

Robuust als rubber

Suggesties voor publiek (des-)investeren in tijden van krapte¹

Willem Sulsters

November 2011

‘Can our cities survive?’ vroeg J.L. Sert zich ooit af, toen de leefbaarheid in Westerse steden dreigde te bezwijken onder toenemende mobiliteit. Het aanpassingsvermogen en de aantrekkingskracht van steden maakt ze robuust en heeft ze doen overleven. Ondanks ‘sprawl’ groeit en intensiveert het verstedelijkt gebied. Maar met de steeds veranderende gemeenschappen in onze steden verschilt ook de waardering voor stedelijke gebieden in de tijd.

Recent is een nieuw begrip gelanceerd: de ‘robuuste stad’. Het zou nieuwe perspectieven openen voor duurzaam en gericht publiek investeren in tijden van schaarste. Wanneer zijn publieke investeringen in zo’n conditie het meest effectief? Overheden vragen zich hardop af waar, hoe en met wie duurzaam te investeren in de ontwikkeling van de stad. In tijden van overvloed wordt geen echt kritische discussie gevoerd. In het huidig conjunctureel dal is het klimaat ontstaan voor een werkelijke cultuuromslag. Onder druk wordt alles vloeibaar.

Het perspectief gloort op van een renaissance van stedelijke dynamiek veroorzaakt door de tucht van de markt.

Graag maak ik gebruik van het momentum om enkele suggesties te doen voor nieuwe principes in overheidsinvesteren:

1. Stel sociaaleconomisch investeren boven ruimtelijke ontwikkeling
2. Erken en gebruik verschillen in gebiedskarakter als aangrijpingspunt voor investeringen
3. Bepaal generieke kaders, laat ruimte en treedt op als co-investeerder bij privaat initiatie

Suggestie 1: Stop de dominant ruimtelijke benadering en focus op sociaaleconomische ontwikkeling

De stad is niet primair een verzameling vastgoed en openbare ruimte, maar de plaats van sociaal-economische en culturele activiteit. Daarbij vallen herkenbare ruimtelijke grenzen en sociale verbanden nooit (meer) volledig samen. De huidige burger of consument heeft een specifieke, grenzenloze leefomgeving op basis van zijn leefstijl. We leven niet langer in bastions, hofjes of wijken. Geen enkele

¹ Dit essay is op uitnodiging van KEI geschreven als reflectie op de sessies onder de titel ‘Robuuste wijken’. *‘De vraag staat centraal hoe gemeenten optimaal gebruik kunnen maken van de robuuste wijk als leidraad bij het maken van keuzes, het opstellen en uitvoeren van beleid en het positioneren van de eigen organisatie’.*

markt 'luistert' nog naar gebiedsgrenzen en er ontstaan telkens nieuwe centra in netwerken van locaties. Volksbuurt wordt yuppenwijk, statige singel wordt tippelzone. We noemen beide bewegingen 'gentrification', maar kunnen het principe nog niet echt doorgronden, laat staan bewerkstelligen. Dit leidt tot permanente 'ranking' van gebieden door gebruikers vanuit een specifiek doel.

De gemeentelijke ontwikkelbedrijven en 'diensten stedenbouw' hebben echter een verdienmodel en organisatievorm op basis van stadsuitbreiding en economische groei. Bij permanente marktvraag is het spel eenvoudig en herhaalbaar, vooral door sturing in bestemming van publieke gronden.

De werkelijke waarde van de stad wordt nu echter bepaald door haar sociale en economische netwerken. Daarin investeren kan heel ander publiek rendement en risicoprofiel geven, dan blijvend vastgoedgerelateerd ontwikkelen van de stad. Instrumenten liggen dan in lokale regelgeving en incentives in plaats van een zo hoog mogelijke residuele grondwaarde. Aantrekken van specifieke werkgelegenheid, topopleidingen, cultureel ondernemingen e.d. is dan van waarde. Publieke invenienseffecten liggen bijvoorbeeld in hogere arbeidsparticipatie en stedelijk inkomen met indirecte, positieve effecten op het leefklimaat.

Maak daarom onderscheid tussen ruimtelijk en sociaaleconomisch investeren. Lokale overheden maken permanent regio, stads- en wijkvisies, binnen hun scope van bestuurlijke grenzen, die samenvallen met ruimtelijke grenzen. Het leidt tot een immense coördinatiemachine, die uiteraard niet (snel genoeg) op veranderende marktwensen kan reageren. Deze ordening sluit niet meer aan op de ontwikkeldynamiek van de stad en is ongeschikt geraakt om de benodigde sociaaleconomische ontwikkeling op meerdere niveaus tegelijk te adresseren.

De concurrentiekracht van de stad zit in haar collectief DNA. Dat is het vestigingsklimaat voor ondernemers en burgers.

Suggestie 2: Erken diversiteit als essentie van de stad en vergroot juist de verschillen samen met lokale stakeholders

Het stedelijk gemiddelde bestaat slechts in statistieken. Het is een idee fixe. Nivellering met als – veelal sociaal democratisch gepresenteerde - maatstaf van 'het stedelijk gemiddelde' is funest voor de levendigheid en diversiteit in de stad. We moeten juist beter gebruik maken van bestaande verschillen.

Decennialang is in de Nederlandse praktijk van binnenstedelijke vernieuwing een woningprogramma nagestreefd in de verhouding 70% koop en 30% huur ongeacht het gebied. Een toonbeeld van grotesk gelijkheidsdenken. Elke (grond-)exploitatie moest sluitend zijn en een tekort leverde de 'pavlov reactie' om meer woningen en een hogere VON af te dwingen. Dat er via 'stedelijke matching' beter 10 km

verderop meer verdiend kon worden om het tekort af te dekken en kwaliteit te behouden bleek al te hoog gegrepen. En dat terwijl sommige gebieden met reeds hoge concentraties sociale huur makkelijk een 100% koopprogramma zouden verdragen. Of vanuit stedelijke context bezien juist helemaal niet geschikt bleken om fysiek in te grijpen, omdat ze een vitale rol spelen aan de zogenaamde 'onderkant van de markt'. Er is namelijk niets mis met relatieve 'goedkoopte eilanden' om bijvoorbeeld internationale instroom van werknemers te huisvesten. Dat is de (internationale) dynamiek en concurrentie van steden.

Nivelleren op basis van dogmatisch beleid negeert dus relevante marktbehoeften en kan tot bedroevend laag resultaat leiden, omdat het dynamiek in de weg staat, die steden juist hun sociaaleconomische kracht moet bieden. Verschillende gebieden hebben elk hun functie in de keten van het stedelijk en regionaal netwerk. Specialisatie is juist kansrijk, uiteraard met behoud van collectieve basiscondities als veiligheid en goede verkeersafwikkeling.

Suggestie 3: Werk samen, stel kaders en laat maximaal ruimte aan privaat initiatief

Onze overheden kennen een dwingende cultuur van sturing vanuit een ooit geroemde planningstraditie uit de tijd van economische en bevolkingsgroei. Hieruit is een complex, omvangrijk en dus kostbaar sturingsmechanisme gegroeid. Ambtelijke diensten zijn niet langer primair facilitair aan de samenleving, maar streven een primair beleidsmatig doel na. Als gevolg hiervan krijgt privaat initiatief weinig ruimte en geen vat op het systeem. Een positie als belangenvereniging is hetgeen wat dan nog rest. Voor het ondernemen van actie moet je een sterke rug en lange adem hebben.

Maar de tijden lijken fundamenteel veranderd; groei stagneert, de sociale complexiteit van de samenleving is groter, de klant is mondig, de globalisering invloedrijk, verlengstukken van overheden geprivatiseerd, de opgave verschuift naar transformatie. En de tucht van de markt heeft de overheden bereikt; er is groeiende begrotingsdiscipline en beperking van capaciteit en middelen. Kortom; de alomvattende sturingsdrang wordt serieus bedreigd.

Wat nu? Het referentiepunt ligt in het gegeven, dat overheidsinstanties geen doel op zich vormen, maar primair facilitair moeten zijn aan de samenleving. Een dienst moet een dienst leveren. Met een collectief en werkbaar kader kan het privaat initiatief de ruimte krijgen, letterlijk en figuurlijk. Stuur alleen met aantoonbaar meerwaarde voor de stad als geheel. Een stedelijke gemeenschap onderschrijft het collectief belang heus, zeker als zij mede-eigenaar is.

Beluister Winsemius, die ziet dat de samenleving zich organiseert via een veelheid aan inhoudelijk gedreven organisaties op basis van gedachtengoed, waaraan mensen zich echt kunnen verbinden. De politiek kan en innoveren door nieuwe verbindingen te leggen met deze inhoudelijk gedreven, private

bewegingen. De overheid kan haar investeringscapaciteit veel beter gebruiken als 'hefboom' voor privaat initiatief, dat eerst voldoende draagvlak moet genereren onder betrokkenen.

Robuust als rubber

Als overheden in staat blijken de denkkaders van de 20e eeuw te heroverwegen kunnen gericht keuzes worden gemaakt op basis van begrijpelijke vormen van rendement voor betrokken private stakeholders. Dan komt de dynamiek in steden op gang, die we onder invloed van centrale sturing al lange tijd moeten missen. Dan kunnen stedelijke gemeenschappen zelf die gewenste, duurzame, stedelijke omgeving ontwikkelen, die bedoeld wordt met 'robuust'.

Een robuuste stad is vrij en liberaal. Robuuste steden hebben een hoog adaptief vermogen, zonder aan identiteit in te boeten. Een robuuste stad is daardoor stabiel en duurzaam, herkenbaar en eigentijds tegelijk. Zij doorstaat de dynamiek van de samenleving door haar gewoon letterlijk 'op te nemen' en zich er aan aan te passen.

Een robuuste stad is niet van beton, maar van rubber. Nu hun overheden nog.