogelijk maken van en toegang hebben tot vormen van zelfbestuur. Wanneer een stad bijvoorbeeld budgetten vrijmaakt voor burgerinitiatieven, moet de overheid erop toezien

<sup>9</sup> Zie: Wacquant, L. (2008): *Urban Outcasts. A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Cambridge: Polity.

<sup>10</sup> Kabinetsvisie Andere Overheid, 2005, pp. 7-8.

<sup>11</sup> Voor een voorbeeld uit de 'sociale ecologie', waarin niet-hiërarchische en gedecentraliseerde verhoudingen centraal staan, zie bijvoorbeeld: Bookchin, M. (1980): *Toward an ecological society*. Montréal & Buffalo: Black Rose Books.

<sup>12</sup> Zie: <http://www.mondragon-corporation.com/>

<sup>13</sup> Zie, voor een beschrijving: Olin Wright, E. (2010): *Envisioning Real Utopias*. Londen: Verso, pp. 155-160.

<sup>14</sup> Zie, voor een overzicht van marktinefficiënties: Crouch, C. (2011): *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity, p. 30.

dat niet alleen de middenklasse die budgetten weet te vinden.

Zelfbestuur is nauw verbonden met idealen van democratie, die tegenwoordig vaak onder de noemer van 'radicale democratie' geschaard worden - vooral omdat de radicaliteit van democratie vergeten is in hedendaagse democratieopvattingen die democratisch zelfbestuur met participatie in procedures verwarren.<sup>15</sup> Een belangrijk punt is dat van zelfbestuur geen efficiëntie verwacht mag worden, zoals van modieuze opvattingen over het zelfoplossend vermogen van individuen en gemeenschappen wordt verwacht. Geaccepteerd moet worden dat zelfbestuur kan leiden tot uitkomsten die vanuit het perspectief van professioneel bestuur suboptimaal zijn. Dat is inherent aan de paradox van het plannen van complexiteit. Uiteindelijk is de zelforganisatie die ik in dit essay als alternatief voor het neoliberal communarisme onder de aandacht heb willen brengen dus sterk verbonden met enkele ideologische tradities. Maar ik zou willen wijzen op het feit dat de neoliberal communaristische benadrukking van zelforganisatie, van 'civil society', van verantwoordelijkheid van individuen en gemeenschappen evenzeer - zij het zelden onderkend - een ideologische strategie is. Het is een strategie die zelforganisatie inzet voor bestuursdoeleinden, en die daarmee steeds dreigt een selectieve autonomie (of zelfs een schijnautonomie) te bevorderen. Wanneer termen als zelforganisatie en zelfoplossend vermogen in de mode raken, dienen ze dus altijd ook met gezond argwaan te worden bejegend.

<sup>15</sup> Zie hierover verder: Schinkel, W. (2012): De nieuwe democratie. Naar andere vormen van politiek. Amsterdam: De Bezige Bij.

# DE WERKENDE STAD



02

## NA DE VASTGOEDROES

# 02

Ewald Engelen | Universiteit van Amsterdam

Waar heeft hij zijn glatte praatjes niet verkocht? Maastricht, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Arnhem – en ik heb ongetwijfeld een paar steden gemist. Sinds het verschijnen van *The Rise of the Creative Class* in 2002 eten lokale bestuurders uit Richard Florida's hand. Voorspoed en geluk, belooft Florida hen. Met wat kekke citymarketing, een paar fietspaden, gratis WiFi en een handvol gerichte stedenbouwkundige interventies is van ieder aftands provinciestadje een hotspot van creativiteit te maken.

Het fijne is dat Florida er een prachtig verhaal bij levert. Want als je Florida mag geloven is de stadsbestuurder niet een uitgerangeerde politicus met roos op de schouders maar een frontsoldaat van het nieuwe, vederlichte flitskapitalisme. In de internationaliserende wereld van morgen, waar productieketens zich niets van grenzen aantrekken en de economie van zweet en blaren is verruild voor die van Apps en Latte, zijn steden met hun buitenproportionele concentraties van homo's en hipheid, creativiteit en innovativiteit dé groei-machines geworden die leven en lot bepalen.

En zo kon het gebeuren dat de rode, blauwe en groene baronnen die van oudsher de burgemeestersposten bezetten zichzelf meer en meer zijn gaan beschouwen als magiërs van groei en geluk die hun eigen steden eigenhandig opstootten in de vaart der volken. Den Haag heeft afgedaan, hoezeer het Ministerie van EL&I zich met zijn topsectoren ook breed probeert te maken. Anno 2012 concurreren de polderlandse burger-vaders rechtstreeks met hun ambtsgenoten uit Parijs, Chicago en Shenzhen om ontworteld kapitaal en ambulante breinen. En dus trekken zij de laatste jaren met entourage (en in 'business class') van stad naar stad om zich meedogenloos met elkaar te meten en waar ook ter wereld hun 'brand' uit te venten.

De stad is al een tijdje aan een intellectuele, politieke en bestuurlijke opmars bezig. In de jaren zestig, zeventig en tachtig vooral als probleem gezien – armoede, gettovorming, sociale onlusten, criminaliteit, de-industrialisatie, verloedering – is de stad vanaf de jaren negentig steeds meer de oplossing van onze problemen geworden: van het ecologische vraagstuk, van sociale anomie, van krimp en neergang, van verveling en vervreemding. Zo zouden steden een minder grote ecologische voetafdruk hebben, minder criminaliteit kennen, meer sociale controle vertonen, en vooral: door hun grotere dichtheid van mensen en kennis als laboratoria van het postindustriële kapitalisme fungeren.

Was de geografische en planologische bijbel van de jaren zestig Jane Jacobs' *The Death and Life of Great American Cities*, de ijbel van nu is naast de schrijfsels van Florida vooral Edward Glaesers *The Triumph of the City* uit 2011. En het is de moeite waard om de lange ondertitel ervan voluit te citeren, omdat die zo illustratief is voor de hooggespannen verwachtingen die we tegenwoordig over de stad koesteren en zo volkomen haaks staat op de stedelijke necrologieën van dertig jaar terug: *How our Greatest Invention makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier* – voor minder doen we het niet.

Het rijtje marskramers van stedelijke groei is natuurlijk langer en ouder. In de context van het failliet van het sociaaldemocratisch kapitalisme in één land aan het eind van de jaren zeventig, deint vanaf de jaren tachtig een nieuwe generatie stadsonderzoekers mee op de golf van mondialisering die door deregulering, privatisering en liberalisering is veroorzaakt. De mondialisering van het kapitalisme opende voor hen een nieuw onderzoeksveld dat om nieuwe concepten, methodes en databronnen vroeg. Het Nationale Kapitalisme van de twintigste



eeuw is dood! Leve het Mondiale Kapitalisme van de eenentwintigste eeuw!

En dus moest worden gebroken met het 'methodologisch nationalisme' dat de sociale wetenschappen nu al zo lang in zijn greep had; de stilzwijgende aanname dat natiestaten quasi-biologische containers waren waarin het sociale leven zich afspeelde. Bij die conceptuele bevrijding zouden steden een hoofdrol spelen. Want steden maakten het mogelijk om radicaal met het statelijke perspectief te breken en het lokale samen met het bovennationale in een klap in hun onderlinge samenhang te onderzoeken.

Dat het geen sprong in het ongerijmde was, werd bewezen door het groeiend aantal aanwijzingen dat in de mondialiserende wereld inderdaad een handjevol grote steden bezig was cruciale netwerkfuncties te gaan vervullen. Zij zouden de locaties bij uitstek worden van de 'command and control'-functies van het ontgrensde kapitalisme. En dan volgde meestal het bekende rijtje van New York, Londen en Tokyo van Saskia Sassen's *The Global City* – we zaten toen immers nog midden in de jaren van het Japanse mirakel. Hoe nieuw dat allemaal was, hoe geprononceerd en hoe structureel, dat deed er even niet zoveel toe. Belangrijker was dat de komst van een nieuw tijdperk van stadsstaten lekker bekte en tegemoet kwam aan een diepgevoelde behoefte aan een nieuw paradigma.

En zo kwam het dat vanaf de jaren tachtig een nieuwe onderzoeksagenda werd uitgerold die al snel verbazend invloedrijk bleek. Ik heb het over het *World/Global City* onderzoek van Saskia Sassen, Peter Taylor, John Friedmann en consorten. Hoewel in het begin boude stellingen bouwend op wankel empirische funderingen, is het dertig jaar later uitgegroeid tot een gesmeerde marketingmachine met eigen congressen, tijdschriften, websites, consultants, indexen en rankings, die wordt geschraagd door een transnationaal netwerk van stedelijke groeicoalities bestaande uit politici, bestuurders, academici, ambtenaren en – vooral – bouwbedrijven, aannemers, projectontwikkelaars, architecten, vastgoedbeleggers, internationale makelaars en banken – waarover zo dadelijk meer.

Amsterdam is er een petrischaaltje van. Het stadhuis aan de Amstel is de laatste jaren een bijenkorf van in- en uitvliegende adviseurs geworden,

die de stad bijstaan bij het cosmetisch bijwerken van haar internationale aantrekkingskracht: een slogan hier, een reisje daar, een beursje zus, een framepje zo. De stad wemelt van de gremia waar bestuurders, academici en consultants halfverteerde brokstukken van de laatste Scott, de voorlaatste Florida of – nog erger – McKinsey's versie van Scott en Florida opkoken om er gezamenlijk een nieuwe marketingklier van te brouwen. Oftewel, naast onderwijs, maatschappelijke zorg, vuilophaal en onderhoud van de publieke ruimte, heeft de gemeente zich de laatste vijftien jaar vooral onledig gehouden met het optuigen van een chique kakelcircuit voor het bijkleuren en oppoetsen van strategische vergezichten die moeten verhullen dat er eigenlijk met publieke middelen een duizelingswekkende gok wordt genomen op stijgende grond- en vastgoedprijzen.

Meer en meer zijn de verhalen van kennisintensieve, stedelijke postindustrialisering van auteurs als Glaeser, Sassen, Scott en Florida in de mondiale slag om poen en brein namelijk gaan fungeren als legitimatie voor stedelijke interventies met diffuse publieke kosten en geconcentreerde private baten. De belofte was uiteraard precies omgekeerd: hoge publieke baten en lage publieke kosten. Investeren in de hogere middenklasse, het vasthouden van studenten, het werven van financiële dienstverleners, het aantrekken van de creatieve klasse – uiteindelijk stond het ten doel van het versterken van de stedelijke economie teneinde de publieke middelen te genereren die vooral de stedelijke onderklasse ten goede komen.

'Trickle down geography', noemde de eminence grise van de kritische economische geografie, Doreen Massey, het in 2005. Of op zijn Suske en Wiske: de geografische groeipercolator. Kijk de nota's, rapporten en websites er maar op na: steevast worden de publieke investeringen in locaties die voornamelijk worden bevolkt door de geprivilegieerden – campussen, museumkwartieren en Zuidassen – gelegitimeerd met het argument dat de extra werkgelegenheid en de extra inkomsten voor de gemeentekas uiteindelijk als heilzame regen zullen neerdruppelen op de probleemwijken.

En zo kreeg iedere zichzelf respecterende stad haar op Canary Wharf geënte Financiële Centrum, haar op het Louvre gebaseerde Museumkwartier, haar van Tokyo afgekeken metronetwerk, haar van



Baltimore gepikte havenfrontontwikkeling, haar aan Berlijn ontleende broed- en vrijplaatsen, haar van Amsterdam gestolen fietspaden, haar van Lille gejatte multimodale knooppunten met aanpalende vastgoedontwikkeling en woningbouw en haar van New York (I NY) geleende citymarketing.

Na het failliet van de industriepolitiek van de jaren vijftig en zestig en na het succes van de Paarse aanbodseconomie van de jaren negentig (Marktwerking, Deregulering, Wetskwaliteit), verschaft de geografische groeipercolator stedelijke bestuurders in de eenentwintigste eeuw eindelijk een beleidsinstrument dat bestuurlijke daadkracht projecteerde en win-win oplossingen – groei en rechtvaardigheid, welvaart en duurzaamheid – suggereerde. De stedenbouwkundige interventies waar de geografische percolatortheorie toe opriep, was industriepolitiek in een nieuw, ruimtelijk jasje.

Op papier is er geen speld tussen te krijgen. In een grenzeloze wereld zijn productiefactoren immers constant op zoek naar locaties waar menselijk en financieel kapitaal het beste renderen. En die moet je als gemeente proberen aan te trekken en vast te houden om niet te blijven zitten met een mensenstapel die op den duur je stad naar de rand van de afgrond trekt; zie Detroit, zie Pittsburg en zie – hoewel van een andere orde – Rotterdam.

In de praktijk bleek de belofte toch wat anders uit te pakken. De afgelopen vijftien jaar heeft Nederland zijn exportsucces door loonmatiging afgekocht met het aanblazen van een levensgevaarlijke vermogensbel. Volgens berekeningen van het NRC Handelsblad is ruim een vijfde van de economische groei sinds 1995 toe te schrijven aan de tomeloze expansie van wat mijn collega Manuel Aalbers het Finance-Real Estate Complex heeft gedoopt: aannemers, bouwondernemingen, interieur-inrichters, ontwerpers, architecten, makelaars, notarissen, ingenieurs, Poolse klusjesmannen, keukenbouwers, vastgoedontwikkelaars, projectmanagers, onroerend goedbeleggers, naaiateliers, hypotheekbemiddelaars, doe-het-zelf outlets, meubelzaken, banken. Samen met huishoudens, woningbouwcorporaties, universiteiten, ziekenhuizen, zorginstellingen, scholengemeenschappen hebben zij zich vijftien jaar lang tegoed gedaan aan wat achteraf illusoire vermogensaanwas is gebleken. Momenteel is er veel te doen over de hypothecaire schuld van Nederlandse huishoudens.

Met 107 procent van het Bruto Binnenlands Product zijn wij wereldrecordhouder. Om maar te zwijgen van onze eigen 'sub prime': jonge gezinnen die op de top van de huizenmarkt aflossingsvrije leningen met variabele rente zijn aangegaan ter waarde van 125 procent van het onderpand. Of over de grote afhankelijkheid van Nederlandse banken van de internationale interbancaire markt voor de financiering van deze leningen; een markt die door de val van Lehman Brothers in september 2008 en de daarop volgende Eurocrisis nog altijd op slot zit. Maar omdat goedkoop geld en groeiende vraag door Oost-Duitse ruimtelijke ordening niet hebben geleid tot een ongebreidelde bouw golf zijn ons Ierse of Spaanse toestanden – waar de horizon wordt ontsierd door eindeloze rijen leegstaande paleisjes – bespaard gebleven.

Dat geldt niet voor de kantorenmarkt, zo waarschuwt De Nederlandsche Bank (DNB) sinds enige maanden. De combinatie van goedkoop geld, hoge verwachte rendementen en gemeentes die verslaafd zijn geraakt aan gronduitgifte om hun percolatorprojecten te kunnen financieren, heeft daar wel degelijk geleid tot wildgroei. Ongehinderd door bouwrestricties is Nederland de afgelopen vijftien jaar volgeplempt met goedkope bouwsels die hyperkapitalisme suggereren maar vooral Potemkindorpen zijn.

Landelijk staat veertien procent van de 66 miljard euro grote kantorenmarkt leeg. We hebben het dan over zeven miljoen vierkante meter: pak 'm beet 1400 voetbalvelden. Voeg daar 79 miljard euro aan bedrijfspanden, 89 miljard euro aan winkelpanden en 67 miljard euro aan stadhuizen, schoolgebouwen en ziekenhuizen aan toe, en je hebt het al snel over 300 miljard euro aan vastgoed dat voor twee keer de marktwaarde in de boeken staat. Geen wonder dat DNB vreest voor een 'derde financiële crisis'. Afwaarderingen van zo'n omvang slaan namelijk diepe gaten in de balansen van zombiebanken. Met de bekende gevolgen: nieuwe kapitaalinjecties, grotere staatsschuld, lagere rating, hogere rentelasten en een volgende bezuinigingsronde.

Rijdend door het Hollandse landschap vraag je je af hoe een volk dat zich zo voorstaat op zijn nuchterheid zich zo heeft kunnen verliezen in een vastgoedroes. Het antwoord is van alle tijden: hebzucht, zelfoverschatting en irrationele verwachtingen. Maar het antwoord is ook heel erg

Spaans, Iers en... Nederlands. Geen kantoorpand zonder gronduitgifte, geen gronduitgifte zonder armlastige maar ambitieuze stad, geen armlastige stad zonder schraperig Rijk, geen schraperig Rijk zonder stijgende vergrijzingskosten. Oftewel, er loop een knalrode causale pijl van gedecentraliseerde ruimtelijk ordening en de mondiale stedenslag die Florida ons heeft aangeprept naar de zeepbellen in het commerciële vastgoed en de failliete stedelijke paradeprojecten die daarmee zijn gefinancierd.

Wandel willekeurig welke Nederlandse stad binnen en je struikelt over de bouwputten. Zo worden de stations van Rotterdam, Arnhem, Utrecht en Amsterdam momenteel 'opgeschaald' tot 'multimodale vervoersknooppunten'. Zo hebben veel colleges de afgelopen jaren de handen op elkaar gekregen voor het aanleggen van chique museumkwartieren. Met wat parkaanleg, bordjes verhangen en miljoenenverslindende renovaties door duurbetaalde starchitecten moest de stad de sensatiezuchtige toerist aan zich binden. Ook hebben lokale overheden vaak goed voor zichzelf gezorgd en de afgelopen jaren avant-gardistische panden voor eigen diensten laten optrekken. En is het een universiteitsstad dan is de kans groot dat u op borden botst die de aanleg van een hippe stadscampus aankondigen. In de buitenwijken rijgt zich daar de protserige nieuwbouw van de Amarantissen van deze wereld aan vast.

De afgelopen vijftien jaar is projectontwikkeling en vastgoedbeheer zo zoetjesaan de hoofdtaak geworden van overheden en (semi)publieke instellingen die ooit voor andere taken zijn opgericht. Lesgeven bijvoorbeeld, of huurwoningen bouwen en beheren, of zieken verzorgen. En zoals dat gaat, waar je mee om gaat, word je mee besmet. En dus hebben de partijtjagers die van oudsher de (semi)publieke sector bevolken zich dezelfde patjepeeërchtige leefstijl en beloningsmores aangemeten als het aannemersvolk en de vastgoedboeren waarmee ze zulke lucratieve zaakjes deden.

De vierdubbele Nederlandse zeepbel is momenteel in hoog tempo aan het leeglopen. Huishoudens hebben dat in de smiezen en zijn naarstig aan het sparen geslagen. Ook in de vastgoedsector wordt driftig overlegd over een eerlijke verdeling van onvermijdelijke afwaarderingen. De gemeente Amsterdam blijkt zelfs bereid om €50 per vierkante meter aan publieke middelen te

onttrekken om sloop van kantoren te subsidiëren. Zo hoog is de nood kennelijk gestegen. Dat de semipublieke sector eveneens heeft meegedanst begint ook steeds meer betrokkenen te dagen. De kranten staan immers vol met verhalen van instellingen die zich hebben volgestouwd met goedkope leningen (en onbegrepen derivaten) die sinds de crisis verstikkende worgschulden zijn geworden. Met tekorten, ontslagen, verkopen, afstoten, verminderen en verschrallen tot gevolg.

Dat dit ook de steden zelf staat te gebeuren, is nog veel minder tot het grote publiek doorgedrongen. Maar ook die hebben zich met grondinkomsten als hefboom voor miljarden in de schulden gestoken. En nu de stroom van makkelijk grondgeld opdroogt en banken door regelgeving en afwaarderingen hun financieringskraan steeds verder dichtdraaien, mag ook daar iemand voor de rekening gaan opdraaien. Wie? Burgers en ambtenaren wachten ontslagen, versoberingen van plannen en verschralingen van publieke diensten. Zo berichtte Het Parool onlangs dat er in Amsterdam minstens vijftig locaties waren geïdentificeerd waarvan het onderhoud door tekortschietende financiële middelen was uitgesteld.

Wie de balans opmaakt van vijftien jaar percolatorgroei kan de conclusie moeilijk ontlopen dat de herverdelende belofte van Florida en de zijnen een hersenschim is gebleken. 'Trickle down' is weer eens de Hoge Heren meer ten goede gekomen dan de kleine man. Terwijl de bankier en de vastgoedjongen genieten van een vroeg pensioen, betaalt Jan Modaal het gelag. Werkloos, de gevangene van zijn worghypotheek, met ouders en kinderen die schraalhanserige zorg en onderwijs ontvangen, mag hij tot in lengte van jaren opdraaien voor Florida's mislukte experiment. Dat de steden van Zutphen tot Amsterdam vol staan met prijswinnende musea, bibliotheken en stations is een schrale troost.

Wat nu? Vergeving begint met erkennen van schuld en belijden van spijt. Net als Ierland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk moet Nederland zich op zijn verdienmodel bezinnen. Nederland als hedge fund is geen duurzaam propositie gebleken. Van die spijtbetuiging en schuldbekentenis is echter nog niet het begin te merken. Banken hopen ook vier jaar na dato nog op een spoedige terugkeer naar de dwaze dagen van voor de crisis. Projectontwikkelaars, vastgoedboeren, beleggers

en kapitaalverschaffers zijn twee jaar na de grote Kantorentop nog altijd aan het steggelen over wie voor welk deel van de onvermijdelijke verliezen moet opdraaien, in de hoop zelf bijtijds de dans te kunnen ontspringen. Zoals een anonieme deelnemer aan een besloten Amsterdams kantorenberaad fijntjes opmerkte: het wordt of een buiklanding of een neuslanding. Hoe langer het gesteggel voortduurt, hoe groter de kans op een bloederig ongeluk.

En nog altijd eten volksvertegenwoordigers van twee walletjes. De hypothecaire schulden moeten omlaag maar starters moeten wel toegang blijven houden tot goedkoop krediet; de bancaire buffers moeten omhoog maar dat mag niet ten koste gaan van de kredietverstrekking; bankieren moet veiliger maar dat mag de Amsterdamse concurrentiepositie niet schaden; de kantorenmarkt moet worden gesaneerd maar de bouwsector blijft ons troetelkindje. Het is van tweeën een. Of je bekent je blijmoedig tot het gefinancierde kapitalisme van voor 2008 en negeert de lessen van de crisis onder het motto: 'de Polderlandse ezel stoot zich wel twee maal aan dezelfde steen'. Of je neemt heroïsch afscheid van die bepoedersuikerde wereld en gaat naarstig op zoek naar een nieuw verdienmodel dat burgers een soberdere maar duurzamere toekomst belooft.

Goede voorbeelden doen goed volgen. De gemeentelijke blaaskakerij van voor de crisis paste naadloos bij de sacharine wereld van de bankiers, die op zijn beurt de luchtspiegelingen van Nederlandse huishoudens, overheden en semi-publieke instellingen heeft gevoed. Welke onnozelaar heeft ooit bedacht dat Amsterdam moest concurreren met Frankfurt, Parijs en London en dat Amsterdam dus een Zuidas nodig had? Welke idioot heeft zijn wethouder voorgehouden dat het er vooral om ging te stijgen op die mallotige lijstjes die zijn geïnspireerd op het werk van Florida, Sassen en al die andere marskramers van stedelijke voorspoed? Welke imbeciel heeft ooit besloten om het schaarse onderzoeksgeld van NWO door te sluizen naar Topkennisinstituut NICIS, waar trotse sociale wetenschappers horig worden gemaakt aan de beleidsagenda's van lokale groeicoalities? En helaas bewijst een blik op willekeurig welke gemeentelijke website ook dat de bestuurlijke lulkoek waarmee Nederland zichzelf langzaam vergiftigt nog altijd welig tiert.

Wanneer beseffen we nou eindelijk eens dat Nederland infrastructureel gesproken in grote lijnen af is. Met een krimpende populatie, een verloren decennium en snel slinkende grondstoffen voor de boeg is de tijd van de mega-projecten definitief voorbij. Nuchter, bescheiden, incrementeel zijn de sleutelwoorden voor morgen. 'Rustig-aan-dan-breekt-'t-lijntje-niet' klinkt weliswaar heel wat minder heroïsch dan de 'stilstand-is-achteruitgang'-retoriek van voor de crisis, maar is ook heel wat eerlijker en heel wat minder riskant. Als het gaat om de bebouwde omgeving is de opdracht er een van verantwoordelijk beheer, liefdevol onderhoud, vakkundige reparatie en slimme aanpassingen.

De uitdagingen liggen in Nederland vooral op sociaal vlak. Grote investeringen zijn nodig in zorg en onderwijs. De vele sleetse plekken die deze sectoren de afgelopen decennia zijn gaan vertonen, hebben we met nieuwe gebouwen lang aan het zicht weten te onttrekken. Door voortgaande ontgroening en vergrijzing zijn goede zorg en goed onderwijs cruciaal geworden voor het in stand houden van een tegelijk decente en dynamische samenleving. Dat vereist investeringen in menselijk kapitaal, nieuwe organisatievormen en nieuwe institutionele arrangementen in plaats van protserige nieuwbouw.

Het is de Nederlandse neefjes van Florida aan te rekenen dat zij ons hebben verleid tot deze uitzinnige potlatch. Vijftien jaar vastgoedroes is uitgedraaid op een gigantische verkwisting van publieke middelen. Daardoor missen we nu de financiële middelen die nodig zijn voor decente zorg voor onze ouders en uitmuntend onderwijs voor onze kinderen en kijken we in de monsterlijke muil van een tragisch generatieconflict. De droom van Florida is een nachtmerrie gebleken.

# DE ECONOMIE VAN DE STAD IN DE MONDIALE CONCURRENTIE

# 02

Otto Raspe | Planbureau voor de Leefomgeving

## Inleiding

De laatste decennia waren we getuige van een sterke globalisering van de economie. Aangejaagd door de scherp gedaalde transport- en communicatiekosten werd het voor bedrijven steeds makkelijker om hun belangrijkste inputs efficiënt van over de hele wereld te betrekken en om internationale netwerken te onderhouden. Mondiale handel en internationale investeringen groeiden explosief en steeds meer bedrijven kozen voor locaties in het buitenland. Met deze globalisering nam de ook de internationale concurrentie toe: het competitieve speelveld is steeds internationaler geworden.

Tegen het licht van deze globalisering werd wel gesproken over 'the death of distance', en 'the world is flat'. Waarom zou je nog aan een specifieke (dure, vieze, congestievolle) locatie hechten als het speelveld mondiaal is en bedrijven zich immers overal kunnen vestigen? Navolgers van deze gedachten brachten sterk naar voren dat bedrijvigheid en bevolking meer gespreid raken in plaats van te clusteren in steden of agglomeraties. Echter, niets is minder waar. Bedrijven en mensen zijn zich juist meer en meer in steden gaan vestigen. Meer dan de helft (53 procent) van de totale bevolking in de OECD landen leeft in stedelijke regio's en de verwachting is dat dit aantal tot 80 procent zal groeien. Maar misschien wel belangrijker: stedelijke economieën zijn productiever, groeien economisch sneller en hebben een groter innovatief vermogen. Kortom: juist steden zijn de dynamische motoren van economische groei en hun economisch belang is juist sterker geworden.

In de woorden van Michael Porter is er dus sprake van een global-local paradox: hoewel het speelveld in principe mondiaal is leidt dit niet tot een egalisering van economische activiteiten over de ruimte, maar is er juist een toenemend belang van specifieke regio's of clusters in dit internationale

competitieve speelveld. Porter relateert dit aan het feit dat juist andere factoren (dan de lagere transport- en communicatiekosten) in de moderne economie van belang zijn, juist factoren die sterk aan regionale kwaliteiten zijn gebonden. Edward Glaeser spreekt daarom van de Triumph of the city: niet ondanks, maar eerder dankzij de globalisering zijn steden juist belangrijker geworden.

## Waarom zijn steden zo belangrijk voor de economie?

Het centrale begrip waarom steden zo belangrijk zijn voor de economie is omdat bedrijven voordelen ontleen aan een locatie in de stad, zogenaamde agglomeratievoordelen. Agglomeratievoordelen zijn voordelen die bedrijven hebben door te clusteren: bedrijven profiteren van elkaars nabijheid. Deze voordelen komen bijvoorbeeld voort uit een grotere en gespecialiseerdere arbeidsmarkt (labour market pooling), markt van toeleveranciers (input sharing) en de aanwezigheid van gespecialiseerde kennis; wat kan leiden tot kennis-spillovers. Kortom: steden bieden bedrijven economische voordelen in het transport van goederen, mensen en kennis. Een grotere en gespecialiseerde arbeidsmarkt maakt de zoekkosten voor geschikte arbeid makkelijker, maar andersom geldt ook dat arbeidskrachten makkelijker een geschiktere baan vinden (die past bij hun vaardigheden). De kracht van de stad zit in de betere 'matching' tussen bedrijven en arbeidskrachten. Hetzelfde geldt voor een grotere en gespecialiseerde markt van toeleveranciers (inputs). Voor bedrijven zijn de transactiekosten (zoek- en transportkosten) makkelijker wanneer er een complex van (potentiële) toeleveranciers nabij is. En ook voor toeleveranciers biedt het voordelen nabij een grotere markt van afnemers te zijn. Ten slotte staan kennis-spillovers centraal in het begrip van agglomeratievoordelen: bedrijven profiteren van de bedoelde en onbedoelde overdracht van kennis. Niet voor niets zijn steden vaak innovatieve

hotspots. Met de transitie naar een veel sterker op kennis gedreven economie, de kenniseconomie, is juist dit laatste agglomeratievoordeel steeds belangrijker geworden.

Agglomeratievoordelen worden vaak in drie typen ingedeeld: 1. Externe voordelen die optreden voor alle bedrijven in de stad (ongeacht de sector waartoe zij behoren), 2. Externe voordelen voor bedrijven binnen dezelfde sector, en 3. Externe effecten die voortkomen uit de variëteit aan sectoren in de nabijheid. De literatuur duidt deze respectievelijk als urbanisatievoordelen, localisatievoordelen (of Marshall externaliteiten) en Jacobs externaliteiten. Urbanisatievoordelen ontstaan door stedelijke omvang en dichtheid, terwijl localisatievoordelen juist ontstaan door regionale concentraties van bedrijven in dezelfde sector (gespecialiseerde clusters) en Jacobs externaliteiten door een variëteit aan sectoren in een regio.

Stedelijke omvang (massa) en dichtheid bieden bedrijven voordelen door de concentratie van economische, sociale, politieke en culturele organisaties in dichtbevolkte stedelijke gebieden, maar ook om de aanwezigheid van universiteiten, onderzoeksinstituten, op consumenten georiënteerde voorzieningen (amenities), brancheorganisaties en overheidsinstellingen. Over het feit dat massa en dichtheid belangrijk zijn is in de literatuur een behoorlijke consensus. Een veelheid aan empirische studies toont aan dat een hogere massa en dichtheid positief bijdragen aan de productiviteit en groei van bedrijven. Glaeser voegt aan de urbanisatievoordelen ook nog de kracht van consumptie toe (het consumer city concept): juist stedelijke massa en dichtheid bieden agglomeratievoordelen aan de consumptiekant. Veel, diverse en hoogwaardige consumentendiensten bestaan bij de gratie van massa en dichtheid (schaalvoordelen), maar dezelfde amenities maken de stad aantrekkelijk voor mensen en bedrijven om er zich te vestigen: ze voorzien in een hoge kwaliteit van de leefomgeving.

Het debat in de literatuur over stedelijke economie gaat echter om de vraag of een gespecialiseerde economische structuur beter is voor economische prestaties, of dat het gaat om een gevarieerde economische structuur. Zijn de potentiële kennis-spillovers en arbeidsmarktmobiliteit nu bijvoorbeeld groter tussen dezelfde bedrijven of leer je juist van een ander type bedrijven?

Kortom: gaat het om specifieke clusters (Marshall, Porter) of een diversiteit aan activiteiten (Jacobs). Recent is aan dit debat toegevoegd dat 'variëteit' an sich misschien niet zo interessant is om naar te kijken, maar dat het om een 'gerelateerde variëteit gaat': de aanwezigheid van aan elkaar gerelateerde sectoren middels een gezamenlijke kennis- of technologiebasis. De gedachte is dat spillovers hoofdzakelijk plaatsvinden tussen sectoren met een (deels) overlappende basis en niet tussen ongerelateerde sectoren. Te grote verschillen maken het onmogelijk om van elkaar te leren, omdat de aangeboden kennis niet wordt begrepen of op waarde kan worden geschat. Hoewel dit laatste type variëteit interessant kan zijn om bijvoorbeeld conjuncturele risico's over sectoren te spreiden (portfolio-strategie) is er vanuit het idee van kruisbestuiving minder economisch rendement te verwachten. Volgens Frenken e.a. zijn Jacobs externaliteiten vooral gerelateerde variëteit, waarbij geldt dat juist grotere steden vaak een sterke gerelateerde variëteit kennen.

Kortom: steden en agglomeraties bieden bedrijven voordelen door de nabijheid van andere bedrijven. Dit is gestoeld op zogenaamde urbanisatievoordelen (massa en dichtheid), localisatievoordelen (specialisatie en clusters) en de 'love of variety', liefst in de zin van gerelateerde bedrijven. Juist deze factoren maken in onze moderne economie steden en regio's tot een succes voor de economie.

### Wat vormt nu de basis van deze agglomeratievoordelen?

De kern van het bestaan van agglomeratievoordelen bestaat uit het feit dat bedrijven profiteren van elkaars nabijheid. De interacties kunnen formeel zijn, verpakt in handelsrelaties, maar ook juist informeel, toevallig, en onbedoeld. Kern van deze relaties is vaak face-to-face contact. Mensen hebben face-to-face contact nodig om persoonlijke en complexe kennis uit te wisselen, vertrouwen op te bouwen, en continu een accurate beoordeling te kunnen maken van het potentieel aan constant veranderende bedrijfsrelaties. Het specificeren van producten en diensten, met elkaar samenwerken, het sluiten van bedrijfstransacties, en misschien wel de belangrijkste: het van elkaar kunnen leren en je kunnen 'vergelijken' met anderen (peers) – om er beter van te worden -, leunen alle sterk op de mogelijkheden die persoonlijke contacten bieden. Steden bieden deze interactiemilieus, zodat frequent en face-to-face contact mogelijk wordt gemaakt. Daarnaast faciliteren steden



arbeidsmobiliteit en ondernemerschap, zowel bij het oprichten van nieuwe bedrijven als bij de spin-offs van bestaande bedrijven. Juist omdat moderne economieën de afgelopen decennia steeds sterker 'kenniseconomieën' zijn geworden is het belang van agglomeratievoordelen gegroeid en floreren steden. Er bestaat een brede stroom literatuur die aangeeft dat dit fenomeen alleen maar sterker zal worden.

### **Zijn Nederlandse steden ook groei motoren en internationaal competitief?**

Een aantal recente studies zoomt speciaal in op het bestaan van agglomeratievoordelen in Nederland: maken massa- en dichtheid (urbanisatievoordelen), specifieke clusters (localisatievoordelen) of een gevarieerde economische structuur uit voor regionaal-economische ontwikkelingen of innovatief-vermogen? Uit deze studies (zie bijvoorbeeld Van Oort, Frenken e.a., Weterings e.a. en Raspe & Weterings) komt het beeld naar voren dat stedelijke dichtheid gunstig is voor een hoge productiviteit en groei (van productiviteit en werkgelegenheid), maar dat ook een gerelateerde variëteit gunstig is voor een hoge werkgelegenheidsgroei. Voor het succes van specialistische clusters komen minder duidelijk 'gouden regels' naar voren. Het is erg afhankelijk van het type activiteiten en lokale omstandigheden of clustering tot economisch succes leidt.

Het meest interessant is echter om het belang van agglomeratiekracht te positioneren in een mondiale context, het competitieve speelveld reikt immers tot ver over de regiogrenzen, en de Nederlandse regio's te beoordelen ten opzichte van belangrijke andere regio's. Recentelijk heeft het Planbureau voor de Leefomgeving hier enkele studies over gepubliceerd (Weterings e.a., Thissen e.a. en Raspe e.a.). In deze studies wordt het vestigingsklimaat van Nederlandse regio's vergeleken met 256 Europese regio's (agglomeraties) op twee kanten van internationale concurrentie: 1 bij het aantrekken van buitenlandse bedrijven en 2 bij het exporteren van producten en diensten, beide in een mondiaal competitief speelveld. De vraag is hoe goed de Nederlandse regio's scoren ten opzichte van hun belangrijkste concurrenten, waarbij naar dertig verschillende vestigingsfactoren is gekeken op het gebied van de genoemde urbanisatievoordelen en localisatievoordelen (specialisatie en clustering), maar ook op andere factoren die opbouwen tot een excellent vestigingsklimaat, zoals bereikbaarheid,

kennisinfrastructuur, arbeidsmarkt en kwaliteit van de leefomgeving. De belangrijkste conclusie van de PBL-studies is dat het belang van de vestigingsfactoren per sector en per regio verschillend is. Zeker ook ten aanzien van hoe goed het regionale vestigingsklimaat op orde is ten opzichte van concurrerende regio's.

Ten aanzien van de agglomeratiekracht valt echter op dat juist de zogenaamde urbanisatievoordelen (de voordelen uit massa en dichtheid) voor heel veel sectoren een belangrijke factor zijn in de meest competitieve vestigingsklimaten. Met andere woorden: de belangrijkste concurrenten van Nederlandse bedrijven zijn vooral gevestigd in grote regio's met een hoge dichtheid. Krachtige agglomeraties dus. Uit de PBL-studie van Raspe e.a., waarin 256 Europese regio's zijn vergeleken, komt naar voren dat de agglomeratiefactoren massa en dichtheid in een set van dertig verschillende regionale karakteristieken tot de top zes van meest belangrijke factoren behoren (zie tabel 1 in de bijlage). Hierbij valt op dat dichtheid vooral een attractiefactor is voor het aantrekken van buitenlandse investeringen en massa vooral de exportkracht ondersteunt.

### **Nederlandse regio's missen agglomeratiekracht**

Wanneer we de agglomeratiekracht van de Nederlandse regio's vervolgens vergelijken met die van hun belangrijkste internationale concurrenten valt nog iets op: de agglomeratiekracht van onze regio's is kleiner. Bedrijven in onze regio's concurreren met regio's met een grotere massa en dichtheid, juist factoren die bedrijven daar een competitief voordeel bieden en die zorgen voor een attractief klimaat voor buitenlandse investeringen. Nederlandse regio's missen deze agglomeratiekracht. Nederlandse bedrijven missen daarmee een concurrentievoordeel ten opzichte van hun belangrijkste concurrenten elders.

Het is belangrijk te onderkennen dat agglomeratiekracht en de voordelen die bedrijven daaraan ontleen belangrijk zijn in een internationaal competitieve wereld. Bovendien zijn ze belangrijk voor de economische kracht van Nederland. Dit staat haaks op het jarenlange beleid dat juist op egalisering van bevolking en economische activiteiten was gericht, beleid om juist niet al te grote steden te krijgen. Vanuit een economisch-competitief perspectief blijkt egaliseren van activiteiten juist tegen de stroom van agglomeratiekrachten in te roeien, en verder af

te staan van de huidige realiteit waarin het gaat om de 'triumph of the city'.

Het is echter lastig om op korte termijn wel voldoende agglomeratiekracht te ontwikkelen. Hier past dan óók een strategie op 'borrowed size': het lenen van de kracht van nabije burens, waarin excellente verbindingen cruciaal zijn. Bijvoorbeeld verbindingen over de weg naar buurregio's, zoals tussen de stadsgewesten binnen de Randstad en in Noord-Brabant (de internationale topregio's van Nederland), maar ook nadrukkelijk door goede internationale verbindingen te hebben. Hierin is een goede connectiviteit door de lucht onontbeerlijk. De verknoping van internationale agglomeraties is, kortom, belangrijk vanuit internationaal concurrentieperspectief. 'Global city regions' zorgen voor de 'Local buzz and global pipelines'.

Juist de internationale connectiviteit door de lucht en via de weg zijn belangrijke factoren die steden competitief maken. In navolging van het relatieve belang van agglomeratiefactoren geeft de studie van Raspe e.a. ook inzicht in het relatieve belang van deze connectiviteitsfactoren (zie tabel 2 in de bijlage). Een goede connectiviteit door de lucht: het hebben van een topluchthaven met veel internationale bestemmingen die frequent aangedaan kunnen worden blijkt een belangrijke concurrentiefactor. Voor zowel het aantrekken van investeringen als voor de exportkracht is het respectievelijk de zesde en achtste concurrentiefactor van de dertig. En ook de connectiviteit over de weg: het aantal banen dat binnen dertig minuten kan worden bereikt is een top 10 factor. Kortom: internationale connectiviteit door de lucht en connectiviteit over de weg zijn belangrijke kenmerken van de meest competitieve regio's.

### Discussie

Uit het voorgaande komt naar voren dat agglomeratievoordelen cruciaal zijn voor een goede internationale concurrentiepositie. Juist een concurrentiefactor waar Nederlandse regio's het afleggen ten opzichte van hun belangrijkste concurrenten. Er is dus behoefte aan een metropolitane strategie ter versterking van de concurrentiekracht van onze bedrijven. Naast investeringen in het domein van verstedelijking om dichtheid en massa in onze steden en agglomeraties te creëren gaven we aan dat het hier óók gaat om de cruciale verbindingen met krachtige agglomeraties buiten Nederland en

tussen de krachtigste regio's binnen Nederland. We noemden dit het 'borrowed size' concept.

Hoewel het vooral bedrijven zijn die van elkaars nabijheid profiteren, en zij zelf dus een natuurlijke neiging tot clustering hebben past hier ook een rol van de overheid: zij staan immers aan de lat om een excellent vestigingsklimaat te bieden voor onze internationaal opererende bedrijven. Een vestigingsklimaat dat dus gestoeld moet zijn op krachtige agglomeraties en cruciale verbindingen, beide facetten van het domein waarop de overheid traditioneel actief is.

Twee zaken zijn ten slotte voor dit overheids-perspectief belangrijk. Ten eerste is het vraag welke overheid aan zet is? Uitgaande van 'krachtige agglomeraties', sluit dit beleidsmatig aan bij een regionaal of lokaal niveau dat zich inzet op het faciliteren van economische activiteiten. Dit is 'traditioneel' ruimtelijk beleid op het gebied van werklocaties en infrastructuur, maar procesmatig gaat het ook over de regionale innovatiesystemen, waarin de overheid, naast onderwijs en bedrijfsleven in 'triple helix' constructies samenwerkt. Maar tegelijkertijd moet, willen we tot de top vijf van mondiale kenniseconomieën behoren, het geheel meer zijn dan de som (der regio's). Cruciale verbindingen spelen daarbij weer een grote rol: hoe creëren we door onderlinge interacties een samenhangend geheel van steden en agglomeraties zodat we een vestigingsklimaat creëren dat internationaal competitief is? Het Rijk als probleemeigenaar van de concurrentiepositie van Nederland kan daarbij een fundamentele rol spelen.

Ten tweede is het de vraag of je een internationale competitie gestoeld op 'massa en dichtheid' van steden met de Nederlandse stedelijke structuur wel kunt winnen. Wetende dat niet alle steden 'winnaars' kunnen zijn en wetende dat er ook negatieve externaliteiten zijn verbonden aan grote steden. Een parallelle strategie die zich richt op een goede 'quality of living', als extra factor binnen een excellent vestigingsklimaat en attractiefactor, kan daarbij lucratief zijn (zoals recent PBL onderzoek liet zien). Hoewel onderzoek naar de relatie tussen kwaliteit van de leefomgeving en economische concurrentiekracht van regio's nog in de kinderschoenen staat, zijn hier ambitieuze beleids- en onderzoeksagenda's op te formuleren. Een slimme strategie op een goede kwaliteit van de leefomgeving kan juist onze concurrentiekracht

complementeren: de triomf van de stad gaat immers over hoe competitieve steden ons welvarender, slimmer, groener, gezonder en gelukkiger maken!

**Literatuur**

Frenken, K., F.G. van Oort F. and Th. Verburg (2007) Related variety, unrelated variety and economic growth. *Regional Studies* 41(5), pp. 685-697.

Glaeser, E.L., (2011) *Triumph of the city: how our greater invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*, New York: MacMillan.

Porter, M.E. (2000) Location, competition and economic development: local clusters in a global economy, *Economic Development Quarterly*, 14(1): 15-34.

Raspe, O., A. Weterings en M. Thissen (2012) *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Raspe, O. en A. Weterings (2010) *De economische kracht van de Noordvleugel van de Randstad*.

Van Oort, F.G. (2004) *Urban growth and innovation; spatially bounded externalities in the Netherlands*. Ashgate: Aldershot.

Weterings, A. F. van Oort, O. Raspe en Th. Verburg (2007) *Clusters en Economische Groei*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

Weterings, A., O. Raspe en M. van den Berge (2011) *The European Landscape of knowledge-intensive foreign-owned firms*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Tabel 1: Relatief belang van urbanisatiefactoren voor een goede concurrentiepositie (o.b.v. 30 vestigingsplaatsfactoren in 256 Europese regio's) | Bron: Raspe e.a. 2012

Urbanisatie-factor	Concurrentie bij aantrekken buitenlandse bedrijven	Concurrentie bij exporteren van producten en diensten		
		Gemiddelde rank	Rang obv gem rank	Gemiddelde rank
Massa	4,0	4 <sup>e</sup> van 30	4,2	3 <sup>e</sup> van 30
Dichtheid	2,6	1 <sup>e</sup> van 30	6,7	6 <sup>e</sup> van 30

Tabel 2: Relatief belang van connectiviteitsfactoren voor een goede concurrentiepositie (o.b.v. 30 vestigingsplaatsfactoren in 256 Europese regio's) | Bron: Raspe e.a. 2012

Connectiviteits-factor	Concurrentie bij aantrekken buitenlandse bedrijven	Concurrentie bij exporteren van producten en diensten		
		Gemiddelde rank	Rang obv gem rank	Gemiddelde rank
Connectiviteit lucht	7,3	6 <sup>e</sup> van 30	7,3	8 <sup>e</sup> van 30
Connectiviteit weg	12,4	12 <sup>e</sup> van 30	10,0	9 <sup>e</sup> van 30

De Global Metro Monitor (2010) geeft aan dat anno 2007 de 150 grootste metropolitane gebieden ter wereld ongeveer 12% van de wereldbevolking bevatten, en maar liefst 46% van het mondiale GDP voor haar rekening nemen. De MGI Urban World studie geeft aan dat anno 2000 de 600 belangrijkste steden ter wereld 22% van de wereldbevolking huisvesten en meer dan 50% van het mondiale GDP voor haar rekening nemen, een percentage dat tot 2025 groeit tot meer dan 60%.



# DE STAD IN TRANSFORMATIE



03

# DE BURGER ALS ERFGENAAM. OVER DE VERMAATSCHAPPELIJING VAN STEDELIJK ERFGOED

# 03

Joks Janssen & Raoul Beunen | Wageningen University

**Erfgoed vormt een middel om de betrokkenheid van mensen bij hun woon- en leefomgeving en de ondernemendheid die aanwezig is in de stad te mobiliseren. Om dat middel voor de toekomst beter te benutten moet de erfgoedsector daar zijn ‘where the action is’, zich actief engageren met kansrijke initiatieven van burgers en ondernemers. Alleen door een inniger vervlechting van de erfgoedsector met het maatschappelijk initiatief kan erfgoed zinvol worden betrokken bij de zo noodzakelijke herprogrammering van de stad.**

## Hoe valt een levende stad te bewaren?

Het is op zijn minst opmerkelijk te noemen. De ‘starchitect’ Rem Koolhaas, vooral bekend vanwege zijn fascinatie voor moderne architectuur, is geïnteresseerd geraakt in cultureel erfgoed, in de wijze waarop wij ons verhouden tot het verleden. De onderzoekspendant van Koolhaas’ bureau (AMO) presenteerde op de twaalfde architectuurbiënnale in Venetië (2010) een fascinerend en provocatief ‘erfenismanifest’. Dat manifest gaat over de verbijsterende omvang van het gedeelte van de wereld dat op de een of andere manier onderhevig is aan ‘preservation’, behoud en bescherming van natuurlijk en cultureel erfgoed. Een grove telling van AMO laat zien dat het inmiddels om zo’n twaalf procent van het aardoppervlak gaat. Volgens Koolhaas groeit erfgoed uit tot een dominante metafoor voor het leven in de eenentwintigste eeuw, een situatie die hij aanduidt als ‘cronacaos’, daarmee duidend op het steeds kortere interval tussen het ‘nu’ en het ‘bewaarde’, tussen de bouw en het verlenen van een monumentale status (Bockma, 2010).

De wereld heeft volgens Koolhaas onvoldoende nagedacht over deze nieuwe, alsmar groeiende omstandigheid: in de toekomst zal de halve wereld radicaal moeten veranderen om tegemoet te

komen aan alle nieuwe eisen die globalisering aan onze samenleving stelt, terwijl de andere helft onvermijdelijk vast zit in het verleden. De monumentalisering van onze leefwereld leidt tot stilstand, waar volgens Koolhaas ook Nederland niet aan ontsnapt, getuige onder meer de Unesco-erkenning van de Amsterdamse grachtengordel tot Werelderfgoed. Nu Amsterdam is toegelaten op de lijst van beschermde monumenten van UNESCO, dient zich een onvermijdelijke paradox aan die steden als Brasilia en Dresden al eerder onderzochten: hoe valt een levende stad te bewaren? UNESCO dreigt herhaaldelijk de erfgoedstatus af te pakken als modernisering te drastisch of te zichtbaar wordt. Zo verloor Dresden de status aan een nieuwe brug die de schoonheid van het beschermde rivierenlandschap van de Elbe in gevaar zou brengen. St. Petersburg dreigt het te verliezen door de bouw van een toren van Gazprom. En ook in Amsterdam deden zich in de aanloop naar de Unesco-status spanningen voor tussen de werelderfgoedbestemming en de levende stad. Koolhaas verwijst in dat verband naar de starre opstelling van UNESCO tegen de door veel Amsterdammers zelf gewenste reconstructie van de Haringpakkerstoren.

De Haringpakkerstoren is één van de twee in 1829 gesloopte torens van de zeventiende-eeuwse Amsterdamse architect Hendrick de Keyser: de Jan Roodenpoortstoren van de Torenluis en de Haringpakkerstoren van de kop van het Singel. De torens van Hendrick de Keyser vormen samen met de Zuidertoren, de Munttoren, de Montelbaanstoren en de Westertoren het zeventiende-eeuwse silhouet van de Amsterdamse binnenstad. In de jaren ‘90 werd door particulier initiatief (Paul van Well) het idee gelanceerd om de Haringpakkerstoren te herbouwen. Stadsherstel Amsterdam N.V. wilde het plan uitvoeren en als geschenk voor het vijftig-jarig bestaan van deze organisatie aanbieden aan de gemeente Amsterdam. De herbouw had in 2006 moeten

beginnen, maar werd jarenlang opgehouden door discussies over welstandseisen en bestemmingsplanwijzigingen en uiteindelijk door de vraag of een herbouwde Haringpakkerstoren de authenticiteit van de Amsterdamse binnenstad zou aantasten. Het was diezelfde authenticiteitskwesitie die voor ICOMOS, de officiële adviseur van UNESCO voor zaken betreffende het Werelderfgoed, aanleiding vormde om in de aanloop naar de erfgoedstatus van de Amsterdamse binnenstad de reconstructie van Haringpakkerstoren te bekritisieren. De erfgoeddeskundigen van ICOMOS bleken wars van de door hen als ‘psuedo-historisch’ getypeerde herbouw van de toren en eiste iets ‘eigentijds’.<sup>1</sup> Om de aanwijzing van de Amsterdamse binnenstad tot werelderfgoed niet in gevaar te brengen, staakte Stadsherstel vervolgens haar plannen voor reconstructie, ondanks het feit dat bewoners en ondernemers aan het Singel ingenomen waren met het initiatief om de Haringpakkerstoren te herbouwen en daarvoor ook middelen bijeen hadden gebracht.

### Starre erfgoedzorg

Met zijn ‘erfenismanifest’ schaart Koolhaas zich in een lange rij van cultuurcritici, zoals Robert Hewison en David Lowenthal, die wantrouwend staan tegenover de groeiende ‘vererfgoedisering’ van onze leefomgeving. Hij lijkt met zijn kritiek op de ‘verstikkende’ behoudzucht evenwel blind voor de positieve bijdrage die erfgoed ook kan leveren aan hedendaagse stadsontwikkeling. Dat blijkt wel uit de schromelijke overdrijving van het schisma tussen behoud en vernieuwing, waardoor het lijkt alsof historische stadsvormen niet van actuele functies kunnen worden voorzien. De Amsterdamse binnenstad bewijst het tegendeel. Door niet radicaal te vernieuwen maar in te zetten op geleidelijke transformatie ontstaat een historische gelaagdheid die een positief antwoord biedt op de groeiende vraag naar een duurzame leefomgeving met een duidelijke identiteit en herkenbaarheid. Desondanks raakt Koolhaas ons inziens wel een gevoelig punt waar het de maatschappelijke legitimiteit van de erfgoedzorg betreft.

De kwestie rond de herbouw van de Haringpakkerstoren laat zien dat de geïnstitutionaliseerde zorg voor het gebouwde erfgoed zelfreferentiële trekken vertoont. Zelfreferentialiteit verwijst naar de eigenschap van instituties, zoals UNESCO, om de omgeving te beschouwen vanuit een eigen idee over wat belangrijk is en wat niet (Aarts, 2009).

Men is al snel geneigd de eigen grenzen te reproduceren, eerder dan deze bij te stellen. Door het benadrukken van de eigen professionele waarderingsystemen bestaat de kans dat de erfgoedzorg zich teveel los zingt van het engagement van bewoners en ondernemers, met maatschappelijk ontheemding als gevolg. Dat lijkt ons in het licht van de nieuwe ruimtelijke opgaven niet alleen onwenselijk, maar ook een gemiste kans.

De meest urgente opgaven voor stedelijke ontwikkeling liggen immers in herbestemming van de bestaande gebouwvoorraad. Opgaven die in tijden van decentralisatie en budgettaire overheidsnood vragen om initiatieven van eigenaren en gebruikers die het voortouw nemen in gebiedsontwikkeling. Waar grote ‘institutionele partijen’ als gemeenten, corporaties en projectontwikkelaars voor een deel zijn weggevallen als opdrachtgever en projecten zijn stilgelegd, afgeblazen of uitgesteld, ontstaat vitaliteit vanuit de lokale behoeften en belangen. Het zijn de kleinschalige initiatieven van burgers en ondernemers die nu al op veel plekken aanjager zijn van herontwikkeling. Denk bijvoorbeeld aan de kunstenaar-meubelmaker Piet Hein Eek die de keramische werkplaats van Philips in het Eindhovense Strijp R in korte tijd omvormde tot multifunctioneel atelier en tentoonstellingsruimte. Of aan de diverse burgerinitiatieven die aan de basis hebben gestaan van de succesvolle planontwikkeling voor het historische Deventer Sluiskwartier.

Het toegenomen initiatief van onderop vereist van de erfgoedsector een meer open houding; één die de actieve betrokkenheid en het ondernemerschap van burgers op waarde weet te schatten en – niet onbelangrijk – meer creatieve speelruimte in de omgang met het gebouwde erfgoed toelaat. Dat laatste is ook vanuit het perspectief van toekomstig beheer van groot belang. Met de slinkende overheidsbudgetten is het wenselijk dat de erfgoedsector ook verantwoordelijkheid draagt voor het vinden van financieel haalbare oplossingen voor toekomstig beheer en onderhoud (Rodermond, 2010). Het via regelgeving beperkingen opleggen aan gebruik en aanpassing van erfgoed vraagt ook om medeverantwoordelijkheid voor het rendabel maken van het behoud ervan.

### Uit het isolement

Een te starre erfgoedzorg vormt een probleem

<sup>1</sup> Brief ICOMOS d.d. 18 september 2009 aan de permanente vertegenwoordiger van het Koninkrijk der Nederlanden bij UNESCO in Parijs.

voor het voortbestaan van veel erfgoed in de toekomstige stad. Simpelweg omdat er geen nieuwe functies meer zijn - en daarom geen economisch en maatschappelijk draagvlak - om oude gebouwen een nieuw leven te geven. De door voormalig minister Plasterk in 2009 voorgestelde Modernisering Monumentenzorg (MoMo) erkent dit en poogt de verstarring te doorbreken door in te zetten op een sterkere verankering van cultuurhistorische belangen in de ruimtelijke ordening, eenvoudiger regels en het herbestemmen van monumenten die hun functie verliezen. Dat is overigens gemakkelijker gezegd dan gedaan. Ondanks de positieve ervaringen met het Belvedere-programma (1999-2009) lijkt de erfgoedsector zelf nog nauwelijks 'beroerd' door de nieuwe inzichten omtrent erfgoedontwikkelingen en beheer. Nog te vaak gaan op de dagelijkse werkvloer goedbedoelde inventarisaties en regelgeving voorbij aan nieuwe kansen voor gebruik waardoor het functioneren van gebouwd erfgoed in een eigentijdse omgeving wordt geblokkeerd.

De zorg voor het gebouwd erfgoed leunt nog zwaar op sectoraal en beschermend instrumentarium. Ze benut door het sectorale en "gebouwerichte" karakter ook onvoldoende de omgevingskwaliteiten (historische elementen in landschappen en stadsstructuren) bij de ruimtelijke ontwikkeling en vormgeving van de stad (MoMo-werkgroep RO, 2008). 'Behoud door stilstand, in plaats van door ontwikkeling', zo typeert architectuurhistoricus Ed Taverne niet voor niets de huidige staat van de erfgoedzorg (Evert Abrahamse, 2009). De erfgoedsector verkeert nog teveel in een (zelfverkozen) isolement, op relatieve afstand van de maatschappelijke dynamiek die de ontwikkeling van de stad voortstuwt. Dat isolement is het resultaat van een op zichzelf verklaarbaar proces van 'verstatelijking' en 'professionalisering'. Hoewel de erfgoedzorg ooit is voortgekomen uit particuliere initiatieven van de (gegoede) burgerij - zoals bijvoorbeeld blijkt uit de landelijk opererende Bond Heemschut en het Amsterdamse NV Stadsherstel - heeft de rijksoverheid zich gaandeweg van een voorwaardenscheppende instantie voor historisch engagement in de samenleving tot regisseur van het nationale erfgoedbeheer ontwikkeld. In de wederopbouwperiode nam de overheid het voortouw en ontwikkelde een staatsgedreven erfgoedzorg. Zo regelde de wet op de Monumentenzorg uit 1961 de instelling van een rijksdienst (de huidige Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed)

met verregaande bevoegdheden. Een lijst van rijksmonumenten werd opengesteld op basis waarvan aan eigenaren subsidies voor restauratie konden worden toegekend of fiscale tegemoetkomingen verleend.

De overheidsgedreven institutionalisering van het erfgoedbeheer heeft, weliswaar onbedoeld, de bijl aan de wortel van het maatschappelijk initiatief voor de bescherming van oude en waardevol geachte panden en stadsgezichten gelegd, omdat ze gebaseerd is op een systeem van expertise (Janssen, Renes, Luiten & Rouwendal, te verschijnen). De wet- en regelgeving voor de monumentenzorg vereist een stelsel van 'erfgoedelijke' criteria waarmee min of meer verifieerbaar kan worden vastgesteld of bepaalde gebouwen of ensembles voldoende culturele of historische waarden vertegenwoordigen om te worden gekenmerkt als het beschermen waard. Het primaat van deskundigheid is daardoor grotendeels komen te liggen bij de erfgoedprofessionals die, in opdracht van de overheid, het proces van waardstelling voor hun rekening nemen. De toekenning van deze waarden is een academisch gefundeerde interpretatie van kunsthistorische en stilistische gegevens en eigenschappen. De discussie over de vermeende 'authenticiteit' van de Amsterdamse Haringpakkerstoren is daarvan een regelrecht uitvloeisel. Het authenticiteitsbegrip is voor de professionele erfgoedzorg hét argument om tegen historische reconstructies, zoals die van de Haringpakkerstoren, te pleiten (Denslagen, 2004). Probleem is alleen dat het veel burgers en ondernemers nauwelijks iets zegt.

### Waardevermeerdering

Door het proces van 'verstatelijking' en 'professionalisering' is het behoud van erfgoed tot nu toe sterk gericht geweest op het definiëren van wat erfgoed is en het conserveren ervan. Met andere woorden: op 'waardstelling' in plaats van 'waardevermeerdering'. Wil de erfgoedsector succesvol de omslag maken van een beleid gericht op bescherming, restauratie en herstel naar ruimtelijke ordening, hergebruik en ontwikkeling, dan is ook een ander begrip van en proces voor waardering nodig. Dynamisering en contextualisering zijn daarbij sleutelbegrippen. De cultuurhistorische kennis en waardering van experts en burgers zal bij elkaar moeten worden gebracht om meer betrokkenheid en draagvlak te organiseren voor toekomstbestendig

erfgoedbehoud. Behoud door ontwikkeling betekent immers dat burgers in de toekomst een veel grotere rol zullen krijgen bij de recycling van waardevolle elementen van onze stedelijke omgeving.

Uit tien jaar Belvedere-praktijk blijkt duidelijk dat een veranderde rol van de burger in gebiedsontwikkeling ook zijn invloed heeft op de waardering van erfgoed. Burgers verwerven steeds meer kennis, verrichten studies en maken de door hen geconstateerde en beleefde erfgoedwaarden via allerlei kanalen kenbaar. De kennis en waardering die de burger met zich meebrengt, overlapt deels met de waardering van het erfgoed van de expert, maar vult deze ook aan. Waar experts en academici de neiging hebben enkel te spreken over de fysiek-materiële dimensie van erfgoed, betrekken burgers ook de immateriële, sociaal-culturele dimensie van cultuurhistorie bij het definiëren van de cultuurhistorische identiteit van een plek of gebouw (Van der Zande, 2009). Zij brengen met verhalen het erfgoed tot leven. Dit inzicht biedt mogelijkheden voor de verdere emancipatie van erfgoed. Als we erfgoed zien als datgene wat verschillende groepen mensen als historisch waarde(n)vol interpreteren, krijgt het een meer dynamische, sociaal-culturele, in plaats van statische en technisch-rationele betekenis. Het betekent dat het begrip erfgoed de ruimte moet krijgen om te veranderen en dat erfgoed als ruimtelijk object mee moet kunnen evolueren met nieuwe vormen van betekenis en gebruik.

Het dynamische karakter en de ambiguïteit van het erfgoedbegrip moeten niet als probleem worden gezien (door te streven naar een eenduidige definiëring en het vastleggen daarvan in regels), maar als kans om verschillende perspectieven en waardetoekenningen met elkaar te verbinden, betrokkenheid te organiseren en de inzet van burgers en ondernemers te mobiliseren. Juist hierdoor kan behoud van erfgoed eenvoudiger aansluiting vinden bij bottom-up maatschappelijke initiatieven voor stedelijke herontwikkeling. Het behoud van erfgoed is dan niet enkel meer afhankelijk van een juridisch stelsel van ver- en geboden, maar onderdeel van het zelforganiserend vermogen van de stedelijke samenleving.

### Nieuw engagement

Erfgoed wordt door burgers en ondernemers belangrijk gevonden en op allerlei wijze wordt er

waarde aan toegekend. Veel van die burgers en ondernemers zijn ook bereid om te investeren in erfgoed, om de maatschappelijke en economische waarde ervan te vermeerderen. We zien dan ook dat zij zich in toenemende mate organiseren rondom erfgoed en er de verantwoordelijkheid voor willen nemen. Recent Wagenings onderzoek naar burgerinitiatieven laat zien dat mensen daarbij niet alleen geld investeren, maar ook andere vormen van kapitaal inzetten, zoals tijd, kennis en inzet (Van Dam, Salverda & During, 2010). Dat is bijvoorbeeld het geval bij de herontwikkeling van de Wagenwerkplaats in Amersfoort, waar een burgerinitiatief onder aanvoering van Joke Sickmann heeft geresulteerd in een duurzaam publiek-privaat samenwerkingsverband. Burgers, de gemeente en eigenaar NS werken inmiddels op basis van gelijkwaardigheid samen aan een visie op de herontwikkeling van het gebied. Het resultaat van burgerbetrokkenheid bij de Wagenwerkplaats is enerzijds het behoud van industrieel erfgoed, maar net zo belangrijk zijn het versterken van de sociale cohesie, het onderling vertrouwen en de vitaliteit van een aan verval onderhevig binnenstedelijk gebied.

Waar planologen de zoektocht naar nieuwe allianties en partijen vooralsnog als louter economische 'verdienmodellen' interpreteren, is persoonlijke betrokkenheid van mensen die hart hebben voor hun dagelijkse leefomgeving evenzeer relevant. Soms zijn dat ondernemers, zoals Piet Hein Eek, die ondanks enorme risico's en moeizame procedures erfgoed herbestemmen. Veel vaker zijn het, zoals in Amersfoort en Deventer, mensen zonder zakelijk belang, betrokken burgers en gepassioneerde vrijwilligers die zich inzetten voor erfgoedbehoud omdat het voor hen persoonlijk betekenis heeft. Die persoonlijke betrokkenheid vertaalt zich niet alleen in alternatieve bronnen van financiering, in kennis van gebieden en plekken die aanknopingspunten biedt voor een betere planontwikkeling, maar zorgt ook voor continuïteit in het proces, daar waar bij overheden en marktpartijen wisselingen van de wacht steeds vaker aan de orde zijn.

Het is voor overheden en de professionele erfgoedzorg zaak om het kapitaal dat burgers en ondernemers inzetten voor erfgoedbehoud en ontwikkeling beter te benutten. Nu het automatisme is weggefallen dat grote 'institutionele partijen' een voortrekkersrol vervullen bij erfgoedontwikkeling, doet men er goed aan op de trend

van burgerbetrokkenheid in te spelen. Het gaat daarbij niet langer om burgerparticipatie op voorpraak van de overheid, maar om het actief faciliteren van het maatschappelijk initiatief, waarbij de overheid zich inspant om kleinschalige initiatieven en idealen tot wasdom te brengen samen met de initiatiefnemers. Benader burgers als gedreven plannenmakers en beheerders die met hun idealen eigen belangen weten te koppelen aan algemene erfgoedwaarden. In dat kader past het experimenteren met nieuwe instrumenten (crowdfunding, erfgoedveilingen, erfgoedtrust, coöperaties, kenniswerkplaatsen, et cetera) die als doel hebben betrokkenen bij elkaar te brengen, netwerken te creëren en professionaliseren, kennis te delen en te vertalen naar actie voor erfgoedbehoud. Zodoende kan een nieuwe vorm van erfgoedzorg ontstaan, één die op uitnodiging van bewoners en ondernemers werkt, niet in opdracht van overheid en erfgoedsector.

De huidige situatie van krapte en krimp zou wat ons betreft positief moeten worden benut om het door Belvedere voorzichtig in gang gezette proces van ‘vermaatschappelijking’ te versnellen en versterken. Want waar het uiteindelijk om gaat, is dat mensen het gevoel hebben dat het erfgoed geen afstandelijk object is dat ‘van experts’ of ‘de overheid’ is, maar dat het hun erfgoed is. Met andere woorden: dat zij erfgenaam zijn van het stedelijk verleden (Duineveld, Beunen & Van Assche, 2010). En dat ze mee willen werken om dat erfgoed te (her)gebruiken en er nieuwe functies en betekenis aan te geven. Op deze manier kan erfgoed een belangrijke rol spelen bij het benutten en versterken van het zelfoplossend vermogen van de stad.

### Literatuur

Aarts, N. (2009). Een gesprek zonder einde. Over strategische communicatie in een voortdurend veranderende omgeving [oratie]. Amsterdam: UvA.

Bockma, H. (2010). ‘Er is een obsessie met behoud’, de Volkskrant [interview met Rem Koolhaas, 30 augustus 2010].

Dam, R. van, Salverda, I. & During, R. (2010). Burgers en Landschap deel 3: Strategieën van burgerinitiatieven. Wageningen: Alterra.

Denslagen, W. (2004). Romantisch modernisme. Nostalgie in de monumentenzorg. Nijmegen: SUN.

Duineveld, M., Beunen, R. & Van Assche, K. (2010) ‘Interpretative heritage research and the politics of democratization and de-democratization. As illustrated by the plight

of hard-working amateurs in the trenches of revamped policy arrangements’, in: J.H.F. Bloemers, H. Kars, A.J.J. van der Valk, M.H. Wijnen, *The Cultural Landscape & Heritage Paradox; Protection and Development of the Dutch Archaeological-Historical Landscape and its European Dimension*. Amsterdam : Amsterdam University Press.

Evert Abrahamse, J. (2009). ‘Interview Ed Taverne: geen behoud door stilstand’, *Vitruvius* 8, 8-11.

Hurenkamp, M., Tonkens, E. & Duyvendak, J.W. (2006). *Wat burgers bezielt: een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: UvA.

Janssen, J., Renes, H., Luiten, E. & Rouwendal, J. (2012). ‘Heritage and spatial development in the Netherlands: changing policies and perspectives’, *The International Journal of Heritage Studies* (te verschijnen).

MoMo-werkgroep RO (2008). *Advies Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: MoMo-werkgroep RO.

Rodermond, J. (2010). *Cultureel erfgoed kan niet zonder eigentijdse cultuur*. Rotterdam: Stimuleringsfonds voor architectuur.

Zande, A. van der (2009). *Is erfgoed ingeburgerd?* Wageningen: Wageningen UR.



## VAN TIJDELIJK GEBRUIK NAAR ONTWIKKELEND BEHEER

# 03

Iris Schutten | Studio Iris Schutten

**Leegstaande gebouwen en braakliggende terreinen zijn vormen van tussentijd die met ontstaan van de crisis een steeds groter deel zijn gaan uitmaken van ons stedelijk landschap. Waar tussentijd als begrip jarenlang rondzwierf in de marge van de stedelijke ontwikkeling, wordt het de laatste jaren steeds vaker gebruikt binnen de formele architectuur, stedenbouw en ruimtelijke ordening. Lerende van het ‘tijdelijk gebruik van de tussentijd’ is het ‘ontwikkelend beheren van de bestaande stad’ de volgende stap op weg naar de toekomst van de stad. Zeker nu niet meer de uitbreiding van de stad, maar de transitie van bestaande stad de grootste opgave voor de toekomst vormt waardoor oude financieringsmodellen binnen de stedelijke ontwikkeling niet meer werken. We gaan innoveren en faciliteren door verschil te maken.**

### Tijdelijk gebruik, pr-tool of groeimodel?

Met het tijdelijk gebruik in de tussentijd komen veel actuele opgaven ten aanzien van de toekomst van de stad aan de orde. Thema's omtrent de hongerige, transformerende, werkende, informele en emanciperende stad maar ook omtrent nieuwe vormen van governance. Vooral het zelforganiserend vermogen van de stad speelt er een grote rol. Naast woningbouwcorporaties of pop-up stores zijn het vooral nieuwe partijen of personen die er grotendeels buiten de overheid om, op eigen kracht initiatieven ontplooien. Initiatieven voor kleine, veelal cultureel georiënteerde ondernemers zoals het Schieblok in Rotterdam en Heesterveld in Amsterdam, kunst- en architectuur gerelateerde projecten zoals Hotel Transvaal in Den Haag en Open Lab Ebbing in Groningen of groene projecten zoals Eetbaar Landschap in Tilburg en FarmCity in Heerlen. Allen initiatieven die de tussentijd niet gebruiken voor een tijdelijke ‘opleuking’ maar die staan voor

innovatie en ruimtelijke ontwikkeling, hands-on en direct. Dit zelforganiserend vermogen hapert echter ook; ambities botsen op intenties, praktijk op bestuur, wensen op marktprijzen. Het omgaan met tijdelijk gebruik vergt een mentaliteitsverandering van zowel de overheid als van de woningbouwcorporatie, ontwikkelaar, eigenaar en de tussentijdinitiatiefnemer zelf. Deze mentaliteitsverandering is niet alleen van belang voor het faciliteren van tijdelijk gebruik, maar ook voor de stad als geheel. Want hoe lang duurt tijdelijk eigenlijk? Verkeert de stad niet voortdurend in transitie?

Jarenlang was de tussentijd het gat in de planvorming waarin, grotendeels buiten de formele instituties om, op alternatieve wijze architectuur, stedenbouw en ruimtelijke ordening werden ‘beoefend’. Denk aan de eerste kraakbolwerken in de jaren tachtig, aan tussentijdinitiatieven als die op het NDSM-terrein in de jaren negentig en aan publieke kunstprojecten als die van Jeanne van Heeswijk en Sabrina Lindemann aan het begin van deze eeuw. In al deze initiatieven biedt de tussentijd ruimte voor innovatie en ontwikkeling, wordt met nieuwe invullingen geëxperimenteerd, worden nieuwe verbanden gelegd en groeit tijdelijk gebruik soms door naar meer permanent gebruik. Er is hier sprake van een maatschappelijke en ruimtelijke ‘research and development’ afdeling van de stedelijke samenleving. Momenteel is tijdelijk gebruik steeds meer een instrument binnen de formele architectuur, stedenbouw en ruimtelijke ordening. De vraag is voor welke planvorming? Enerzijds wordt zij ingezet als pr- en marketing tool om een gebied weer op de kaart te zetten voor de grootschalige, uniforme planvorming die de tussentijdinitiatieven eerst bestreden, anderzijds zijn de methodieken die binnen de tussentijd zijn ontstaan zelf uitgegroeid tot een nieuw soort strategie. Beide richtingen komen voor, maar met name de laatste heeft potentie voor de toekomst van de stad. Hier vindt een nieuwe

wijze van stadsontwikkeling plaats die niet meer afhankelijk is van voortdurende speculatie op grondexploitaties en kwantitatieve groei.

Tot 2008 was vastgoed en de daarbij veronderstelde waardeinstijging de financiële luchtbel waar de grootschalige (blauwdruk) gebiedsontwikkeling op dreef. Dit leidde tot een enorme ruimteconsumptie. De crises hebben deze ballon doorgeprikt. Niet tijdelijk, maar structureel; hoeveel oppervlakte kun je kwijt aan een vergrijzende en krimpende bevolking in Europa en Nederland? Het systeem achter de stedelijke ontwikkeling is echter nog steeds gebaseerd op dit economisch groeidenken. En dat is waar de kleinschalige organische bottom-up initiatieven in de tussentijd tegenaan botsen. Het zijn verschillende systemen die elkaar niet verstaan noch lijken te begrijpen. In de tussentijd wordt eerder ingezet op kwalitatieve dan op kwantitatieve groei. De tussentijd was daarbij nooit doel op zich, maar een permanente zoektocht voor een meer inclusieve, meer continue wijze van werken aan de stad. Geen pauzenummer dat opgezet wordt als de dj even weg is, maar de hoofdact zelf. Een act waarin gezocht wordt naar meer incrementele werkwijzen, met ruimte voor innovatie, informaliteit, betrokkenheid, contextualiteit, zeggenschap, eigenheid en oningevuldheid. Men heeft het dan niet meer over tijdelijk gebruik, maar over 'ontwikkeld beheer'.<sup>1</sup>

### Van tijdelijk gebruik naar ontwikkeld beheer

Tussentijd manifesteert zich op verschillende schaal-, tijd- en abstractieniveaus. Het kan gaan om een gebouw, wijk of gebied, om een dag, een maand, een jaar, tien jaar of langer. Braakliggende terreinen en leegstaande gebouwen zijn de meest concrete vormen van tussentijd. De stad bevindt zich echter overal en voortdurend in een staat van tussentijd, zij is immers voortdurend in ontwikkeling. Geen enkel gebouw staat voor eeuwig en het leven, en daarmee ook de stad, kenmerkt zich door verandering. Het gaat dan om een meer abstracte of filosofische vorm van tussentijd.<sup>2</sup> Nadat het gebouw, de straat, de wijk is ontworpen en gebouwd gebeurt er vaak lange tijd niets meer totdat er grondig wordt geherstructureerd, gerenoveerd of afgebroken. De plek is uit de hoofden van de planners en staat niet meer op de agenda. Maar het leven gaat er ondertussen door en waar geleefd wordt

vindt verandering plaats. De wijk, het gebouw de straat wordt in die tussentijd langzaam anders gebruikt dan hoe hij ooit bedacht is. Ze gaan zaken bevatten die niet naar boven komen op institutionele kaarten, maar die alleen opgemerkt worden als je de wijk in gaat.<sup>3</sup> De gedachte dat het gebouw, de wijk, het gebied zich op basis van dit gegroeid gebruik kan blijven ontwikkelen, ook of juist ná oplevering, is een uitgangspunt dat bij veel tijdelijk gebruik vanzelfsprekend is, maar dat bij het beheer van de bestaande stad nog maar weinig voet aan de grond heeft.

Dat komt doordat ontwikkeling en beheer twee gescheiden werelden zijn. Ontwikkelaars denken meestal in termen van 'nieuw' en 'anders' en werken graag met een schone lei, grote investeringen en een overzichtelijke planhorizon en afschrijvingstermijn. Beheerders zijn vooral bezig met behoud van het bestaande. Zij zijn gewend om te werken met een relatief snelle uitvoering en maximale kostenbesparing. Binnen woningbouwcorporaties en gemeenten hebben beide disciplines hun eigen afdeling, organisatie, beleid en directie. Ontwikkeld beheer is een strategie waarbij ontwikkeling en beheer zowel organisatorisch als beleidsmatig, financieel en ontwerptechnisch één worden in een 'eindeloze' tijd, zodat de bestaande stad zich op een meer natuurlijke manier kan ontwikkelen en in staat is ruimte te geven aan ontwikkelingen in en impulsen uit de samenleving. De stedelijke omgeving wordt dan niet vanuit een tabula rasa mentaliteit geheel opnieuw vormgegeven – waarbij geschiedenis en verborgen potenties weggevaagd worden – maar ook niet met zijden handschoenen aan beheerd – waarbij de drang tot handhaving van de status quo ontwikkeling van sluimerende potenties in de weg staat.

Naast het verbinden van beleidsafdelingen is ontwikkeld beheer ook een pleidooi voor het uit elkaar trekken van verschillende schaal- en tijd-niveaus. Het gaat om het toelaten van onbepaaldheid door fasering. Grote logge overheidsinstanties, woningbouwcorporaties en ontwikkelaars zouden zich moeten vernieuwen tot organisaties waarbinnen kleinschaliger en flexibeler gewerkt kan worden en waarbij meer ruimte ontstaat voor meer en kleinere partijen om bij te dragen aan de doorontwikkeling van de bestaande stad. Het in de praktijk brengen daarvan

<sup>1</sup> Ontwikkeld beheer is door Iris Schutten geformuleerd als één van de eindconclusies van het Laboratorium voor de Tussentijd, zie ook de publicatie: Sabrina Lindemann en Iris Schutten, Stedelijke transformatie in de tussentijd, Hotel Transvaal als impuls voor de wijk, Amsterdam, april 2010.

<sup>2</sup> Zie ook: Govert Derix, Tijdelijkheid als toekomst, naar een filosofie van tijdelijke bestemmingen & de contouren van een relationele planologie. Innovatienetwerk, Zwolle 2012.

<sup>3</sup> Voor een wijk als Transvaal in Den Haag betekende dat bijvoorbeeld dat moskeeën in woonhuizen waren gekropen, startende ondernemers zich op zolders hadden gevestigd, er werd getuinierd achter dichtgetimmerde bouwblokken en dat kinderen speelden tussen geparkeerde auto's. Zie ook het ontwerp onderzoek Slow City van Like Bijlsma en Iris Schutten, in de publicatie Stedelijke Transformatie in de tussentijd, Hotel Transvaal als impuls voor de wijk. Red. Sabrina Lindemann en Iris Schutten, SUN Trancity Amsterdam 2010.



blijkt niet eenvoudig. Initiatiefnemers van nieuw gebruik lopen tegen institutionele muren aan, dat begint al in de concrete tussentijd.

### De sleutel voor innovatie en ontwikkeling

Dat is gek want de concrete tussentijd leent zich, als vorm van ruimtelijk, tijdelijk en economisch pauzelandschap, uitstekend voor het proefondervindelijk uitvinden van nieuwe mogelijkheden, een potentie die goed aansluit bij de rijksinnovatieagenda.<sup>4</sup> In 2010 stelde Rietveld Landscape al voor om leegstand van publiek vastgoed aan deze agenda te koppelen en zo bij te dragen aan de overheidsdoelstelling om Nederland in 2020 in de top-5 van de kenniseconomieën van de wereld te krijgen.<sup>5</sup> Het vinden van pilotlocaties voor innovatie blijkt echter niet gemakkelijk. Terwijl ontzettend veel gebouwen, waaronder ook veel overheidsgebouwen, leeg staan, is het lastig de sleutel te krijgen, ook voor maatschappelijk relevante initiatieven als 'De groenten uit Amsterdam' en 'Vacant Appsterdam'. Er blijkt sprake van een grote kloof tussen diegenen die het vastgoed beheren en diegenen die beleid maken op de terreinen van innovatie, economie en ruimtelijke ontwikkeling. Het beleid van gemeentelijke afdelingen, maar ook van ministeries als Defensie, Algemene Zaken, Economische zaken, Landbouw en Innovatie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (waaronder de RijksGebouwenDienst valt), Financiën (waaronder het RijksVastgoed- en OntwikkelingsBedrijf valt) en Infrastructuur en Milieu dient beter op elkaar afgestemd te worden.

Eigenaren - ook als dit de rijks- en de gemeentelijke overheid betreft – kiezen maar al te vaak voor traditioneel leegstandsbeheer dat er enkel op is gericht om middels een minimale

bezetting illegaal gebruik tegen te gaan. Zij zouden zich beter kunnen richten op zinvol nieuw gebruik. Dat kan door tussentijdinitiatiefnemers er ruimte te bieden of door zich niet met traditionele maar met meer sociaal-maatschappelijke leegstandsbeheerorganisaties te verbinden, zoals stichting Anna vastgoed en cultuur in Den Haag en Codum in Rotterdam of de ruimte aan te bieden aan onderwijsinstellingen als atelier- en experimenteerlocaties. Daarbij zou men zich moeten realiseren dat gehanteerde boekwaardes, huur- en vastgoedprijzen al lang geen reële waarde meer vertegenwoordigen. Gehanteerde huurprijzen maken tijdelijk gebruik nu vaak onmogelijk. Naast afboeking zou er geëxperimenteerd kunnen worden met andere vormen van huur, bijvoorbeeld in de vorm van kennisontwikkeling over een plek.

### Faciliteren met kaarten en stadslodsen

De overheid kan ontwikkelend beheer verder stimuleren door het verzamelen en publiek maken van informatie en het verleggen van de aandacht van een uitvoerende, controlerende macht naar een dienstbare, servicegerichte dienst. Fons Asselbergs, de Rijksadviseur voor Cultureel Erfgoed concludeerde in 2008 al dat gemeenten en andere overheden totaal geen zicht op de leegstand hebben, en voor veel gemeentes geldt dat nog steeds.<sup>6</sup> Naast het gebrek aan zicht op, bestaat er ook een angst voor het openbaar maken van gegevens over leegstand.<sup>7</sup> Anderen zijn daar minder bang voor, in Arnhem is daarom vanuit eigen initiatief, en in Den Haag en Amsterdam zelfs (mede) vanuit de gemeentelijke overheid, een openbare leegstandkaart gemaakt.<sup>8</sup> Het mooie van de Arnhemse en Haagse kaart is dat er niet alleen de geografische locaties van de leegstand op te zien zijn, maar dat per plek ook de grootte en duur van de leegstand in kaart zijn gebracht.

<sup>4</sup> Zo is 'De Groenten uit Amsterdam' een initiatief dat met nieuwe technieken voedsel in leegstaande kantoren wil gaan kweken. Daarbij worden zonlicht en aarde vervangen door led verlichting, substraten en steenwol. Hierdoor verdrievoudigt de productie ten opzichte van standaardkassen, is kweek niet meer grondgebonden en dus stapelbaar en wordt minder water en energie verbruikt. Philip van Traa hoopt binnenkort de eerste kantoorkwekerij te beginnen. Het gekweekte voedsel kan vervolgens lokaal worden verkocht wat enorm veel transport scheelt. Een idee dat een enorme vermindering van het ruimtegebruik van de tuinbouw zou betekenen en daarmee van grote invloed kan zijn op zowel de kennisontwikkeling als op de ruimtelijke ordening van Nederland.

<sup>5</sup> Zie ook de tentoonstelling Vacant NL tijdens de Architectuur Biënnale in Venetië. Rietveld Landscape pleit ervoor publieke leegstand te benutten om goede ruimtelijke condities te scheppen voor de door het Rijk aangewezen negen topsectoren. Momenteel werkt Rietveld Landscape met de masteropleiding Vacant NL aan het project Vacant Appsterdam en stuiten zij op dezelfde probleem als de Groenten uit Amsterdam. Half april 2012 hebben zij op het Westergasfabriekterrein het eerste tijdelijke hoofdkantoor voor 1300 app-makers van Appsterdam opgeleverd, waar ze tot half mei 2012 kunnen blijven. Ondanks de potentie van dit project en de aansluiting op de rijksinnovatieagenda, is een vervolglocatie nog niet in zicht.

<sup>6</sup> Dit is een conclusie naar aanleiding van De Oude Kaart van Nederland. Een inventarisatie van leegstaand erfgoed in Nederland. Pilots voor het project zijn in 2005 en 2006 uitgevoerd door het bureau De Onderste Steen en de stichting Dorp, Stad & Land. Het vervolg van het project is uitgevoerd door de regionale welstandorganisaties in de periode oktober 2007 – juni 2008. De coördinatie was daarbij in handen van stichting Dorp, Stad & Land.

<sup>7</sup> Het overzicht van leegstaand vastgoed in bezit van de overheid, dat Rietveld Landscape maakte voor de Biënnale in Venetië is uit angst voor misbruik door anti-kraakorganisaties geen publieke informatie. De kraakbeweging wees Rietveld landscape erop dat de Oude Kaart van Nederland door anti-kraakbedrijven werd gebruikt als een register voor het benaderen van gemeentes om met als aanbod om de leegstand te beveiligen tegen krakers. Gezien deze geschiedenis heeft Rietveld Landscape toen ervoor gekozen de informatie semi-publiek te maken: de informatie was te zien in bij diverse tentoonstellingen. Verder kunnen mensen altijd langskomen om de Atlas in te zien, zie ook <http://www.rietveldlandscape.nl/nl/projects/535>

<sup>8</sup> Het gaat om de transitiekaart van het Departement Tijdelijke Ordening in Arnhem ([www.transitiekaart.nl](http://www.transitiekaart.nl)), de leegstandkaart van Urban Resort in Amsterdam (<http://www.urbanresort.nl/leegstand>) en de kaart van de Dienst Stadsontwikkeling van de gemeente Den Haag, zie [http://www.denhaag.nl/home/Den-Haag-op-de-kaart.htm?portaal\\_key=braakliggend\\_terrein](http://www.denhaag.nl/home/Den-Haag-op-de-kaart.htm?portaal_key=braakliggend_terrein). In Amsterdam begon Temp.architecture met het via googlemaps en streetview inventariseren van op het oog braakliggende terreinen. Mede op verzoek van de initiatiefnemers heeft de gemeente Amsterdam daarop een kaart gemaakt met braakliggende terreinen om de juiste info te geven. Zie [http://www.gisdro.nl/braakliggende\\_terreinen/](http://www.gisdro.nl/braakliggende_terreinen/). Sinds 2007 geeft de gemeente Amsterdam onder de naam discussiekaart (in verband met mogelijke juridische claims van eigenaren) inzicht in leegstaande kantoren. Zie <http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/ontwikkelingsbedrijf/we/kantorenloods-0/>

Het faciliteren door de overheid kan ook verder gaan. Zo heeft de gemeente Amsterdam een ‘stadsloods’. Deze weet waar ruimte vrij is of beschikbaar komt en begeleidt ruimtezoekers langs de gemeentelijke instellingen en regels naar hun bestemming. Het hangt echter erg van de betrokken ambtenaren af hoe het loodswezen wordt ingevuld. Het is eerder de drive en mindset van individuele personen dan de functieomschrijving die – overigens net als bij de initiatieven - het verschil maakt. Daarnaast zijn kleinschaligheid en het verplaatsen van verantwoordelijkheid naar onder in de organisatie cruciaal voor het maken van ruimte voor initiatief en verandering. Dit lijkt op de start van de nieuwe, faciliterende rol van de ambtenaar die ook op andere terreinen navolging zou kunnen krijgen. Een deel van de veranderkracht van de stad bevindt zich immers ook in de bestaande stad. Denk aan de vele initiatieven om de stad te vergroenen, duurzame energie op te wekken of een gebouw in zelfbeheer te nemen. In navolging van het Engelse trust-model nemen op steeds meer plekken in Nederland kleinschalige initiatieven taken over van corporaties, gemeentes en/of nutsbedrijven. Deze zijn de laatste decennia zo grootschalig geworden en van de maatschappelijke werkelijkheid losgezongen dat efficiency en maatwerk onder druk zijn komen te staan. Binnen trusts worden geldstromen verlegd en komen eigenaarschap, betrokkenheid en initiatief weer dichterbij de burger te liggen. Inspirerend in dit licht is de Engelse ‘Right to Challenge’. Hierbij mogen groepen, partijen, gemeenschappen bieden op een lokale overheidstaak wanneer zij menen dit goedkoper, efficiënter of effectiever te kunnen.<sup>9</sup> Dan is het transparant maken van geldzaken natuurlijk wel een voorwaarde.

#### Ruimte voor verschil binnen regelgeving en ambitie

Als een gebouw, wijk of gebied wèl voor initiatiefnemers open wordt gesteld is één van de problemen waar zij tegen aan lopen dat de lat te hoog wordt gelegd. Zo stelt de gemeente Amsterdam de Sluisbuurt op het Zeeburgereiland voor tien jaar beschikbaar, maar stelt daarbij

zulke hoge eisen dat het tussentijd initiatiefnemers eerder afschrikt dan meeneemt.<sup>10</sup> De huidige bestemmingsplannen, bestemmingsplan-procedures, omgevings- en gebruikersvergunningen zijn te trage en inflexibele instrumenten om nieuwe programma’s te valideren en te kunnen inspelen op een improviserende en geleidelijke manier van ontwikkelen.<sup>11</sup> Ruimtelijk instrumentarium is gebaseerd en nog steeds gericht op een situatie van grootschalige (economische) groei met grote institutionele partijen zoals projectontwikkelaars en woningcorporaties. Veel vigerende bestemmingsplannen zijn te rigide. Er zou meer gewerkt kunnen worden met flexibele bestemmingsplannen, waar alles is toegestaan dat niet is verboden, zoals in de binnenstad van Amsterdam en het centrum van Rotterdam. Hier gelden vaak al dergelijke plannen, omdat functiewijziging daar veel voorkomt en tevens ook bestuurlijk wordt gewenst. Dat kan ook gelden voor bouwhoogtes, vorm en overige bepalingen. Zo is het in de Haagse Bomen- en Bloemenbuurt relatief gemakkelijk om een vergunning te krijgen voor een dakopbouw, en kan de wijk waar die nu veel kleine portiek-etage woningen bevat op natuurlijke wijze groeien naar een diversere wijk.

Voor de initiatiefnemer is het vaak een hele kunst de ambtenaar te vinden die in staat is om over het woud van de regelgeving heen te kijken naar de waarde en geest achter de regel. Voor de ambtenaar is het de kunst de initiatiefnemer te zien als iemand die meerwaarde kan realiseren en op creatieve wijze om te gaan met de procedures om zo ‘ruimte voor verschil’ te maken. Zowel voor tijdelijk gebruik als voor stedelijke ontwikkeling zelf is ‘ruimte voor verschil’ een vruchtbaarder uitgangspunt dan de ‘utopie van gelijkheid en uniformiteit’.<sup>12</sup> Het ideaal van gelijkheid krijgt immers totalitaire trekken als het gemiddelde de algemeen heersende norm wordt, die de samenleving tot in haar puntjes reguleert. Conflict, tegenstrijdigheid en ongelijkheid zijn elementen die eigen zijn aan stad en samenleving. Als ze onder een deken van gelijkheid te ruste worden gelegd, getuigt dat voor weinig oog voor de realiteit van de stad, terwijl ook veel potentie wordt verspild die een stad uitdagender en innovatiever

<sup>9</sup> Met het intreden van de Localism Bill, eind 2010, ontstond in Engeland meer ‘macht’ en ‘empowerment’ voor lokale partijen; zowel voor gemeenschappen als voor lokale overheden. De Localism Bill werkt op vijf sleutelgebieden: Community Rights, Neighbourhood Planning, Housing, Empowering cities and other local areas, General power of Competence. Onder de Community Rights valt onder andere het Right to Challenge.

<sup>10</sup> Hetzelfde speelt bij de tussentijdontwikkelingen bij de Spoorzone in Delft.

<sup>11</sup> Zo hoeft er van bescherming van reeds vertrokken bewoners geen sprake te zijn, en is de tijdspanne meestal kort, waardoor het belangrijk is om snel te kunnen interveniëren. Voor de realisatie van de Interact (geveltheater en kantoor van Mobiel projectburo OpTrek, een samenvoeging van twee sloopwoningen door In Situ architecten, 2007) moest het plan ter inzage worden gelegd aan bewoners die er niet meer waren of pas zouden komen als het theater alweer zou zijn afgebroken. Zowel de gehanteerde vergunningsprocedure en de bijbehorende termijnen als de bedoeling van de ter inzage legging zijn hier volkomen misplaatst en maken het wel haast onmogelijk om in de kortstondige periode dat het gebied verlaten is krachtig en doeltreffend op te treden.

<sup>12</sup> Bestuurskundige Paul Frissen beschreef in zijn boek *De staat van verschil*, al de contradictie tussen ‘het gecentraliseerde gelijkheidsdenken waarop de moderne staat – gemeentes en ook woningbouwcorporaties – zich vaak baseren, en een effectiever denken over de decentraal heersende macht van het verschil.’

zou kunnen maken. Veel tussentijdinitiatieven hebben een uitstraling die door de gebruikers positief wordt ervaren maar die niet altijd door gemeenten gewaardeerd wordt. Zo hekelde wethouder Norder in Den Haag het al drie jaar florerende surfdorp F.A.S.T. om zijn 'rommelige uitstraling'.<sup>13</sup> De stapsgewijze cashflow-planning van tussentijdprojecten sluit niet aan op het hoge ambitieniveau van betrokken partijen als gemeenten en dergelijke. Deze hebben ondanks hun 'organische' ambities toch vaak grotere en veelal meer bemiddelde doelgroepen voor ogen dan waarvan in deze eerste ontwikkelingsfase sprake is.

### De gebruiker als ontwikkelaar

Het kennisplatform Tussentijd in Ontwikkeling<sup>14</sup> pleit voor meer tussentijdmentaliteit in de stedelijke ontwikkeling: 'Wanneer tijd als kwaliteit kan worden gezien binnen een ruimtelijk ontwikkelingsproces, dan biedt dat mogelijkheden voor andere, meer flexibele vormen van ontwikkelen. De gebruiker kan daarbij centraal worden gesteld in het proces, en daardoor behalve gebruiker ook producent worden van zijn eigen ruimte.'<sup>15</sup> Dat sluit aan bij de huidige praktijk om te komen tot organische gebiedsontwikkeling, waarin men de oplossing denkt te hebben gevonden voor tot stilstand gekomen bouwprojecten. Een ontwikkelmethode waarbij het gaat om kleine stappen, ruimte voor experiment en innovatie, het meenemen van bestaande kwaliteiten van een plek, eigen initiatief en verantwoordelijkheid van de burger. Een ontwikkelmethode die door zijn stap voor stapkarakter ook crisisbestendig is en toepasbaar is als sprake is van weinig financiële middelen.

Deze nieuwe manier van ontwikkelen komt niet zozeer voort uit de top van grootschalige organisaties, maar uit de burgers en werknemers zelf en is eerder een kwestie van mentaliteitsverandering dan van het ontwikkelen van nieuwe beleidsinstrumenten. Jurgen Hoogendoorn, beleidsadviseur bij de gemeente Amsterdam, stelt terecht dat zaken als lokale energie, lokale zorg en lokale voedselvoorziening meer dan ooit in grote belangstelling staan. "Wat zou dit gegeven voor de instituties in de huisvestingssectoren moeten betekenen? Ofwel kunnen deze hun maatschappelijke legitimatie herwinnen en welke stappen moeten daarvoor worden gezet? (...) Schaalvergroting heeft de laatste decennia geleid tot grotere afstand

van de bron. Het heeft geleid tot oneindig grote piramides waarbij degenen die bovenin zaten het meest profiteren. Ook in Nederland heeft schaalvergroting in de zorg, onderwijs, energievoorziening, voedselvoorziening, huisvesting en financiële wereld geleid tot piramides met perverse trekken: grote afstand tot datgene waar men eigenlijk voor zou moeten staan en hebzucht als verdienste in de top van de piramides. Inmiddels accepteert zowel de samenleving als afnemer en als werknemer in sommige sectoren deze situatie niet meer." Het toenemend aantal Bedrijven Investerings Zones, het groeiend aantal verenigingen, coöperaties en trusts die zich met ruimtelijke transformatie bezighouden en de mogelijkheden van het verleggen van geldstromen, crowdfunding en microfinanciering naast verkleining van de macht van bovenaf door de verminderde financieringsmogelijkheden van overheid en grote ontwikkelaars leiden tot een stedenbouwkundige en architectonische praktijk die meer uit zal gaan van het principe van ontwikkelend beheer.

Wie kiest voor ontwikkelend beheer, gaat ervan uit dat een wijk, gebouw of ruimte nooit af is. In plaats van dat een gebouw, straat, buurt of wijk na oplevering steeds minder waard wordt - stilstand is immers achteruitgang - krijgen zij bij ontwikkelend beheer de kans om zich voortdurend opnieuw uit te vinden en te herschrijven waardoor stedelijkheid in gelaagde variëteit en nieuwe ruimtelijke en maatschappelijke waarden kunnen ontstaan. Zoals veel 'vanzelf' gegroeide binnensteden in de loop der eeuwen zijn gevormd, en veel oudere woonhuizen eeuwenlang aan uitbreiding en transformatie onderhevig waren. Bij een dergelijke manier van werken staat niet langer het eindbeeld en de fysieke omgeving centraal, maar de weg daar naar toe en het programma. De factor tijd wordt dan van groter belang in de stad en stedelijkheid in gelaagde variëteit krijgt de ruimte.

*Met dank aan Jurgen Hoogendoorn,  
Rietveld Landscape en Francien van Westrenen.*

<sup>13</sup> "Het surfdorp F.A.S.T. bij het Noordelijk Havenhoofd in Scheveningen gaat op zoek naar een nieuwe locatie. (...) Verantwoordelijk wethouder Marnix Norder heeft aangegeven dat er voor het surfdorp in de huidige 'rommelige' vorm in de toekomst geen plaats meer is op het strand. (...) Volgens de wethouder zijn de ondernemers achter F.A.S.T. (Free Architecture SurfTerrain) hier wel welkom, maar niet op de wijze zoals het surfdorp er nu uitziet. Volgens de politicus is het surfparadijsje op dit moment te rommelig." Uit het artikel 'Surfdorp op zoek naar nieuwe plek', De Telegraaf, 13 april 2012.

<sup>14</sup> Het Kennisplatform Tussentijd in Ontwikkeling is in april 2011 opgericht door Sabrina Lindemann en Iris Schutten, in samenwerking met Rietveld Landscape, en bestaat uit een dertigtal Nederlandse tussentijd initiatiefnemers.

<sup>15</sup> Kris Oosting in het verslag Tussentijd in Ontwikkeling, Den Haag, april 2011.

# DE DUURZAME STAD

04

## DE DUURZAME STAD

# 04

Hans Mommaas | Universiteit Tilburg / Telos, Brabants Centrum voor Duurzame Ontwikkeling

De inrichting van de stad is in grote lijnen het resultaat van de opeenvolgende ontwikkelopgaven waar generaties van stedelingen zich door de eeuwen heen mee geconfronteerd zagen. Telkens opnieuw paste men daarbij de oude vormen van de stad aan om het aangepaste verband, als een 'fait accompli', mee te nemen de toekomst in. Denk in dat verband aan de slechting in de loop van de negentiende eeuw van de stadsmuren, dat eeuwenoude icoon van stedelijkheid, in verband met een veranderende bestuurlijke orde en krijgstechnologie, de opkomende industrie, een uitdijende stadsbevolking en de opkomende infrastructuur van de spoorwegen. Maar denk ook aan het ruimtelijke programma van het modernisme aan het begin van de twintigste eeuw met zijn nadruk op de planmatige vormgeving van de stad en zijn scheiding van wonen, werken en recreëren. De voortgaande trek naar de stad, de noodzaak om de overlast van de industriële productie beheersbaar te houden, de behoefte aan gezonde arbeidskrachten en gezonde arbeidsverhoudingen; ze gaven stuk voor stuk voeding aan het modernistische perspectief en daarmee aan de stad zoals we die vandaag de dag kennen. Na de oorlog is het vooral de voortgaande behoefte aan woon- en recreatieruimte, de uitdijende mobiliteit en de behoefte aan een onafhankelijke voedsel-economie die het nationale ruimtelijke programma van de gebundelde deconcentratie bepalen. Het model van de compacte verstedelijking kwam tegemoet aan een interessante mix van rode, groene en grijze belangen. In de jaren zeventig en tachtig herontdekken de babyboomers het stadscentrum als plek van ontmoeting en consumptie, om dat centrum te voorzien van nieuwe culturele én vastgoedwaarden. Vanaf het einde van de jaren tachtig staat de opkomende kenniseconomie centraal met zijn nadruk op innovatie en creativiteit en zijn inzet op de aantrekkelijkheid van de stad voor hoger opgeleiden. Het thema van de 'creatieve stad' is geboren met het bijbehorende landschap van 'creatieve broedplaatsen',

ook handig inspelend op de behoefte aan een nieuwe 'verwaarding' van een verouderde infrastructuur van bedrijven- en haventerreinen, zorginstellingen, religieuze pleisterplaatsen, militaire complexen.

Uiteraard houdt de geschiedenis van de stad daarmee niet op. Nieuwe ontwikkelopgaven dwingen ook vandaag tot een herwaardering van overgeleverde ruimtelijke vormen en patronen. Parallel aan het programma van de 'creatieve stad' is wereldwijd het thema van de 'duurzame stad' tot ontwikkeling gekomen, 'bottom-up' resultaat van betrokken stedelijkheid in het licht van nieuwe opgaven en de speurtocht naar nieuwe schalen van solidariteit. De voortdurende groei van de wereldbevolking, de verdergaande trek naar de stad, de stijgende welvaart en de dreigende uitputting van grondstoffen noodzaakt tot een nieuwe doordinking van de manier waarop de stedelijke samenleving, die dus in toenemende mate model staat voor de samenleving als geheel, zich verhoudt tot haar 'stoffelijke' omgeving.

De opgave van de duurzame stad kent smalle en brede varianten. In de smalle variant wordt de agenda beperkt tot de noodzaak van een betere omgang met de natuurlijke omgeving, zoals in de sfeer van de benutting van grondstoffen, het behoud van de biodiversiteit, de aanpassing aan de klimaatverandering. In de brede variant staat de opvatting centraal dat zo'n ecologisch programma niet los kan worden gezien van ontwikkelcondities op andere terreinen, zoals van de economie en het sociaal-culturele. De inzet is om de inrichting van de economie, sociaal-culturele leefwijzen en de ontwikkeling van de natuurlijke omgeving beter in hun onderlinge wisselwerking te doorgronden om van daaruit te komen tot een meer houdbare ontwikkeling. Wie zich bij de duurzaamheidsagenda slechts beperkt tot de ecologische opgave, en de oplossing daarvan niet in verband brengt met veranderende economische en sociaal-culturele

randvoorwaarden, programmeert zijn eigen mislukking.

Het brede programma van de duurzame stad levert een nieuw samenhangend beoordelingskader voor de inrichting van de stedelijke ruimte, gericht op een verbetering van het onderlinge economische, sociaal-culturele én ecologische functioneren. Bij de moderne stad lag de nadruk nog vooral op een beter wisselwerking tussen het opkomende industriële kapitalisme en de nieuwe sociaal-culturele verhoudingen. Uiteindelijk resultaat is de naoorlogse verzorgingsstaat met zijn streven naar een sociaal gereguleerd kapitalisme. Het programma van de duurzame stad voegt daar niet alleen de ecologische dimensie aan toe, maar dwingt van daaruit tegelijkertijd tot een nieuwe doordenking van het sociale en het economische. Bovendien moet die nieuwe doordenking plaatsvinden binnen veranderde sociaal-culturele en economische omstandigheden. We leven, in de woorden van Manuel Castells, in een 'informatieele' samenleving, die tegelijkertijd, mede daardoor, de gedaante heeft van een netwerksamenleving. In die samenleving is informatie (digitaal en analoog, lineair en associatief, instrumenteel en normatief) dé basisgrondstof geworden van onze economie. Mede daardoor zijn horizontale organisatievormen effectiever geworden dan verticaalhiërarchische. De huidige schuldencrisis, uiteindelijk terug te voeren tot een uit de hand gelopen financieel systeem, vormt daar een van de meest perverse uitingen van.

De consequentie van die gecombineerde ontwikkeling is dat veel zaken opnieuw vloeibaar worden. Neem alleen maar, bij wijze van voorbeeld, de noodzaak van een meer duurzame inrichting van de energievoorziening. Dat zal niet alleen diep ingrijpen in de ruimtelijke ordening van stad en land, bijvoorbeeld omdat we voor die energievoorziening meer ruimte nodig hebben en omdat we stad en land omwille van een meer effectieve energievoorziening anders met elkaar moeten gaan verbinden, het zal ook diep ingrijpen in de economische en sociaal-culturele ordening van stad en land. De nieuwe energie-economie vraagt, in combinatie met nieuwe technologische mogelijkheden, om een andere inrichting van economische waardeketens. En in plaats van een scheiding van functies van wonen, werken en recreëren vraagt het nieuwe energieparadigma juist om een sterkere verbinding daartussen.

De modernistische functiescheiding kan worden bijgezet in het museum van eens functionele, maar nu achterhaalde ruimtelijke modellen.

Drie consequenties zijn van belang. Op de eerste plaats dat de duurzame stad niet louter doordacht kan worden op het schaalniveau van de stad in enge zin. De opgave van de duurzame stad plaatst de stedelijke samenleving nu juist nadrukkelijk in het samenstel van economische, sociaal-culturele en ecologische verbanden dat de stedelijke samenleving eerst mogelijk maakt. Daarbij komt in toenemende mate de stedelijke regio in het vizier, niet als een nieuwe eenduidige maat, maar als een perspectief op de samenhang van verbanden waarin de stad functioneert. De stedelijke regio, begrepen als de regionale samenhang tussen clusters van economische bedrijvigheid, het 'daily' of 'weekly urban system' van de regionale bevolking, een complete mix van stedelijke en landelijke woonmilieus, een goed functionerend onderling vervoerssysteem, de regionale uitwisseling van grondstoffen (voedsel, water, biomassa). Vanuit de verschillende verbanden komen uiteenlopende schaalniveaus in het vizier en de uitdaging zal zijn om die verschillende verbanden zowel afzonderlijk als in hun onderlinge wisselwerking te doorgronden om ze vervolgens te voorzien van een werkbaar programma, met de bijbehorende schalen van betrokkenheid. Dat vraagt om dynamische gebiedsagenda's en wisselende coalities. Bestuurlijke drukte niet als een hinderlijke poldereigenschap, maar als een te doorgronden en intelligent te hanteren 'fact of life'.

Op de tweede plaats is het programma van de duurzame stad per definitie een trans- of multisectoraal programma, dat op gespannen voet staat met een te ver doorgevoerde specialisatie of dat in ieder geval dwingt tot transsectorale samenwerking. Of het nu gaat om de doordenking van nieuwe economische kansen, om de speurtocht naar meer effectieve verdienmodellen voor natuur en cultuur, om een betere aan de schaal van het huidige leven aangepaste inrichting van de zorg, om nieuwe, meer duurzame verdienmodellen voor een vastgelopen vastgoedagenda, steeds is de uitdaging om nieuwe verbanden te ontwikkelen 'doorheen' bestaande ordeningen en regelsystemen. In de literatuur worden thema's van verduurzaming dan ook meer en meer in verband gebracht met thema's van 'veerkracht' en van 'sociale innovatie'. In eerste instantie lijkt



specialisatie een aantrekkelijke ontwikkelroute: het leidt tot een vermindering van transactiekosten en dus alleen al daardoor een verhoging van opbrengsten. Natuurgebieden brengen we terug tot de écht interessante natuur want dan kunnen we ons helemaal daarop concentreren, onderwijs en zorg brengen we samen in grote conglomeraten zodat we kunnen bezuinigen op de organisatie en verdienen aan het vastgoed, de regionale economie wordt gespecialiseerd rondom een aantrekkelijke 'topsector', het verkeer reguleren we uit elkaar in verschillende verkeerstromen met eigen weg en regelsystemen voor auto's, fietsers, voetgangers. Maar vervolgens blijkt dat specialisatie ook kan leiden tot een vermindering van het onderlinge aanpassingsvermogen en daarmee tot een grotere kwetsbaarheid voor verandering. De natuur is opgesloten in zichzelf en daardoor zijn verdienvermogen kwijt geraakt, de regionale economie kan zich niet aanpassen aan schommelingen in de vraag, in de zorg en het onderwijs is de menselijke maat met het bijbehorende aanpassingsvermogen weggerationaliseerd, het doorgereguleerde verkeerssysteem leidt tot meer in plaats van minder onveiligheid. De duurzame stad moet per definitie een 'resilient city' zijn, waarin aandacht bestaat voor een goede balans tussen specialisatie en veerkracht, waarin ruimte bestaat voor risico's en experiment, waarin regelsystemen worden beoordeeld vanuit hun praktische doorwerking in plaats van hun eigenstandige regelrationaliteit.

Op de derde plaats en als consequentie van het vorige vraagt het programma van de duurzame stad om een aanpassing van de relatie tussen overheid en samenleving. Daarbij gaat het minder om het systeeminterne functioneren van de overheid en meer om de manier waarop overheidsingrijpen dienstbaar kan zijn aan het zelfoplossende vermogen van maatschappelijke actoren. Dat is iets anders dan praten over meer of minder regels, over meer of minder bestuurslagen, over meer of minder overheid, of over meer of minder verkokering. Het wordt tijd dat we dat soort van simplistische schema's bij het intellectuele vuilnis zetten, handig voor zich positionerende bestuurders en politici, maar overigens maatschappelijk betrekkelijk zinloos. Er bestaat geen één op één relatie tussen maatschappelijke opgave en bestuurlijke inrichting. Daarvan uitgaan leidt alleen maar tot een nieuwe verkokering, met alle grensproblemen van dien. Er is hoogstens sprake van een relatie op afstand. Praten over het

zelfoplossende vermogen van stedelijke of regionale samenlevingen is iets anders dan praten over decentralisatie of deregulering. Alsof de dynamiek van de publieke ruimte van de stad, waarin vreemdelingen elkaar zonder gevaar voor eigen leven kunnen aanspreken (over zelfoplossend vermogen gesproken) bestaat bij de gratie van het ontbreken van regels. Niets is minder waar. Het gaat eerder om de werking van regelsystemen dan om de onderlinge omvang daarvan. Niet de stankcirkel is het probleem, maar de perverse consequentie daarvan wanneer die al te strikt wordt toegepast in een zich verstedelijkende plattelandsomgeving. Niet het Huis van Thorbecke is het probleem, maar de perverse doorwerking daarvan wanneer bestuurslagen zich in zichzelf opsluiten en in hun werking geen rekening houden met elkaar. Niet de dienststructuur van de bestuurlijke organisatie als zodanig is het probleem, maar de perverse doorwerking daarvan wanneer diensten verworden tot eigenstandige koninkrijkjes, die louter één op één schakelen met hun eigen portefeuillehouder.

Het is niet de vraag óf het concept van de 'duurzame stad' bruikbaar is voor de toekomst van de stad in Nederland. De toekomst van de stad zal duurzaam zijn of ze zal niet zijn. Het is ook niet de vraag of daarbij bemoeienis nodig is van de overheid. Die bemoeienis is evident, al was het alleen maar al omdat de duurzame stad vraagt om creativiteit en experimenteeruimte, iets waar we alleen maar aan toe komen in een enigszins vertrouwenwekkende en veilige omgeving. Het is eerder de vraag hóe het concept van de duurzame stad zal worden ingezet en of de overheid zich daarbij voldoende dienstbaar weet op te stellen. In het slechtste geval leidt het concept tot een louter ecologisch programma, dat sectoraal wordt ingevuld volgens de beste traditie van de Nederlandse plansturing, zeg maar een 'ecologisch Rijkswaterstaatmodel'. Of, tegenoverliggend worst case scenario, het concept leidt vanuit een verkeerd begrepen notie van 'zelfoplossend vermogen' in combinatie met een roep om 'minder overheid' tot een loutere deregulering of decentralisatie; zeg maar het 'Belgische toestandenmodel'. Te vrezen valt dat in beide scenario's het thema van de duurzame stad eerder een onderdeel wordt van het probleem dan van de oplossing. In plaats daarvan moet het concept van de duurzame stad uitdagen tot een beter begrip van de randvoorwaarden waaronder maatschappelijke actoren, van groepen burgers tot

bedrijven, in staat zijn om zich anno 2012 aan te passen aan veranderende omstandigheden en hoe een overheid daar in zijn verschillende hoedanigheden dienstbaar aan kan zijn. De energietransitie, de speurtocht naar nieuwe bronnen van economische groei en naar nieuwe schalen van solidariteit, een meer efficiënte omgang met grondstoffen en de stimulering van de verbeeldingskracht: deze en andere agenda's vragen stuk voor stuk om een vitale 'stads-regionale' omgeving waarin enerzijds voldoende ruimte en tijd is voor experimenteren en exploreren, maar waarin anderzijds een sterk besef bestaat van de voorwaarden waaronder dat experimenteren en exploreren daadwerkelijk effectief kan zijn, werkende weg, met voldoende oog voor de eigen regionale omstandigheid, voorbij een teveel aan politiek-bestuurlijk egocentrisme. Het concept van de 'duurzame stad', opgevat als verwijzend naar het belang van een vitale stadsregionale gemeenschap.

Wat is daarvoor nodig? Op de eerste plaats een zodanige inrichting van bestuurlijke programma's dat die daadwerkelijk worden gevoed vanuit en bijdragen aan het zelfoplossende vermogen van stedelijke regio's. Dus niet vanuit Den Haag regionaal beleid stapelen langs sectorale lijnen en schalen, zoals in het geval van het economische beleid ('topsectoren'), of het veiligheidsbeleid (regionale uitvoeringsdiensten, politieregio's). Maar ook niet zaken louter over de schutting gooien, zoals in het geval van het natuurbeleid of de recreatie. In plaats daarvan moet uitgaande van de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken (energietransitie, klimaatverandering, biodiversiteit, innovatie, arbeidsmobiliteit, zorg, solidariteit) worden nagegaan hoe programma's op de uiteenlopende schalen (Europees, nationaal, provinciaal, gemeentelijk) elkaar hinderen of faciliteren ten dienste van een versterking van de stadsregionale 'capacity to act'. Koppel, om maar eens iets te noemen, investeringsprogramma's (zoals in de sfeer van infrastructuur, economisch beleid, woningbouwbeleid, landbouwbeleid, et cetera) zo nadrukkelijk mogelijk aan de mate waarin regio's in staat zijn om die investeringen te verbinden met samenhangende regionale programma's die daadwerkelijk leiden tot verduurzaming, voorbij strategisch winkelen richting subsidiepoten. Richt de nationale energiemarkt zowel infrastructureel als economisch zodanig in dat regio's worden gestimuleerd om de eigen vernieuwbare

energievoorziening maximaal te stimuleren. Organiseer het natuurbeleid op een zodanige manier dat regionale overheden worden geprikkeld om in samenwerking met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties met slimme verbindingen maximale biodiversiteitswinst te halen (was dat niet deels de inzet van de Ecologische Hoofdstructuur), ook al was die wellicht te sectoraal ingestoken..?). Ga kortom na hoe beleidsprogramma's zo kunnen worden ingericht dat verticale doorwerking en horizontale verbinding elkaar maximaal kunnen faciliteren (in plaats van frustreren) in het licht van samenhangende inhoudelijke opgaven.

Dat klinkt zo algemeen geformuleerd natuurlijk hopeloos abstract. Toch kan zo'n algemeen principe leiden tot heel concrete resultaten. Zoals: geen afgedwongen gemeentelijke herindeling 'van bovenaf' om te voorkomen dat programma's om politieke redenen dwars door regionale agenda's heenfietsen. Maar ook niet louter 'van onderop', met als mogelijk gevolg een bestuurlijke 'gridlock' in de regio tussen 'de grote stad' en zich verbindende 'kleintjes'. In plaats daarvan wordt bestuurlijke herindeling slechts gehonoreerd indien die aantoonbaar leidt tot een versterking van de regionale 'capacity to act' in het licht van de grote duurzaamheidopgaven. Dat vraagt om een regionale verbinding van 'groot' en 'klein' en niet om een nieuwe bestuurlijke 'catch-as-catch-can'.

Het thema van de duurzame stad staat voor meer dan energietransitie, 'cradle to cradle' of 'stadslandbouw'. Meer in zijn algemeenheid staat het thema voor het besef van het strategische belang van veerkrachtige stedelijke regio's, in staat tot maatschappelijke vernieuwing. Daarvoor is kennis nodig over hoe stadsregionale systemen 'werken'. En bestuurders die zich door die kennis laten informeren en inspireren. En een landelijk en Europees beleid dat de regio en haar bestuur daartoe faciliteert, zoals met kennis, met een open energiehuishouding, met een adequate beprijzing van goederen en diensten, met ruimte voor vereveningssystemen, met werkbare aanbestedingsregels, met goed vertakte en toegankelijke nationale vervoerssystemen, met een dekkend netwerk van ecologische verbindingzones, kortom met een gezonde mix van dienstbaarheid en onderlinge concurrentie. De 'duurzame stadsregio' als de ontwikkelopgave van de eenentwintigste eeuw.



# DUURZAME STAD VRAAGT OM NIEUWE SYNERGIE TUSSEN TOP-DOWN EN BOTTOM-UP

# 04

Nico Tillie | Landschapsarchitect en adviseur duurzaamheid

## Introductie: de uitdagingen van vandaag en de toekomst

De wereldbevolking zal naar verwachting tot negen miljard mensen groeien in 2050. Opkomende economieën bouwen in snel tempo. In 2030 woont zo'n zestig procent van de wereldbevolking in steden. Ook de gemiddelde welvaart groeit. En daarmee groeit de uitstoot van schadelijke stoffen, het gebruik van fossiele brandstoffen, natuurlijke hulpbronnen en de druk op natuur, landbouwgronden en biodiversiteit. We zijn in een fuik terecht gekomen.

In een tijd waarin klimaatverandering een feit is, zijn er meer mensen die meer willen op een kleiner wordend bruikbaar oppervlak met steeds minder grondstoffen. De grenzen van deze koers zijn duidelijk en regelmatig keert de wal het schip. Tot nu toe zijn we niet in staat geweest om de koppeling tussen 'voorspoedige groei' en de negatieve impact op onszelf en onze fysieke en sociaal-economische leefomgeving los te koppelen.

De gevolgen ervan zijn wereldwijd zichtbaar: op fysiek en sociaal-economisch vlak, op alle schaalniveaus, ook in onze steden. Een groeiend aantal mensen in de steden wordt geconfronteerd met problemen die verband hiermee houden. Ook in Nederlandse steden! Zo betaalt een groeiende groep mensen al meer aan energie dan aan huur. Dit betekent dat een steeds groter deel van het inkomen niet kan worden aangewend voor persoonlijke ontwikkeling zoals opleiding en ook niet in de lokale economie wordt geïnvesteerd.

Een transitie naar een duurzame samenleving<sup>1</sup> is cruciaal! Een wereld waarin het mogelijk is voorspoedig te groeien en tegelijkertijd een positieve impact op onze leefomgeving en gemeenschappen te creëren. Dit is een enorme taak. Maar een groot deel van het speelveld is te vinden op lokaal en regionaal niveau. In hoeverre is het zelfoplossend

vermogen van de stad toereikend om de duurzame stad van de toekomst te realiseren? Wanneer hapert het zelfoplossend vermogen en is bemoeienis van de overheid nodig?

['Van hiërarchie rijk, provincie, gemeente naar netwerken'](#)

## 1. Succesvolle steden in de wereld

Diverse onderzoeken naar stadsindexen en benchmarks laten zien dat succesvolle steden in de wereld zoals Vancouver, Kopenhagen, Portland en Stockholm hun duurzaamheidsvraagstukken integraal aanpakken (Benner, 2010; Roorda, 2011; Tillie, 2012). Vanuit de drie pijlers van duurzame ontwikkeling, economie, ecologie en sociaal-cultureel, is 'Quality of life' (leefkwaliteit) het credo. In al deze steden is een mensgerichte aanpak leidend. Onderwerpen die veel voorkomen en hoog scoren in succesvolle steden zijn een gezonde, aantrekkelijke leefomgeving, kindvriendelijkheid, groen, openbare ruimte en routes die optimaal ingericht zijn voor voetgangers en fietsers. Ook (verkeers)veiligheid en betrokkenheid van de gemeenschap krijgen veel aandacht. De stedelijke kwaliteit is in iedere hoog geplaatste stad opvallend goed. Energie, CO<sub>2</sub> en wateropgaven zijn minstens zo belangrijk, maar oplossingen op dat vlak worden ook vaak eerst gezien vanuit een mensgerichte benadering.

['Ruimtelijke ordenaars worden gevraagd als generalisten in het spel tussen schalen, sectoren en tijd'](#)

## 2. Nederlandse steden en de nieuwe uitdagingen van de toekomst

Op het vlak van stedenbouw en de ruimtelijke ordening heeft Nederland een goede naam. Zo bieden veel Nederlandse steden een relatief hoge leefkwaliteit. Ook de aanpak van klimaatadaptatie,

<sup>1</sup> Elders in de notitie wordt aangehaald wat hiermee wordt bedoeld.

met name de wateropgave, is tot nu toe een succesverhaal. Niet voor niets wordt deze integrale aanpak internationaal geroemd.

Met de opkomst van de CO<sub>2</sub>- en energieopgaven is er echter een complicerende factor bijgekomen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld wateropgaven hebben CO<sub>2</sub> en energie een minder duidelijke ruimtelijke component waardoor opgaven vaak te technisch of alleen vanuit energie worden opgepakt.

Als reactie hierop is een brede integrale aanpak, vaak de 3 p's genoemd (people, planet, profit/prosperity) steeds meer doorgedrongen. Een opgave bevat daarmee het hele scala aan sociaal-economische en ruimtelijke vraagstukken. Critici zeggen dan ook dat bijna alles onder duurzaamheid valt. Duurzame ontwikkeling is daardoor voor velen ongrijpbaar geworden. Men vraagt zich af 'hoe ze duurzaamheid in plannen moeten meenemen', terwijl men bijvoorbeeld al jaren aan het vergroenen van de stad werkt of aan de 'modal shift' van auto naar fiets. De losse beleidsvelden moeten hun rol in het grotere geheel (h)erkennen; een kader dat richting geeft kan hierbij helpen.

**Op zoek naar een nieuwe synergie tussen top-down en bottom-up**

Ontwikkelingen die helpen kaders te stellen, zijn de beoordelingsinstrumenten voor duurzaamheid op gebiedsniveau: DPL, GPR, Breaam gebiedsontwikkeling, Breaam communities,

Leed neighborhood development et cetera. Het zijn waardevolle instrumenten voor nulmetingen of als procesinstrument om duurzame gebiedsontwikkeling met verschillende partijen te bereiken.

Maar dit is slechts een begin en er is meer nodig! In planprocessen en ruimtelijk ordening zijn deze instrumenten namelijk niet altijd één op één in te zetten, omdat de uitkomsten in cijfers, percentages of credits zijn. De data moeten ruimtelijk en situatie- of locatiespecifiek gemaakt worden, bijvoorbeeld met behulp van GIS-kaarten. Een procentuele uitkomst van de behoefte aan tien procent meer vrijliggende fietspaden wordt inzichtelijker met een GIS-kaart en daarmee locatie- of situatiespecifieker. In het planproces waarin bottom-up en top-down stakeholders bij elkaar komen, kunnen vragen als 'waar zijn de scholen?', 'waar ontbreken vrijliggende fietspaden?' 'wat zijn gevaarlijke kruispunten?', met een GIS-kaart direct gekoppeld worden aan antwoorden. Zo wordt in ieder geval vanuit een ruimtelijk perspectief duidelijker welke ingreep op welke plek de meeste meerwaarde heeft. Prestatiegerichte stedenbouw en ruimtelijke ordening (asset based planning) krijgt hiermee meer kans.

Naast het bieden van (wettelijke) kaders en beleid, vervult de overheid een grote rol bij de dataverstrekking en het faciliteren van dergelijke processen op alle schaalniveaus (zie figuur 1).

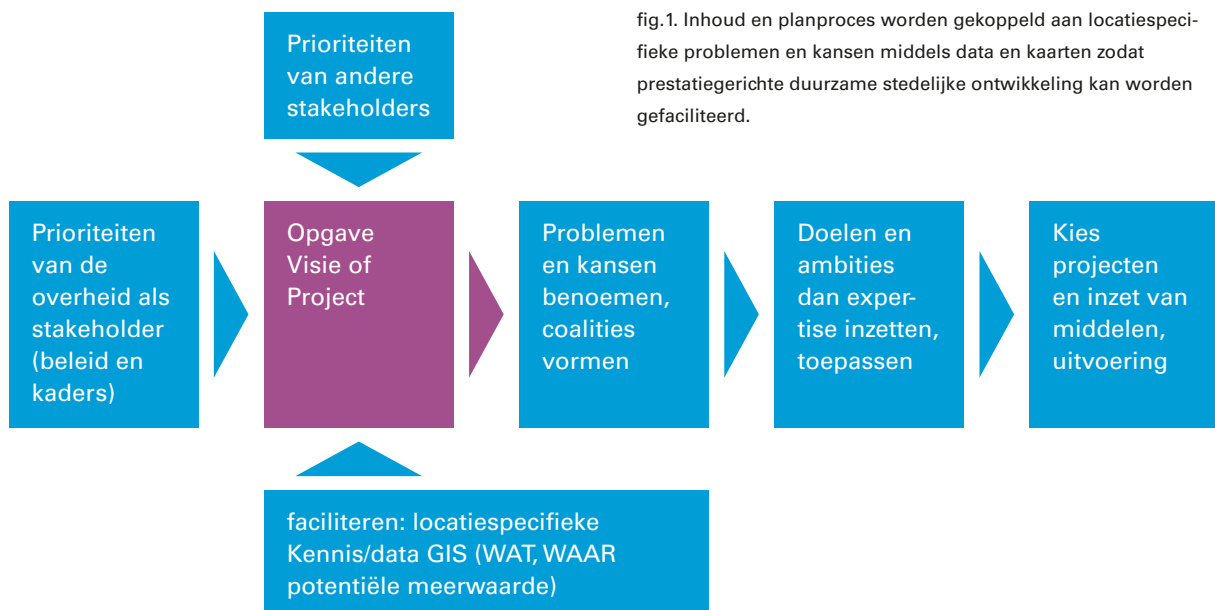


fig.1. Inhoud en planproces worden gekoppeld aan locatiespecifieke problemen en kansen middels data en kaarten zodat prestatiegerichte duurzame stedelijke ontwikkeling kan worden gefaciliteerd.

### **Veerkrachtige steden**

Steden hebben basisvoorzieningen nodig als schone lucht, drinkwater, voedsel, onderdak, grondstoffen, transport en energievoorziening. Het zijn zaken van algemeen en persoonlijk belang die de normaalste zaak van de wereld zijn. Toch zijn alle steden hierin sterk afhankelijk van de regio of plaatsen ver daarbuiten. Om veerkrachtig te zijn bij tegenslagen is een grote rol weggelegd voor diverse overheden. De overheid moet zich niet terugtrekken, maar een nieuwe rol in het netwerk nemen, op alle overheidsniveaus. In de literatuur over veerkrachtige steden heeft men het steeds meer over de 3 R's. 'Resilience', 'Regeneration' en radical 'Reorganisation' (Du Plessis, 2012). Vooral bij 'Reorganisation' is er een megaopgave voor de overheid.

De uitdagingen van de toekomst spelen zowel op nationaal als lokaal niveau. Of het nu gaat om klimaatverandering en overstromingsrisico's of het energiezuinig maken van de bestaande bouwvoorraad.

['Niet alleen weten hoe het wordt, maar weten hoe het werkt'](#)

### **Opgaven**

Steden moeten anticiperen op bovenstaande uitdagingen. Het is daarbij van belang dat ze bijvoorbeeld onderzoeken hoe het stedelijk metabolisme werkt: hoe ziet bijvoorbeeld besparen en uitwisseling van energie en duurzame opwekking in de stad en regio er uit, welke lokale potenties zijn er? Ook moet er aandacht zijn voor wat dit betekent voor het ruimtebeslag in de regio.

De rol van de overheid is te onderzoeken waar, bijvoorbeeld op het vlak van energie, uitwisseling en synergie kunnen plaatsvinden tussen stad en de regio. Welke coalities zijn nodig voor die toekomstige opgave? Ook bij het beantwoorden van die vraag is een rol voor de overheid weggelegd.

De meeste steden hebben hun grootste groeiperiode gehad en er breekt een periode van transformatie aan. Toch is het een groot misverstand te denken dat de rol van de ruimtelijke ordening daarom is uitgespeeld. Duurzame energieopwekking kost ruimte, landbouw kost ruimte, wateropslag kost ruimte. De ruimtelijke opgaven zijn steeds complexer geworden. Daarom zijn juist nu, in een fase van een van de grootste

maatschappelijke transitie van onze tijd, ruimtelijke ordening en de overheid nodig.

'Een veerkrachtige stad is dus niet een stad die alleen op overstromingen, droogte en hittestress kan reageren, maar ook een stad die voor ten minste een deel kan terugvallen op zijn lokale en regionale potenties wat betreft voedsel, energie en materialenvoorziening.' (Tillie, 2011)

### **Kruising tussen het Westland en Rotterdam**

De stad is afhankelijk van de regio. Daar waar steden op het vlak van warmtevoorziening zich zelf nog zouden kunnen voorzien, is dat voor elektriciteit bijvoorbeeld onmogelijk (Dobbelsteen et al., 2012). Er is simpelweg niet genoeg oppervlakte beschikbaar. Maar ook voor voedsel en eventueel materialenvoorziening is de stad afhankelijk van de regio. Op het vlak van bijvoorbeeld (ov-)vervoer en fiets(snel)wegen, recreatie en cultuurlandschap, is de relatie met de regio synergetisch.

De opkomst van regionale producten en stads-landbouw laten de behoefte aan lokale producten al zien. Maar misschien is het mogelijk steden op grote schaal een deel van hun hele voedselproductie te laten integreren? Dan worden onze toekomstige steden kruisingen tussen het Westland en Rotterdam. Gebouwen en kassen zijn in deze utopische steden integraal met elkaar vervlochten; leeffuncties, voedselproductie maar ook energie in de vorm van warmte hebben een synergetische relatie met de stad. Een vierkante meter kas op het dak vangt genoeg warmte om vier vierkante meter woonoppervlak te verwarmen.

Niet alleen voedsel zoals groenten en vis, maar ook de 'urban biobased economy' komt daarmee in zicht. Biologische grondstoffen voor de chemische of farmaceutische industrie komen steeds meer van planten. Water-, en nutriëntenkringlopen kunnen op het schaalniveau van de stedelijke regio voor een groot deel worden gesloten. In een dergelijke synergetische stad is een optimaal stedelijk-regionaal metabolisme aanwezig tussen stad en lokale, natuurlijke potenties. Het is deels zelfvoorzienend en ligt niet aan het infuus van fossiele brandstoffen.

Op dit moment is de regierol van de overheid op het regionale schaalniveau echter zwak. Een belangrijke reden hiervoor is dat er onder andere meerdere bestuurslagen actief zijn. De aan elkaar

grenzende buitengebieden van de verschillende gemeentes die samen de regio vormen zullen een steeds grotere rol gaan spelen in de transitie naar duurzame en veerkrachtige steden. Deze potentie zoals op het vlak van energieopwekking is nog lang niet erkend, laat staan dat er op wordt ingezet. Op het schaalniveau van de regio heeft het zelfoplossend vermogen van steden gezamenlijk nog niet bewezen een duurzame transitie aan te kunnen.

### 3. 'Zelfoplossend vermogen' ofwel energie in de stad

Door de overheid en het zelfoplossend vermogen van steden los van elkaar te zien, is een nieuwe 'val van de sectorale benadering' (VROM-raad, 2010) opengezet. In een wereld waar alles met elkaar samenhangt, is het ondenkbaar overheid en zelfoplossend vermogen van steden te scheiden.

De nationale overheid moet goed op de hoogte zijn wat een transitie naar een duurzame samenleving betekent en welke ruimtelijke en sociaal-economische gevolgen dit kan hebben. Waar moet op worden ingezet? Niet alleen ruimtelijk en sociaal-economisch, maar ook wat betreft innovatie, educatie. De rol van de rijksoverheid richting steden en regio's zou meer faciliterend van aard moeten zijn. In plaats van zich terug te trekken, moeten overheden bewegen naar een nieuwe synergie met het oog op de duurzame transitie.

### 4. Faciliteren en richting geven....

*'Van beleid en kaderstellen, naar faciliteren, kaderstellen en initiëren in samenhang'*

Veel mensen en organisaties werken al aan duurzame transitie zonder dat ze het weten. Op dit moment ontbreekt het echter op nationaal niveau aan een door belanghebbenden gedragen toekomstvisie op het vlak van de duurzame transitie. Het stroomlijnen van waardevolle programma's en initiatieven blijft daardoor achterwege. Zo zouden bijvoorbeeld initiatieven om windmolens te plaatsen beter ondersteund kunnen worden door van te voren bepaalde kaders te maken waar ze wel geplaatst kunnen worden. Een ander voorbeeld betreft de vergunningen voor warmtekoude-opslag. Het wie-het-eerst-komt-wie-het-eerst-maakt principe

is te simpel en haalt niet de volledige potentie uit de bodem door een suboptimale verdeling van de putten. Er wordt op dit moment niet genoeg in dezelfde richting gewerkt. Maar soms gaat het ook goed. Bijvoorbeeld het ontstaan en de aanleg van het waterplein in Rotterdam. Daar werkten de gemeente, drie waterschappen en particuliere bureaus aan een slimmere verbinding tussen de wateropgave en leefkwaliteit. Het is juist tussen beleidsvelden en tussen schaalniveaus dat dit soort kansen zich voor doen. Ook op nationaal niveau.

*'Van beleid maken naar handelingsperspectieven bieden en reageren op kansen en bedreigingen'*

Er is een verschuiving in de aanpak van stedelijke gebiedsontwikkeling te zien. Waar eerder een sterke focus lag op eindbeelden en masterplannen en het denken in 'blue prints', verschuift de aandacht langzaam naar het werken aan een gezonde voedingsbodemp voor een energieke samenleving met ruimte voor initiatieven. De overheid biedt kaders en heeft als rol te faciliteren met actuele kennis van de stad. Deze kennis is snel en flexibel in te zetten en is dienend voor de opgave in een stadsregionale context. Maar ook de rijksoverheid heeft een dergelijke rol, zij het op een ander, abstracter niveau.

Cruciaal is het vermogen om de langetermijnvisie van steden te vertalen in acties en een beperkt aantal duidelijke regels voor een kortere termijn, die direct duidelijke voordelen opleveren voor de bewoners. Essentieel daarbij is dat deze regels ruimte laten voor flexibiliteit en ruimte van onderop (Rotmans, 2011). Langetermijnvisies van steden hebben ook op nationaal niveau rol en betekenis en hebben een wisselwerking met de nationale kaders. Het zullen steeds meer stedelijke regio's zijn die met elkaar wedijveren in plaats van landen. Het is daarom belangrijk deze stedelijke regio's handelingsperspectief te bieden.

*'Regulering is een moeilijke evenwichtsoefening', schreef Guy Verhofstad in NRC Handelsblad. 'Te veel remt af, maar te weinig kan leiden tot ontsporing. Regulering kan bovendien verkeerd geïnterpreteerd worden, of op gebrekkige wijze gecontroleerd worden, waardoor ze haar doel voorbij schiet'. En zo is het. Samenwerken vereist sociaal intelligente ambtenaren (Aarts, 2012).*

Volgens Simonds was het geheim van het succes van het oude Athene niet de opzet en het

stratenpatroon van de stad, maar was Athene een manier van leven. Dat maakte de stad bijzonder. De duurzame stad is op haar beurt ook een manier van leven. De rol van de nationale overheid ten opzichte van steden en regio's is veranderd en behoeft een nieuwe manier van leven en samenwerken.

['Energieke stedelingen hebben behoefte aan kaders, willen een gesprek over kaders en gaan dan initiatieven nemen'](#)

Het is duidelijk dat het zelfregulerend vermogen van steden alleen niet genoeg is om de transitie naar duurzame steden te maken. Er is behoefte aan faciliteren, samenwerking, gezamenlijke visievorming, kaders en actie. De sleutel ligt daarbij in de synergie tussen top-down en bottom-up.

### Literatuur

- Aarts M., Greef P., de, Dudok I., Beuken F., van den, Horne J., Vries W., de, Kate M., ten, Oorschot K., Kolk G., Tillie N. 'Toekomstsessies RO, Stadsontwikkeling Gemeente Rotterdam, 2012
- Benner, J.H.B. Koot, M.C.M, Braat, W.C.A., Wielders, L.M.L., Doepel. D., Sorel, N., Tillie N., Hal., van J.D.M., Dulski, B., Ettehoven, van. J., 2010, Sustainable urban (re)development, An integral policy approach Delft, CE Delft
- Bettencourt c., Lobo J., Strumsky D., West G., Urban scaling and its deviations: revealing the structure of wealth, innovation and crime across cities, 2010
- Dobbelsteen A. van den, Keeffe G., Tillie N. Cities ready for energy crises – building urban energy resilience, SASBE 2012, Sao Paulo
- Du Plessis, presentation resilient cities Sasbe 2012, Sao Paulo
- Hajer M., Huitzing H., de energieke stad, planbureau voor de leefomgeving, 2012
- Loorbach D., Rotterdammers maken de stad transitiearena verslag, Rotterdam, 2012
- Roorda, C., Buijter, M., Rotmans, J., Bentvelzen, M., Tillie, N., Keeton, R., 2011 Urban Development: the State of the Sustainable Art. DRIFT, Erasmus University Rotterdam.
- Rotmans J. Financieel Dagblad bijlage, 9 december 2011
- Simonds, Landscape architecture, 1968
- Tillie, N., Kouloumpi I., Dobbelsteen A. van den, City rankings and Urban assessment tools to help accelerating sustainable development in cities, SASBE 2012 Sao Paulo

Tillie, N. Recensie 'De hongerige stad'  
RuimteVolk 2011  
VROM-raad, Duurzame Verstedelijking, 2010.

# DE REGIONALE EN BEWEGENDE STAD



05

# BEWEGEN TUSSEN SCHALEN EN DOELEN. OVER OVERHEIDSBETROKKENHEID BIJ DE HEDENDAAGSE VERSTEDELIJING IN NEDERLAND

# 05

David Hamers | Planbureau voor de Leefomgeving

Veel Nederlandse steden hebben zich de afgelopen decennia ontwikkeld tot stedelijke regio's. Oude stedelijke centra en nieuwe (sub)centra vormen samen met kleinere kernen stedelijke gebieden met een regionale omvang: zogeheten agglomeraties of daily urban systems. Omdat deze kernen onderling verbonden zijn via diverse soorten infrastructuur, wordt ook wel gesproken van stedelijke netwerken. Deze netwerken verbinden niet alleen het rood van de stad, maar sluiten ook het groen van natuur- en recreatiegebieden in, alsook het blauw van bestaande plassen en nog te plannen waterbergingslocaties. Planningsopgaven in het stedelijke gebied betreffen al deze plekken en stromen en zijn daarmee veelkleurig. De stedelijke regio bestaat uit een kleurrijk mozaïek van uiteenlopende milieus die niet alleen elk voor zich aandacht behoeven, maar vooral ook in onderlinge samenhang vragen om antwoorden op hedendaagse problemen (zie bijvoorbeeld Planbureau voor de Leefomgeving, 2010).

Die antwoorden kunnen komen van uiteenlopende mensen, bedrijven en organisaties. Bewoners, werknemers en recreanten maken allen op hun eigen manier gebruik van talloze plekken, voorzieningen en verbindingen in de stedelijke regio en ervaren daardoor dagelijks verschillende aspecten van het stedelijk leven. Zij zijn ervaringsdeskundigen en beschikken als zodanig over waardevolle kennis over problemen en kansen in de stad. Iets dergelijks geldt voor bedrijven. Steden bieden hun een omgeving waarin ze kunnen floreren, maar werpen evengoed obstakels op. Bedrijven hebben belang bij verbeteringen van de omgeving waarin ze opereren. Sommige nemen daarbij een afwachtende houding aan, andere zetten zich actief in bij veranderingsprocessen. Ook maatschappelijke organisaties zijn daarbij vaak actief betrokken. Deze organisaties behartigen belangen op verschillen terreinen, die in de stedelijke regio samenkomen. Naast behoudzucht

kunnen van al deze spelers innovatieve ideeën worden verwacht (zie bijvoorbeeld Hajer, 2011, over de mondigheid en creativiteit van burgers). Deze verwachting is vandaag de dag (meer dan voorheen) hooggespannen. Twee ontwikkelingen liggen daaraan ten grondslag. Ten eerste de tendens van liberalisering die de ruimtelijke ordening in Nederland de afgelopen twintig jaar langzaam maar zeker heeft veranderd. De overheid doet een stapje terug en geeft de maatschappelijke actoren en het bedrijfsleven meer bewegingsruimte. Ten tweede de recente stagnatie in de gebiedsontwikkeling, mede als gevolg van de financieel-economische crisis. De overheid heeft gewoonweg veel minder middelen om (grootschalige) stedelijke projecten te financieren. Investeringszullen nadrukkelijk ook uit de samenleving moeten komen.

Dit beroep op burgers en bedrijven roept de vraag op welke rol de overheid – beter gezegd, de diverse overheden – kan spelen in verstedelijkingsprocessen. Op deze vraag kan deels een traditioneel antwoord worden gegeven. Zo is er ook in onze hedendaagse steden nog immer vraag naar collectieve goederen en diensten die via de markt niet efficiënt kunnen worden geleverd. En zo hebben burgers en bedrijven bij het maken van plannen nog immer behoefte aan rechtszekerheid; zij vragen om heldere wet- en regelgeving, ook al neemt de overheid wat meer afstand.

Naast deze vertrouwde argumenten voor een overheidsrol zijn echter nog aanvullende motieven te noemen voor beleidsbetrokkenheid bij plannen voor de ontwikkeling van stedelijke regio's. Dit essay werkt er kort twee uit. Beide sluiten aan bij de aard van de hedendaagse stedelijke regio: ten eerste de diversiteit aan doelen waaraan de stad wordt geacht een bijdrage te leveren en ten tweede de diverse schaalniveaus waarop de verstedelijking vandaag de dag plaatsvindt.



### De verbinding tussen beleidsdoelen

Het eerste type planprocessen waarin de overheid een rol van betekenis kan spelen, is dat waarin verbindingen tussen verschillende beleidsdoelen aan de orde zijn. De complexiteit van stedelijke plannen is de afgelopen decennia toegenomen. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat met de plannen verscheidene doelen tegelijk worden nagestreefd. In de vroeg-naoorlogse (wederopbouw)periode was de doelstelling achter de meeste grote projecten tamelijk eenduidig. Zo was er een forse volkshuisvestingsopgave die veelal in grootschalige uitbreidingswijken werd gerealiseerd: er moesten snel veel betaalbare woningen worden gebouwd. Eenduidigheid was ook kenmerkend voor veel grootschalige infrastructuurprojecten. Zo was duidelijk dat vanwege de snel groeiende mobiliteit het snelwegennetwerk moest worden uitgebreid. In de decennia daarna (vanaf de jaren zeventig) zijn de doelen die met stedelijke projecten worden nagestreefd echter veelsoortig geworden. Projecten zijn in toenemende mate tegelijkertijd verscheidene doelen gaan dienen. Zo beoogt het beleid vanaf de jaren zeventig met de stads- en later stedelijke vernieuwing tegelijk sociale, culturele en economische problemen aan te pakken. In de jaren negentig diende het Vinex-beleid tegelijk woningbouw-, mobiliteits- en milieudoelstellingen.

Deze meerduideligheid kenmerkt ook het hedendaagse verstedelijkingsbeleid. Zo gelden steden als de motor van de economie en sociaal-economische emancipatiemachine, moeten milieu- en leefbaarheidsproblemen worden opgelost en hebben stedelijke regio's ambities op het gebied van natuurbehoud en recreatie in het buitengebied. Op al deze terreinen zijn marktpartijen, burgers en maatschappelijke organisaties actief. Zij hebben alle hun belangen, die ze met verschillende strategieën en projecten trachten veilig te stellen, soms ieder voor zich, maar vaker door (tijdelijke) allianties te sluiten. Deze maatschappelijke inzet komt in veel gevallen de stedelijke regio ten goede. Lokale partijen kennen de lokale geschiedenis, weten wat er speelt en kunnen daarop inspelen door maatwerk te leveren.

Er kunnen echter problemen ontstaan als doelstellingen op verschillende terreinen uiteenlopen. In planprocessen die zijn gericht op de realisatie van verscheidene doelen tegelijk, komen uiteenlopende belanghebbenden aan tafel te zitten.

Zij onderhandelen over de projectdoelstellingen en proberen bij hun achterban draagvlak te creëren voor investeringen. Daarbij is het moeilijker dan in voorgaande decennia om projecten precies af te bakenen en de door de verschillende betrokkenen gewenste projecteffecten onderling af te stemmen. De uiteenlopende effecten kunnen in elkaars verlengde liggen, maar evengoed tegenstrijdig zijn. Als de frictie groot wordt, kunnen partijen tegenover elkaar komen te staan. Dat heeft in sommige gevallen vertraging of stilstand in de planvorming tot gevolg, bijvoorbeeld doordat een patstelling ontstaat. In dergelijke gevallen kan de strijd om (particuliere) deelbelangen het (publieke) belang van voortgang in de ontwikkeling van (een deel van) de stad belemmeren. Zeker als ook delen van de stad rondom het plangebied profiteren van de realisatie van een project, heeft de overheid er belang bij in te grijpen. Hierop gaat de volgende paragraaf nader in. Daarbij wordt ook duidelijk dat de diverse bestuurslagen op verschillende manieren bij planvorming betrokken kunnen zijn.

In andere gevallen kan een bepaald deelbelang in een planproces juist te snel de overhand krijgen. Dan dreigt niet een patstelling maar tunnelvisie. Dit risico speelt vooral een rol als zogeheten 'zwakke waarden' in het geding zijn. Daarmee worden eigenschappen van een plek of plan bedoeld waaraan mensen waarde hechten, maar die in de projectpraktijk het gevaar lopen het onderspit te delven doordat ze niet of nauwelijks in euro's zijn uit te drukken of doordat ze pas in het geding zijn op een termijn die het directe belang van de projectpartners overstijgt. In de hitte van de strijd verdwijnen ze in de planvorming gemakkelijk naar de achtergrond. Daardoor komt met de realisatie van het ene doel het andere (soms voorgoed) buiten bereik te liggen. Ook in dit soort gevallen kan de overheid een belangrijke rol spelen. Ze kan effecten die in de planpraktijk niet (goed) tot uitdrukking komen een plaats geven in het planproces en publieke langetermijnbelangen waarborgen.

### De verbinding tussen schaalniveaus

Het tweede type planprocessen waarin de overheid een rol van betekenis kan spelen, is dat waarin verbindingen tussen verschillende schaalniveaus aan de orde zijn. In de hedendaagse Nederlandse stedelijke regio's is daarvan in veel gevallen sprake. Verstedelijking is in toenemende mate een regionale aangelegenheid, zowel in morfologische, functionele als bestuurlijke zin.

Steden zijn gegroeid, waardoor de bebouwing in steeds meer regio's ononderbroken vanuit de ene gemeente doorloopt in de andere (de in de inleiding genoemde agglomeratievorming). Daarnaast is de interactie tussen steden en omringende kernen en tussen omringende kernen onderling veranderd. Steeds meer bewoners, werknemers en recreanten verplaatsen zich voor hun dagelijkse bezigheden tussen verspreid gelegen plekken in de stedelijke regio (het daily urban system). De verstedelijking overschrijdt hierdoor de gemeentegrenzen, waardoor deze een zaak wordt van beleid op stadsgewestelijk, metropolitaans of regionaal-stedelijk niveau. In veel gevallen vormen bovendien delen van het buitengebied onderdeel van de stedelijke agglomeratie en zijn snelwegen deel gaan uitmaken van stedelijke netwerken. Daardoor staan stedelijke vraagstukken ook op vaak de provinciale en rijksagenda.

Bij grootschalige projecten ligt betrokkenheid van hogere overheden misschien voor de hand, maar dit geldt ook bij veel kleinschaliger projecten. Een lokaal project kan effecten (uitstraling) hebben buiten het plangebied, bijvoorbeeld op de directe omgeving. Zo kan verdichting van de bebouwing op de ene plek op een andere plek verkeerscongestie tot gevolg hebben. Voor verdichting zijn goede redenen te geven. De laatste tijd is er veel aandacht voor de economische voordelen van stedelijke massa en dichtheid. Waar veel mensen elkaar ontmoeten, ontstaan bijvoorbeeld mogelijkheden om kennis te delen, hiervan profiteren werknemers en bedrijven. Verdichting kan daarvoor de condities scheppen, bijvoorbeeld in een plan voor toevoeging van bebouwing in een hoogstedelijk milieu. Als gevolg van die verdichting neemt echter de omvang van verkeersstromen toe, niet alleen in het plangebied zelf, maar ook op de toegangswegen en -sporen daarbuiten, met name in de spitsuren. Om een oplossing voor dit neveneffect (ook wel een negatieve externaliteit genoemd) te vinden en te bepalen wie deze (mede) betaalt, moet het effect in de planvorming worden betrokken. Daarvoor is beleidscoördinatie op de hogere schaal nodig: de uiteengelegen maar verbonden locaties en verbindingen moeten in samenhang worden beschouwd, liefst in een vroeg stadium, zodat plannen nog kunnen worden bijgestuurd en verbeterd. Daarnaast kunnen lokale projecten regionale of nationale implicaties hebben. Zo kunnen een investeerder en een projectontwikkelaar in

samenwerking met de gemeente bij een snelwegafrit een kantorenpark willen ontwikkelen, terwijl de provincie daar een fraai regionaal landschap wil beschermen en het Rijk de doorstroming van het verkeer op het rijkswegennet wil stimuleren. Doordat investeringen op het ene schaalniveau invloed hebben op die op de andere niveaus, zijn tegelijkertijd lokale, regionale en nationale belangen in het geding. Deze kunnen in elkaars verlengde liggen, maar evengoed met elkaar op gespannen voet staan. In beide gevallen is beleidsafstemming en planoptimalisatie in een vroeg stadium wenselijk. Waar effecten elkaar versterken, kunnen misschien synergievoordelen worden behaald. Waar spanningen bestaan, kunnen voor de frictie mogelijk (regionale) ontwerp oplossingen worden gezocht en kunnen eventueel afspraken over bovenplanse verevening worden gemaakt. Daarbij moeten overheden niet alleen voorwaarden stellen aan de samenleving en de markt, maar ook in de spiegel kijken: in welke gevallen kan een plan aan een andere bestuurslaag worden overgelaten?

### Actuele verstedelijkingsvraagstukken

Bovenstaande argumenten voor overheidsbetrokkenheid bij de ontwikkeling van stedelijke regio's zijn nauw verbonden met actuele verstedelijkingsvraagstukken. Het gaat in dit korte essay te ver om deze uit te werken, maar twee opgaven zijn exemplarisch. De eerste is de relatie tussen ambities met betrekking tot stedelijke in- en uitbreiding en infrastructuur. Verscheidene dossiers komen in dit kader bijeen: denk aan woningbouwprojecten, plannen voor bedrijventerreinen en kantoorparken, lokale en regionale weg- en spoorverbindingen en de (inter)nationale bereikbaarheid van stedelijke regio's als geheel. Niet alleen op strategisch niveau zijn de opgaven complex, ook op projectschaal is sprake van doelstellingen op verscheidene terreinen, denk bijvoorbeeld aan de planning van verstedelijking rond de multimodale knooppunten waarvoor de laatste tijd veel aandacht is.

De tweede opgave die de meerduidigheid (doelen) en gelaagdheid (schalen) van de hedendaagse stedelijke planning illustreert, is samen te vatten in het begrip 'vestigingsklimaat'. De Rijksoverheid heeft in de Structuurvisie infrastructuur en ruimte (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012) een aantrekkelijk vestigingsklimaat in stedelijke regio's (als voorwaarde voor een excellente ruimtelijk-economische structuur) benoemd als nationaal belang. Deze aantrekkelijkheid krijgt grotendeels

op de regionale schaal gestalte en is afhankelijk van zeer uiteenlopende kwaliteiten, denk aan de beschikbaarheid van hoogwaardige woonmilieus en stedelijke voorzieningen, maar ook aan diverse, goed toegankelijke recreatiegebieden, een robuust natuurnetwerk en verbetering van de luchtkwaliteit in de steden.

Zoals gezegd, zetten burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zich op de verscheidene deelreinen actief in voor verbeteringen in de stedelijke regio. In verband met hun betrokkenheid worden momenteel nieuwe werkwijzen uitgedacht, denk aan organische verstedelijking, particulier opdrachtgeverschap, de ontwikkeling van private woondomeinen, de rol van burgers en bedrijven als energieproducent en (publiek-)private financiering van infrastructuur. De vertrouwde verhouding tussen overheid en samenleving gaat daarbij op de schop. De diverse overheden vragen daarbij om een actieve rol van burger en bedrijfsleven, maar ontzien terecht ook hun eigen functioneren niet. Waar traditioneel vaak de term marktfalen werd gebruikt, klinkt nu ook overheidsfalen. Overheidsingrijpen is geen panacee. De nadruk op grootschaligheid en een integrale aanpak heeft naast samenhang ook geresulteerd in de belemmering van ontwikkelingen. Voor de komende periode is het zaak dat de overheden bepalen hoe hun nieuwe rollen er precies uitzien. Als ze, bijvoorbeeld, zeggen ontwikkelingen enkel te willen faciliteren, durven ze dan ook private partijen het bijbehorende vertrouwen te geven? En wat vertrouwen bestuurslagen elkaar toe? Veel van de nodige innovaties worden al in de planpraktijk getest. Sommige zijn veelbelovend. Als deze onderdeel worden van een langetermijnbeleid dat de gewenste veranderingen op de hogere schaal in samenhang beschouwt en beoordeelt, kunnen die beloftes worden ingelost.

### Literatuur

Hajer, M. (2011), *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), *Structuurvisie infrastructuur en ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Planbureau voor de Leefomgeving (2010), *De staat van de ruimte 2010. De herschikking van stedelijk Nederland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

## BEWEGING IN DE SAMENLEVING

# 05

Marc Verheijen | Hogeschool Rotterdam

**In hoeverre is het zelfoplossend vermogen van de stad (stedelijke regio) toereikend om de stad ook in de toekomst optimaal te laten functioneren, en – daar waar dit tekort schiet - op welke onderdelen en op welke wijze is overheids-interventie gewenst om de toekomst van de stad te waarborgen?**

### Fenomeen

Infrastructuur is naar de definitie van Immanuel Kant een fenomeen. Onder een fenomeen verstaat Kant: 'Mensen kunnen niet de ware aard van dingen kennen, alleen de dingen zoals ze ervaren worden'<sup>1</sup>. Alle mensen gebruiken dagelijks meerdere onderdelen van het wereldomvattende netwerk van mobiliteitsinfrastructuren. Maar in wezen weet nagenoeg niemand van wie die infrastructuur daadwerkelijk is, wie het onderhoudt, hoe het gefinancierd wordt, wie het ontwerpt, wie er over beslist. Infrastructuur wordt ervaren, wordt benut, wordt gebruikt. Als een gegeven is het in de dagelijkse omgeving van eenieder aanwezig. TomTom, OV9292 en talrijke apps hebben de onduidelijkheid in het gebruik van dit netwerk weggenomen. Dit netwerk is daarmee soepeler, fijnmaziger en toegankelijker dan ooit. We vertrouwen er op, we verwachten er veel van, we begrijpen het. Een simpel stadsplattegrondje van het hotel maakt het al mogelijk een vreemde stad te gaan ontdekken. De wereld ligt letterlijk aan je voeten.

### Identiteit

Infrastructuur vormt de fysieke basis van een samenleving, het fundament waarop we met zijn allen mobiel zijn, energie naar ons toehalen, afval lozen. Interessant in dit verband is te beseffen dat de meest mobiele samenlevingsvorm die we kennen helemaal niet over infrastructuur beschikt. De nomaden gebruiken de steppe als hun straat, plein, handelshuis, akker, jachtgrond. De meeste samenlevingsvormen hebben zich

echter 'nedergezet'. Deze nederzettingen hebben zich fysiek verbonden met een plek. Veelal op locaties waar een barrière eenvoudig overwonnen kon worden zoals aan de voet van een bergpas of een doorwaadbare plek in een rivier. Rotterdam, Amsterdam, Schiedam, allemaal steden die ontstaan zijn op zo'n plek. De dam als gemeenschappelijke infrastructuur die voor vele individuen betekenis kreeg. De dam als fysieke, maar ook collectieve basis van de samenleving. Als plek waar sprake is van de grootste concentratie van beweging van mens en goederen. Stromen komen hier samen en daardoor is die plek uitermate geschikt voor handel, informatie uitwisseling, politiek, horeca, verblijf. De tol die veelal betaald moest worden om van dit soort 'transitieplekken' gebruik te mogen maken hadden mensen er graag voor over. Beter een kleine investering in geld dan veel tijd en energie investeren in een andere route met minder kans op uitwisseling en ontmoeting. Het belang van een dergelijke infrastructuur is dermate groot dat het identiteit en zelfs zijn naam geleend heeft aan die plek. Vele stadsnamen zijn in die zin samenvoegingen van twee infrastructuren: de Rotte en een dam.

### Ontstaan van netwerken

Op die dam komen routes uit alle windstreken samen. De dam is als het ware slechts een schakel in een uitgebreid mobiliteitsnetwerk. Grofweg zijn drie systemen bepalend geweest voor het ontstaan van mobiliteitsnetwerken.

Particulier initiatief: Het netwerk van wegen, straten en paden is voor een groot deel gebaseerd op particulier 'zelforganiserend vermogen'. De boeren legden paden aan naar hun akkers, de houtvesters zwoegden met het gekapte hout door bossen en velden, routes achterlatend, het tuinpad van mijn vaders vader werd door de hele buurt gebruikt. Het zijn dit soort kleinschalige paden die de basis hebben gelegd voor een wereldomvattend netwerk. De wandelroute naar Santiago de Compostella is

<sup>1</sup> Immanuel Kant: 'Kritik der reinen Vernunft'.

bekend. De andere miljoenen routes die samengesteld kunnen worden op basis van vergelijkbare paden en wegen zijn weliswaar voor buitenstaanders onbekend maar bestaan wel degelijk. Allemaal gebaseerd op snelheid van een wandelaar met een café op een uur gaans, een uitspanning op paardenafstand of een karavanserai op kamelenafstand.

Ondernemerschap: De industriële revolutie heeft aan dit wereldomvattend netwerk nieuwe lagen toegevoegd. In wezen heeft de industriële revolutie een heuse mobiliteitsrevolutie op gang gebracht. De uitvinding van de stoommachine maakte het mogelijk mensen met grote snelheid en onvermoeibaar over grote afstand te laten reizen. Goederen die tot dan toe op een kar door paard of os getrokken werden, konden in grote omvang en massa verplaatst worden. En dus verhandeld! Snelheid en massa explodeerden. Zo ook de infrastructuur die voor al die nieuwe machines bedacht werd. Een stoomtrein komt tenslotte geen centimeter ver zonder zijn twee ijzeren sporen. De auto vraagt om effen en brede paden met flauwe bochten om de snelheid te vieren. Industriële en ondernemers zagen de economische potentie van mobiliteit. Het Nederlandse spoor netwerk zoals we dat nu kennen, is grotendeels gebaseerd op private spoor netwerken die door ondernemers gerealiseerd en geëxploiteerd werden. Fiat bouwde de eerste snelweg in Europa met als enige doel een ideale infrawereld te creëren voor hun 'product' zodat potentiële klanten over de streep getrokken werden om dat nieuwe product te kopen.

Overheid: Naast ondernemers en particulieren zijn het de overheden geweest die vanuit overwegingen van strategisch en maatschappelijk belang infrastructuur aanlegden. Het uitgebreide netwerk van de Romeinse heerwegen maakte overheersing en onderdrukking van vele volken mogelijk. Vele mogendheden volgden dit voorbeeld, denk daarbij maar aan de Napoleontische banen, de vele bergpassen in de Alpen die enkel vanuit militaire overwegingen zijn gerealiseerd en de snelwegen van Nazi-Duitsland. Minder militaristische voorbeelden van maatschappelijk belang vormen het uitgebreide kanalen netwerk van koning Willem I, het HSL-spoornet ontstaan vanuit Franse ambitie, de Betuwelijn en het Nederlandse snelwegnetwerk.

### Ruimtelijke ordening

Het besef dat infrastructuur van strategisch belang is, is zo oud als de weg naar Rome, getuige de

boer die het pad naar zijn weiland verhardt, de bosbouwer die buiten het seizoen investeert in het aanleggen van betere bospaden, een mogendheid die grote netwerken aanlegt voor snelle verplaatsing van zijn legers. De strategische kracht van infrastructuur bewijst zich op alle schalen. De 'organische' ontstaansgeschiedenis van het infrastructuurnetwerk kwam door de gevolgen van de industriële revolutie in een ander vaarwater terecht. De explosie van machines, systemen, snelheid en massa in combinatie met de emancipatie van de burger die recht op veiligheid, gezondheid en welvaart opeiste, maakte een ordening van de ruimte noodzakelijk. Moderne grondslagen werden onder de nieuwe maatschappij gelegd, een maatschappij gebaseerd op emancipatie en gelijkheid. De verwoesting van de oorlog maakte ruimte voor een gezamenlijke aanpak en een visie op Nederland. Een serie nota's ruimtelijke ordening volgden elkaar op. De ontwikkeling van infrastructuur vormde daarbij steeds een fysieke onderlegger, het fundament onder de na te streven ruimtelijke ontwikkelingen die ten doel hadden vorm te geven aan de culturele, sociale en economische ontwikkeling van Nederland. We zijn gewend geraakt aan een overheid die het allemaal regelt, die voor iedereen een level playing field organiseert. Een overheid die verantwoording neemt en via democratische weg de balans zoekt in planvorming: maatschappelijke vooruitgang maar wel met acceptabele individuele offers die ruimschoots gecompenseerd werden: de A4-noord komt er, maar wel inclusief een veelheid aan compenserende maatregelen en individuele schadeloosstellingen. Het gelijkheidsbeginsel waar de ruimtelijke ordening van Nederland op gebaseerd is, betekent dat iedereen overal kan gaan wonen en gelijke rechten heeft als het gaat om toegang tot nutsinfrastructuur, mate van bereikbaarheid, reactietijd van hulpdiensten, aanwezigheid van kwalitatief hoogwaardige scholen op fietsafstand, etc. De overheid die de burger maximale vrijheid gunt zodat deze onafhankelijk zijn keuzes kan maken. Onafhankelijk van bijvoorbeeld de kwaliteit van het infrastructuurnetwerk.

### Autoafhankelijkheid

Die onafhankelijkheid bestaat echter niet. In elk tijdperk is sprake geweest van afhankelijkheid van een dominant vervoermiddel, of dat nou een paard, trekschuit, trein of tram is geweest. Hans Jeekel geeft aan dat we als samenleving de laatste

decennia voor een groot deel afhankelijk geworden zijn van de auto<sup>2</sup>. De individualisering van de samenleving, de druk op efficiencyverhoging, de vraag om flexibiliteit, het combineren van uiteenlopende activiteiten en de hang naar comfort maakt de auto het ideale vervoermiddel in onze honger naar mobiliteit. Als gevolg van deze ontwikkelingen en de daaraan gekoppelde auto-afhankelijkheid wordt het voor gezinnen met een laag inkomen moeilijker om volwaardig in de moderne samenleving te participeren. Het aloude verschil tussen de 'haves' en de 'have-nots'. De burger wordt zich steeds meer bewust dat een keuze voor bijvoorbeeld zijn woonlocatie consequenties heeft voor bereikbaarheid, voorzieningenniveau, mobiliteit. De keuzes zijn daarmee niet meer consequentie-loos. Er bestaat geen 'recht' op probleemloze mobiliteit. Klagen over slecht openbaar vervoer omdat je met je volle verstand in een grote villa met paardenwei midden in de Beemster bent gaan wonen, is er dan ook niet meer bij..... Maar niet iedereen heeft de keuze. Een onrendabele buslijn door diezelfde Beemster, die als gevolg van marktwerking, aanbesteding en privatisering opgeheven wordt, raakt wellicht de kinderen van de villa-bewoner maar kan een rijbewijsloze oudere met een minimaal pensioen in sociaal isolement brengen.

### Marktwerking

Marktwerking in het openbaar vervoer, infrastructuur als commercieel product, de mobiliteitsmarkt. Voorbeelden van wat Michael Sandel 'markttriumfalisme'<sup>3</sup> noemt. De markt wordt door velen gezien als het primaire instrument om welzijn en welvaart te brengen. Markten hebben de neiging om binnen te dringen in domeinen die traditioneel niet door de markt werden bepaald. Infrastructuur is er daar één van. Inmiddels leven we volgens Sandel niet meer in een samenleving met als systeem de markteconomie maar in een marktsamenleving.

Volgens gangbaar denken oordeelt de markt niet, maar laat ons zelf kiezen wat we willen. Dat is een verleidelijk idee waardoor de burger zich als consument gaat gedragen. We weten echter allemaal dat in vrijheid kunnen kiezen wat we ook daadwerkelijk echt willen slechts relatief is. Op professionele wijze wordt die vrije keuze door de markt gestuurd en beïnvloed. De latente behoefte wordt aangewakkerd, de vraag uitgelokt, mensen in hun keuzegedrag beïnvloed en gemanipuleerd.

In deze tijd van marktdenken wordt vrijheid vaak vertaald in neutraliteit. Waar de verzorgingsstaat dreef op moreel engagement, drijft de markt-samenleving nu juist op het midden van elke vorm van moreel engagement. Als je op dit moment moreel stelling neemt, krijg je het verwijt dat je de vrijheid inperkt, voorschrijft wat de burger moet denken, hoe hij moet handelen, wat goed voor hem is. Linkse hobby's is een veel gebezigde term vandaag de dag. En toch hebben vraagstukken als onderwijs, gezondheid, infrastructuur en mobiliteit ontegenzeggelijk morele kanten. Het is verkeerd om net te doen alsof je over zulke kwesties kunt besluiten zonder daarbij morele vragen te betrekken. Dat heeft niets met links of rechts te maken. Het heeft te maken met samen-leven of individueel-leven. Of, zoals Zijderveld zegt, 'dat maakt het verschil tussen beschaving en barbarij'<sup>4</sup>.

De markt is aanlokkelijk, maar biedt slechts een ingeperkt idee van vrijheid. Het is de geënceneerde en gestuurde vrijheid van een individuele consument. Die vrijheid staat de vrijheid van de burger en de democratische koers van een samenleving in de weg. Het is tekenend dat politieke vraagstukken verworden zijn tot 'doe normaal man', 'hoeveel stemmen levert het me op' en 'hoeveel euro kan ik bezuinigen'. Gedrag van een boekhouder die populair gevonden wil worden. Op deze manier wordt de burgerlijke gemeenschap, die als tegenwicht voor de markt kan fungeren, uit elkaar gespeeld. Markttriumfalisme leidt tot afbraak van collectieve waarden. We zijn vergeten dat deze collectieve waarden juist verantwoordelijk zijn voor maatschappelijke vooruitgang. En dat is een bedreiging voor elke samenleving. Er zijn waarden die nu eenmaal belangrijker zijn dan de individuele voorkeuren van de consument. Infrastructuur is er daar een van.

### Bandeloosheid

Collectiviteit, samenleving, waarden, burgerschap wil overigens niet zeggen dat de toekomst van de infrastructuur er eentje is van 'terug naar vroeger'. De historische schets over het ontstaan van het infrastructuurnetwerk zoals we dat nu kennen, geeft aan dat het netwerk waar we allemaal zo graag gebruik van maken grotendeels op basis van drie energieën ontstaan is: militair, individueel en ondernemerschap. Maar willen we terug naar oorlog, klassenverschil en ruilhandel? We willen toch niet terug naar de nachtwakersstaat die we in de negentiende eeuw waren. De verzorgingsstaat

<sup>2</sup> Hans Jeekeel: 'De autoafhankelijke samenleving'.

<sup>3</sup> Michael Sandel ; 'niet alles is te koop'.

<sup>4</sup> Anton Zijderveld, Volkskrant zaterdag 21 april 2012.



heeft ons veel gebracht, zoals gelijkheid, welvaartsniveau en ontplooiingskansen. Het heeft ons echter als burger ook lui gemaakt en afhankelijk van de overheid. Om diverse redenen is dit een weg die eindig is. Op allerlei terreinen wordt gezocht naar een andere route. Bij voorkeur een route waarbij de verworven kwaliteiten in een hedendaagse vorm behouden kunnen blijven. De opgave is vooral een zoektocht naar een andere manier waarop deze kwaliteiten verwezenlijkt kunnen worden. En terwijl we zoeken slaat de markt meedogenloos toe. De laatste jaren is goed zichtbaar tot welke excessen een vrije markt kan leiden. Was het niet Rem Koolhaas die al weer tien jaar geleden de bandeloosheid en vrije-markt-chaos van Lagos ging bestuderen om de toekomst van de westerse samenleving te begrijpen. De stad waar de overheid niets regelt als het gaat om infrastructuur, riolering en andere voorzieningen. We're catching up with Lagos!<sup>5</sup>

### Zorgeloosheid

Het gemeenschappelijke van infrastructuur, het vrij toegankelijke en voor iedereen beschikbare, het algemene en het openbare van infrastructuur is een kwaliteit voor een samenleving die het waard is om te behouden. Als fenomeen, als iets wat de burger dagelijks ervaart, dagelijks gebruikt en beleeft, waar hij dagelijks van geniet. Daarvoor is het noodzakelijk om datgene wat de burger helemaal niet interesseert goed te blijven organiseren. Ofwel: het systeem achter de infrastructuur moet aangepast worden aan de veranderende samenleving. Het gaat bij infrastructuur niet om zelforganiserend vermogen van een consument, maar om het zorgeloos gebruik kunnen maken van die infrastructuur door de burger. Want is zorgeloosheid niet de hoogste mate van geluk?

### Overheidshandelen

De infrastructuur is en zal tot de primaire verantwoordelijkheid van de overheid behoren. Maar dat wil niet zeggen dat ze dus alles zelf moet doen. Overheidshandelen zal gericht moeten zijn op 'mogelijk maken' en 'voorwaarden scheppen'. Het creëren van de juiste condities voor een samenleving om te kunnen functioneren en floreren, zowel sociaal als cultureel en economisch. De overheid aan het roer, op zoek naar kansen en potenties, gericht op publiek-private samenwerking (pps) om maximaal de krachten uit de markt te benutten. Niet vanuit macht of arrogantie en met regenteske trekken, maar ook niet angstig en slap met Calimero-achtig gedrag. De burger vraagt om

een sterke en zelfbewuste overheid die op samenwerking en co-creatie stuurt. Een overheid die zich niet overlevert aan de markt maar de markt betreft en de kracht van de markt benut. Een overheid die regisseert en de balans tussen verschillende krachten en machten garandeert. Een overheid die duidelijke randvoorwaarden stelt waarbinnen ondernemers kunnen ondernemen. In het verleden heeft het zelforganiserend vermogen van ondernemers geleid tot betekenisvolle infrastructuurschakels. Ondernemers moeten die ruimte ook nu krijgen. Natuurlijk om een eerlijke boterham te verdienen, maar niet om zich ten koste van de samenleving te verrijken. Die sterke overheid doet er daarom goed aan alleen relaties aan te gaan met ondernemers die het belang van de burger hoog in het vaandel hebben en de burger dus niet zien als consument. Avenue2 en de verbreding van de A15 zijn voorbeelden van infrastructuurprojecten waar overheid en markt maximaal samenspannen om voor de burger een zorgeloos gebruik van infrastructuur mogelijk te maken.

<sup>5</sup> Rem Koolhaas: 'Project on the city; Lagos'. Documentaire Dokwerk, VPRO, 12-01-2003.



# DE (ON)VEILIGE STAD



06

## OP ZOEK NAAR EEN POSITIEVE BETEKENIS VAN VEILIGHEID

# 06

Marc Schuilenburg | Vrije Universiteit Amsterdam

In de afgelopen decennia is het veiligheidsvraagstuk ingrijpend veranderd. Het streven naar veiligheid heeft de vorm gekregen van een nationaal maakbaarheidsoffensief. Veilig is heilig. Onveiligheid wordt vrijwel unaniem gezien als een van de belangrijkste problemen waar we voor staan. De precieze begrenzing van veiligheid is echter lastig. Veiligheid is een containerbegrip. Het is een zodanig breed begrip dat alles erin kan worden weggestopt. Alles wat maar in de verste verte iets te maken lijkt te hebben met veiligheid, van de productie van voedsel tot extreme weersomstandigheden, kan onder die noemer worden gebracht. Hoewel achter veiligheid een waaier aan betekenissen schuil gaat en er vele soorten veiligheid in omloop zijn, valt op dat veiligheid vooral wordt gebruikt in een negatieve betekenis. Veiligheid wordt gezien als het nemen van maatregelen om risico's te voorkomen. Vanuit het idee dat de voorwaarden waaronder we leven door onszelf worden gemaakt, zijn we ook anders gaan aankijken tegen gevaren die het functioneren van de burger en de sociale stabiliteit van de samenleving kunnen bedreigen. Naarmate we meer zelf kunnen en beslissen, is onze eigen verantwoordelijkheid groter geworden. Hierin is misschien de verklaring te vinden voor het feit dat we de resterende onveiligheid in onze omgeving steeds minder voor lief nemen, hoewel diezelfde omgeving op tal van terreinen (gezondheid, verkeer, milieu) objectief steeds veiliger is geworden (o.a. Beck 1992; Piret 2002; Bauman 2006).

De negatieve betekenis van veiligheid springt vooral in het oog bij de bestrijding van criminaliteit en overlast. Criminaliteit en overlast kunnen leiden tot angst. Onveiligheid maakt mensen bang. Burgers verlangen daarom dat zij door de overheid meer in bescherming worden genomen. Dit leidt tot tal van nieuwe maatregelen om criminaliteit en overlast terug te dringen, bijvoorbeeld preventief fouilleren,

samenscholingsverboden, minimumstraffen en de inzet van de BIBOB wetgeving tegen verdachte ondernemers en bedrijven (o.a. Vedder, Van der Wees, Koops & De Hert 2007). De overheid laat zo zien dat ze het veiligheidsprobleem serieus neemt. Tegelijkertijd maakt de overheid andere partijen verantwoordelijk voor het veiligheidsprobleem. Responsibilisering wordt dit genoemd (Garland 2001). Met instrumenten als regelingen, kwaliteitsmeters en keurmerken geeft de overheid het signaal af dat de aanpak van onveiligheid ook een zaak is van het bestuur en het bedrijfsleven. Door dit alles is de invloed van de overheid op de aanpak van veiligheid niet minder geworden. Eerder is het tegendeel het geval. Haaks op neoliberale benaderingen waarin wordt gesproken van een minimale staat en een laissez-faire-politiek, moet je concluderen dat de overheid erin is geslaagd verschillende praktijken dienstbaar te maken aan het overkoepelende belang van veiligheid (Schuilenburg 2009). De Franse socioloog Loïc Wacquant (2006) spreekt in dit verband van een strafstaat en van de ijzeren vuist van het veiligheidsdenken.

Vanuit de roep onveiligheid nu eens afdoende te bestrijden, klinkt de nieuwe situatie positief en hoopvol. Het lijkt een duidelijk verhaal te vertellen waarin veiligheid steeds minder een exclusief overheidsprobleem is en er gezamenlijk wordt gewerkt aan een veiligere toekomst. Tegelijkertijd roept de veranderde context tal van vragen op. Zo daalt het aantal burgers dat te maken heeft met veel voorkomende criminaliteit als vandalisme en gewelds- en vermogensdelicten, maar uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat de gevoelens van veiligheid de afgelopen jaren niet verder verbeteren. Anders gezegd, de geregistreerde criminaliteit neemt sinds 2002 af, maar de mate waarin burgers zich onveilig voelen blijft onverminderd hoog. Ruim een kwart van de bevolking voelt zich wel eens onveilig. Onveiligheidsgevoelens komen het meest voor

onder inwoners van sterk verstedelijkte gebieden. Dit roept de vraag op hoe deze trend kan worden doorbroken. Mijn stelling is dat we op zoek moeten gaan naar een andere veiligheidsopvatting. De etymologische betekenis van het begrip veiligheid laat zien dat veiligheid meer betekenisaspecten heeft dan alleen de afwezigheid van risico's. Zo is het Franse *sécurité* ook verwant aan de zekerheid of geborgenheid van een gemeenschap – *securitas* in het Latijn, dat in het Romeinse recht werd gebruikt in combinatie met *pax* (vrede) en *libertas* (vrijheid) en op keizerlijke munten werd gepersonifieerd als vrouwelijke gestalte. Equivalenten van het Nederlandse woord veiligheid zijn terug te vinden in het Middelnederduitse 'velich' en het Oudfries 'felig', die verwijzen naar wat we nu 'trouw', 'dierbaar' en 'vriendelijk' noemen (Van Zuijlen 2008). Je zou dus kunnen zeggen dat veiligheid niet alleen een negatieve betekenis heeft, maar ook kan worden begrepen op een positieve manier (Schuilenburg 2011; Van Steden 2011). Begrippen die in dit verband vaak terugkomen zijn geborgenheid, intimiteit, vertrouwdheid en herbergzaamheid. Vanzelfsprekend liggen de betekenissen van veiligheid, zekerheid en geborgenheid in het verlengde van elkaar. Een verlies van zekerheid en geborgenheid kan leiden tot een grotere behoefte aan veiligheid. Maar een overdreven klemtoon op alleen het negatieve aspect van veiligheid houdt het gevaar in dat er onvoldoende zicht is op hoe die andere betekenissen vorm kunnen krijgen (Schuilenburg 2012). En juist die andere betekenissen van het begrip veiligheid – en dit is de centrale gedachte van het essay – bieden concrete handvatten om de burger meer centraal te stellen in het veiligheidsbeleid en te zorgen voor meer stabiliteit op lokaal niveau.

De maatschappelijke opgave van veiligheid speelt zich op verschillende niveaus af. Er is een sterk verlangen onder burgers dat de overheid onveiligheid aanpakt in termen van criminaliteit en overlast. Met de wettelijke opsporingsbevoegdheden van de politie en het geweldsmonopolie heeft de overheid hiervoor ook de middelen. Alles ten spijt heeft dit niet geleid tot een scherpe daling van de onveiligheidsgevoelens. De grootste uitdaging op het gebied van veiligheid schuilt dan ook niet in het nemen van nog meer preventieve en vooral repressieve maatregelen. Winst kan worden geboekt door meer aandacht te besteden aan de vraag hoe de zekerheid en geborgenheid in de alledaagse praktijk kunnen worden versterkt. Zo

kan met de betekenissen van zekerheid en geborgenheid het accent worden gelegd op het feit dat mensen ook altijd ergens bij willen horen en het gevoel willen hebben deel uit te maken van een bepaalde gemeenschap. Publieke familiariteit is hierbij een belangrijk gegeven. Zekerheid en geborgenheid vormen daarin de parameters voor een sociaal stabielere samenleving en bieden tegelijkertijd de mogelijkheid burgers meer te betrekken bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Zo voelen inwoners zich in hun eigen buurt minder onveilig dan in het algemeen. Wie veiligheid koppelt aan de vormgeving van dergelijke aspecten is dan ook bereid de dominante negatieve opvatting van veiligheid in te ruilen voor processen die van onderaf vorm krijgen en waarin sociale relaties worden bevorderd. De achterliggende gedachte hierbij is dat de eigenaren van problemen vaak ook de bezitters zijn van de oplossingen.<sup>1</sup> Eigen verantwoordelijkheid van burgers komt zo centraal te staan. Dit leidt enerzijds tot de vraag aan wat voor processen we hierbij kunnen denken, en anderzijds wat deze processen betekenen voor klassieke ideeën over veiligheid en de stedelijke omgeving waarin we leven.

Een klassieke manier om aan te kijken tegen eigen initiatieven van burgers om hun eigen veiligheid te verbeteren, is te wijzen op het gevaar van eigenrichting, willekeur en machtsmisbruik. Zo zouden burgers geneigd zijn hun toevlucht te zoeken tot maatschappelijk ongewenste oplossingen voor problemen van onveiligheid. In dat verband worden dikwijls vormen van eigenrichting in georganiseerd groepsverband genoemd, zoals die door zelfstandige burgerwachten (*vigilantes*) in de Verenigde Staten en Latijns-Amerikaanse steden. Zo schoot onlangs in Santford, Florida, een Amerikaanse burgerwacht een zeventienjarige, ongewapende zwarte tiener neer, naar eigen zeggen uit zelfverdediging, toen hij hem betrapte bij een inbraak. In Nederland bestaat de vrees dat buurtbewoners een in de wijk wonende pedofiel zelf willen bestraffen of men noemt het Rotterdamse voorbeeld waarin bewoners van de wijk Spangen aan het begin van de jaren 1990 zich keerden tegen Franse drugsrunners. De vrees voor dergelijke vormen van eigenrichting blijkt in de praktijk meestal ongegrond. Afgezien van enkele uitzonderingen bewijzen verschillende projecten dat het namelijk ook anders kan. Een goed voorbeeld is het Chigaco Alternative Policing Programme waarin bewoners

<sup>1</sup> Dit idee staat centraal op de Eigen-Kracht conferenties die de laatste tien jaar worden gehouden en waarin participatie en samenredzaamheid van burgers centraal staan.

van een wijk kunnen aangeven welke problemen moeten worden aangepakt door de gemeente en politie. Uit onderzoek van Skogan (2006) blijkt dat door dit programma de veiligheid in kansarme buurten is verbeterd en dat het vertrouwen van de zwarte bevolking in de politie sterk is toegenomen. De eerste Nederlandse projecten op dit gebied bewijzen ook dat het mogelijk is om de burger op een actieve manier zeggenschap te geven over de uitvoering van het veiligheidsbeleid (Stokkom, Becker & Eikenaar 2012). Voorbeelden hiervan zijn de Deventer Wijkaanpak en Buurt Bestuurt in Rotterdam. Ook in deze projecten kunnen burgers problemen in de wijk zelf agenderen en hebben ze de beslissingsbevoegdheid om zaken anders aan te laten pakken. Zo benoemen burgers bij Buurt Bestuurt problemen waarvoor extra aandacht nodig is van de lokale autoriteiten en hebben ze ook de mogelijkheid hiervoor uren in te laten zetten.<sup>2</sup> Hoewel dergelijke projecten tot aansprekende resultaten leiden met betrekking tot de aspecten van vertrouwen en veiligheid, is het aantal samenwerkingsverbanden schaars waarin de burger ook een concrete stem heeft in wat de lokale overheid en politie moeten aanpakken om de veiligheid te verbeteren.

Een andere manier om de positieve kant van veiligheid te benadrukken, is te kijken naar het begrip segregatie, zoals dat terugkeert in discussies over de ruimtelijke indeling van de stad met daarbij veel aandacht voor de angstige en onveilige burger. In de regel wordt segregatie gezien als een negatief fenomeen dat met krachtige maatregelen moet worden bestreden. Hierbij wordt gewezen op het gevaar van het ontstaan van 'inkomenswijken', die hun uitdrukking vinden in enerzijds hermetisch afgesloten gated communities met hoge hekken, dikke muren en bewaakte poorten die de bewoners moeten afschermen van een buitenwereld waar ze niets mee te maken willen hebben en anderzijds arme gebieden waarin juist een tekort is aan sociale, culturele en economische voorzieningen (o.a. Davis 1992; Blakely & Snyder 1997; Low 2003). Ook hier wordt gewezen op buitenlandse voorbeelden die als bewijs zouden dienen van het feit dat de toekomstige stad is op te delen in luxe enclaves (voor de rijken) en armoedige plekken (voor de rest). Hoewel dergelijke gebieden in Nederland nog nauwelijks zijn te vinden, is ook hier een andere blikrichting mogelijk.<sup>3</sup>

Interessant aan dergelijke plaatsen is dat er een gemeenschappelijke basis is, een sociale cohesie of verbondenheid tussen de bewoners die wordt uitgedrukt in de lokaal geldende waarden en normen. Dit kan worden afgedwongen via juridische middelen als een contract of door fysieke bescherming van private bewaking en slagbomen. Dat is bijvoorbeeld het geval in luxe woningbouwprojecten waar mensen er voor kiezen om gelijkgestemden te ontmoeten. Evenwel hoeft een plaats niet alleen te worden gestabiliseerd aan de hand van defensieve middelen als camera's, slagbomen en contracten. Om dergelijke plaatsen in stand te houden zijn ook andere processen mogelijk, die je zou kunnen omschrijven met begrippen als subjectivering en het gemeenschappelijke. Het in stand houden van een levensomgeving beperkt zich immers niet tot het instellen van surveillancetechnieken en verdedigingsmaatregelen, maar kan ook gebeuren door andere, meer zelforganiserende processen, die uiteenlopen van solidariteitsgevoelens tot een actieve betrokkenheid bij de buurt (Schuilenburg 2011). Het gemeenschappelijke is dan datgene wat een gemeenschap maakt of produceert en niet simpelweg een eigenschap die door leden van een gemeenschap wordt gedeeld. Het wordt ergens in de relaties tussen de bewoners geproduceerd en moet telkens gereproduceerd worden om voort te kunnen bestaan. Muziekprojecten in de Franse banlieues en Amerikaanse sportactiviteiten zijn voorbeelden waarin een dergelijke buurtbinding wordt aangemoedigd. Behalve dat hierin de lokale context centraal staat, laten deze projecten ook zien dat sociale instabiliteit in de vorm van spanningen en conflicten wordt verminderd. Een ander boeiend actueel voorbeeld is het Rotterdamse project College Hillesluis waarin jongeren zich actief inzetten voor de wijk. Ook hier verbetert de veiligheid (objectief en subjectief) en wordt de sociale cohesie duurzaam bevorderd.

Spreken over veiligheid in termen van zelforganiserende processen betekent niet dat je kunt concluderen dat er geen rol meer is weggelegd voor de overheid. Zo spelen de juridische concepten van het recht nog steeds een belangrijke rol. Dit veronderstelt de aanwezigheid van een overheid, in de zin dat alternatieven ten opzichte van het klassieke strafrecht (en het daaraan verbonden geweldsmonopolie van de overheid) uiteindelijk slechts effectief kunnen

<sup>2</sup> Een stap verder zijn Buurtpreventieteamen. Hierbij surveilleren burgers overdag en 's nachts in de wijk om de veiligheid te vergroten. Verder organiseren zij wijkgerichte buurtacties voor het vergroten van de sociale cohesie en speciale acties om overlast te bestrijden.

<sup>3</sup> Oude stadswijken kenmerken zich in tegenstelling tot het getto door de hoge verhuisfrequentie van bewoners. Bovendien zijn Nederlandse achterstandswijken niet alleen minder 'etno-raciaal' homogeen samengesteld en veel kleiner dan de Noord-Amerikaanse getto's, ze missen ook de geslotenheid die getto's kennen voor praktisch alle domeinen van het sociale leven. In vergelijking tot buitenlandse gated communities maken Nederlandse besloten wooncomplexen veel meer gebruik van zachte randen en glooiende overgangen, bijvoorbeeld in de vorm van een park of een golfterrein. Een ander verschil met de buitenlandse situatie is dat de Nederlandse afgeschermden complexen veel kleiner zijn en over weinig tot geen andere functies beschikken dan alleen wonen (o.a. Hamers, Nabielek, Schluchter & Van Middelkoop 2007: 96-101).

functioneren wanneer de staat deze alternatieven ook onderschrijft. Bovendien zal de overheid in veel gevallen een aanjager kunnen zijn van dergelijke projecten en kan ze de benodigde expertise bieden voor de uitvoering ervan. Dit volgt ook logischerwijze uit de hiervoor besproken casussen. Maar tegelijkertijd laten de casussen zien dat de veiligheid wordt vergroot en de sociale bindingen worden versterkt wanneer burgers meer betrokken worden bij de vormgeving van veiligheid. Wie op die manier naar veiligheid kijkt, verbindt het dus niet slechts met het bestrijden van criminaliteit en overlast, maar vult het ook in met een positief gevoel van verbondenheid in de omgeving waarin men zich bevindt. Veiligheid is dan een middel om de sociale stabiliteit in de samenleving te versterken.

### Literatuur

- Beck, U. (1992) *Risk society. Towards a new modernity*. London: Sage (editie 2007).
- Bauman, Z. (2006) *Liquid times. Living in an age of uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Blakely, E.J., & M.G. Snyder (1997) *Fortress America. Gated communities in the United States*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Davis, M. (1992) *City of quartz. Excavating the future in Los Angeles*. New York: Vintage Books.
- Garland, D. (2001) *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Chicago: Chicago University Press.
- Hamers, D., K. Nabielek, S. Schluchter & M. van Middelkoop (2007) *Afgeschermdde woondomeinen in Nederland*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.
- Low, S. (2003) *Behind the gates. Life, security, and the pursuit of happiness in fortress America*. New York/London: Routledge.
- Piret, J.M. (2002) 'Het recht op veiligheid. Fundamenteeler dan een sociaal grondrecht'. In: K. Rimanque e.a. (red.), *Het recht op vrijheid*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu, p. 11-37.
- Schuilenburg, M. (2009) 'De securisering van de samenleving. Over de relatie tussen veiligheidszorg, bestuur en quasi-strafrecht'. In: *Krisis. Tijdschrift voor actuele filosofie*, nr. 3, p. 6-23.
- Schuilenburg M. (2011) 'The right to terroir. Place and identity in times of immigration and globalization'. In: *Open. Cahier on art and the public domain*, no. 21 (Rotterdam, NAI-Uitgevers), p. 20-28.
- Schuilenburg, M. (2012) *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Skogan, W.G. (2009) *Police and community in*

- Chicago. A tale of three cities*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Steden, R. (2011) 'Veiligheid vraagt om een positief concept'. In: *Sophie*, 1 (6), p. 18-21.
- Stokkom, B. van, M. Becker & T. Eikenaar (2012) *Participatie en vertegenwoordiging. Burgers als trustees*. Amsterdam: Pallas Publications.
- Vedder, A., L. van der Wees, B-J Koops & P. de Hert (2007) *Van privacy-paradijs tot controle-staat? Opsporing, terreurbestrijding en privacy aan het begin van de 21e eeuw*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Wacquant, L. (2006) *Straf de armen. Het nieuwe beleid van de sociale onzekerheid*. Berchem: Epo.
- Zuijlen, R.W. van (2008) *Veiligheid als opdracht. Een onderzoek naar veiligheid als fundamenteel recht en als positieve verplichting van de staat in het licht van de politietaak tot strafrechtelijke rechtshandhaving*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

# ZONDER ELKAAR IS IEDEREEN ALLEEN. EEN ESSAY OVER HET GEVOEL VAN VEILIGHEID IN DE STAD EN ANGST VOOR GEWELD OP STRAAT

# 06

Jan Dirk de Jong | Rebond: onderzoek en advies

## Door gevaarlijke gekken omringd

De Nederlandse samenleving is een open samenleving waarin mensen van alle lagen van de bevolking met elkaar in contact kunnen komen. De publieke ruimte van grote stadscentra is bij uitstek een onderdeel van de maatschappij waar diverse sociale (interactie)milieus dwars door elkaar heen lopen. Meer dan vroeger mengen deze milieus in openbare gelegenheden: op pleinen, in het openbaar vervoer, in de horeca, bioscopen of andere uitgaanscentra. Enerzijds levert dit een beeld op van de stad als een dynamische plek van integratie, diversiteit en tolerantie (of ten minste acceptatie). Anderzijds maakt die dynamiek de stad in de ogen van sommigen ook een anonieme en onveilige plek. Om Willem Frederik Hermans te citeren: “men voelt zich soms door gevaarlijke gekken omringd”. In de stad heerst de angst dat mensen bij het minste of geringste fysiek kunnen worden aangevallen door kwaadwillende vreemden (zinloos of uitgaansgeweld) of misschien het slachtoffer kunnen worden van instrumentele criminaliteit (zoals een roofoverval).

Met dit gegeven hangt een criminologische paradox samen: in een stad kunnen geregistreerde criminaliteitscijfers afnemen, terwijl de gevoelens van onveiligheid onder burgers toenemen. Daaruit kan men afleiden dat – in ieder geval in de steden van westerse samenlevingen – de tolerantie ten opzichte van (ernstig) overlastgevend en strafbaar gedrag in de publieke ruimte afneemt, vooral ten opzichte van geweld. Met name delinquent (groeps)gedrag van (hoofdzakelijk ‘allochtone’) jongemannen is de Nederlandse burger tegenwoordig een doorn in het oog.

Vroeger – toen de jeugd nog hoofdzakelijk wit was – klaagde men uiteraard ook al over wangedrag van ‘nozems’ in de stad. Mijn lopende onderzoek naar het ‘tuig van toen’ (overlastgevende en criminele jeugdgroepen in Amsterdam van na de Tweede Wereldoorlog tot aan de jaren tachtig)

heeft reeds tot het inzicht geleid dat jeugdgroepen vroeger waarschijnlijk vaker ernstig geweld pleegden: jongens uit verschillende buurten gingen regelmatig met elkaar op de vuist, gewapend met slag- en steekwapens. Ook heftig uitgaansgeweld (in discotheken en jongerencentra) was schering en inslag. Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat verschillende sociale milieus (hoog en laag) in de stad toen meer gescheiden leefden en recreëerden. Het geweld vond veelal onderling plaats binnen de volksbuurten en op plekken waar soortgelijke jeugd elkaar opzocht om te bepalen wie de sterkste was. Zoals gezegd is de samenleving nu meer open en gemengd. Bovendien kent de stad een grotere etnische en religieuze diversiteit dan vroeger. Delinquente jongemannen maken nu misschien meer slachtoffers buiten het eigen sociale milieu. Specifieke gemeenschappen voelen zich bedreigd door hoofdzakelijk ‘allochtone’ – lees: ‘Marokkaanse’ – straatjeugd, zoals de Joodse of de homoseksuele gemeenschap (al maakten Nederlandse delinquente jeugdgroepen zich vroeger ook al schuldig aan ‘flickertikken’: homoseksuele mannen in elkaar slaan en soms beroven). Ten slotte schijnt beroving (onder dreiging van een vuurwapen) nu meer voor te komen en zijn daders jonger (al zijn cijfers daarover onduidelijk).

De tolerantie voor (ernstige) overlast en criminaliteit in de publieke ruimte van de stad is afgenomen en de roep om veiligheid wordt steeds sterker (eerder met het oog op repressie dan preventie). Dit geldt zowel voor een gevoel van veiligheid in het stadscentrum als in sommige buitenwijken (waar oudere burgers en allochtone gezinnen wonen met een lage sociaaleconomische status en (taal)achterstand vanwege migratieproblematiek). Om de vraag te beantwoorden wat we kunnen doen om de stadsburger zich veiliger te laten voelen, is het zinnig een onderscheid te maken tussen het menselijk verkeer in het centrum van de stad en in de buitenwijken.



### I Amsterdam of wij Amsterdammers?

Laten we de stad Amsterdam als voorbeeld nemen om de veiligheidsproblematiek in het (shop- en uitgaans)centrum te beschrijven en een mogelijke paradigmawisseling voor te stellen. De gemeente Amsterdam (Bureau Onderzoek en Statistiek) onderzoekt regelmatig hoe veilig burgers zich voelen in de stad door het afnemen van een veiligheidsmonitor (voor details zie: [www.onderzoekenstatistiek.nl](http://www.onderzoekenstatistiek.nl)). In het centrum van Amsterdam is men bijvoorbeeld bang voor (uitgaans)geweld op straat en in mindere mate voor (drugs)criminaliteit. In het stadscentrum rekenen burgers op de politie om de veiligheid op straat te garanderen. De burger wil dat de politie zijn werk goed doet (aanwezig zijn, controles uitvoeren en daders aanhouden). Op 'hot spots' wenst hij meer blauw op straat. Maar wat de burger vooral een gevoel van onveiligheid geeft, is de anonimiteit van het centrum en het gebrek aan een gevoel van gemeenschap (waarin je elkaar veilig kan aanspreken op gedrag en andere goedwillende burgers te hulp schieten wanneer iemand wordt bedreigd). Dit gegeven werpt een bijzonder licht op de vraag wat we kunnen doen om de burger zich in het stadscentrum veiliger te laten voelen. Het lijkt zinnig om een probleemgerichte aanpak te ontwikkelen waardoor gemeente, politie, justitie en diverse instellingen effectiever en efficiënter optreden om de stad daadwerkelijk veiliger te maken. Maar aangezien het gevoel van veiligheid van de burger niet automatisch toeneemt bij dalende criminaliteitscijfers, lijkt het vooral zinnig het aspect van anonimiteit en gemeenschap te onderzoeken.

Amsterdam is een stad die de diversiteit van zijn inwoners viert: iedereen is uniek en mag zichzelf uitdrukken (binnen de grenzen van het toelaatbare). Individuele ontplooiing en de ontwikkeling van een eigen identiteit staan hoog in het vaandel. Daardoor excelleren mensen onder meer in de kunst, de muziek, de wetenschap en de sport. Amsterdam koestert zijn creatieve klasse. Met het oog op de benodigde gemeenschapszin (voor het gevoel van veiligheid) is individualisme, competitie en prestatiedrang in het grootstedelijke leven ook risicovol. Het kan de kant opgaan van egocentrisme. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de wijdverspreide slogan 'I Amsterdam!' die overal in de publieke ruimte opduikt. De boodschap van deze leus is dat Amsterdam jouw stad is – met al zijn faciliteiten en kwaliteiten – om naar eigen inzicht te consumeren voor je identiteitsvorming.

Rekening houden met de andere burgers of je verbonden voelen met hen als onderdeel van een (verbeelde) gemeenschap, maakt geen onderdeel uit van de geïdealiseerde stadsburger 2.0 (met zijn iPod, iPhone en iPad). Een commercieel voorbeeld van de 'ikke-ikke-en-de-rest-kan-stikken'-mentaliteit is te vinden in posters van bekende voetballers die bus- en tramhaltes sieren met als slogan 'My time is now!' (en dat terwijl voetbal bij uitstek een teamsport is).

Willen we het gevoel van veiligheid van de stadsburger in het centrum vergroten, dan komen we er niet alleen met meer blauw op straat (dat werkt soms zelfs averechts: het machtsvertoon suggereert dat er veel gevaarlijke gekken rondlopen waarvoor al die agenten en ME-busjes nodig zijn) en ook niet met een effectievere, efficiëntere en probleemgerichte overlast- en criminaliteitsbestrijding (aangezien cijfers het gevoel maar ten dele beïnvloeden volgens de veiligheidsmonitor). Er zal opnieuw moeten worden geïnvesteerd in een collectieve identiteit van de burgers in het centrum van de stad. Deze stedelijke identiteit moet gekenmerkt worden door een aantal centrale waarden en normen die nut en noodzaak van gemeenschapszin uitdragen en niet alleen het belang van individuele ontplooiing in de diversiteit van de stad benadrukken. Een voorbeeld van zo'n campagne is het project 'Wij Amsterdammers' (zie: [http://www.amsterdam.nl/gemeente/pers/wij\\_amsterdammers](http://www.amsterdam.nl/gemeente/pers/wij_amsterdammers)), al is daar in de publieke ruimte tot nu toe nog weinig van te merken. Ook grote billboards met gemeente-slogans, zoals 'Discriminatie. Amsterdam is er klaar mee!', moeten worden aangepast zodat duidelijk wordt waar de medemenselijke Amsterdammer (de burger zelf) voor staat en niet zoiets abstracts als 'de stad'. Zo zijn er nog vele paden die kunnen worden bewandeld door gemeente, politie en instellingen om het idee van een medemenselijke gemeenschap van gelijkwaardige 'vertrouwde vreemden' terug te brengen in de publieke ruimte van de stad, zonder dat de stedelijke ontwikkelingskracht voor de diversiteit van unieke persoonlijkheden en talenten hoeft af te nemen.

### Onze buurt, onze kinderen

Dan is er nog een aantal problematische buitenwijken van de stad. Vaak zijn dat de openbare ruimtes waar men zich het meest onveilig zou moeten voelen: veel van de overlast en criminaliteit (niet zelden gepleegd door 'alloch-tone' straatjongens) vindt plaats in die buurten.



Ook daar geldt: onbekend maakt onbemind. Veel problemen van burgers onderling en hun onveiligheidsgevoelens hangen samen met het ontbreken van contact of een gebrekkig verloop van sociale interacties (zie recent onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut: Samenleven met verschillen, 2012). Gemeente en instellingen moeten niet investeren in meer buurtbarbecues en ingewikkelde culturele festivals, maar simpele en kortstondige interacties tussen bewoners stimuleren ('portiekgesprekken'). Daardoor raken burens vertrouwd met elkaar en ontstaat een basis voor meer burgerparticipatie en betrokkenheid: de burger gaat andere burgers in de wijk zien als medebuurtbewoners en spelende (hang)jeugd als buurtkinderen. Onderling vertrouwde bewoners spreken elkaar eerder aan op (wan)gedrag van medebuurtbewoners en -kinderen. Ook schakelen ze elkaar in bij (veiligheids)problemen die ze niet alleen aankunnen (waarbij soms de culturele of sociale expertise van bepaalde bekende bewoners effectief kan worden ingezet).

Een mooi voorbeeld van zo'n manier van werken is buurtbewoner Said Bensellam in Bos en Lommer (Amsterdammer van het Jaar 2006). Met zijn – uit de buurt zelf voortgekomen – project 'Connect' zorgt hij voor meer contact tussen alle bewoners van zijn stadsdeel (vaders, moeders, zonen en dochters). Daarbij breekt hij dwars door de culturele barrières heen waar gemeente-ambtenaren en welzijnswerkers vaak ten onrechte zo gevoelig voor zijn. Said wil goed gedrag van alle buurtbewoners in de openbare ruimte stimuleren en gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de ontwikkeling van de jeugd op straat. Het belang van de buurtkinderen en veiligheid in de publieke ruimte, komen op de eerste plaats (hij spreekt vooral ook ouders aan); cultuur en geloof pas op een tweede. Wanneer een groepje snotapen een homoseksuele man of een joodse buurtbewoner terroriseren, treedt Said – samen met andere buurtbewoners – onmiddellijk in contact om de zaak persoonlijk te onderzoeken. Vaak kennen de beide partijen elkaar niet en is een gesprek voldoende om de spanning uit de lucht te halen. Er komen zelfs buurtinitiatieven uit voort die het doel (vergroten van de veiligheid in de buurt) overstijgen, zoals het opknappen van een Joodse begraafplaats door (hoofdzakelijk 'Marokkaanse') buurtjongens en een voetbalwedstrijd van dezelfde jongens tegen een homoseksueel team.

De gemeente, politie en andere instellingen die zich bezighouden met veiligheid in de Nederlandse steden, zouden er goed aan doen in hun problematische buurten vooral kernbewoners – positieve rolmodellen met eenzelfde status als Said Bensallam – op te sporen. In Amsterdam zijn veel van dit soort kernfiguren – Amsterdamse helden – reeds aangesloten bij een netwerk (zie: [www.netwerkamsterdamsehelden.nl](http://www.netwerkamsterdamsehelden.nl)). Vervolgens moeten deze buurtbewoners worden ondersteund in hun pogingen andere bewoners te activeren en met elkaar in contact te laten komen (in het bijzonder door samen te werken en zelf problemen in de buurt op te lossen). Een centraal figuur (bijvoorbeeld een ambtenaar) zou in contact moeten staan met alle relevante instellingen (zodat niet twintig instanties langs elkaar heen werken in dezelfde problematische omgeving). Hij of zij zou de betreffende 'buurtheld' of 'buurtheldin' moeten ondersteunen in de zakelijke aspecten van de organisatie (toestemming vragen voor initiatieven bij de gemeente, schriftelijk bijhouden van activiteiten en doelstellingen, beschrijven van het succes van initiatieven – what works? –, verantwoording afleggen, aanvragen van subsidie etc.). Vaak kunnen de buurthelden en -heldinnen goed overweg met de andere bewoners (jong en oud), maar hebben logischerwijs weinig kaas gegeten van ambtelijke organisatiestructuren met hun ingewikkelde regels, theoretische methodieken en andere vereisten. Het doel is om met dergelijke 'grassroots'-initiatieven het aanwezige buurtpotentieel van positieve rolmodellen te benutten, de bewoners vertrouwd met elkaar te maken (op een simpele en laagdrempelige wijze) en ons niet te verliezen in allerlei cultuurspecifieke beleidsinitiatieven. Op die wijze is het mogelijk om gevoelens van veiligheid onder buurtbewoners te laten toenemen (zelfs als criminaliteitscijfers – tegen de verwachting van experts in – weer onverhoopt zouden stijgen).

# DE HONGERIGE STAD



07

# DE TOEKOMST VAN DE STAD IS METROPOLITAAN

# 07

Marco van Steekelenburg | Spatialplanning.com

## Stad of land?

In 2006 werd volgens de Verenigde Naties de grens van 50% overschreden van mensen die wereldwijd in steden wonen. Maar waar en hoe woont die andere 50% en wat doen ze? Zijn ze boer, en wat en voor wie produceren ze? Carolyn Steel stelt in haar boek *De hongerige stad*, dat een stedeling in feite een specialist is, die de ander in zijn nabijheid nodig heeft om de taken te verdelen<sup>1</sup>. De niet-stedeling is dus generalist, en doet alle menselijke taken zelf, inclusief zijn eigen voedsel verbouwen en bereiden. Maar waarom bestaat die enorme trek naar de stad? Deels door nood gedreven, op zoek naar een beter bestaan, maar vaak ook als bewuste keuze, omdat een mens zichzelf kan emanciperen door in de stad op zoek te gaan naar taken die hem passen, of die hem, en vaak zijn naasten, meer opleveren. Hiermee stelt hij zichzelf in staat deels 'niet-essentiële' taken (zoals kunst) op te pakken. Logisch, want landarbeid is in wezen een zwaar en belastend beroep, wat beter aan de professional kan worden overgelaten.

Stad en land blijven verwarrende begrippen. In de huidige begripsontwikkeling omtrent stad zien we de omarming van de groene ruimte en langzamerhand ook die van de (stads)landbouw. De Rli beschrijft in zijn begripsafbakening reeds dat ook tussenliggende groengebieden deel uitmaken van de stad of stedelijke regio. Maar is iemand woonachtig in een dorp (ver) buiten de stad, die wel werkt in de stad, of in een industrie voor de stad, niet ook onderdeel van de stad? De Rli kiest voor de definitie van stad als interactiemilieu. Maar hoort hier de indirecte interactie met de (landbouw)producent ook bij?

Carolyn Steel beschrijft in haar absoluut aanbevelenswaardige boek dat de vroegere, vanzelfsprekende interactie tussen stad / stedeling en zijn voedsel(producent) in de recente geschiedenis totaal verloren is gegaan en is veranderd in een verwerpelijke systeem van

onzichtbare afwenteling en aantasting van onze gezondheid. Zij stelt zich vervolgens de vraag hoe deze band te herstellen is. Steel pleit voor de terugkeer van meer voedselbewustzijn door stad en land weer meer in verbinding met elkaar te brengen. Maar zelfs Steel komt hier, ruimtelijk gezien, niet helemaal uit. Ze onderscheidt twee ideaaltypische vormen van samengaan van stad en platteland: compact gaan wonen (Howard's tuinsteden) of verspreid gaan wonen (Wright's Broadacre City). Zij kiest vanuit CO<sub>2</sub>- en stadslandbouwmotieven uiteindelijk voor het eerste, en beschrijft moedige voorbeelden van regionale planning<sup>2</sup> en de 'geïntegreerde stedenbouw' van Arup in China. Ze verzuimt hierbij echter de juiste schaalniveaus te benoemen en vooral uit te zoomen.

## Metropolitane landbouw

Die andere 50% woont namelijk wellicht niet stedelijk, ze zijn in algemene zin wel degelijk verbonden aan de stad, of liever, aan de metropolitane samenleving. Indien ze in de agrarische sector werken, produceren ze direct of indirect (via veevoer of biodiesel) ook voor de stedelijke consument. Er is echter slechts een flinterdunne economische interactie tussen beiden, en absoluut nog geen sociale.

Ruimtelijk is er wel een relatie te benoemen, namelijk die van de zogenoemde 'gebundelde deconcentratie', zij het op wereldschaal. Deconcentratie, omdat we relatief gespreid wonen en/of werken (weliswaar op slechts twee vijfde van de mondiale landbouwoppervlakte), maar daarbinnen bundelen of concentreren we ons in circa zeventig gebieden. Al deze gebieden kennen een straal van driehonderd kilometer, een afstand die in een dag (retour, over land) voor producten en mensen net haalbaar is. En concentratie betekent dat er ten minste dertig miljoen inwoners wonen in een dergelijk gebied, met tientallen uitschieters met meer dan honderdtwintig miljoen bewoners in Azië. De landbouwproductie in deze gebieden

<sup>1</sup> Carolyn Steel, *De hongerige stad*. Pag 23: arbeidsdeling en een stabiele voedselbron creëert een stedelijke cultuur waar ook ruimte is voor niet-essentiële taken.

<sup>2</sup> Hier vergeeft Steel nog het Nederlandse model van de 'gebundelde deconcentratie' waarin we beide vormen al sinds de jaren zeventig integreren.

wordt merendeels 'lokaal' (dus binnen deze straal van 300 kilometer<sup>3</sup>) aangewend. Als we kijken naar het andere, grotendeels in cultuur gebrachte drie vijfde - oftewel nog circa honderdtien van deze cirkels - , wonen daar relatief weinig mensen. Toch zijn deze gebieden onlosmakelijk verbonden met die zeventig concentratiegebieden. Enerzijds zwoegen daar de landbewerkers, of werken er de gespecialiseerde en vaak monofunctionele boeren voor ons voedsel en wat dies meer zij. Anderzijds vindt men in deze rurale gebieden wel Coca-Cola, Pringles en zelfs (mobiele) telefoons.

Daar waar Steel probeert de stedeling weer te verbinden met zijn voedsel en de landbouw op regionaal en keukenniveau, pleiten we hier vanuit de mondiale blik, precies voor het omgekeerde. TransForum – een nationaal innovatieprogramma voor de land- en tuinbouw – noemt dit metropolitane landbouw; de verbinding tussen (alle) hulpbronnen en de metropolitane stedeling. Door al het in cultuur gebrachte land wereldwijd weer fysiek en daarmee mentaal onderdeel van de stad of metropool te maken, valt deze verbinding weer te herstellen. De systeemproblemen met voedsel (en daarmee ook met water, mineralen, energie en klimaat) worden zo inzichtelijk en bestreden. Bijvoorbeeld de strijd tegen de verdringing van de landbouw door de stad, en van de natuur wereldwijd door de uitdijende landbouw.

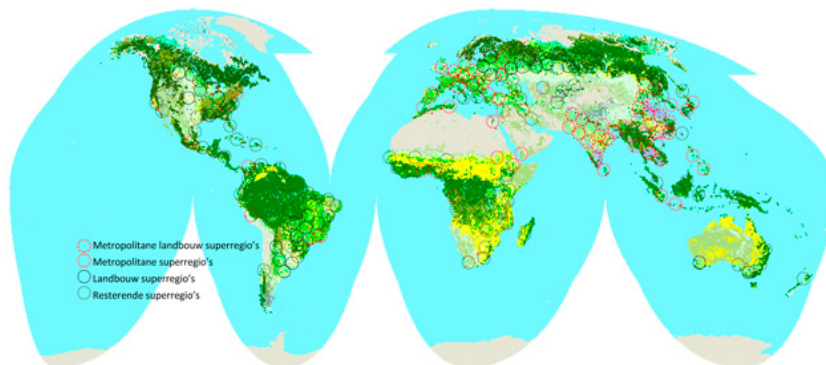
**Stad en land in mondiaal perspectief**

Satellietbeelden laten zien dat mondiaal 30% van het landoppervlak in gebruik is voor landbouwproductie. Slecht 1% procent hiervan is daadwerkelijk bebouwd stedelijk gebied<sup>4</sup>. De één produceert voor de ander. Er is overduidelijk een relatie, maar door het enorme verschil in schaal

is deze relatie voor de stedeling nauwelijks te duiden. Steel en anderen zoeken de oplossing rondom die 1%, terwijl de slag verloren wordt rondom die 30%. Als we namelijk de huidige trends doortrekken - zoals stijgende vleesconsumptie en groeiende vraag naar biobrandstof - dan leiden de huidige bevolkings- en welvaartsgroei tot een geprognosticeerde uitbreiding van het landbouw-areaal tot 40% wereldwijd. De huidig resterende wildernis en natuur (en hiermee de diensten die zij aan ons leveren) staan onder enorme druk van cultivatie. Om dit te voorkomen is het noodzakelijk te kijken naar kansen voor grotere productiviteitstijging van de bestaande landbouwgebieden. Door die kansen in eerste instantie in metropolitane gebieden te zoeken kunnen we maximaal gebruikmaken van bronnen die niet (meer) worden benut, zoals reststromen en afvalwarmte, maar vooral het groeiende bewustzijn aldaar.

Door introductie van het begrip 'metropolitane gebied' en dit schaalgebonden te omschrijven, willen we zicht krijgen op wereldwijde onderlinge verbanden en kansen. In een studie voor het voormalig ministerie van VROM en later voor TransForum is hier onderzoek naar gedaan<sup>5</sup>. Op basis van de compositieanalyse van professor T.M. de Jong is gekozen voor drie relevante schalen, de 30-kilometerstraal (metropool), de 100-kilometerstraal (regio) en de 300-kilometerstraal (superregio). Door het totaal aantal inwoners binnen een dergelijk gebied als uitgangspunt te nemen, kunnen we iets zeggen over de ruimtedruk, met daarbij bijvoorbeeld de economische kansen voor afzet van (landbouw)producten, maar ook voor hergebruik van reststromen. Voor afzet en vooral voor hergebruik is afstand immers cruciaal.

Figuur 1. Mondiale verdeling van 180 superregio's, met de rood gestreepte cirkels de Metropolitane landbouw superregio's met meer dan 30 miljoen inwoners én meer dan 50% in cultuur gebracht land.



<sup>3</sup> Bijvoorbeeld Nederland zelf (als onderdeel van een dergelijke regio met zeventig miljoen inwoners) staat in de top van exporterende landen wat betreft groente en fruit; echter een groot deel hiervan gaat naar onze buurlanden, dus binnen deze 300-kilometerstraal.

<sup>4</sup> Zie Self Sufficient World, Marco van Steekelenburg, Ministerie van VROM, Rijksplanologische Dienst, 2000.

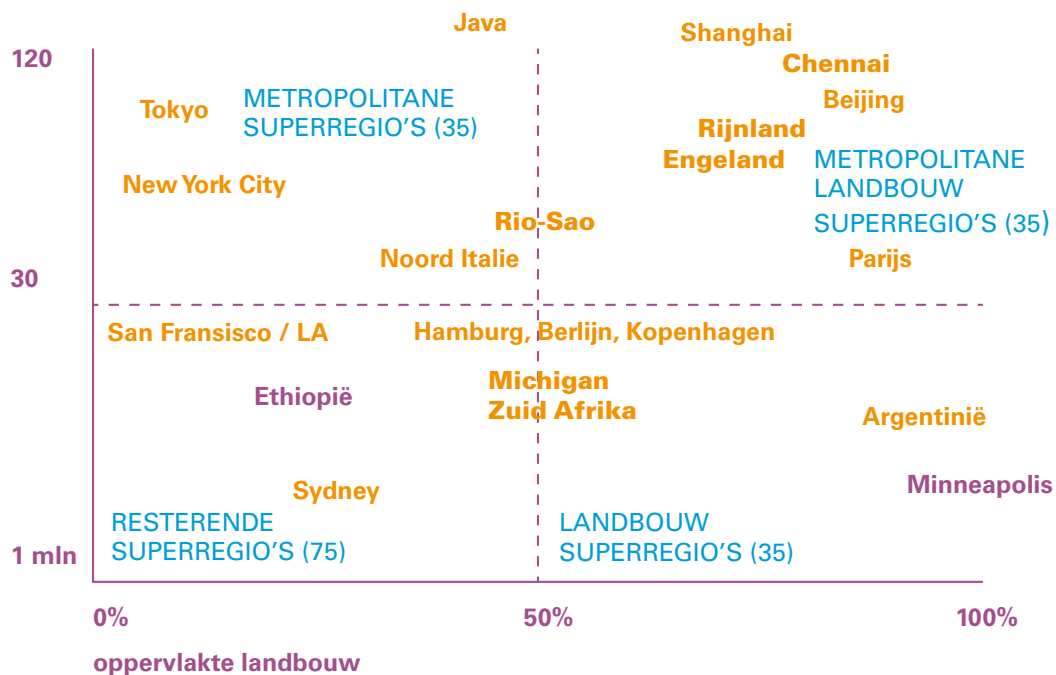
<sup>5</sup> Zie Metropolitane landbouw, nieuwe ruimte voor de toekomst, TransForum, Marco van Steekelenburg en Henk van Latesteijn, 2011.

De superregio's met minder dan één miljoen inwoners en gebieden met minder dan 20% in cultuur gebrachte grond buiten beschouwing gelaten, blijven er wereldwijd circa honderdtachtig superregio's over. Deze superregio's (zie figuur 1) bieden plaats aan bijna alle zeven miljard aardbewoners. Bij elkaar beslaan ze meer dan een derde van het totale landoppervlak. Op basis van twee hoofdkenmerken van de superregio's, namelijk inwonertal en grondgebruik, maken we een tabel. Op de verticale as staat het aantal inwoners. Daarmee wordt onderscheid gemaakt tussen de metropolitane en de niet-metropolitane superregio's (de al eerder benoemde grens van minimaal dertig miljoen inwoners in zeventig gebieden versus honderdtien gebieden met minder inwoners). Op de horizontale as staat het percentage van het oppervlak dat in cultuur is gebracht. Dat onderscheidt daarmee de landbouw van de niet-landbouwregio's (meer of minder dan 50% in cultuur gebracht gebied). Dit assenstelsel leidt tot vier hoofdtypen van superregio's (zie figuur 2)

- I. Metropolitane superregio's: 35, waaronder Java, Tokio en New York City.
- II. Metropolitane landbouw superregio's: 35. Een voorbeeld is ABC-Rijnland (Amsterdam-Brussel-Cologne) waar zeventig miljoen mensen wonen en 70% van het oppervlak in cultuur is gebracht.
- III. Landbouw superregio's: 35, waaronder Argentinië en het Middenwesten van de Verenigde Staten met Minneapolis-St. Paul als stedelijke agglomeratie.
- IV. Resterende superregio's: 75.

Door een type indeling op deze schaal kunnen we externe relaties onderling en de interne opgaven en kansen beter duiden. Type I telt veel inwoners, maar heeft relatief weinig in cultuur gebracht land. Dat betekent dat deze regio's veelal netto importeur van voedsel zullen zijn. De wel aanwezige landbouw staat onder hevige stedelijke druk. Ook in type II is de ruimtedruk groot. Er wordt echter veel landbouw bedreven, en naast import zal export zeker aan de orde zijn. Ook hier is de druk maar

**R: 300 km (superregio)  
bevolking in miljoenen**



Figuur 2. 20 namen van de in totaal 180 superregio's, gepositioneerd naar inwonertal en oppervlakte landbouw, verdeeld over de vier kwadranten. De getallen tussen haakjes geven de geschatte totalen wereldwijd. De vetgedrukte superregio's zijn onderdeel van het TransForum steden netwerk. In groen de regio's waarin een delta een bepalende factor is.

ook het zicht op de landbouw groot, wat resulteert in hoge productie en steeds strenger wordende milieunormen<sup>6</sup>. Type III exporteert naar beide typen metropolitane superregio's. Metropolitane druk ontbreekt evenwel, wat vooralsnog resulteert in monoculturen, verminderende opbrengsten en milieuvervuiling. In type IV probeert de Food and Agricultural Organization (FAO) momenteel de enorme toename van 'recourse colonialism', ook wel landroof genoemd te beteugelen<sup>7</sup>. De gemiddelde consument in de supermarkt of aan de pomp heeft hier echter geen enkel zicht op. Buiten de honderdtachtig gecultiveerde superregio's ten slotte, is de metropolitane druk ook voelbaar, met bijvoorbeeld teerzandwinning in noordelijk Canada en overbevissing wereldwijd.

### Metropolitane landbouw in ABC-Rijnland

De mondiale ruimtelijke configuratie is nauw verweven met de ecologie van de aarde, maar vooral ook met een complexe maatschappelijke constellatie van bedrijfsleven, overheid, kennis, sociale bewegingen én media. TransForum ontwikkelde op basis van wetenschap en een veertigtal praktijkprojecten de Metropolitane landbouwaanpak, waarbij de verbinding van stakeholders en de plek centraal stond. Nederland (en daarmee de metropolitane landbouw superregio ABC-Rijnland), blijkt een ideale locatie voor een eerste vingeroefening. We zijn immers al eeuwenlang voorlopers geweest in efficiënte, effectieve en soms duurzame(re) vormen van agroproductie. Met onze boerenslimheid gingen we al in de zeventiende eeuw zelf veevoer verbouwen op de reststromen van de stad (as en mest)<sup>8</sup>. Dit vond vooral zijn oorsprong in onze immer innige relatie tussen stad en land als gevolg van 'gebundelde deconcentratie' op nationaal niveau, verkregen door een combinatie van zichzelf verleggende rivieren en doelbewuste planning.

Metropolitane landbouw staat voor een gezamenlijk en bewust ontworpen systeem van agroproductie door het creëren van nieuwe en intelligente verbindingen tussen producenten, sectoren, grondstoffen, energie- en afvalstromen en triple-p-waarden. Hiermee koppelen we het huidige productiesysteem aan de veranderende en concurrerende eisen die de metropolitane

samenleving heeft. Daarbij wordt optimaal gebruik gemaakt van de kracht van de metropolitane omgeving, zoals logistieke knooppunten, sterke netwerken, geavanceerde agrokennis en trendsettende consumenten. Op deze manier transformeert het agroproductiesysteem van een last naar een lust voor de metropolitane omgeving. Hierdoor proberen we de verdringing van de intensieve landbouw door de stad te beteugelen<sup>9</sup>. Stadslandbouw of biologische grondgebonden landbouw als alternatief klinken wellicht aardig, maar kan effectief onmogelijk voldoen aan de immer toenemende behoefte aan voldoende veilige, diverse en duurzame agroproducten. Door in te zetten op hoogintensieve vormen van landbouw dicht bij de stad, kunnen we tegelijkertijd een deel van de landbouw transformeren naar recreatie en natuur, want ook hier is in een verstedelijkte delta vraag naar en potentie voor. In plaats van verdringing en afwenteling moeten we leren van elkaar en op deze manier streven naar een kwalitatief hoogwaardig georganiseerd landschap.

### Waardecreatie

Kenmerkend voor metropolitane landbouw is het uitgangspunt dat bedrijven en andere stakeholders gezamenlijk waarde creëren door profit, planet en people te verbinden, in open (en soms langdurende) ontwerpprocessen. Metropolitane landbouw begint door de drie hoeken van de meer traditionele vormen van landbouw te verbinden. Deze hoeken zijn naast traditionele productie-landbouw (profitgedreven, zoals de Greenports), de biologische landbouw (planet) en de sociale vormen van landbouw, zoals de stadslandbouw of zorgboerderijen (people). Hiervoor zijn drie waardevol toevoegende strategieën te benoemen, namelijk verbeteren, vernieuwen en verwaarden<sup>10</sup> (zie figuur 3).

Bij deze waardecreatie maken we optimaal gebruik van de kansen die metropolitane netwerkstructuren bieden. Daarbij erkennen we dat agroproductie noodzakelijkerwijs hoogtechnologisch is, maar dat ook andere landbouwwormen, zoals ecologische, een eveneens onmisbare bijdrage leveren<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> In de afgelopen decennia is bijvoorbeeld de Nederlandse land- en tuinbouw veel schoner gaan produceren, door politieke druk uit Europa en lokaal, en dit heeft tevens tot een hogere productie geleid.

<sup>7</sup> Zie artikel Landjepik, de Volkskrant 28 maart 2012.

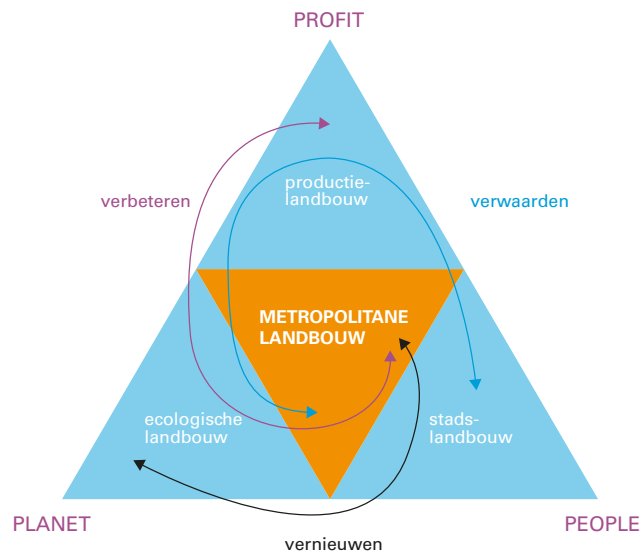
<sup>8</sup> Zie Carolyn Steel, blz 33. "Door de vondst om zelf veevoer te verbouwen (en op te slaan) in Nederland in de 17de eeuw, verbeterde de grond, en was er voer om dieren jaarrond te houden en te slachten (in plaat van alleen in de herfst). Dit principe is wereldwijd overgenomen."

<sup>9</sup> Denk aan de moeizame zoektocht voor extra glas in Zuid-Holland en de grenzen die worden gesteld aan de 'megastallen' in Noord-Brabant.

<sup>10</sup> Zie metropolitane landbouw, nieuwe ruimte voor de toekomst, TransForum, Marco van Steekelenburg en Henk van Latestijn, 2011.

<sup>11</sup> De bijna geheel biologische gewasbescherming in de Nederlandse glastuinbouw sector is een prachtig voorbeeld, zie bijvoorbeeld artikel over Koppert in de Volkskrant van 2 april 2012.





Figuur 3. Metropolitane landbouw ontstaat door de drie hoeken van meer traditionele vormen van landbouw te verbinden. Hiervoor zijn drie waardetoevoegende strategieën te benoemen.

Reeds geïmplementeerde TransForum-praktijkvoorbeelden hiervan zijn: het Rondeel-ei in samenwerking met Albert Heijn (verbeteren), de nieuwe supermarktketen Marqt (verwaarden) en het collectieve zorgboerderijconcept van Landzijde in de Amsterdamse regio (vernieuwen). Bij deze voorbeelden zien we dat zowel de (agrarisch) ondernemer, de natuur (dierwelzijn, maar ook de biodiversiteit) als de consument er wel bij vaart, en dat er (letterlijk) plek is voor alle drie. Ook het afstappen van het gebruik van de ‘plofkip’ door Unilever en het doel van een klimaatneutraal biertje van Heineken in Zoeterwoude passen daarin. Het begint bij inzicht in en grip krijgen op de mondiale situatie, zodat afwenteling onmogelijk wordt.

**Gedeelde visie**

Om ervoor te zorgen dat er een gedeelde visie ontstaat voor de langere termijn, is het van belang dat we nieuwe verbindingen tussen de partijen realiseren. Realistische kennis, divergerende waardesystemen en belangenposities van alle stakeholders moeten samengaan. Samenwerking tussen overheid, kenniswereld, bedrijfsleven en sociale groeperingen is hierbij onontbeerlijk. Terugtrekken op je (vermeende) kerntaken (kaderstellen, artikelen produceren, geld verdienen of ergens tegen zijn) is geen optie. Als het in een tijd van bezuinigingen voor de overheid niet meer mogelijk is om te investeren in verbindende partijen als TransForum, en ‘verbieden’ uit de mode lijkt<sup>12</sup>, moet zij wel blijven investeren in gedeelde

waardecreeatie. Faciliteer regionaal ontmoetingen tussen en met bedrijven om te onderzoeken of het algemeen belang ook een eigenbelang is. Lozingen van restwarmte of CO<sub>2</sub> en exploitatie van kapitaal, dieren, regenwouden of teerzanden kan voordelig lijken, het bedreigt echter ook waarden die leven bij hun eigen metropolitane klant. Albert Heijn, Unilever en Heineken, maar ook Coca-Cola met zijn plantbottle, lijken het voortouw te nemen. De kritische klant zal in de winkel of het restaurant met één blik op zijn smartphone de oorsprong en waarde hiervan kunnen beoordelen. Een ban door dezelfde kritische consument op megastallen is eveneens geen heilzame zaak. Hij zal moeten meeontwerpen aan wat dan wel acceptabel voor hem is, en hij zal daarin ook de mondiale afwenteling mee moeten nemen (niet hier, maar waar dan wel?). Zoek de dialoog, vraag door en creëer! Investeer op deze manier in een metropolitane bewustzijn. Juist dan zal er in Nederland ruimte blijven voor transparante biobased landbouw (extensief, maar ook intensief) in plaats van ontkenning of verdringing. Niet omdat we dit nodig hebben voor de letterlijke verbinding met ons voedsel, maar omdat het hier een logische en vruchtbare plek heeft, en we er op een eerlijke manier aan verdienen. Nederland wordt zo een toonbeeld van het effectief voeden van de metropolitane samenleving en het kwalitatief hoogstaand organiseren van het landschap daaromheen. En zij wordt daarmee een trekker voor de andere honderdnegenenzeventig (metropolitane) superregio’s wereldwijd.

<sup>12</sup> Waarom geen verbod op lozing van restwarmte in het haven industrieel complex; dit kan immers prima aangewend worden voor verwarming van kassen en huizen. De Deense, Zweeds en Oostenrijkse overheden zijn ons hierin al lang voorgegaan.

# DE KUNST VAN HET VERBINDEN VAN GROTE EN KLEINE VOEDSELSYSTEMEN – ERVARINGEN UIT AMSTERDAM

# 07

Pim Vermeulen | Dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam

*“Voedsel is een vorm van dialoog” schrijft Carolyn Steel in haar boek ‘De hongerige stad’. “Er moeten open communicatielijnen komen tussen producenten en consumenten: netwerken en kanalen die twee kanten opwerken” en even verderop: “Waar we van af moeten is de mondiale voedselweg: een wereldwijd voedselsysteem dat de voedselvoorziening regelt zonder dat de mensen aan de beide uiteinden een relatie met elkaar hebben. Als we meer invloed willen op ons voedsel hebben we een ander systeem nodig, een systeem waarin de blaadjes direct met de wortels verbonden zijn. Een complex netwerk van overlappende verbindingen - gelokaliseerd, persoonlijk, flexibel, met meerdere richtingen - die elkaar allemaal kunnen beïnvloeden. Zo werken steden ook.”*

Vanuit dit perspectief heb ik in dit essay gepoogd om de voornaamste bevindingen uit het actieprogramma Proeftuin Amsterdam op een rijtje te zetten, vanuit de overtuiging dat specifieke ervaringen aanknopingspunten bieden voor reflectie en vertaling in concreet beleid elders.

## Proeftuin Amsterdam

‘Gezond en duurzaam voedsel in stad en regio’, ‘gezond en veilig voedsel’, ‘gezonde eetgewoonten met name bij de jeugd’, ‘een duurzamere voedselketen’ en een ‘sterkere band tussen stad en land: dat waren de motto’s van het actieprogramma Proeftuin Amsterdam dat onder de bezielende leiding van toenmalig wethouder Marijke Vos in 2006 werd gelanceerd. Aanvankelijk was het idee om voedsel in de hele gemeente één jaar lang centraal te stellen als verbindend thema tussen doelstellingen voor gezondheid en voedselveiligheid, het milieu en de toekomst van het landelijk gebied. “Door deze thema’s via de invalshoek van het dagelijkse eten te benaderen, worden Amsterdammers van allerlei achtergronden gestimuleerd om bij te dragen aan een meer

duurzame en gezonde stad. Aansluiting bij veelbelovende acties en initiatieven uit het maatschappelijke veld vergroot de mogelijkheid om de doelstellingen te realiseren.” (Plan van aanpak Proeftuin Amsterdam, 2008).

Dat Amsterdam het voortouw nam om stad en land te verbinden via voedsel lag voor de hand. Op het aangrenzend platteland begonnen boeren die al samenwerkten op het gebied van agrarisch natuurbeheer zich ook te oriënteren op het direct leveren aan klanten in de stad. Vanuit Waterland leverden zij rechtstreeks aan restaurants in de stad met als eerste voorbeeld het restaurant ‘De Waag’ op de Nieuwmarkt in Amsterdam. In de veenweiden ten zuiden van de stad verenigden boerenlandwinkels zich onder het logo ‘Groene hart, kloppend hart’ en manifesteerden zij zich op een groeiend aantal streekmarkten in de steden van de Randstad. Amsterdam had al sinds 1987 een biologische boerenmarkt. Biologische winkels begonnen zich langzaam te ontworstelen aan hun geitenwol-lensokkenimago. Ondernemers met vernieuwende formules zochten plekken in de stad. Zo begon Gertjan Hageman in 2001 zijn restaurant met kwekerij ‘De Kas’, genoemd naar de oude maar nu door hem omgebouwde kas van de stadskwekerij.

Door de Randstad-samenwerking tussen provincies, stadsgewesten en grote steden maakten de steden opnieuw kennis met landbouwbeleid en werden de provincies zich meer bewust van het potentieel dat de koopkrachtige bevolking in de grote steden bood voor het platteland. Internationale Europese contacten brachten de Randstadoverheden bovendien in nauw contact met andere Europese steden en regio’s. In deze context vernam Amsterdam van de Londense Food Strategy wat Amsterdam op het idee bracht om ‘voedsel’ een jaar lang als gemeenschappelijk thema centraal te stellen. De tijd was er rijp voor. Stad en landbouw konden meer voor elkaar gaan betekenen en dat moest

handen en voeten krijgen. Ideeën, ervaringen en steun van enthousiaste burgers, studenten, instellingen en bedrijven waren de motor. Het programma werkte door lagen en sectoren heen. Géén nota, géén visie, maar wel voortbouwen op bestaande initiatieven, energie oproepen en samenwerken.

### Invalshoek: de voedselketen

De voedselketen bood een logisch en bruikbaar kader voor de acties en de aan te spreken actoren. Deze keten omvat alle elementen die nodig zijn om te voorzien in ons dagelijks voedsel. Zij begint bij het landschap waar het voedsel wordt geproduceerd en omvat vervolgens het transport, de verwerking, de opslag en distributie van de producten. De eindproducten komen via winkels, markten, supermarkten en horeca uiteindelijk bij de consumenten terecht. De consument doet zijn boodschappen, bereidt maaltijden, gaat buitenshuis lunchen en dineren en eet niet alles op. De voedselresten die overblijven verdwijnen via de afvalbak naar de afval(water)verwerkende bedrijven aan de rand van de stad.

De voedselverwerkende industrie en de detailhandel zijn in handen van enkele grote ondernemingen. Problemen zijn er aan kop en staart van de keten: boeren zijn erg afhankelijk van de prijs die de ondernemingen bepalen. De consumenten in de steden weten niet om te gaan met de dagelijkse verleidingen in de schappen en in het openbare domein. Veel consumenten zijn te zwaar. In Amsterdam heeft 14% van de bevolking overgewicht.

De stappen in de voedselketen werden vertaald in Proeftuinthema's: 'dichtbij en natuurlijk' (landbouw en transport), 'duurzaam en diervriendelijk' (bedrijven), 'gezond en lekker' (consumenten), 'kennis, werk en opleiding' (omvat alle stappen in de keten en richtte zich met name op scholing).

Uiteraard heeft de voedselketen in de Amsterdamse regio ruimtelijke dimensies. Landbouw vinden we in de veenweiden en droogmakerijen even buiten de stad en visserij niet veraf aan de kust. Logistieke knooppunten met voedselverwerkende bedrijven treffen we aan op bedrijventerreinen in de directe omgeving van de stad. En binnen de stad bevindt zich nog een centraal gelegen groothandelscentrum dat de markten, winkels en horeca bevoorraadt.

Op regionaal niveau functioneert de voedselketen echter niet als een gesloten kringloop want de aardappelen, de kaas en melk uit Noord-Holland, de vis uit IJmuiden en de tomaten en paprika's uit Agriport, een grootschalige tuinbouwlocatie in Noord-Holland, gaan meer naar het buitenland dan naar de stad. Ook de supermarkten, winkels en horecabedrijven in de stad hebben zo hun eigen distributiekanaal. Biologische producten uit Waterland komen soms via Noord-Brabant in de Amsterdamse schappen terecht.

De regionale verbondenheid met voedsel is nagenoeg verdwenen en daarmee is het besef van de herkomst en intrinsieke waarde van ons voedsel vervaagd.

Het feit dat alle producten uit de hele wereld in de supermarkt in uniforme plastic verpakking van het schap te pakken zijn, heeft gezorgd voor verlies aan kennis, interesse en dus respect en waarde.

Voedsel is anoniem geworden. De keuze voor producten is vaak niet ingegeven door de waarde ervan, maar door de status die er door de commercie en marketing aan wordt gegeven. Als reactie hierop is er een voorhoede van kritische en mondige burgers en ondernemers ontstaan. Zij maken zich zorgen over de effecten van onze voedselconsumptie op het mondiale ecosysteem, over onze omgang met dieren en over toenemende gezondheidsrisico's. Tim Lang, auteur van 'Atlas of Food' en 'Food Policy', herkent in deze kritische voorhoede het belang van 'food citizenship' met rechten en verantwoordelijkheden voor burgers en 'food democracy' waarin iedere burger toegang heeft tot goede en gezonde voeding en meer zeggenschap hierover krijgt. Tim Lang plaatst de voedselproblematiek nadrukkelijk in het kader van ecologische- en klimaatvraagstukken, waarbij de verduurzaming van de voedselketens en het ruimtegebruik van de verschillende schakels in de voedselketen, direct dan wel indirect aan de orde komen (Tim Lang et al., Food Policy, 2009).

### Het nut van internationale contacten

Zoals genoemd was vooral de London Food Strategy een bron van inspiratie. De ambitie van Proeftuin Amsterdam was van meet af aan groter dan de stad: nadrukkelijk ook regionaal en met verbindingen naar het nationaal beleid en naar Europa. De internationale contacten gaven Proeftuin Amsterdam een plek in het internationaal discours en dat maakte ons zowel trots als bescheiden. Amsterdam kende geen

lunches op scholen, maar wel schooltuinen. Had wel een Food Center en boerenmarkten maar geen grote overdekte Voedselmarkt zoals Barcelona of Rome; onze boerencoöperaties leveren wel aan de stad maar in onze gemeentelijke kantines is nauwelijks omzet van door deze boeren geproduceerde biologische en regionale producten. Onze Amsterdamse regio gaat prat op haar economische 'food clusters', maar gecertificeerde regionale producten zoals in Italië kennen we nauwelijks. Zo bood het netwerk wederzijdse leerpunten.

Wat wij in Amsterdam onder andere leerden was het belang van gezonde lunches op basisscholen waardoor ook leerprestaties konden verbeteren (Rome), het belang van het aanbieden van vers voedsel in zorginstellingen waardoor de bedden minder lang bezet bleven (Zuidwest Engeland), hoe je cateringcontracten kunt afsluiten waarin ook producten uit de regio zijn opgenomen (Zuidwest Engeland) en hoe overheden slim convenanten kunnen sluiten met voedselmarktketens (Schotland).

Buitenlandse deelnemers konden leren van onze schooltuinen, boerencoöperaties, zorgboerderijen, boerenmarkten en nieuwe winkelformules.

De internationale contacten gaven de kans om kennis uit te wisselen, onder andere over de rol van multinationals in de voedselketen, de wijze waarop zij opereren en de manieren waarop overheden daarop kunnen inspelen. De grote spelers opereren nu eenmaal wereldwijd, of het gaat om cateraars (Sodexo, Compass, ISS), supermarktketens (Ahold, Tesco, Carrefour) of producenten (Nestlé, Unilever); als krachten worden gebundeld kun je wellicht ook samen afspraken maken. Het benutten van mogelijkheden om in internationaal verband lobby's te vormen en gezamenlijke strategieën te ontwikkelen stuit helaas echter vaak op terughoudendheid bij burgers en bestuurders.

### Resultaten van projecten

De mix van lokale initiatieven, regionale samenwerking en internationale contacten in combinatie met een enthousiaste bestuurder leverde spoedig resultaten op die de verwachtingen overtroffen. Het actieprogramma liep in plaats van één jaar ruim drie jaar, van eind 2006 tot 2010. De projecten zijn opgepikt door burgerorganisaties, netwerken, marktpartijen en creatieve ondernemers en bevlogen bestuurders

en ambtenaren. Tot dusverre zijn de projecten echter nog wel kleinschalig.

Er waren een aantal puur positieve resultaten maar natuurlijk ook veel knelpunten. De positieve resultaten lagen in het domein van bewustwording, draagvlakverbreding en het stimuleren van netwerken van betrokken burgers. De struikelblokken lagen vooral bij de concrete uitvoering. Logistieke problemen en regelgeving zitten vaak in de weg. Ook versnipperde verantwoordelijkheden en kokervisies binnen de overheden verhinderden vaak dat er duidelijke trekkers naar voren traden of dat er een samenhangende strategie kon worden gevolgd. Enkele projecten die dit illustreren laat ik de revue passeren.

### Boerderijbezoek door scholen

Het burgerinitiatief om leerlingen van de basisschool te laten kennismaken met het boerenbestaan bleek een groot succes en kon rekenen op veel steun van rijk, provincie en marktpartijen. In de periode 2008-2011 gingen ongeveer zeshonderd schoolklassen op boerderijbezoek. Het noodzakelijke busvervoer naar de boerderijen is echter naast een logistieke kwestie ook een kosten probleem, dat moeilijk bleek op te lossen en sommige scholen ervan weerhield om deel te nemen. Het project zal met behulp van boerenorganisaties, scholen en marktpartijen in bescheiden vorm worden voortgezet.

### Nieuwe netwerken

Met kleine gerichte bijeenkomsten is het gelukt het opzetten van netwerken van actoren in de voedselketen te stimuleren. Voorbeelden zijn de vereniging 'Boerenstadswens', het netwerk 'Farming the city' en de Youth Food Movement. Zij zijn haarden van activiteit en zijn in staat gebleken brede groepen burgers en bedrijven te binden aan een boodschap.

Met de publiciteit en aandacht die in 2009 voortvloeyde uit het predicaat 'Amsterdam Hoofdstad van de Smaak' werd aan de activiteiten uit het actieprogramma meer publieke bekendheid gegeven en dit versterkte het draagvlak. Amsterdam Hoofdstad van de Smaak was voor het Centrum voor Milieu en Landbouw ook aanleiding in De Rode Hoed te starten met een debatserie over de toekomst van de landbouw en ons voedsel. De jaarlijkse debatten bieden inmiddels een platform om ervaringen en kennis kritisch met elkaar te delen.

### Biologische catering in gemeentelijke kantines

Het leek zo eenvoudig. De ambitie was om het aanbod van biologische producten in de eigen overheidskantines op te voeren tot 40% en daar ook producten van dichtbij aan te bieden. Maar er gebeurde weinig, mede doordat niemand zich daar direct verantwoordelijk voor voelde: de verantwoordelijkheden binnen de eigen gemeente waren te versnipperd. Zodra duidelijk werd dat er weinig gebeurde is er door de cateraars in samenwerking met het Platform Multifunctionele Landbouw actie ondernomen. Versnippering van verantwoordelijkheden leidt onvermijdelijk tot inertie. Dit is symptomatisch. Steeds zijn er te overbruggen grenzen. Dit bleek bij bijna elk Proeftuinproject het geval.

### Gezonde lunches op basisscholen

Een burgerinitiatief was aanleiding om op basisscholen te experimenteren met lunches. Hierin werkten betrokken scholen samen met gemeentelijke instanties. Aanvankelijk werd eten op scholen door de verantwoordelijke gemeentelijke instanties vooral benaderd vanuit het gezondheidsaspect en dan met name gericht op doelgroepen met ernstig overgewicht. Men vroeg zich nauwelijks af waar het voedsel ook vandaan komt, of het samen eten sociaal bindend kan zijn en welk effect een goede lunch heeft op de leerprestaties. Inmiddels onderkent de GGD de positieve sociale en onderwijskundige effecten en is pleitbezorger geworden van een integrale benadering.

### Een moestuin voor een verzorgingshuis

Woningstichting De Key en de zorginstelling Cordaan hadden het plan opgevat om op een boerderij langs de Amstel met verstandelijk gehandicapten in eigen beheer groenten en vlees te produceren voor het aan de overzijde gelegen instellingsrestaurant. De boerderij kreeg de bestemming 'Zorglandgoed' om tuinbouw door geestelijk gehandicapten in combinatie met opvang en recreatie juridisch en ruimtelijk mogelijk te maken. Het aanpassen van het bestemmingsplan ging moeizaam maar lukte wel. Het teeltplan van de moestuin werd afgestemd op de instellingskeuken. Er kon echter geen ruimte worden gevonden die kon voldoen aan de hygiënische eisen die worden gesteld aan het wassen en snijden van de groenten. Het leveren aan het instellingsrestaurant is nu van de baan. De groenten worden voortaan geleverd aan 'Mijn Boer', een coöperatie van regionaal producerende boeren.

### Stadslandbouw aan de rand van de stad

De 'Tuinen van West' is een project om 400 hectare poldergebied dat grenst aan de stad te ontwikkelen vanuit het perspectief van stadslandbouw. De opgave is om de polders een invulling te geven die meerwaarde heeft voor de bewoners van het aangrenzende Amsterdam Nieuw-West. Het gaat om stadslandbouw in de meest brede betekenis van het woord. Bouwstenen zijn de aanwezige bedrijven die groenten en fruit produceren voor de stad en leveren aan stedelijke detailhandel en horeca en die tevens functies vervullen op gebied van educatie, zorg en recreatie. Momenteel wordt gewerkt aan twee business cases, een 'Buurderij' en een 'Educatief ervaringscentrum'. Het blijkt lastig om deze ambities te financieren, maar zij staan nog fier overeind.

### Uitbreiding areaal biologische landbouw in het landelijk gebied

De doelstelling om in vier jaar tijd (2007-2011) het biologische areaal in het landelijk gebied te verdubbelen van 3,5 naar 7% is niet gehaald. Het resultaat bleef steken bij een kleine 5%. Wel steeg het aanbod van biologische producten in de winkels in de stad en groeide het aantal biologische restaurants. Dit sluit aan bij de trends in lifestyle en daar hoort voeding uiteraard bij. Voorlichtingsbijeenkomsten, subsidie en een promotiecampagne moesten productie (omschakeling naar biologische teelt) en consumptie stimuleren maar in het gebied rond Amsterdam blijven de meeste boeren toch nog liever produceren binnen het conventionele 'agro business' systeem.

### Stadslandbouw, een nieuwe trend

Met de 'Tuinen van West' in de westelijke polders, moestuinen in de polders langs de Amstel en in Waterland had Amsterdam aanvankelijk ruimte voor stadslandbouw gereserveerd aan de randen van de stad. Proeftuin Amsterdam zette zich vooral in om bestaande structuren van volkstuinten, schooltuinen, kinderboerderijen en gebieden in de stadsrand beter te benutten. Zo stimuleerde de gemeente smaaklessen op de schooltuinen en werd het aanbod van natuur en milieu-educatiecentra aangevuld met gezonde levensstijl, gezonde voeding en biodiversiteit. In de korte loop van het Proeftuinprogramma bleek echter al gauw dat er een beweging op gang was gekomen van kleinschalige initiatieven



voor moestuinen in de stad. Inmiddels zijn er in Amsterdam zo'n dertig moestuin initiatieven gerealiseerd en er zijn bijna evenveel plannen voor nieuwe tuinen. Daarmee sluit Amsterdam aan bij een trend in Amerikaanse en Canadese steden waar in het begin van de jaren negentig al werd gerept over 'community-supported agriculture', 'partnerships between farmers and consumers', 'revitalisering van farmers' markets' en 'food policy councils' (Kloppenborg et al. 1996). Met de inmiddels ontstane netwerken worden de krachten zoveel mogelijk gebundeld. Zo biedt de site van het netwerk 'Farming the city' voor de gemeente een prima platform om kennis en informatie over stadslandbouw in Amsterdam te bundelen.

### Het ideale plaatje: naar een duurzame regionale kringloop

De ambitie van Proeftuin Amsterdam was om stappen te zetten in de richting van een duurzame regionale voedselketen. De import van voedsel zou in de toekomst sterk verminderd moeten zijn en de agrarische sector zou zich binnen de regio idealiter moeten richten op een duurzame en seizoensgebonden voedselproductie. De landbouw past dan vruchtwisseling toe en gebruikt minder chemische bestrijdingsmiddelen. De regionale seizoensgebonden productie zou minder fossiele brandstof vergen voor de productie van voedsel, als ook minder voedselkilometers en minder verpakking, koeling en opslag. Het zeer lokaal telen van verse groenten zou ook het boodschappenverkeer met de auto moeten verminderen. Het voedsel wordt op efficiënte wijze de stad in getransporteerd naar centra waar regionaal voedsel wordt samengebracht en van waaruit klanten dan met schone en duurzame transportmiddelen worden bediend. De consument zelf produceert op bescheiden schaal voedsel en gooit minder (voedsel-)afval weg. Voedselafval wordt gecomposteerd en de nutriënten worden hergebruikt in plaatselijke land- en tuinbouw. Fosfaat wordt op grote schaal teruggewonnen en rioolslib wordt geschikt gemaakt voor bemesting. Hiermee wordt de voedselkringloop gesloten. Dat is dus het ideale plaatje en idealen hebben we nodig, want ze geven richting. Maar wij staan er momenteel nog ver van af.

### Perspectieven: 'Down to earth'

Volledige regionale voedselvoorziening is niet realistisch. De Amsterdamse regio biedt onvoldoende geschikte ruimte om haar bevolking dagelijks van het verlangde voedsel te voorzien. Dat was al zo in de middeleeuwen en dat is nu nog zo. We hebben het conventionele industriële voedselsysteem nodig om met steeds minder landbouw de groeiende wereldbevolking te voeden. Ook in Amsterdam zullen we daarvan deels afhankelijk blijven. Maar lokale voedselvoorziening heeft toegevoegde waarden: het vermindert de belasting op het grote systeem en maakt burgers bewust van de herkomst en kwaliteit van ons dagelijks voedsel en bevordert sociale cohesie – want als mensen samen eten krijgen ze een band en zijn ze meestal niet treurig, merkte iemand laatst op.

Zowel in de stad als op het platteland zijn er nieuwe belangengroepen die zich actief bezig houden met de toekomst van de landbouw. De stadse invalshoek biedt kansen voor duurzame innovaties in de agrarische sector: multifunctionele landbouw, specialisatie op hoogwaardige duurzame landbouwproducten, maatregelen om tegemoet te komen aan meer diervriendelijke productie en nieuwe vormen van stadslandbouw. Boeren weten inmiddels op directe manieren de stedelijke markt te vinden. Internet en de smartphone zijn hulpmiddelen bij het opzetten van lokale en regionale voedselnetwerken. Zo kunnen spontane voedselacties ontstaan, zoals onlangs het 'Power to the Pieper' –initiatief van een boer die in samenwerking met een stedelijk voedselnetwerk zijn overschotten niet meer doordraait, maar direct naar consumenten in de stad brengt. Gisteren nog op het land, vandaag op de Dam.

Wanneer we streven naar een duurzaam voedselsysteem is het de kunst om verbindingen te leggen tussen het conventionele grootschalige systeem en alternatieve kleinschalige systemen. Geen lokaal parochialisme want we leven in een wereld die nauw verbonden is met internationale ontwikkelingen. Producten uit lokale moestuinen kunnen inderdaad direct of indirect worden geleverd aan buurtbewoners, restaurants, groothandel, winkels en supermarkten. Maar het aanbod van de lokale producenten is moeilijk voorspelbaar. Analoog aan het energiesysteem waar men spreekt van 'smart grids', waarbij centrale en decentrale energievoorzieningen op slimme wijze



aan elkaar worden gekoppeld, kunnen het conventionele systeem en het alternatieve systeem elkaar wederzijds blijven aanvullen en zo bijdragen aan een constante en veilige voedselvoorziening.

Uiteindelijk zijn het vooral de vraag van de consument en het bewustzijn van burgers die sterk zullen bepalen in hoeverre het voedselsysteem zich duurzaam ontwikkelt. Gaat men voor goedkoop gemakvoedsel of voor gezond, eerlijk, vers en diervriendelijk voedsel? Een duurzaam voedselsysteem vraagt om samenwerking van lokale, regionale en centrale overheden met bedrijven, ngo's en netwerken van betrokken burgers en belangengroepen als partners, maar ook samenwerking tussen sectoren en lagen binnen de overheden zelf. Samenwerken lost problemen beter op dan ieder voor zich en draagt bij aan het zelfoplossend vermogen van de deelnemers, aan een beweging in de richting van een duurzaam en gezond voedselsysteem.

Het onderwerp voedsel dat maatschappelijk zo leeft stuit nog steeds op politieke terughoudendheid, vooral bij lagere overheden. Voedsel is markt en burger. Maar de burger is consument en wanneer deze teveel en ongezond eet is dat niet goed voor die burger en zijn omgeving en kost het de samenleving veel geld. Het percentage mensen met overgewicht in Amsterdam is zorgwekkend. Er ligt echter een taboe op het beïnvloeden van consumentengedrag. Maar zouden snoepautomaten in scholen niet gewoon verboden moeten worden? Net als dat het geval is bij alcohol en sigaretten? En als dat echt niet kan, zou de lokale overheid dan goede voorbeelden niet beter kunnen en moeten uitventen zonder dat het meteen een campagne wordt?

De politiek kan ontwikkeling van een duurzaam regionaal voedselsysteem helpen stimuleren. Iemand moet de kar trekken. Regionaal beleid kan helpen tekortkomingen van de markt te corrigeren en normen te stellen. Publieke en private middelen zijn nodig om daarvoor in het begin de kosten te dekken. In Engeland bewijzen experimenten met Trusts dat burgerorganisaties in de vorm van burger- of gemeenschapsondernemingen op eigen kracht publieke doelen kunnen realiseren. Het bijzondere van een dergelijk model is dat burgers niet in een afhankelijkheidsrelatie komen van welzijnsorganisaties of overheidssubsidie. Macht verschuift zo van gekozen naar niet gekozen lichamen, naar sturing van veraf naar sturing van

dichtbij. De rol van de overheid beperkt zich dan tot strategische interventies.

### Ten slotte

Wat kunnen we doen? Vaker zelf koken. Boodschappen doen op de boerenmarkt of via de VersVoko - consumenten die zelf producten inkopen bij lokale en duurzame producenten. Transparantie eisen in de keten. Minder vlees eten en meer van het seizoen, resten hergebruiken... "Deze dingen klinken misschien triviaal", schrijft Carolyn Steel, "maar ze zijn het niet." Bij voedsel draait alles om netwerken en samenwerking, om dingen die samen meer gewicht hebben dan de som der delen. Proeftuin Amsterdam bewees dat kleine gerichte acties een hefboomeffect kunnen hebben. Overheden in stad, regio en land kunnen daarbij een duwtje geven.

### Literatuur

Broekhof, Sanne (2010), *Building a Common Vision: from allotment garden to sustainable food system*. Wageningen: Wur.

Dienst Ruimtelijke Ordening & Stedelijke Werkgroep Grondstoffen (2012), *Amsterdamse Kringlopen in beeld*, Amsterdam: Dienst Ruimtelijke Ordening.

Houssaye, Felicia de la & Smit, Nina (2009), *Hoe gezond is het eetpatroon van de bewoners van buurt 5 in Slotermeer volgens de Schijf van vijf?*, Amsterdam: scriptieonderzoek HvA.

Kloppenborg, Jack Jr. et al. (1996), *Coming into the foodshed*. In: *Agriculture and Human Values* 13:3: 33-42.

Lang, Tim et al. (2009), *Food Policy: integrating health, environment and society*, Oxford: OUP.

Millstone, Erik and Lang, Tim (2008, 2nd ed.), *The Atlas of Food*. London: Earthscan.

Monaghan, Philip (2012), *Hard to Make, Hard to Break: How local Resilience Creates Sustainable Societies*, London: Earthscan.

Morgan, Kevin & Sonnino, Robert (2008), *The School Food Revolution: Public Food and the Challenge of Sustainable Development*, London: Earthscan.

Proeftuin Amsterdam (2010), *Naar een metropolitane voedselstrategie*. Amsterdam: Dienst Ruimtelijke Ordening.

Schendelen, Marijke van (2010), *Voedsel in de stad, Naar een metropolitane voedselstrategie*. In: *Geografie* jrg.19 nr 7, Utrecht: KNAG.

Steel, Carolyn, (2009), *Hungry City, How Food Shapes Our Lives*, London: Vintage Books.

Steel, Carolyn, (2010), Foodtopia, Naar een Regionale Voedsel Visie, Groningen: Dienst RO/EZ.

Steel, Carolyn, (2010), Sitopia, Toekomstplanning gezien vanuit voedsel. In: Plan Amsterdam 05, 2010, Amsterdam: Dienst Ruimtelijke Ordening.

Vermeulen, Pim, (2010), Voedsel en ruimtelijke ontwikkeling. In: Plan Amsterdam 05, 2010, Amsterdam: Dienst Ruimtelijke Ordening.

Vermeulen, Pim en Timmermans, Geert (2010), Proeftuin Amsterdam. In: Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening 05, 2010, Den Haag: Nirov.

# DE DIGITALE STAD



08

## DIGITALE STAD: NIEUWE MEDIA EN STEDELIJKE OPENBAARHEID

# 08

Martijn de Waal | The Public Matters

In Amsterdam zijn de stadsparken de afgelopen jaren steeds populairder geworden. Op zonnige dagen zijn ze stampvol met toeristen, joggende buurtbewoners, picknickende allochtone families, en jonge tweeverdieners met een 'pappa- of 'mammadag'. Zo populair zijn de parken dat ze zelfs 'uit hun voegen dreigen te barsten', meldt NRC Handelsblad in mei 2011. Dat komt deels door een nieuwe categorie parkbezoekers: de 'laptopnomaden'. Wifi, notebooks en mobiele telefoon maken het mogelijk om van het terras van het Blauwe Theehuis, Vertigo of Bakkerswinkel een tijdelijk kantoor te maken.<sup>1</sup> Dat is geen puur Amsterdams fenomeen. De Amerikaans-Japanse antropoloog Mimi Ito zag dezelfde praktijk ook in Tokyo, Londen en Los Angeles en bedacht zelfs een term voor de strategie van professionals uit de creatieve klasse die een prettige werkplek zoeken midden in de stedelijke openbaarheid: 'camping'.<sup>2</sup>

De opkomst van camping als stedelijke praktijk is een van de vele voorbeelden waaruit blijkt dat de opkomst van digitale en mobiele media de manier verandert waarop stedelingen hun stad gebruiken en ervaren. In dit artikel ga ik in op de vraag wat dit betekent voor de stedelijke openbaarheid. Daarmee bedoel ik die plekken of sferen in de stad waar stedelingen met uiteenlopende achtergronden elkaar tegen kunnen komen, kennis van elkaar kunnen nemen en onderling vertrouwen op kunnen bouwen en die daarmee een essentiële rol spelen in het voortbestaan van de stad als een 'moderne gemeenschap van vreemden'.<sup>3</sup> Komen er meer van dat soort plekken, en worden ze wellicht ook intensiever benut, zoals het voorbeeld van de Amsterdamse parken suggereert? Ontstaan er zo nieuwe typen bindingen tussen werkenden, buurtbewoners en bezoekers? Of gebeurt het tegenovergestelde? Al die verschillende groepen zijn weliswaar fysiek aanwezig op dezelfde plek; maar via hun mobiele netwerken onderhouden ze vooral bindingen met het eigen sociale netwerk. Past de opkomst van mobiele media zo misschien

juist eerder in een bredere ontwikkeling waarin de stedelijke openbaarheid geprivatiseerd wordt, en de stedelijke gemeenschap fragmenteert in een reeks sociale eilandjes?

Ik zal laten zien dat die vrees voor fragmentatie niet geheel onterecht is. Maar tegelijkertijd ontstaan er met de opkomst van digitale media ook nieuwe vormen van stedelijke openbaarheid. Dat gaat deels vanzelf, maar beleid van de overheid om juist die toepassingen van digitale media te versterken die daarin een rol spelen, kan een positief effect hebben. Daarbij liggen interventies en oplossingen niet zozeer in het sociale domein. Juist door ontwikkelingen en (beleids)maatregelen op het gebied van infrastructuur of werk kunnen nieuwe momenten van overlap tussen verschillende levenswerelden in de stad ontstaan.

Laten we eerst kijken naar de verschillende privatiseringstheorieën die de ronde doen over de opkomst van mobiele media. Verschillende onderzoekers hebben er de laatste jaren op gewezen dat de opkomst van mobiele media heeft geleid tot een toename van sociale binding binnen de eigen groep, en dat er minder spontane, terloopse contacten worden gelegd met toevallige voorbijgangers en mensen buiten de eigen sociale groep.<sup>4</sup> Dankzij de mobiele telefoon ontstaat een 'full time intimate sphere', concludeerde bijvoorbeeld de Japanse onderzoekster Matsuda in een onderzoek naar het telefoongebruik van Japanse tieners. Die hebben dankzij hun mobieltje het gevoel dat ze hun vrienden altijd met zich mee dragen, en dat zij hen overal in de stad op kunnen roepen. Hun leven speelt zich voor een deel af in een 'telecocoön': ook al ben je op een van de drukste plekken in de stad, je kunt je met dank aan de mobiele telefoon gemakkelijk terugtrekken in je eigen 'capsule.' Dat blijft niet zonder gevolgen voor de manier waarop de Japanse tieners uit het onderzoek van Matsuda de openbare ruimtes in hun stad ervaren. Ze zien die niet zozeer als een plek waar ze bekenden en

<sup>1</sup> Karel Berkhout, Liesbet Hulshof 'De stadsparken barsten uit hun voegen' in: NRC Handelsblad 6 mei 2011.

<sup>2</sup> M. Ito, D. Okabe, en K. Anderson, 'Portable Objects in Three Global Cities' (University of Southern California, 2007).

<sup>3</sup> Zie R. Boomkens, Een drempelwereld : moderne ervaring en stedelijke openbaarheid (Rotterdam: NAI Uitgevers, 1998).

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld R. Ling, NewTech NewTies (Cambridge, MA: MIT Press, 2009).

onbekenden toevallig tegen kunnen komen of nieuwe contacten op kunnen doen. Eerder ervaren ze de hele stad als een extensie van hun privé-domein, waar met de mobiele telefoon afspraken met vrienden worden gearrangeerd.<sup>5</sup>

Onderzoekers Aguiton en Smoreda van Orange Labs – gelieerd aan een Franse telefoon-maatschappij – waarschuwen dat dergelijke ontwikkelingen zich in de toekomst nog scherper af kunnen tekenen. Zij beschrijven de opkomst van softwaretoepassingen die gebruikers – bijvoorbeeld via een app op hun smartphone – plekken in de stad aanraden, gebaseerd op een profiel dat diezelfde software van hen maakt op basis van de plekken die ze eerder hebben bezocht. In de telecomindustrie worden dergelijke toepassingen wel ‘discovery’-diensten genoemd. Aguiton en Smoreda vragen zich echter af ze wel echt tot nieuwe ‘ontdekkingen’ leiden, dat wil zeggen tot contacten en bindingen buiten de eigen groep. Zij vrezen dat het omgekeerde waarschijnlijker is: ‘If the majority of individuals look for places crowded with people similar in age, education, taste, sexual preferences, etc., providing this information can intensify the segregation tendency and, in the long run, contribute to a kind of “ghettoization” of the urban space.’<sup>6</sup>

Deze ‘parochialisering’ van de stad kan nog verder versterkt worden door een bredere trend waarin digitale technologieën ook buiten het sociale domein worden ontwikkeld. In hun boek *Splintering Urbanism* stellen Stephen Graham en Simon Marvin dat stedelijke infrastructuur meer en meer wordt ontwikkeld vanuit een neoliberale benadering. Dat wil zeggen: infrastructuur is geen gemeenschappelijk netwerk meer waarop alle burgers op basis van gelijkheid worden aangesloten, maar eerder een commerciële dienst, waarbij individuele consumenten per gebruikte eenheid worden afgerekend. Juist digitale technologieën maken dat mogelijk. Denk bijvoorbeeld aan plannen voor een kilometerheffing of het instellen van een ‘congestion zone’ waarbij gebruik van de infrastructuur wordt geregistreerd door camera’s of boordcomputers en er per kilometer of per uur betaald moet worden.

In sommige gevallen kan de beprijzing zelfs dynamisch worden aangepast. Hoe drukker het dreigt te worden op de snelweg, hoe hoger de tol, waardoor het verkeer nooit daadwerkelijk tot stilstand komt.<sup>7</sup>

De kritiek van Graham en Marvin op deze ontwikkeling is dat zij ongelijkheid in de hand werkt en een onderscheid creëert tussen verschillende typen burgers. Wie rijk is, kan altijd hard doorrijden; wie arm is moet in de rij of de file staan. Daar zou je aan toe kunnen voegen dat dergelijke ontwikkelingen op de lange termijn ook het voortbestaan van de stedelijke openbaarheid ondermijnen. Die bestaat immers uit plekken die door alle – of ten minste uiteenlopende – burgers bezocht worden. Wanneer de stedelijke infrastructuur wordt uitgevent als een verzameling diensten gericht op verschillende klantengroepen, kan het voortbestaan van zulke gemeenschappelijke ontmoetingsplekken gevaar lopen. Graham spreekt zelfs van ‘software sorted geographies’: een laag van software deelt burgers in in verschillende doelgroepen en draagt bij aan een ruimtelijke uitsortering van verschillende groepen stedelingen.<sup>8</sup>

Al deze kritieken moeten we serieus nemen. Maar tegelijkertijd maken mobiele en digitale media het ook mogelijk om op nieuwe manieren overlap te creëren tussen stedelingen met uiteenlopende achtergronden, of zelfs om nieuwe typen stedelijke publieken te organiseren. Laten we daarvoor nog eens goed kijken hoe de stedelijke openbaarheid functioneert. De essentie van de stedelijke openbaarheid is dat er (vaak kortstondige en toevallige) ontmoetingen tot stand komen tussen stedelingen. Het gaat doorgaans om triviale activiteiten: een kort praatje bij de bakker, elkaar geregeld tegenkomen op straat, van een afstandje naar elkaar kijken op een terras. Het is uit de optelsom van al die ontmoetingen, stelde Jane Jacobs al in de jaren vijftig van de vorige eeuw, dat vertrouwen tussen stedelingen ontstaat.<sup>9</sup> Daar moeten we ook niet te veel van verwachten: al die kortstondige verbindingen leiden niet zozeer tot het ontstaan van een hechte lokale gemeenschap, maar eerder tot een gevoel van wederzijdse (h)erkenning dat het leven in de stad mogelijk maakt.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> M. Matsuda, ‘Mobile Communication and Selective Sociality,’ in *Personal, Portable, Pedestrian: Mobile Phones in Japanese Life*, ed. M. Ito, D. Okabe, en M. Matsuda (Cambridge, MA: MIT Press, 2006).

<sup>6</sup> D. C. Christophe Aguiton, & Zbigniew Smoreda, ‘Living Maps. New data, new uses, new problems,’ in *Engaging Data* (Cambridge MA: Senseable City Lab, 2009).

<sup>7</sup> S. Graham en S. Marvin, *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition* (London; New York: Routledge, 2001).

<sup>8</sup> S. Graham, ‘Software-Sorted Geographies.’ in: *Progress in Human Geography* 29, no. 5 (2005).

<sup>9</sup> J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities* (London: Pimlico, 2000 [1961]).

<sup>10</sup> Zie ook M. Hajer en A. Reijndorp, *Op zoek naar nieuw publiek domein* (Rotterdam: NAi Publishers, 2001).

De crux is dat die bindingen niet ontstaan omdat de gebruikers van die stedelijke openbaarheid daar nu per se komen om vertrouwen op te bouwen of elkaar te ontmoeten. Ieder komt er met zijn eigen doel: de een om een brood te kopen, een ander om een kopje koffie te drinken. Stedelijke openbaarheid ontstaat zo eerder als bijproduct van al die individuele handelingen.<sup>11</sup> Omdat in de fysieke programmering van de stad verschillende functies ruimtelijk met elkaar zijn verweven, komen al die verschillende stedelingen elkaar zo nu en dan tegen. Met andere woorden de stad is een 'verzameling brandpunten van interactie'<sup>12</sup>; ze is een complex systeem waarin vraag en aanbod op allerlei terreinen (handel, informatie, levenswijzen) elkaar via allerlei geïnstitutionaliseerde en gelokaliseerde praktijken weten te vinden. En doordat die praktijken elkaar deels ruimtelijk overlappen, ontstaat er zoiets als de stedelijke openbaarheid, plekken waar allerlei verbindingen tussen verschillende stedelingen kunnen ontstaan.<sup>13</sup> Hierboven zagen we dat de opkomst van digitale media er toe kan leiden dat dergelijke ruimtelijke overlap minder vaak tot stand komt. Dat kan weer leiden tot een afname aan terloopse bindingen tussen stedelingen. Op de lange termijn kan dit zelfs het vertrouwen en de wederzijdse erkenning van verschillen tussen stedelingen ondermijnen.

We zien ook een tegenbeweging. Kunstenaars en beleidsmakers proberen dan juist door middel van digitale media de onderlinge bindingen tussen stedelingen te verstevigen. Stadsdelen richten platforms op voor ontmoetingen met en tussen haar burgers. Kunstenaars werken aan digitale kaarten waaraan buurtbewoners hun herinneringen aan fysieke plekken kunnen toevoegen.<sup>14</sup> Bezoekers en andere bewoners kunnen die dan – bijvoorbeeld met een smartphone-app – op de betreffende locaties weer opvragen. Lily Shirvanev hoopt dat dergelijke digitale mediaprojecten die de verschillende perspectieven van stedelingen koppelen aan fysieke locaties bij kunnen dragen aan wat zij 'social viscosity' noemt:

This viscosity of space is perceived as a bond that may exist not only between people with established relationships who can find each

other 'on the street' in a mobile context, but also between strangers, thereby inspiring a new community and, possibly, creating the potential for a more democratized public space.<sup>15</sup>

Het zijn over het algemeen sympathieke projecten, en interessante experimenten. Evenwel, veel van dergelijke virtuele ontmoetingsplaatsen voor buurtbewoners blijven angstvallig leeg. Het is dan ook de vraag of zij niet deels gebaseerd zijn op een denkfout, en doel en middel met elkaar verwarren. Immers: stedelingen komen meestal niet naar de stedelijke openbaarheid met het doel vreemdelingen te ontmoeten. Ze komen er omdat ze er iets anders zoeken. En daarbij is het nu eenmaal onvermijdelijk om contact te leggen met andere stedelingen. Op soortgelijke wijze zullen ook niet alle stedelingen via een digitale media-app actief uit zichzelf op zoek gaan naar de perspectieven van hun buurtgenoten met andere achtergronden. Onderzoek naar digitale buurtmedia als mailinglists bevestigt dat vermoeden. Deze mailinglists kunnen de onderlinge bindingen in een wijk wel degelijk verstevigen, net zoals het door Jacobs beschreven alledaagse leven in de stadstraat dat kan. Maar dat is meestal niet het doel van de gebruikers. Ze gebruiken dergelijke media vooral om contact te onderhouden met 'soortgenoten' in de wijk. Of om een antwoord te vinden op praktische problemen, zoals het vinden van een oppas.<sup>16</sup> Opnieuw geldt dat juist uit dergelijke alledaagse handelingen een moment van overlap tussen verschillende leefwerelden kan ontstaan. In opkomende wijken in de Nederlandse grote steden draagt bijvoorbeeld een website als Zoekoppas.nl - waar jonge autochtone ouders stuiten op Marokkaanse meisjes uit de buurt die zich aanbieden als oppas - mogelijk meer bij aan de sociale cohesie dan een virtuele ontmoetingsplaats van het stadsdeel. Voor een deel zien we hier het 'zelfoplossend vermogen' van de stad: opnieuw zorgt de afstemming van vraag en aanbod - maar nu via digitale media - voor nieuwe vormen van overlap tussen verschillende groepen stedelingen. Evenwel is het de vraag of dergelijke mechanismes voldoende tegenwicht kunnen bieden voor de opkomst van Grahams 'software sorting geographies'. Die ontwikkeling vereist

<sup>11</sup> Zie ook Boomkens, Een drempelwereld : moderne ervaring en stedelijke openbaarheid. In dat boek zet Boomkens uiteen hoe ook op de Parijse boulevards van de negentiende eeuw de modern stedelijke openbaarheid ontstond als bijproduct van de modernisering van Haussmann, die waren ingegeven door militaire, economische en hygiënische motieven.

<sup>12</sup> Van Engelsdorp Gastelaars en D. Hamers, De Nieuwe stad. Stedelijke centra als brandpunten van interactie (Rotterdam: Nai Uitgevers, 2006).

<sup>13</sup> Zie ook S. Johnson, Interface Culture (San Francisco: HarperEdge, 1997).

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld een project als Cyburg in het Amsterdamse stadsdeel Zeeburg. Een oervoorbeeld van een kunstproject dat uitgaat van 'geo-annotatie' is Urban Tapestries van Proboscis.

<sup>15</sup> L. Shirvanev, 'Locative Viscosity: Traces Of Social Histories In Public Space', Leonardo Electronic Almanac 14, no. 3 (2006), [http://leomanac.org/journal/vol\\_14/lea\\_v14\\_n03-04/toc.asp](http://leomanac.org/journal/vol_14/lea_v14_n03-04/toc.asp).

<sup>16</sup> K. Hampton en B. Wellman, 'Neighboring in Netville: How the Internet Supports Community and Social Capital in a Wired Suburb' in: City & Community 2, no. 3 (2003).



dan ook zeker beleidsaandacht. Dat zou op twee manieren kunnen. De eerste manier bouwt voort op de door Graham en Marvin gesignaleerde ontwikkelingen. Zij beschrijven hoe de affordance van digitale technologieën om individueel gebruik van infrastructuur te registreren in dienst wordt gesteld van een neoliberaal economisch model. Maar diezelfde technologieën kunnen ook gebruikt worden om allerlei (infrastructurele) middelen juist weer in collectief beheer te nemen. Ze maken het ook mogelijk om bijvoorbeeld privébezit als een auto open te stellen voor gebruik van buurtgenoten.<sup>17</sup> Digitale technologieën maken het gemakkelijk ritten te registreren, reserveringen te maken, onderling af te rekenen, en kunnen ook zorgdragen voor een reputatiesysteem dat zichtbaar maakt wie wat heeft bijgedragen aan het gezamenlijke doel. Uit het gemeenschappelijk gebruik kan zo een tijdelijk publiek ontstaan van buurtgenoten dat gezamenlijk verantwoordelijk is voor het beheer van de auto, en dat publiek verenigt mogelijk weer stedelingen van verschillende achtergronden. Dergelijke systemen - gebaseerd op het principe van de commons - staan op dit moment in de kinderschoenen, en verdienen beleidsmatige aandacht en ondersteuning.<sup>18</sup>

Een tweede beleidsmatige strategie brengt ons terug bij de Amsterdamse parken en de nieuwe ruimtelijke praktijken als 'camping' die we daar tegenkomen. Dit voorbeeld laat zien dat digitale media er ook toe kunnen leiden dat verschillende groepen stedelingen dezelfde ruimtes gebruiken. Juist dankzij het gebruik van digitale media kunnen uiteenlopende groepen stedelingen zich een ruimte eigen maken. Met andere woorden: digitale media fungeren als 'territory device'<sup>19</sup>, ze maken het mogelijk ruimtes op een nieuwe manier te 'programmeren' – een café wordt voor de ene bezoeker een kantoor, voor een andere even een privé-huiskamer, enzovoorts. Dat biedt – ondanks de 'telecocoons' waarin de bezoekers zich zo nu en dan terug kunnen trekken – mogelijkheid om nieuwe vormen van tijdelijke overlap tussen die verschillende groepen tot stand te brengen.

Andersom geldt ook: mobiele media leiden tot nieuwe ruimtelijke praktijken, en door die praktijken op specifieke plekken in de stad te faciliteren is het mogelijk nieuwe vormen van stedelijke openbaarheid in het leven te roepen. Bijvoorbeeld door aantrekkelijke 'kampeerplekken' voor laptopnomaden te creëren op plekken waar ook andere groepen stedelingen komen.

Maar pas op: dit betekent niet dat de hele stad in het teken gesteld moet worden van de cappuccino-stedelijkheid van de creatieve klasse. Het gaat er juist om verschillende typen stedelijkheid die verschillende groepen stedelingen aanspreekt bij elkaar te brengen. Daarbij geldt opnieuw: het doel van een dergelijk ruimtelijk ontwerp is niet ontmoeting als doel op zich. Het doel is plekken te creëren waar voor verschillende groepen stedelingen iets te halen valt. Dat is niet eenvoudig, en daarvoor is allereerst meer onderzoek nodig naar veranderende ruimtelijke praktijken van verschillende groepen stedelingen onder invloed van mobiele media. Maar het verhaal van de Amsterdamse parken laat zien dat er ook in de eenentwintigste-eeuwse netwerkstad wel degelijk een toekomst is voor een dergelijke invulling van de stedelijke openbaarheid.

Dit artikel bouwt voort op het promotie-onderzoek *De stad als interface; Nieuwe Media en Stedelijke Openbaarheid* waarmee Martijn de Waal in januari 2012 promoveerde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Een handelseditie verschijnt begin 2013 bij NAi Uitgevers.

#### Literatuur:

- Boomkens, R. *Een drempelwereld : moderne ervaring en stedelijke openbaarheid*. Rotterdam: NAi Uitgevers, 1998.
- Christophe Aguiton, D. C., & Zbigniew Smoreda. 'Living Maps. New data, new uses, new problems' In *Engaging Data*. Cambridge MA: Senseable City Lab, 2009.
- Engelsdorp Gastelaars, v., en D. Hamers. *De Nieuwe stad Stedelijke centra als brandpunten van interactie*. Rotterdam: Nai Uitgevers, 2006.
- Graham, S. 'Software-Sorted Geographies' in: *Progress in Human Geography* 29, no. 5 (2005): 562-80.
- Graham, S., en S. Marvin. *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London ; New York: Routledge, 2001.
- Hajer, M., en A. Reijndorp. *Op zoek naar nieuw publiek domein*. Rotterdam: NAi Publishers, 2001.
- Hampton, K., en B. Wellman. 'Neighboring in Netville: How the Internet Supports Community and Social Capital in a Wired Suburb' in: *City & Community* 2, no. 3 (2003): 277-311.
- Ito, M., D. Okabe, en K. Anderson. 'Portable Objects in Three Global Cities': University of Southern California, 2007.
- Ito, M., D. Okabe, en M. Matsuda. *Personal*,

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld <http://www.mywheels.nl/>

<sup>18</sup> Voor meer over digitale media, openbaarheid en de commons zie M. de Lange en M. de Waal, 'Ownership in de hybride stad,' (Amsterdam: Virtueel Platform, 2011). <http://www.themobilecity.nl/2012/02/15/panel-future-cities-designing-for-ownership-sep-14-picnic-amsterdam/>

<sup>19</sup> M. Ito, D. Okabe, en M. Matsuda, *Personal, Portable, Pedestrian: Mobile Phones in Japanese Life*. (Cambridge, MA: MIT Press, 2006).

Portable, Pedestrian: Mobile Phones in Japanese Life. . Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

Jacobs, J. The Death and Life of Great American Cities. London: Pimlico, 2000 [1961].

Johnson, S. Interface Culture. San Francisco: HarperEdge, 1997.

Lange, M. d., en d. M. Waal. 'Ownership in de hybride stad'. Amsterdam: Virtueel Platform, 2011.

Ling, R. New Tech New Ties. Cambridge, MA: MIT Press, 2009.

Matsuda, M. 'Mobile Communication and Selective Sociality' In Personal, Portable, Pedestrian: Mobile Phones in Japanese Life. , edited by M. Ito, D. Okabe en M. Matsuda. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

Shirvanee, L. 'Locative Viscosity: Traces Of Social Histories In Public Space.' Leonardo Electronic Almanac, no. 3 (2006), [http://leoalmanac.org/journal/vol\\_14/lea\\_v14\\_n03-04/toc.asp](http://leoalmanac.org/journal/vol_14/lea_v14_n03-04/toc.asp).

## DIGITALE MEDIA ONDERSTEUNEN ZELFOPLOSSEND VERMOGEN

# 08

Bert Mulder | Mandorla Consultancy

ICT kan het zelfoplossend vermogen van de stad versterken. Daarvoor zijn nieuwe toepassingen nodig voor intensieve gemeenschapsprocessen op het niveau van de samenleving. Maar terwijl internet en sociale media onvervreemdbaar deel van ons persoonlijk leven zijn geworden, is er voor de brede en structurele toepassing van digitale media in steden nauwelijks tot geen aandacht.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur wil een visie op de stad ontwikkelen zodat die stad kan voldoen aan de opgaven waarvoor zij staat. Daarbij kan, naast beleidsmakers, gebruik gemaakt worden van het zelfoplossend vermogen van de samenleving, als een autonome 'veranderkracht' die de stad zonder overheidskracht doet functioneren. Waar dat zelfoplossend vermogen faalt is overheidsbemoediging nodig. In die context wordt de vraag gesteld in welke mate het gebruik van ICT het zelfoplossend vermogen van de stad kan versterken.

Het antwoord op die vraag is tegelijkertijd eenvoudig en complex. Het eenvoudige antwoord is dat digitale media de komende decennia zeker een rol zullen spelen in het versterken van het zelfoplossend vermogen van de stad. Hoe en in welke mate dat zal gebeuren hangt af van drie bepalende factoren: (1) wat we verstaan onder 'het zelfoplossend vermogen van de stad', (2) of digitale media zich in die richting zullen ontwikkelen en (3) welke ambitie we hebben om de specifieke digitale toepassingen daarvoor te ontwikkelen. De vraag is een ontwikkelingsvraag: zowel de maatschappelijke processen als de digitale mogelijkheden waar we over spreken zijn nog niet voorhanden.

### Zelfoplossend vermogen

De eerste bepalende factor wordt gevormd door wat we verstaan onder 'zelfoplossend vermogen' en welke noodzaak er is die ook werkelijk aan te spreken. De raad verwijst in zijn notitie op het mogelijk falen van het zelfoplossend vermogen

van de stad door een gebrek aan verbindingen tussen beleidskolommen of het niet in samenhang beschouwen van problemen. Ze ziet een mogelijke oplossing in het verbinden van opgaven en beleidskolommen en opgaven en beleidssectoren. Opmerkelijk daarbij is dat het gebrek aan zelfoplossend vermogen van de stad wordt beschreven in termen van een deficiet van het beleidsapparaat en minder als een vermogen eigen aan en aanwezig in de samenleving, buiten het beleidsapparaat. Het doet denken aan de huidige invulling van 'participatie' als een beperkte vorm van deelname aan processen, die voor het overige door professionals worden beheerd en beheerd. Die beperkte visie op participatie zou echter kunnen veranderen.

De noodzaak om wezenlijk te kijken naar het zelfoplossend vermogen van de stad ontstaat wanneer de beleids- en uitvoerende kracht van de overheid afneemt in kracht en kwaliteit. In 'De grote uittocht', een scenariostudie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uit 2009, wordt de verwachting beschreven dat over tien jaar de omvang van de overheid meer dan 50% zal afnemen – deels door vergrijzing en de pensionering van de babyboom generatie (-30%) en deels door ontgroening en de verminderde instroom van jonge professionals (-40%). Los van de juistheid van de exacte cijfers schetst dit scenario het beeld van een overheid die wezenlijk anders zal moeten functioneren dan vandaag, willen we de kwaliteit van de samenleving handhaven. De cijfers betreffen niet alleen de overheid zelf, maar sectoren die minder aantrekkelijk zijn voor jonge professionals, zoals zorg en mogelijk onderwijs. Een aanzienlijk kleinere overheid is genoodzaakt het zelfoplossend vermogen van de samenleving intensiever aan te spreken en burgers ook werkelijk structureler en breder te betrekken bij de uitdagingen van hun stad. Het scenario schetst een dringende situatie waarin het zelfoplossend vermogen van de stad dieper ontwikkeld en

aangesproken zal moeten worden. Het schetst ook een situatie waarin we beperkte tijd hebben om werkende oplossingen te ontwikkelen.

Er zijn regelmatig projecten die pogen de samenleving breder te betrekken bij reële en meer omvangrijke besluitvormingsprocessen. Recent zijn er in verschillende steden 'stadslabs' ontstaan die burgers meer of minder intensief mede vorm laten geven aan oplossingen voor de stad. Maar deze beperken zich vaak tot een enkel project of zijn van korte duur. Bredere en structurelere benaderingen zijn onder meer ontwikkeld en getest in Seattle (het Neighbourhood Planning Project in de negentiger jaren met recente updates), in Japan (waar sinds de '60-er jaren Machizukuri zich ontwikkelde) en in Emmen (waar de integrale aanpak die Emmen Revisited de laatste tien succesvol ontwikkelde nu verbreed wordt naar vijfendertig wijken en dorpen). Daarin is sprake van meerjarige en structurele samenwerking tussen gelijkwaardige partners in een integraal proces dat toekomst van een gemeenschap ontwerpt en ontwikkelt. Dergelijke processen hebben jaren nodig om zich te ontwikkelen. Het betekent dat we relatief weinig ervaring hebben met de genetwerkte structuur van dergelijke processen om al duidelijke uitspraken te kunnen doen.

Om werkelijk adequaat antwoord te kunnen geven op de vraag of en op welke wijze digitale media een bijdrage kunnen leveren is een uitgewerkte visie op 'zelfoplossend vermogen' noodzakelijk. Voor de eenvoudige processen zijn er toepassingen denkbaar (zoals e-petities, het verbinden van vraag en aanbod in wijken of kleine zorggemeenschappen), voor het structureel ondersteunen van de hiervoor geschetste intensieve gemeenschapsprocessen spreken we over de brede en structurele toepassing van digitale media in complexe processen van beleidsontwikkeling, besluitvorming en uitvoering. Daarvoor zijn nieuwe toepassingen nodig.

### Digitale media

De tweede bepalende factor ligt in mogelijkheden van digitale media om het zelfoplossend vermogen van de stad te versterken. Het makkelijke antwoord is dat we mogen aannemen dat de mogelijkheden van digitale media zullen toenemen. Na de huidige periode zal de sterke focus op het verbinden van mensen (web 2.0) verschuiven naar het verbinden van kennis (web 3.0, het semantische web).

Het structureel ontsluiten van kennis zou een goede bijdrage kunnen vormen voor gezamenlijke deliberatie en besluitvorming.

Terwijl LinkedIn, Facebook en Twitter een dagelijkse gegeven vormen is dat nog ver verwijderd van het structureel stimuleren van het zelfoplossend vermogen van de stad. Van de toepassingen die het laatste decennium ontwikkeld werden, waarvan sommige succesvol, heeft geen daarvan geleid tot de structurele inzet van digitale media in beleidsontwikkeling en -uitvoering. E-petities is daarvan één van de meer zichtbare, maar de werkelijke bijdrage daarvan aan het beleidsproces is beperkt. In haar rapport "In gesprek of verkeerd verbonden" (april 2012) laat de Raad voor Openbaar Bestuur een gemengd beeld zien waarin sociale media zowel kansen als risico's in zich bergen voor een representatieve democratie.

Mochten we met 'zelfoplossend vermogen' streven naar het structureel ondersteunen van bredere en integrale besluitvorming over de toekomst van wijk of dorp door burgers, dan zijn daar op dit moment geen goede digitale toepassingen voor beschikbaar. Om dergelijke processen in de samenleving structureel te kunnen ondersteunen zouden digitale media een bijdrage moeten kunnen leveren aan participatie, informatievoorziening, meningsvorming en besluitvorming. Die bijdrage is voor geen van die thema's vanzelfsprekend, zoals de volgende voorbeelden laten zien.

**Participatie** - De interesse van burgers om te participeren en de bereidheid dat ook werkelijk te doen lijkt essentieel om het zelfoplossend vermogen van de samenleving vorm te geven. Maar hoe operationaliseren we 'participatie' en 'betrokkenheid'? In het digitale domein heeft participatie een eigen dynamiek wanneer de deelname aan online gemeenschappen gekenmerkt wordt door de 'participation inequality': rond 1% van de gebruikers draagt actief materiaal bij, 9% levert commentaar en 90% van de gebruikers kijkt en leest. In die situatie wordt de betekenis van online systemen (zoals Youtube, Flickr of Wikipedia) gegenereerd door een relatief kleine groep mensen. Datzelfde geldt misschien wel voor politieke participatie: 3% van de bevolking is lid van een politieke partij, en een derde daarvan heeft bestuurlijke functies. Hoeveel burgers moeten participeren in welke activiteiten voordat we willen spreken van succes? Als we niet weten welke dynamiek het gebruik van digitale media bepaalt

kunnen we moeilijk ambities rond de effectiviteit ervan formuleren.

Ook het online faciliteren van lokale dienstverlening blijkt een uitdaging. Er zijn de laatste jaren in Nederland rond de driehonderd websites met die doelstelling ontwikkeld. Op de meeste daarvan is nauwelijks enige activiteit waar te nemen, en het is merkwaardig dat het aanbod van diensten de vraag ernaar vaak overtreft. De succesvolle sites worden gedragen door goede organisaties of groepen vrijwilligers die het proces in wijk of dorp actief stimuleren. Online participeren lijkt te worden gedragen door fysieke sociale processen.

**Informatie** - We kunnen de behoefte aan verbetering in een samenleving alleen vaststellen wanneer we goed geïnformeerd zijn. De huidige informatievoorziening ondersteunt het zelfoplossend vermogen van een stad nauwelijks. Om te weten waar behoefte is aan hulp of extra inzet van mensen of waar een bijdrage geleverd kan worden moeten we geïnformeerd zijn. Goede informatie toont de kwaliteit van gezondheid, werk, ontwikkeling, inkomen en veiligheid in de eigen lokale omgeving. Het wel of niet kunnen beschikken over basisinformatie creëert op dit moment een belangrijk onderscheid tussen professionals en burgers. Om het zelfoplossend vermogen van de stad te ontwikkelen zou de basisinformatie over de kwaliteit van leven ervan niet alleen breder toegankelijk moeten zijn, maar ook in een vorm die betekenisvol is voor de verschillende gebruikers.

**Mening- en besluitvorming** - om samen oplossingen te genereren moet het mogelijk zijn om een onderwerp op de agenda te plaatsen, samen te overleggen, oplossingen verder te ontwikkelen, besluiten te nemen en het uitvoeren daarvan te volgen. In gedistribueerde netwerken zoals wijken en dorpen worden dergelijke processen niet alleen makkelijker als ze digitaal ondersteund worden, het maakt ze zichtbaar en kan de deelnemers verbinden rond een gezamenlijk doel. De laatste twee decennia hebben dergelijke systemen zich ontwikkeld in de beperkte omvang van group decision room systemen (GDRS), maar zijn niet ontwikkeld op de schaal van de samenleving. Ook hier zijn er geen voor de hand liggende oplossingen beschikbaar.

Deze korte voorbeelden maken duidelijk dat het ondersteunen van het zelfoplossend vermogen van de stad met digitale media niet vanzelfsprekend is en dat, wanneer we dat zouden willen stimuleren, ontwerp en ontwikkeling nodig zijn.

### Participatieve sturing

Het is natuurlijk mogelijk een beeld te schetsen waarin het zelfoplossend vermogen van de stad zich ontwikkelt en participatieve sturing een nieuwe balans creëert tussen overheid en burger. Maar die nieuwe balans wordt in gelijke mate gedragen door zowel een sociale en maatschappelijke context (de bereidheid en het vermogen van burgers om bij te dragen aan oplossingen) als door zijn faciliterende infrastructuur (het verschaffen van goede informatie, kennis, analysegereedschappen, samenwerking en besluitvorming). ICT levert daarin als katalysator een strategische bijdrage: betere informatievoorziening en samenwerking op een manier die een 'level playing field' creëert, zodanig dat professionals en leken in nieuwe netwerken samen betere oplossingen kunnen vormen. Maar dat alles is slechts een aspect. Participatieve sturing vereist een culturomslag voor alle betrokkenen: waar burgers een actievere rol nemen staan ambtenaren die voor een deel af. Waar burgers een oplossing creëren gebruiken zij de waarden en normen van burgers, en niet die van professionals. Waar burgers een oplossing realiseren gebeurt dat door een informeel proces en niet aan de hand van protocollen. ICT is noodzakelijk, maar tegelijkertijd faciliteert zij die ontwikkeling slechts.

### Ontwikkelen

Die situatie schetst het dilemma: de situatie is urgent, digitale media kunnen een bijdrage leveren maar die mogelijkheden zullen moeten worden ontwikkeld. De derde bepalende factor is onze ambitie om die mogelijkheden te realiseren.

De vraag van de raad is naar mogelijke bemoeienis van de overheid. Een decennium geleden heeft actief overheidsbeleid bijgedragen aan de ontwikkeling van digitale media in maatschappelijke contexten: er zijn veel projecten gestart waarin ICT is gebruikt om in wijken en dorpen sociale processen te faciliteren. Zo bestaan er nog 350 van de oorspronkelijke 700 digitale trapveldjes en zijn er meer dan 1000 wijken online actief. Maar de laatste kabinetten hebben nauwelijks of geen beleid ontwikkeld, en voor e-participatie is er pas enkele jaren weer beperkte

aandacht. De incidentele projecten zijn slechts nu en dan succesvol, en er zijn geen toepassingen die breed en succesvol gebruikt worden. De enkele bedrijven en individuen die zich op het onderwerp specialiseren blijven actief, maar zonder aandacht van de overheid en in een klimaat van bezuinigingen lijkt er geen vooruitgang in het ontwikkelen van digitale media voor dit doel.

Voor het structureel stimuleren en ondersteunen van het zelfoplossend vermogen van de stad zijn nieuwe ontwikkelingen nodig en bemoeienis van de overheid daarbij lijkt onontbeerlijk. De laatste decennia (het publieke internet is nu 18 jaar oud) hebben we voortdurend gesproken over de mogelijkheden van digitale media voor participatie en democratie. Maar terwijl internet en sociale media een onvervreemdbaar deel van ons persoonlijk leven zijn geworden, is er voor de brede en structurele toepassing van digitale media op het niveau van het oplossend vermogen van de stad nauwelijks tot geen aandacht.

### **Conclusie**

Het antwoord op de vraag van de raad luidt: de stad wordt een 'digitale stad' en digitale media kunnen een wezenlijke bijdrage leveren aan het versterken van het zelfoplossend vermogen van de stad, de inzet daarvan is noodzakelijk, evenals bemoeienis van de overheid om tot die oplossingen te komen. De tijd om te komen tot werkende oplossingen is kort.



# BESTUURLIJKE VERBINDINGEN



09

## EEN LICHTE KIJK OP DE STURING VAN DE STAD

# 09

Frans Soeterbroek | De Ruimtemaker

*“In alle toonaarden en van alle kanten klinkt de roep om verandering. De wereld is niet goed genoeg. Het moet allemaal beter. Maar stel dat we de wereld niet eens hebben gezien, dat we maar wat lopen te suffen?”*

Hans Aarsman in ‘De Fotodetective’

### Inleiding

Dit essay gaat over bestuurlijke lichtheid als sleutel voor het benutten van de kracht van de stad. Het is geschreven in opdracht van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) die een advies voorbereidt over de toekomst van de stad. Daarin staat de vraag centraal in hoeverre de overheid kan vertrouwen op het zelfoplossend vermogen van de stad en waar ze dan nog wel op moet sturen. De raad veronderstelt dat de grote opgaven voor de toekomst van de stad alleen kunnen worden gerealiseerd door krachtige verbindingen te leggen tussen probleemvelden en tussen verkokerde werelden.

Het concept van bestuurlijke lichtheid zal hieronder worden toegepast op die twee centrale begrippen. Hoe pak je de opgaven voor de stad met enige lichtheid aan en hoe leg je verbindingen zonder dat het escaleert in veel complexiteit, hoge afstemmingskosten en traagheid?

Met het oog op deze vragen heb ik gesproken met drie wethouders ruimtelijke ordening en wonen van steden in de Noordvleugel van de Randstad. Het betreft Gilbert Isabella in Utrecht, Adri Duivesteyn in Almere en Maarten van Poelgeest in Amsterdam. Bestuurders waarvan ik wist dat ze wel iets hebben met het thema zelfsturend vermogen van de stad. De resultaten van die gesprekken zijn in het essay verwerkt in de vorm van analyses, voorbeelden en citaten.

### 1. Het geluk van de stadsbewoner

Het gaat goed met de Nederlandse steden. Kijk eens hoe hoog de stadsbewoners scoren op

levensgeluk, welvaart, veilige leefomgeving en arbeidsparticipatie. En zie hoe goed we de stad met elkaar op orde hebben. Zo goed zelfs dat we ons soms zorgen maken of er wel voldoende plekken in de stad zijn waar het wat rommeliger en ruiger aan toe kan gaan. En ook hebben we het eigenlijk niet slecht getroffen met onze lokale overheid. Bestuurders zijn over het algemeen betrokken, integer en bescheiden. De dienstverlening is behoorlijk goed gestroomlijnd en aangepast aan wensen van burgers. Corruptie is geen wijdverbreid verschijnsel.

Het zijn steden waar mensen vooral hunkeren naar stabiliteit, wederzijds respect en een prettige leefomgeving. Wanneer je hen vraagt waar ze gelukkig van worden en wat ze nog te wensen hebben dan gaat om kleine dingen.

Voor veel mensen is de uitdaging niet om hun omstandigheden te verbeteren maar om te zorgen dat die niet verslechtert. Er zijn ook veel mensen wier positie minder rooskleurig is maar dat is eigenlijk normaal voor een dynamische stad. Daar kunnen mensen zich opwerken en helaas zal dat niet voor iedereen lukken.

De stad is ook schouwtoneel voor de globale vraagstukken: recessie, financiële crisis, legitimiteitscrisis van de politiek, migratie en spanningen tussen bevolkingsgroepen. Stadsbewoners hebben te maken met de schande van de voedselbanken, het leed achter voordeuren, de scooterterreur, de vastzittende woningmarkt, de kantorenleegstand, de discriminatie. Het zijn, vergeleken met buitenlandse steden, nog redelijk beheersbare problemen die de inventiviteit en de solidariteit van de stadsbewoner prikkelen. Nee, de stad is zeker niet ideaal of ‘af’ maar de mensen zijn er juist gelukkig omdat er reuring is, nog veel voor te strijden is en je heerlijk over anderen en de overheid kunt klagen.

Ik vrees dat veel mensen die betrokken zijn bij het plannen en besturen van de stad iets ongemakkelijks krijgen bij bovenstaande tekst.

Ze zijn immers getraind in het denken in problemen en de noodzakelijke veranderingen op weg naar een gedroomde toekomst. En de buzzwoorden waarmee ze elkaar het verhaal van de stad vertellen ontbreken in dit verhaal. Waar zijn de grote opgaven, de integrale aanpak, de sociale cohesie, de vitale coalities, de uitvoeringsstrategie, de heldere kaders, de stedelijke regie, de ketenaanpak, de burgerparticipatie? Die woorden staan er expres niet in omdat ze tot de systeem wereld van de stedelijke professionals behoren en wel eens lijken te vertroebelen hoe mensen hun eigen stad en leven ervaren.

Politici, bestuurders en planners zijn altijd bezig met het streven naar iets wat er nog niet is. Ze voeden daarmee onbewust het onbehagen en het gevoel bij veel mensen dat de stad van de toekomst niet van hen bedoeld is.

De Nederlandse architectuurhistoricus Wouter Vanstiphout ziet deze vlucht vooruit in grote ambities voor de stad zelfs als belangrijke oorzaak voor de rellen in Londen van zomer 2011: "The city has become a tool to achieve goals, political, cultural, economic or even environmental. Treating the city in this way means that we are constantly passing judgment on what the city should be, and who should be there, and what they should be doing, instead of trying to understand what the city actually is, who really lives there and what they are doing. This produces a dangerous process of idealisation, denying whole areas, whole groups their place in the urban community, because they do not fit the picture."<sup>1</sup>

Het fenomeen van het denken in grote opgaven is de afgelopen twintig jaar tot wasdom gekomen omdat een aantal ontwikkelingen in elkaar grepen. De sterke professionalisering van de planning en sturing van de stad, de economische groei die het optimisme van grote plannen aanwakkerde, de opkomende ideologie van de overheid als ondernemer en de concurrentie tussen steden en regio's om het grote geld. En heel wat van die ambitieuze plannen van overheden en hun strategische partners raakten losgezongen van de praktijk.<sup>2</sup> Het waren grote vergezichten en dure plannen met als teneur: 'we dreigen de boot te missen, de urgentie is groot, dus is er veel geld nodig voor een grote sprong voorwaarts'. Dat zagen en zien we terug bij regionale samenwerking, lokale gebiedsontwikkeling, de wijkaanpak en het 'ondernemertje spelen' van semi-publieke organisaties als corporaties, onderwijsinstellingen en thuiszorginstellingen.

Als een 'blessing in disguise' heeft de economische recessie de afgelopen drie jaar geleid tot een herbezinning op deze praktijk en op de onderliggende waarden. Grote plannen komen tot stilstand en de keerzijden van al dat publieke ondernemerschap en het groots durven denken komen in het volle daglicht te staan. Dat noopt tot meer bescheidenheid, selectiviteit en kleinschaligheid.

Het lijkt er op dat we hier niet te maken hebben met een pauzenummer (na de recessie gaan we gewoon verder waar we gebleven waren) maar met een paradigmawisseling. In de herbezinning mengen zich discussies over nieuwe ontwikkelstrategieën voor de stad met vragen over de legitimiteit van politiek, bestuur en grote instituties ('van wie is de stad?'), over de kracht van kleinschalige samenlevingsverbanden (de wijk, de buurt, het persoonlijke netwerk, nieuwe collectieven) en over duurzaamheidsvraagstukken. Daar komt een nieuw planningsparadigma van organische stadsontwikkeling uit naar voren. De geïnterviewde wethouders ervaren dit als een fundamenteel andere visie op het ontwikkelen van de stad. De kenmerken van dit nieuwe organische planningsparadigma:

1. Loslaten van blauwdrukplanning en durven om vanuit visies en idealen ('duurzame stad', 'vitale wijk',....) door te stoten naar improvisatie en experiment.
2. Een transformatiestrategie gekenmerkt door creatief hergebruik van leegstand en het recombineren van bestaande functies.
3. Grote plannen tot ontwikkeling brengen door kleinschalig te beginnen en te experimenteren en ze dus niet 'te bevriezen'. Daarmee vervloeiën toekomstgerichte ontwikkelstrategieën met strategieën voor tijdelijk gebruik.
4. Een substantieel deel van de woningbouwopgave realiseren via zelfbouw zowel op kavelniveau als gebiedsniveau.
5. Het werken aan zelfvoorzienende lokale gemeenschappen op het terrein van energie, voedsel en (ruil van) diensten.
6. Meer aandacht en respect voor de geschiedenis en unieke kwaliteiten ('het DNA') van de stad en afzonderlijke plekken.
7. Meer oog voor de prettige chaos, de natuurlijke veerkracht en spontane dynamiek van de stedelijke samenleving.
8. De tijd zijn werk laten doen door er op durven vertrouwen dat zich nieuwe kansen aandienen ('het momentum').

<sup>1</sup> Wouter Vanstiphout (2011) 'Back to normal?' The Guardian, 11 augustus 2011.

<sup>2</sup> F. Soeterbroek (2007) Het belang van bestuurlijke lichtheid. In J. Brouwer, W. Buunk & T. Rutjens (red.), De grenzeloze regio. Praktijkboek regionale strategieën. Den Haag: SDU Uitgevers.

In de steden zien we vele hoopgevende voorbeelden van organisch ontwikkelen. Zo zet de gemeente Almere sinds 2006 in op zelfbouw. Ze maakt anno 2012 een nog grotere stap door bij de ontwikkeling van het grote gebied Oosterwold in te zetten op een nog radicaler planningsconcept waarbij burgers alle ontwikkelingen sturen en samen een nieuwe gemeenschap maken. De daarbij betrokken ontwerper Winy Maas spreekt euforisch over ‘crowdplanning’ en over het ontstaan van een onafhankelijke ‘republiek’ in de stad.<sup>3</sup> Ook Amsterdam heeft de smaak te pakken door voor gebieden als De Zaan-/IJoevers en Amstel III volop in te zetten op organische ontwikkeling. En ze wil 30% van de woningbouw realiseren via zelfbouw. En in Utrecht worden de plannen voor de nieuwe wijk Rijnenburg uit de wachtstand gehaald om ruimte te bieden het gebied organisch te ontwikkelen.

## 2. Lichte maakbaarheid

Wat betekent deze inzet op organische ontwikkeling van de stad voor de inzet van de overheid? De geïnterviewde wethouders vieren het einde van de blauwdrukplanning en de te grootse plannen maar ze koesteren wel de traditie van stadsplanning. Ze zijn zich er van bewust dat ze een planningsbenadering moeten verbinden met een strategie van improvisatie en organische groei. Wethouder Duivesteyn daarover: “dat is de grote paradox van hoe we de stad willen ontwikkelen: we plannen de organische groei.”

De bestuurders benadrukken dat mensen heel goed in staat zijn zelf hun stad te maken en hebben daar goede ervaringen mee. Als contramale voor dit vermogen om los te laten willen ze sturen op basis van hun eigen idealen voor de stad: emancipatie, lotsverbondenheid, bewoners in hun kracht zetten, de open stad, de duurzaamheid.

Ziehier de sturingsparadox die makkelijk in een spagaat kan veranderen: we bouwen een stad naar ons ideaal en dat mogen de bewoners zelf doen. Die beweging naar meer macht voor bewoners is goed zichtbaar in de woningbouw.

De bestuurders zijn gedreven in het verkleinen van de rol van ontwikkelaars en vergroten van de rol van eindgebruikers.

De grote uitdaging bij organische planning is hoe je met een minimum aan regels bewoners, corporaties en investeerders verleidt om zelf het voortouw te nemen. In dit verband maken de wethouders zich zorgen over de voortgaande

juridisering en de steeds sterkere nadruk op risicomanagement bij projecten.

Van Poelgeest: “Wanneer we nog verder gaan op het pad om alle risico’s te willen beheersen gaan we verkrampen en dat doet geen recht aan het feit dat we een vorm van ondernemen bedrijven.”

In Almere worden, gebruikmakend van de crisis- en herstelwet, de grenzen opgezocht om zelfbouw te vrijwaren van grote delen van het bouwbesluit. De planners en bestuurders van de stad zullen veel meer dan voorheen worden aangesproken op hun vermogen lokaal te denken en te handelen. Met oog voor praktische zaken met een menselijke maat en voor de unieke kwaliteiten van plekken. Wethouder Isabella van Utrecht is een goed voorbeeld hiervan. Hij fietst met grote regelmaat door de stad om te gaan kijken op plekken waar ontwikkelingen zich aandienen of juist lijken te stagneren. In dialoog met de bewoners gaat hij daar op zoek naar de meest gerichte en eenvoudige oplossing om daar meer beweging in te krijgen. Dat blijkt vaak in hele kleine dingen (rekenfouten, onnodige gesteggel over erf grenzen, goed naar mensen luisteren) te zitten.

Hij heeft ook een sterk gevoel voor hoe je bestuurt in een stad waar je zelfsturing en organische ontwikkeling wilt stimuleren: “mijn rol is een beetje beweging te krijgen zodat het vanzelf verder gaat rollen.” Ook in de andere steden is er dat gevoel voor de kleine ingrepen met de grote gevolgen. Zo is het ontwikkelingsbedrijf in Amsterdam er trots op dat ze samen met stadsdeel Noord een veerdienst naar het NDSM-terrein heeft geregeld. Dat blijkt een enorme katalysator voor de ontwikkeling van dat gebied te zijn.

We zien hier hoe er op de golf van meer macht voor bewoners en meer ruimte voor organische ontwikkeling een nieuwe bestuurlijke praktijk ontstaat. Dit zijn de belangrijkste kenmerken daarvan:

1. Consequenter vanuit de stadsbewoner/eindgebruiker redeneren en hen het stuur geven in de aanpak van woningbouw, openbare ruimte en het aansturen van professionals.
2. Inzetten op lokaal verankerde (tijdelijke) coalities en collectieven en daarbij een bescheidener rol voor de grote ontwikkelaars, investeerders en ambtenaren.
3. Maatschappelijke initiatieven worden mogelijk gemaakt via eenvoud in (spel)regels en het creëren van regelvrije zones en projecten.
4. Hefbomen en katalysatoren die zelfsturing provoceren

<sup>3</sup> Winy Maas (2012): ‘Vrijland’ essay opgenomen in “Almere Oosterwaard, Land-Goed voor initiatieven”, gemeente Almere maart 2012.

(‘we geven een zetje’, ‘we voeden de beweging’) zijn belangrijke sturingsinstrumenten voor de overheid.

5. De gebiedsgerichte aanpak is het leidend principe voor de bestuurlijke en ambtelijke structuur en werkwijze.
6. De stedelijke professional is meer antropoloog en dramaturg en minder bedenker van concepten en ‘uitroller’ van beleid.
7. Bestuurders en hun adviseurs ‘dansen door de schalen’ door zowel op een hoger schaalniveau strategisch en planmatig te opereren als heel lokaal aanwezig te zijn, oog te hebben voor het detail en het toeval te benutten.

met de dynamiek van de stad, ze bescheidenheid in ambities tonen en ze de eenvoud en menselijke maat terugbrengen in het besturen. Ze zijn ontleend aan de praktijk van stadsplanning en wonen maar zijn zeker ook toepasbaar in andere domeinen. In de wijkaanpak, de jeugdzorg, de sociale sector en de veiligheidsketen doen zich volstrekt vergelijkbare maakbaarheidsvragen voor in de zoektocht naar meer zelfredzaamheid van bewoners/cliënten en minder bureaucratie. In onderstaand schema wordt dat lichte maakbaarheidsparadigma voor de stad afgezet tegen de valkuilen van het sturen op basis van ‘grote opgaven’.

Ik noem deze sturingsprincipes lichte maakbaarheid omdat ze gebaseerd zijn op het meebewegen

	Perverse effecten van inzet op grote opgaven voor stad	Lichte maakbaarheid
<b>Ambities en opgaven</b>	<p><b>WE LEGGEN DE LAT HOOG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Topzware integrale opgaven</li> <li>• Weinig oog voor wat nu goed gaat en naïef optimisme over maakbare toekomst</li> <li>• Doen alsof verandering vanaf het nulpunt moet beginnen</li> <li>• Beleids-/papiergedreven aanpak (‘uitrollen’, ‘implementeren’)</li> </ul>	<p><b>WE GEBRUIKEN VEERKRACHT</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bescheidenheid, oog voor de details en de menselijke maat</li> <li>• Vertrouwen op zelfsturend vermogen samenleving</li> <li>• Voortbouwen op wat goed gaat en wat al in beweging is</li> <li>• Sturen via hefboven/olievlek (‘kleine inzet==&gt; groot effect’)</li> </ul>
<b>Planningscultuur</b>	<p><b>WE MAKEN PLANNEN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenleving in wachtkamer van plannende overheid</li> <li>• Uitstelgedrag via verkenning, onderzoek, advies, procedures</li> </ul>	<p><b>WE BENUTTEN MOMENTUM</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Energie samenleving is leidend,</li> <li>• Veel uitproberen en improviseren</li> <li>• Spelen met de factor tijd en benutten van het (schijnbare) toeval</li> </ul>
<b>Bestuurlijke aandacht</b>	<p><b>WE KIJKEN VOORUIT</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobiliseren van middelen voor grote urgenties en plannen</li> <li>• Verbinden met ‘grote spelers’</li> <li>• Strategisch denken op hoger schaalniveau</li> <li>• Besmettelijk chagrijn over institutionele barrières</li> </ul>	<p><b>WE KIJKEN IN DE STAD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspirerende visie koppelen aan pragmatisch handelen</li> <li>• Verbinden met eindgebruiker</li> <li>• Oog voor strategisch detail en liefde voor mensen en plekken</li> <li>• Besmettelijk optimisme over de kracht van de stad</li> </ul>

### 3. De ontkokering voorbij !?

Het denken in termen van grote opgaven voor de stad heeft de onvrede over de organisatie en werkwijze van het lokale bestuur gevoed. Geen grote opgave zonder het verlangen naar een meer integrale aanpak en het verbinden van gescheiden werelden. Bestuurlijke structuren dienen in dat licht opgeschaald te worden (regionale sturing, samenvoegen gemeenten, integreren ambtelijke diensten, afschaffen deelraden enzovoorts), kokers moeten gecoördineerd worden (regisseur, programmamanager, 'verbindings-officier') en organisaties verbonden (platform, vitale coalitie, strategisch beraad, ketenregie). Alleen is wel het probleem dat er op heel veel plekken geprobeerd wordt om die samenhang aan te brengen waardoor de fragmentatie en verkokering zich blijft reproduceren.

De portefeuillehouders en hun inhoudelijke vakprofessionals botsen met hun gefragmenteerde integratie-ideaal (de veiligheidsketen, de kwaliteit van de openbare ruimte, de achterdevoordeur-aanpak, gezonde wijken, duurzame wijken) op de invloeden van al die andere professionals en organisaties die hun eigen middelpunt van de wereld creëren. Dat vertaalt zich in veel gemopper over de taaie systemen, het veelkoppige monster van de verkokering en de waan van de dag.

We zien op veel plekken verwoede en zich om de zoveel jaar herhalende pogingen 'het systeem nu eindelijk eens op orde te brengen' in de jacht op een integrale/gebiedsgerichte/ondernemende/burgergerichte aanpak.

Die vlucht vooruit wordt gevoed door het grote leger aan managers en adviseurs binnen de lokale overheid die de sturing van de stad in een spagaat brengt tussen 'in control zijn' en risico-management enerzijds en permanente verandering en vernieuwing anderzijds. Door dit alles verschuift de aandacht voor de stad naar de aandacht voor de eigen organisatie. En het resultaat is nooit goed genoeg.

Hoe maak je deze taaigheid dan wat lichter?

Allereerst door in te zien dat alle pogingen om de organisaties en systemen integraler te laten werken en alles met elkaar te verbinden een deel van het probleem zijn geworden. Het is vaak beter om die fragmentatie intact te laten dan er aan te gaan sleutelen.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling heeft in haar advies 'de ontkokering voorbij' op een

indringende manier gewezen op de risico's van dit schaduwgevecht met het verkokeringsmonster.<sup>4</sup> Want juist de strijd tegen verkokering activeert alle institutionele overlevingsmechanismen die men zegt te willen bestrijden. En verkokering vervult in termen van 'countervailing powers' en meervoudigheid ook een functie.

Geelhoed zag al in de negentiger jaren dat het verlangen naar integraliteit een typisch Nederlandse fenomeen is dat tot hoge besluitvormingskosten leidt en ons het zicht ontnemt op eenvoudiger vormen van afstemming. Hij noemt als voorbeelden negatieve coördinatie waarbij alleen bij fricties die integraliteit wordt gezocht en 'grote uitruilen' als alternatief voor gestapelde compromissen.<sup>5</sup> In de stedelijke planning zou het helpen om het integraal en verbindend denken te verzoenen met pragmatisch en gefragmenteerd handelen. Dat behoedt ons voor de valkuil om steeds maar weer nieuwe structuren te bedenken. De kunst is de structuren te plooiën naar wat er in de praktijk nodig is en de grenzen tussen werelden te verzachten in plaats van opnieuw harde grenzen te trekken. Van der Steen en Van Twist hebben in hun essay 'Op weg naar vloeibaar bestuur' gepoogd dit principe toe te passen op de rijksdienst.<sup>6</sup> Het zou goed zijn om de taal en het denken van vloeibaar bestuur ook in steden meer ingang te doen vinden.

Daarbij hoeven we overigens niet van heel ver te komen. De geïnterviewde wethouders zijn op dit terrein zeer pragmatisch ingesteld. Ze laten integrale sturing ontstaan door ad hoc betrokkenen bij elkaar te roepen en beginnen met het saneren van overmatige afstemming aan hun eigen tafel en in hun eigen agenda. En ze zijn terughoudend in het bouwen van nieuwe structuren en regels, waarbij ze veelal hun eigen ambtenaren in toom moeten houden. Amsterdam kent hiervan een aantal mooie voorbeelden. Om het samenwerkingsverband Noordvleugel is (in tegenstelling tot de Zuidvleugel) nooit een zware project- of programmastructuur gebouwd. Het concept Metropoolregio is op een organische wijze ontstaan door samen te bouwen aan een meeslepend verhaal. En de inzet op een integrale aanpak in de ruimtelijke sector leidt niet tot reorganisatie maar wordt vertaald in een licht samenwerkingsverband van de zes betrokken diensten onder de naam ontwikkelingsalliantie. Dat maakt het bestuur wendbaar in de steeds wisselende bestuurlijke allianties en strategieën.

<sup>4</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008): 'De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte.' RMO, Den Haag.

<sup>5</sup> Geelhoed, L.A. (1996), Wetgeving en bestuur in de semi-souvereine staat In: L.A. Geelhoed en T.J. in 't Veld: Vervlechtingen en verschuivingen in wetgevingscomplexen aan het begin van de 21e eeuw – Zwolle, Tjeenk Willink.

<sup>6</sup> Martijn van de Steen en Mark van Twist (2010) 'Op weg naar vloeibaar bestuur', NSOB, Den Haag .



De bestuurders koesteren die wendbaarheid en denken zakelijk en nuchter over de noodzaak van verbindingen in de stad. Ze hebben weinig met pretentieuze concepten als vitale coalitie en creatieve alliantie. Ze zoeken ad hoc naar de beste ingangen en bondjes. Principiële bestuurskundige vragen over hiërarchische of netwerksturing zijn aan hen niet besteed. Isabella: ‘het is een voortdurend wisselen van posities, soms er tussenin en soms erboven.’

Duivesteijn is nog het meest uitgesproken over welk type coalities hij wel en niet wil. Hij wil bewoners macht geven en de ontwikkelaars en aannemers die snel geld denken te verdienen aan de ontwikkelplannen van de stad eruit werken “we werken alleen met stakeholders die blijven.”

Uit de interviews doemt het beeld op van bestuurders die hun kracht ontlenuen aan het mixen van verschillende bestuurlijke paradigma’s en stijlen zonder ongeloofwaardig te worden voor hun omgeving. In 2004 heb ik al op basis van eigen onderzoek vastgesteld dat onze bestuurders heel behendig met de systemen en netwerken meebewegen (‘go with the flow’) en zich niet willen laten vangen in een sturingsmodel of een specifieke stijl van besturen.<sup>7</sup> Dat beeld wordt in de interviews bevestigd en daar lijkt me ook niets mis mee.

#### 4. Kortsluiten van werelden

Met het begrip ‘gestapelde compromissen’ raakt Geelhoed hierboven aan een belangrijk pijnpunt bij integraal en verbindend handelen in de Nederlandse bestuurscultuur. Begrippen als integraliteit en verbinden zijn synoniem geworden met het stapelen van ambities, breed samengestelde overlegplatforms, compromissen tussen bureaupolitieke belangen, het shoppen tussen verschillende overlegfora en veel tijd nemen om er samen uit te komen. Het is een vreemde synthese van het schikken en plooiën van de oude poldercultuur, bureaupolitieke spelen en het verbondenheidsoptimisme (‘je bent wie je kent’) van de moderne netwerksamenleving. De grote klacht is dat er allerlei coördinatiefuncties, platforms en overleggen bijkomen terwijl er zo weinig afgaat. Gemeentelijke organisaties en bestuurders coördineren zich suf, hoe licht sommige coördinatiestructuren ook mogen zijn.

#### Hoe maak je dat dan lichter?

Om te beginnen dient er gesaneerd te worden in de schakels en buffers tussen bestuurders en bewoners, tussen bestuurders en professionals en tussen professionals onderling. Er zijn gewoonweg te veel mensen met titels als sectorhoofd, programmamanager, accountmanager, regisseur, linking pin, verbindingsofficier en communicatieadviseur die de complexiteit en traagheid van het bestuur vergroten. Verkokering wordt te vaak bestreden door tussenschakels en hulpstructuren in te bouwen en te weinig door betrokkenen samen in een hok te zetten. De inzet zou moeten zijn: het radicaal verkorten van de lijnen en het verkleinen van de afstand tot de dagelijkse praktijk. Dat geldt zowel voor de interne als externe relaties. Een voorbeeld van hoe het ook kan: wethouder Van Poelgeest organiseert op zijn kamer zogeheten leegstandsgesprekken waar de eigenaars van bedrijfspanden direct worden aangesproken op hun plannen met het pand en daarbij waar mogelijk in contact worden gebracht met potentiële gebruikers. Dat is een vorm van kortsluiten, aanjagen en bemiddelen die veelal effectiever is dan op afstand proberen beleid tegen leegstand te maken.

Daarnaast is een belangrijke sleutel voor het verminderen van de coördinatielast het saneren in plan- en beleidsprocessen. In veel steden lukt het maar niet om uit de traagheid te stappen van lineaire planprocessen met z’n lange aanloop van verkenningen, ontwerpen, afstemmen en kaders uitwerken. Er kan in veel gevallen sneller doorgestoten worden naar kleinschalige experimenten en scherpe interventies maar dat wordt niet aangedurfd. Wanneer de inzet is om snel tot actie te komen hoeft er minder gecoördineerd te worden en kunnen de planprocessen veel compacter worden opgezet. Dit is hard nodig wil het nieuwe sturingsparadigma van zelfsturing en organische ontwikkeling tot zijn recht komen.

De coördinatielast en de traagheid worden ook veroorzaakt door rituele omgangsvormen. Bestuurders zouden een behoorlijke portie onbevangenheid aan de dag moeten leggen en de verleiding moeten weerstaan om in ingewikkelde tijdrovende processen mee te gaan. Dus ophouden met om problemen heen te bouwen, de lieve vrede te bewaren, bezweringsformules te maken, je druk maken of de ander je geen loer zal draaien en/of het iedereen naar de zin te willen maken. De geïnterviewde wethouders proberen daarin

<sup>7</sup> F. Soeterbroek (2004): ‘Go with the flow’, gepubliceerd in Bestuurswetenschappen april 2004.

het goede voorbeeld te geven door vertrouwen te geven aan bewoners, samenwerkingspartners en ambtenaren maar ook de confrontatie te zoeken als het in de verhouding niet lekker lijkt te zitten of er destructief wordt opgetreden. Dit type onbevangenheid is hard nodig in de steden.

Misschien helpt het om de begrippen ‘integrale sturing’ en ‘verbinden’ te vervangen door het begrip kortsluiten. Dat woord dekt voor mij de essentie van het verminderen van de taaie coördinatielast. Het gaat om:

- het verkorten van de afstand tussen bestuur en bewoner;
- horizontaal verbinden van kokers en verminderen van tussenschakels en

coördinatiesystemen;

- het woud aan regels omzetten in eenvoudige en krachtige spelregels;
- ‘korte klappen’ maken in plaats van trage projectfaseringen en complexe langjarige samenwerkingsprocessen;
- confrontatie opzoeken in plaats van om de hete brij heen blijven draaien en wensen te blijven stapelen.

Hieronder wordt het verschil tussen de praktijk van integreren en verbinden en de principes van kortsluiten schematisch uitgewerkt.

	De moeizame praktijk van verbinden	De inzet op kortsluiten
<b>Organiserend vermogen</b>	<p><b>WE COÖRDINEREN ONS SUF</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wildgroei regie, afstemming, coördinatie en overleg</li> <li>• Slagvaardige clubs buiten bestaande instituties plaatsen waardoor fragmentatie zich herhaalt</li> <li>• Samenbrengen van verkokerde werelden in integrale processen vergroot complexiteit</li> </ul>	<p><b>WE VERKORTEN LIJNEN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er op af en aan de slag in plaats van coördineren en afstemmen</li> <li>• Overheid als aanjager en bemiddelaar in plaats van regisseur</li> <li>• Korte lijnen naar samenleving en tussenschakels eruit halen</li> <li>• Lichte samenwerkingsvormen in wisselende verbanden vergroten de wendbaarheid</li> </ul>
<b>Gezamenlijke planning</b>	<p><b>WE MAKEN HET TRAAAG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Belangenverschillen omzetten in package-deals en gezamenlijke programmering</li> <li>• Projecten lineair plannen en over vele jaren uitsmeren</li> <li>• Kwetsbaarheid voor principe ‘zwakste schakel bepaalt tempo’</li> </ul>	<p><b>WE MAKEN HET COMPACT</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integreren van ambities en regels tot prikkelende spelregels</li> <li>• Projectfasen parallel schakelen, vervlechten en comprimeren</li> <li>• Snelkookpan bouwen en samen tot actie komen</li> </ul>
<b>Omgangsvormen</b>	<p><b>WE HANDELEN OMZICHTIG</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Omzichtig opereren/ brede communicatiestrategie om iedereen erbij te houden</li> <li>• Vlucht in procedures om wantrouwen om te zetten in zakelijkheid</li> </ul>	<p><b>HET MAG KNETTEREN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arena bouwen voor de botsing van belangen</li> <li>• Snel op het doel af en open reactie op weerstanden</li> <li>• Confrontatie over (vermeend) gebrek aan vertrouwen</li> </ul>

## 5. De lessen van bestuurlijke lichtheid

De vraag van de Rli naar het zelfoplossend vermogen van de stad en wat de overheid daarop aanvullend moet doen is eigenlijk onmogelijk te beantwoorden. Het suggereert dat zelfoplossend vermogen iets is dat je los van de overheidsrol kunt vaststellen. Met de opkomst van het sturingsparadigma van de organische ontwikkeling is de overheid steeds bezig dat zelfoplossend vermogen te voeden en stemt ze haar eigen instrumentarium daarop af. Dat is de paradox van de geplande organische ontwikkeling. De kunst is die paradox niet te laten ontaarden in een spagaat waarbij zelfsturing in de stad ondergeschikt wordt gemaakt aan de maakbaarheidsidealen van politici, ambtenaren en bestuurders.

En hoe zit het met de noodzaak verbindingen te versterken? De lokale overheid is vooral bezig om zich rechtstreeks op de bewoner te richten en de band tussen bewoners onderling te versterken. Dat is volkomen terecht en gestoeld op het optimisme dat burgers samen tot heel veel in staat zijn als ze het onvoorwaardelijke vertrouwen van de overheid krijgen.

Als we kijken naar de institutionele verbindingen (integraal werken, samenwerken met 'strategische partners') zien we dat er vooral wordt gewerkt met lichte samenwerkingsverbanden. Ze zijn ad hoc, weinig gestructureerd, niet zwaar opgetuigd en sterk gebonden aan bondjes tussen mensen. Dat komt de wendbaarheid van het bestuur en de vloeibaarheid van structuren ten goede.

In het essay zijn ook vraagtekens geplaatst bij de vanzelfsprekendheid van 'de grote opgaven' en 'het verbinden'. Beide veelgebruikte labels hebben namelijk een zwarte kant. Het denken in grote opgaven weerspiegelt een bestuurlijke cultuur die zich vooral richt op de toekomst en te weinig is gebouwd op de kracht van de stad in het heden. Het voedt de onvrede en het verleidt overheden om zich te storten in een permanente vlucht vooruit naar betere bestuurlijke systemen die 'echt integraal' werken.

De inzet op verbinden is geëscaleerd in een zware coördinatielast met bijbehorende traagheid van handelen. Dit heeft vooral met drie problemen te maken: de wildgroei aan coördinatiefuncties, institutionele ontwijkingsmechanismen (waardoor afspraken, bezweringsformules en overlegmomenten zich blijven stapelen) en een lineaire plannings- en projectencultuur waarin heel veel tijd en geld verloren gaat in de voorfase.

Met dank aan de inbreng van de drie geïnterviewde wethouders is in het essay gezocht naar mogelijkheden die taaiheid te bestrijden. Dat is vertaald in uitgangspunten voor een lichtere vorm van sturing. Dat gaat over lichtheid in maakbaarheid van de stad, lichtheid in de bestuurlijke systemen en lichtheid in bestuurlijke stijl. Die lichtheid past bij stadsbesturen die willen meebewegen met de kracht van de stad of dat nu zelforganisatie of organische ontwikkeling wordt genoemd. Hieronder staan die principes samengevat op een wijze dat ze ook toepasbaar zijn op andere domeinen dan ruimtelijke ordening en wonen die in de praktijkvoorbeelden centraal stonden. Bestuurders, ambtenaren en andere professionals die de stad als hun domein ervaren kunnen daar hun voordeel mee doen.

### 1. De liefdevolle blik

Met een positieve, scherpe en milde blik kijken naar de kracht van de stad en je niet blindstaren op problemen en op ideaalbeelden van de stad die nog niet bestaat. Dan ben je ook beter in staat mee te bewegen met de dynamiek van de stad en de mensen.

### 2. Sturen met de hefboom

Op zoek gaan naar de gerichte kleine interventies die fungeren als hefboom voor zelfsturing en organische ontwikkeling, waardoor de sturingslast voor de overheid wordt beperkt.

### 3. Spelen met de tijd

De tijd zijn werk laten doen, voorbereid zijn op het schijnbare toeval en snel toeslaan als de kans daar is ('korte klappen maken'). Dit in plaats van of minstens in aanvulling op het plannen van de toekomst.

### 4. Vloeibaar maken van systemen

Het 'zacht' maken van bestuurlijke systemen en organisatiestructuren zodat integraliteit makkelijk kan ontstaan en niet wordt vastgezet in een nieuwe structuur. Ook nieuwe samenwerkingsverbanden kennen een lichte structuur. Dan behoudt het bestuur veerkracht en wendbaarheid.

### 5. Kortsluiten van werelden

Een inzet vanuit het lokale bestuur op het verkorten van lijnen, eenvoud en speelruimte in regels en het organiseren van directe confrontatie.

## **6. Het huwelijk tussen bevlogenheid en improvisatie**

Bestuurders die hun ideologische gedrevenheid en vergezichten kunnen verbinden met pragmatisch handelen dichtbij de mensen waar het om draait ('de kans van de dag' in plaats van 'de waan van de dag').

## **7. Onbevangenheid**

Een bestuurlijke en ambtelijke cultuur gekenmerkt door vertrouwen, directheid, plezier en de durf om met bestuurlijke paradigma's en stijlen te experimenteren.

## DE TOEKOMST IS AAN STEDELIJKE REGIO'S!

# 09

Jaap Wijma | Programmabureau Regio Groningen-Assen

Economische groei zal vooral komen vanuit stedelijke regio's, met een complementaire en onvermijdelijke binding tussen stad en regio. Op het regionale schaalniveau is verbinding met relevante economische en kennisnetwerken cruciaal, waarbij nadrukkelijke koppeling met onderscheidende kwaliteiten van de stedelijke regio, unieke ontwikkelingskansen creëert. Het functioneren van deze netwerken en de specifieke gebiedskwaliteiten bepalen de toekomstige concurrentiepositie van de stedelijke regio's. Vanuit de publieke invalshoek is de uitdaging om in een totaal veranderde financiële en planningscontext een overheidsrol in te nemen, die noodzakelijke gebiedskwaliteit oplevert in maximale samenwerking met betrokken stakeholders en burgers. De consequentie hiervan is een paradigma-verschuiving met betrekking tot het door de overheid gebruikte sturingsmodel en de ruimtelijke planning.

### Het economische belang van stedelijke regio's

Een mondiale trend van trek naar de steden heeft ervoor gezorgd dat er wereldwijd meer mensen in de steden wonen dan daarbuiten. Ook in Nederland is dat het geval. Uit analyses van het CPB (zie bron 1) blijkt dat door de opkomst van de diensteneconomie en de kenniseconomie steden recent economisch zijn opgebloeid. Steden zijn plaatsen waar nieuwe technologie wordt ontwikkeld en waar vanwege de ontwikkeling van ICT en de groeiende concentratie van hoogopgeleiden, de productiviteit toeneemt. Volgens het CPB is de moderne stad onlosmakelijk verbonden met de kenniseconomie, omdat de uitwisseling van nieuwe ideeën het snelst face-to-face verloopt. Ook voor de toekomst verwacht het CPB dat kennis voor Nederland de sleutel tot economisch succes blijft en dat de economische activiteit zich zal concentreren in de steden.

Interessant is de verdeling van de toegevoegde waarde van de steden over het land. Uit CBS gegevens blijkt dat het aandeel van de Randstadsteden - de G4 - in het BNP ca. 30% bedraagt (zie bron 2).

Het aandeel van de zes buiten de Randstad gelegen stedelijke netwerken bedraagt eveneens ca. 30% (zie bron 3).

De aandelen sporen met de constatering van Philip McCann - hoogleraar ruimtelijke wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen en adviseur regionaal beleid van de Europese Commissie - dat binnen de OECD 2/3 deel van de economische groei plaatsvindt in steden gelegen in 'non-core areas', waarbij deze gebieden ook sneller groeien dan de traditionele 'core-areas', zoals in de Nederlandse context de Randstad (zie bron 4). Dit blijkt ook uit gegevens van Jouke van Dijk, hoogleraar regionale arbeidsmarktanalyse aan de Rijksuniversiteit van Groningen (zie bron 5). Hij geeft aan dat banengroei vooral buiten de Randstad plaatsvindt vanwege de congestie binnen de Randstad en een prettiger woonomgeving in gebieden daarbuiten. Dit laatste wint aan belang vanwege de ontwikkeling van het nieuwe werken, waarbij de werkloosheid van zowel bedrijven als werknemers toeneemt.

Steden zijn derhalve motoren voor de economie waarbij ook aan de steden buiten de traditionele economische kerngebieden goede toekomstperspectieven kunnen worden toegedicht. Volgens McCann is 'connectivity' - het economisch functioneren van een stedelijke regio in allerlei netwerken - dé kritische factor. De toegankelijkheid tot relevante netwerken is daarmee van cruciaal belang.

Dit geldt uitdrukkelijk voor de internationale context, waarin stedelijke regio's met elkaar de concurrentie aangaan. Eurocommissaris Hahn formuleert een strategie van slimme specialisatie (zie bron 6). Concentratie van inzet in regio's met comparatieve voordelen leidt niet alleen tot meer coherent en economisch effect voor Europa,

maar is ook bittere noodzaak vanwege budgettaire beperkingen.

### Effecten crisis en trendmatige ontwikkelingen

Inderdaad er is een crisis aan de gang met verstrekkende gevolgen, maar dat is niet het enige. Er speelt deels in samenhang met, of meer manifest door de crisis een aantal trends die gezamenlijk zorgen voor een kantelpunt in de ruimtelijke ontwikkeling van steden. Zonder uitputtend te willen zijn en in willekeurige volgorde gaat het om de volgende trends.

- Er is sprake van structureel minder overheids-financiering als gevolg van zeer forse bezuinigingen en teruglopende overheids-inkomsten. Ook voor belangrijke niet-overheids-partijen als ontwikkelaars en corporaties geldt gebrek aan financieringsmogelijkheden.
- Vanwege decentralisatieprocessen gaat er een ander evenwicht ontstaan tussen rijk, provincie en gemeente, met nadruk op intergemeentelijke uitvoering en provinciale kaderstelling.
- Vanwege gewijzigde demografische en economische perspectieven behoort de ontwikkeling van steden à la Vinex tot het verleden. Veel meer zal het accent de komende periode liggen op waardecreatie door gebruik maken van wat er al is, met accent op versterking van kwaliteit van het bestaand stedelijk gebied, in goed Nederlands 'incremental urban development' (zie bron 8).
- ICT ontwikkeling leidt tot structurele verandering in het ruimtelijk gedrag, met gevolgen voor bijvoorbeeld de detailhandel en daarmee het economisch functioneren van binnensteden. Het 'nieuwe werken' leidt tot andere tijd-ruimte mobiliteitspatronen met een kwantitatief en kwalitatief andere behoefte aan werkruimte, ook in combinatie met een verwachte forse toename van het aantal ZZP'ers. Een en ander leidt tot een veranderende behoefte aan ruimtegebruik binnen de stedelijke regio (van monofunctionaliteit naar multifunctionaliteit, van scheiding naar integratie).
- Burgers, bedrijven en andere stakeholders vragen om meer ruimte en vrijheid voor het zelf inrichten van locaties, inclusief nieuwe collectieve initiatieven van onderop.
- Los van de crisis, maar daardoor wel in een stroomversnelling geraakt, is de discussie over de rol en inhoud van ruimtelijke planning. Kort samengevat is een ontwikkeling zichtbaar van 'functioneel toedelen' naar 'kwalitatief inbedden'.

In de publicatie 'Regio's in verandering', wordt gesignaleerd dat in de ruimtelijke planning ruimtelijke ontwikkelingen steeds minder worden gezien als beheersbare processen. Veeleer komen ruimtelijke ontwikkelingen autonoom tot stand op basis van interactie tussen actoren en hun acties op verschillende schaalniveaus. Het klassieke ruimtelijke 'blauwdrukdenken' beweegt naar een actor-gerichte participatieve en experimentele aanpak, met verantwoordelijkheid bij de samenleving (zie bron 7).

### Aanzet tot kaderstelling in een veranderde context

#### *De netwerkgregio: 'stad=regio'*

Van grote betekenis is de samenhang tussen stad en omliggende regio. Dit is wel zeer kernachtig geformuleerd in de eerste zin van het voorwoord van de publicatie Regio's in verandering (zie bron 7) waarin Henk Ovink betoogt:

'De regio is de stad, de stad is de regio'.

En verder: 'Massa, agglomeratie-effecten en functionele, sociale en culturele afhankelijkheden bevestigen dat op de schaal van de regio alle opgaven manifest samenkomen en dat op dit schaalniveau antwoorden en allianties moeten worden gevonden. De economie van de wereld wordt gemaakt in deze regio's. De regio is de plek van confrontatie en innovatie.'

Het economisch succes van de stedelijke regio zal vanwege het belang van 'connectivity' in hoge mate afhangen van het vermogen om de juiste verbindingen te leggen in de relevante netwerken in brede zin.

Het acteren op basis van eigen economische kracht veronderstelt allereerst een goede verbinding met actoren in de regionale economie en de kennisinstellingen. In de Nederlandse context zijn Brainport Eindhoven en de regio Twente voorbeelden waar deze verbindingen effectief zijn gelegd. Ook in andere stedelijke regio's zijn dit soort initiatieven genomen. Zo is binnen de metropoolregio Amsterdam een 'Economic Board' opgericht en is binnen de stedelijke regio Groningen-Assen een economisch platform actief. Kern van dit soort initiatieven is dat samenwerkende overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen informeel de krachten bundelen in het uitzetten van een onderscheidende economische strategie, gekoppeld aan het uitvoeren van acties om de regio economisch te versterken, te profileren en te zorgen voor een



daarop afgestemde gebiedskwaliteit. Randvoorwaarde voor het functioneren van dit soort economische netwerken is een duidelijke door de partijen gedragen strategische visie met daaruit afgeleide acties op de verschillende schaalniveaus.

Principieel verschil met de afgelopen periode is dat vanuit deze benadering de economische kracht van de stedelijke regio voorop wordt gesteld en de ruimtelijke planning daarvan een afgeleide is. Het gaat om verdien capaciteit gekoppeld aan gebiedskwaliteit. Dit betekent een cultuuromslag, in die zin dat niet de ruimtelijke planning leidend is, maar dat deze veel meer volgend is aan maatschappelijke ontwikkeling.

Ook in het denken over netwerkregio's is een cultuuromslag nodig, waarbij bestuurlijke begrenzing nog maar van beperkte betekenis is. Het gaat er vooral om de 'connectivity' van de stedelijke regio te vergroten met de relevante netwerken op alle schaalniveaus. Aandachtspunt vormt de analyse om de onderscheidende economische potenties van een stedelijke regio nadrukkelijk te koppelen aan onderscheidende gebiedskwaliteiten, waarmee sterke nichemarkten kunnen worden aangeboord. Deze nichemarkten kunnen bijdragen aan het versterken van de regionale identiteit (zie bron 7).

#### *Selectieve gebiedsontwikkeling*

Op het regionale en stedelijke schaalniveau blijft gebiedsontwikkeling op basis van waardecreatie van groot belang. Het gaat immers om economische profilering én behoud en versterking van gebiedskwaliteit. Dit vereist een door betrokken partijen gedeelde gebiedsstrategie. In de al eerder aangehaalde publicatie 'Regio's in verandering' (bron 7) is een raamwerk opgenomen over het ontwikkelen van regioconcepten. Zonder gedetailleerd in te gaan op alle ins en outs, wordt een bruikbaar model aangeboden om te komen tot concepten die de kracht en kwaliteit van de (stedelijke) regio versterken en adaptief kunnen vergroten. Belangrijk in deze benadering is dat regionale kwaliteit wordt bepaald op basis van contrast en samenhang, waarbij ook de functies in die samenhang worden beschouwd. Iedere ingreep op de diverse schaalniveaus moet volgens deze methode bijdragen aan het onderscheidend vermogen van de stedelijke regio, met een combinatie van economische ontwikkeling en behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit.

Uitgangspunt is een flexibele en maatschappelijk volgende planning, zodat goed kan worden ingespeeld op zich voordoende ontwikkelingen en kansen.

Van grote betekenis in de huidige en naar het zich laat aanzien, langjarige krapte aan publiek investeringsgeld, is dat partijen gezamenlijk een selectieve ontwikkelstrategie formuleren met inbegrip van keuzes voor locaties en fasering. Selectief omdat niet alles meer kan, maar ook om heel gedegen te zoeken naar de meest effectieve en rendabele ingrepen. Ingerepen met effecten op alle relevante schaalniveaus hebben daarbij prioriteit.

Interessant zijn Duitse ervaringen, waarbij ook de inzet van de overheid is om met alle relevante partijen op verschillende niveaus een strategie te formuleren inclusief uitvoering. De projectleider van het beroemde gebiedsontwikkelingsproject 'Emscherpark' in het Ruhrgebied, Michael Schwarze-Rodrian geeft aan dat naast overheidsinvesteringen ondernemers en private investeerders nodig zijn. Hij geeft verder aan dat stedelijke veranderingsprocessen tijd vergen en daarom stevig verankerd moeten zijn in de samenleving en in lokale besturen (zie bron 9). Mijn persoonlijk leerpunt van hem betrof zijn hartekreet tijdens een presentatie om op te houden met het maken van plannen. Een goede strategische alliantie is voldoende om op samen op pad te gaan. Het gedetailleerd uitwerken van plannen is dan in zijn optiek tijdverlies.

In de Nirov publicatie 'Krimp, een nieuwe ruimtelijke opgave' wordt ingegaan op de ervaringen van twee Duitse steden (zie bron 10). Regionale aanpak en afstemming blijkt effectief. Succes is geboekt met het betrekken van de burger in het proces, met als bijkomend resultaat een positieve ontwikkeling in de beeldvorming van de problematiek bij de burger. Het blijkt daarentegen lastig om private partijen te mobiliseren voor investeringsopgaven. Wel lokken investeringen van de gemeente in openbare ruimte private en particuliere investeringen uit. Vanwege gebrek aan financiële middelen werd echter de centrale en meest urgente opgave - in de onderzochte situaties hoe om te gaan met het particuliere woningbezit - onvoldoende aangepakt.

De voorbeelden illustreren dat voor het behalen van resultaat het aantrekken van investeringskapitaal essentieel is. Een effectieve verbinding

leggen met financiers is daarom ook in de huidige Nederlandse situatie van essentieel belang. Uitgaande van waardecreatie, gekoppeld aan maatschappelijk en redelijk financieel rendement, moet het mogelijk zijn investeringspartners te vinden. In de Nederlandse context zijn bijvoorbeeld pensioenfondsen potentieel belangrijke partijen, zeker gezien de onzekere toekomst van het beleggen in aandelen. Overheden zouden bijvoorbeeld door middel van garanties private middelen kunnen mobiliseren. Zo is de regio Groningen-Assen bezig om op basis van garantstelling een startersondersteuning op de regionale woningmarkt middels een regionale bank te realiseren.

### Conclusies

Een eerste conclusie die we hier kunnen trekken, is dat de toekomstige economische ontwikkeling vooral gaat plaatsvinden in de stedelijke regio's, met als trekker de kenniseconomie, waarbij 'connectivity' voor de stedelijke regio de sleutel is tot economisch succes, met als randvoorwaarde complementaire kwaliteit van stad en regio. Dit samen bepaalt de concurrentiepositie van de stedelijke regio. Stedelijke regio's in 'Non-core areas' zullen in de toekomst sneller groeien dan de traditionele stedelijke 'Core-areas'. Het uitgaan van onderscheidende eigen kracht biedt de stedelijke regio's kansen in de Europese context.

Een tweede conclusie is dat de rol van de overheid sterk aan het veranderen is. Op grond van de hierboven aangegeven ontwikkelingen zijn de overheden binnen de stedelijke regio in zeer grote mate afhankelijk van elkaar, maar vooral van de medewerking van andere partijen om gestelde doelen te bereiken, waarbij het varen op eigen regionale kracht - ofwel diversiteit - noodzakelijk uitgangspunt is. Kwaliteit is daarbij een sleutelbegrip. Keuzes dienen de onderscheidende kwaliteit van de stedelijke regio te versterken. Daarnaast is het vertrekpunt de zoektocht naar een sturingsmethodiek die recht doet aan de sterk veranderende context, het zelforganiserend vermogen van de stedelijke regio en het tegelijkertijd afzweren van blauwdrukdenken en maakbaarheidsplanning.

De overheid heeft in deze context vooral een faciliterende in plaats van sturende rol, met als belangrijkste doel het bijeenbrengen van marktpartijen, maatschappelijke organisaties, ondernemers en burgers om op de verschillende schaalniveaus te komen tot strategie en uitvoering, inclusief het mogelijk maken van initiatieven van onderop. Omdat geld schaars is, veronderstelt

selectiviteit vooral het samen met de relevante stakeholders bundelen van bestaande geldstromen en het delen van verantwoordelijkheden. De overheid is in die benadering één van de uitvoerende partijen.

Een derde conclusie is dat verbindingen van de regionale overheden met economische actoren, kennisinstellingen absolute noodzaak zijn om de stedelijke regio's in Nederland in een goede, onderscheidende internationale positie te brengen. Hierin lijkt nog veel winst te kunnen worden behaald. Immers de meeste stedelijke regio's zijn vooral gericht op infrastructuur gedomineerde ruimtelijke planning, met een centrale sturingsrol van de overheid.

De onderlinge economische samenhang en complementariteit van de Nederlandse stedelijke regio's verdient nadrukkelijker aandacht, om Nederland als een samenhangende kenniseconomie te profileren.

Inzet is vooral nodig om de diversiteit en 'connectivity' van de stedelijke regio's te vergroten. Hiermee samenhangend is een door de betrokken partijen gedragen visie op selectieve gebiedsontwikkeling nodig. Ingrepen dienen bij te dragen aan waardecreatie en regionale onderscheidende kwaliteiten. Om nodige investeringen van de grond te krijgen moeten verbindingen worden gelegd met financiële actoren, zoals banken, pensioen- en investeringsfondsen.

Essentieel aandachtspunt voor het kunnen leggen van dit soort verbindingen is het realiseren van een cultuuromslag bij de overheid van een ruimtelijk sturende naar een economisch-maatschappelijke faciliterende rol, op basis van een door stakeholders opgestelde agenda. Dit betekent dat bij de overheden 'de ramen open moeten'. Uit diverse praktijkervaringen blijkt dat een goede 1e stap kan worden gezet met het organiseren van een regionaal debat met stakeholders om te komen tot een hernieuwde regionale strategie en uitvoering in een veranderde context.

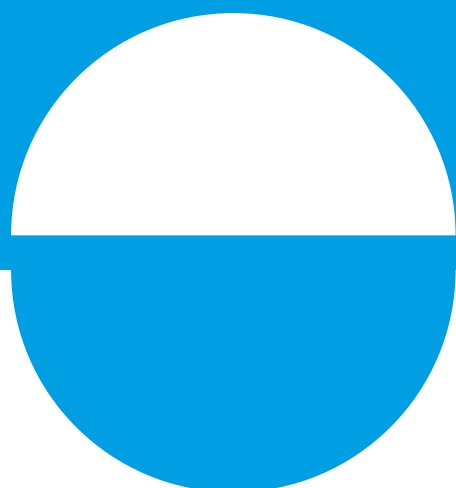
### Literatuur

1. CPB, The Netherlands of 2040, 2010 en de publicatie Stad Land, 2010.
2. CBS, De regionale economie, 2010.
3. Ministerie van VROM, Atlas Nationale Stedelijke Netwerken, 2006.
4. [http://geopromotion.nl/downloads/presentaties/Presentatie%20McCann%20\(GeoPromotion%20Congres%2013-5-2011\).pdf](http://geopromotion.nl/downloads/presentaties/Presentatie%20McCann%20(GeoPromotion%20Congres%2013-5-2011).pdf)

5. <http://www.rug.nl/corporate/nieuws/opinie/2012/12JoukeVanDijk>
6. Regional Policy for Smart Growth Europe 2020, Europese Unie 2011.
7. Regio's in verandering, ontwerpen voor adaptiviteit, uitgeverij 010, Rotterdam 2011.
8. Rudy Strojnk, presentatie congres Geopromotion, RUG de toekomst van de stad, 2012.
9. Stedelijke regio's, over informele planning op een regionale schaal, Nai uitgevers, Rotterdam 2011.
10. Krimp, een nieuwe ruimtelijke opgave, lessen uit Duitsland, Jooske Baris, Nirov 2010.

## **Raad voor de leefomgeving en infrastructuur**

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van de fysieke leefomgeving. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. De raad wil met zijn adviezen bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.



Augustus 2012

### **Ontwerp**

2D3D, Den Haag

### **Raad voor de leefomgeving en infrastructuur**

Nieuwe Uitleg 1

Postbus 20906

2500 EX Den Haag

[info@rli.nl](mailto:info@rli.nl)

[www.rli.nl](http://www.rli.nl)