



MAART 2014

DE TOEKOMST VAN DE STAD

DE KRACHT VAN NIEUWE VERBINDINGEN

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 duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Samenstelling Rli

Mr. H.M. (Henry) Meijdam, voorzitter
A.M.A. (Agnes) van Ardenne-van der Hoeven
Ir. M. (Marjolein) Demmers
E.H. (Eelco) Dykstra, MD
L.J.P.M. (Léon) Frissen
Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff
Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman
Ir. M. E. (Marike) van Lier Lels
Prof. dr. ir. G. (Gerrit) Meester
Ir. A.G. (Annemieke) Nijhof MBA
Prof. dr. W.A.J. (Wouter) Vanstiphout

Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
Oranjevuitensingel 6
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
info@rli.nl
www.rli.nl

MAART 2014

DE TOEKOMST VAN DE STAD

DE KRACHT VAN NIEUWE VERBINDINGEN

INHOUD



DEEL 1: ADVIES 6

Een advies over de toekomst van de stad	7
1 Aanleiding	7
2 Adviesvraag	8
3 Conclusies	9
3.1 De stad als zelforganiserend systeem	9
3.2 Van beleidsconcurrentie naar complementariteit	14
3.3 Minder nieuwbouw, meer transformatie	19
3.4 Kwaliteiten van goed bestuur	22
4 Aanbevelingen	25
4.1 Benut de zelforganiserende kracht in de stedelijke samenleving	25
4.2 Ga uit van complementariteit	28
4.3 Benut het bestaande in de stad	32
4.4 Ontwikkel kwaliteiten van goed bestuur	34
4.5 Tot besluit	39

DEEL 2: ANALYSE 42

Inleiding	43
1 Over de stad	45
2 De stad en zelforganisatie	49
2.1 Verschuivende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving	49
2.2 De stad als zelforganiserend systeem	51
2.3 Verschillen in posities	52
2.4 Tot besluit	54
3 Vier essentiële opgaven voor een vitale stad	57
4 Eerste opgave: economie en kennis	61
4.1 Inleiding: het belang van economie en kennis voor de toekomst van de stad	61
4.2 Deelopgaven economie en kennis	63
4.2.1 Internationale concurrentiepositie: maatwerk, kwaliteit leefomgeving en 'borrowed size'	63
4.2.2 Transitie naar kenniseconomie	72
4.2.3 Mkb en de stedelijke en internationale economie	79

4.2.4 Samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden	81
4.3 Maatschappelijke initiatieven op het gebied van economie en kennis	83
4.3.1 Maatschappelijke initiatieven op basis van nabijheid	83
4.3.2 Maatschappelijke initiatieven op basis van nabijheid én identiteit	87
4.3.3 Maatschappelijke initiatieven die inspelen op de behoefte aan samenwerking	92
4.4 Tot besluit	95
 5 Tweede opgave: stromen en de stad	 99
5.1 Inleiding: het belang van stromen voor de toekomst van de stad	99
5.2 Deelopgaven stromen en de stad	100
5.2.1 Het begrip connectiviteit	100
5.2.2 Vervoersnetwerken	101
5.2.3 Knooppuntontwikkeling	102
5.2.4 'Borrowed size'	104
5.2.5 Veranderende vervoerspatronen: kriskras en stadslogistiek	105
5.2.6 Leidingennetten, ICT-netten en tussentijdse opslag	106
5.3 Maatschappelijke initiatieven op het gebied van stromen	106
5.3.1 Maatschappelijke initiatieven rondom ICT-stromen	107
5.3.2 Maatschappelijke initiatieven rondom energiestromen	112
5.3.3 Maatschappelijke initiatieven rondom waterstromen	116
5.3.4 Maatschappelijke initiatieven rondom voedselstromen	118
5.3.5 Maatschappelijke initiatieven rondom afvalstromen	120
5.4 Tot besluit	122
 6 Derde opgave: transformatie en de gebouwde omgeving	 125
6.1 Inleiding: het belang van transformatie voor de toekomst van de stad	125
6.2 De transformerende stad: deelopgaven	127
6.2.1 De kwaliteit en kwantiteit van de woningvoorraad	127
6.2.2 De kwaliteit en kwantiteit van werklocaties	131
6.2.3 Erfgoedzorg: van beschermd object naar drager voor gebiedstransformatie	137
6.2.4 Stedelijke transportsystemen en de transformatie van de stad	139
6.3 Maatschappelijke initiatieven op het gebied van transformatie	140
6.3.1 Maatschappelijke initiatieven rondom wonen	140
6.3.2 Maatschappelijke initiatieven rondom werken	143
6.3.3 Maatschappelijke initiatieven rondom cultureel erfgoed	146
6.3.4 Maatschappelijke initiatieven rondom tijdelijkheid	147
6.4 Tot besluit	150

7 Vierde opgave: openbare ruimte en publiek domein	155
7.1 Inleiding: het belang van openbare ruimte en publiek domein voor de stad	155
7.2 Deelopgaven publieke ruimte	157
7.2.1 Publieke ruimte als uitwisselingsruimte	157
7.2.2 Publieke ruimte als verbindingsruimte	160
7.2.3 Nieuwe publieke ruimte: grote regionale groengebieden	162
7.2.4 Veiligheid in de publieke ruimte	162
7.2.5 Beheer van de publieke ruimte	164
7.2.6 Internet, digitale media en de publieke ruimte	165
7.3 Maatschappelijke initiatieven op het gebied van publieke ruimte	166
7.3.1 Maatschappelijke initiatieven rondom beheer van publieke ruimte	166
7.3.2 Maatschappelijke initiatieven rondom de aanleg van publieke ruimte	172
7.3.3 Maatschappelijke initiatieven rondom nieuwe publieke ruimte	177
7.4 Tot besluit	184

LITERATUUR	187
-------------------	-----

BIJLAGEN	204
-----------------	-----

Totstandkoming advies	205
------------------------------	-----

Overzicht publicaties	208
------------------------------	-----

DEEL 1 | ADVIES



EEN ADVIES OVER DE TOEKOMST VAN DE STAD

1 Aanleiding

Voor dit advies over de toekomst van de stad ziet de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) twee aanleidingen. Ten eerste worden steden steeds belangrijker als ankerpunten van de mondiale economie. De onderlinge nabijheid van mensen, bedrijven en voorzieningen in steden biedt namelijk veel economische kansen. Wereldwijd zijn stedelijke economieën productiever, ze groeien economisch sneller en hebben een groter innovatief vermogen (Raspe, 2012). Niet langer vormen staten 'the competitive unit of the global economy', maar grote stedelijke regio's (Katz & Bradley, 2013). In deze internationale concurrentiestrijd blijkt agglomeratiekracht een belangrijke factor. Op dit punt blijven Nederlandse stedelijke regio's achter: met de polycentrische structuur van overwegend middelgrote steden zijn Nederlandse steden in vergelijking met het buitenland – in termen van dichtheid en massa – een maatje te klein. Als deze situatie niet verandert, dreigt Nederland op de lange termijn in de internationale concurrentiestrijd verdienvermogen te verliezen. In dit advies betoogt de raad dat het noodzakelijk is om het gebrek aan massa en dichtheid van Nederlandse steden te compenseren en om op een fundamenteel andere manier naar concurrentie en samenwerking tussen steden te kijken. Complementariteit is het nieuwe sleutelwoord, met een grotere rol voor verbindingen tussen stedelijke regio's en voor het meer benutten van elkaars kracht om het gebrek aan massa en dichtheid te compenseren. Dit wordt in dit advies nader uitgewerkt.

Een tweede aanleiding ziet de raad in de grotere ruimte voor maatschappelijk initiatief vanuit de samenleving. Bewoners en ondernemers willen onderdelen van hun leefomgeving op eigen wijze vormgeven, los van overheid of maatschappelijke organisaties. Deze 'zelforganisatie' is van alle tijden, en doet zich voor binnen en buiten de stad. Nu de overheid echter terugtreedt en er grenzen blijken aan marktwerking en schaalvergroting, ontstaat er meer ruimte voor maatschappelijk initiatief. Deze verandering is fundamenteel van aard: naar verwachting keren we niet meer terug naar de klassieke ideeën van de verzorgingsstaat of de neoliberale staat. Het punt is echter dat burgers niet vanzelfsprekend het gat vullen dat de overheid open laat, oftewel: een terug-tredende overheid is niet automatisch een naar voren tredende samenleving. In dit advies betoogt de raad dat zelforganisatie meer is dan wat er ontstaat als de overheid iets niet meer doet. Het gaat om het vermogen van de stad of de stedelijke regio om zich voortdurend aan te passen aan telkens veranderende

omstandigheden. In het advies wordt nader uitgewerkt hoe de stad van de toekomst dit zelforganiserende vermogen kan benutten.

De raad meent dat de twee geschetste ontwikkelingen grote consequenties hebben. Het betekent enerzijds een grote urgentie tot samenwerking, tussen overheden in regionaal verband maar ook met partijen daarbuiten: bedrijfsleven, kennisinstellingen, (georganiseerde) burgers en maatschappelijke organisaties. Anderzijds betekent het een noodzaak van het accepteren van verschillen. Nederland moet afstappen van het principe van de verdelende rechtvaardigheid. Beide punten zijn niet vrij van randvoorwaarden. In het advies stelt de raad dat verschillen alleen acceptabel zijn als zij niet ingaan tegen het publiek belang en als rechtstatelijke voorwaarden van gelijke kansen voor iedereen geborgd zijn. Ook de samenwerking kan alleen kansrijk zijn als er heldere spelregels worden afgesproken. Dit wordt in het advies nader uitgewerkt.

De twee geschetste ontwikkelingen vinden plaats in een context van een financieel-economische crisis in Nederland. In het publieke debat worden ze vaak met elkaar in verband gebracht. De raad meent echter dat het om fundamentele ontwikkelingen gaat die weliswaar beter zichtbaar worden door de crisis, maar die ook op de langere termijn – los van economische groei – van invloed zijn op de ontwikkeling van de stad. De reikwijdte van het advies is dan ook groter dan de huidige financieel-economische crisis.

2 Adviesvraag

De bovengenoemde fundamentele veranderingen vormen voor de raad aanleiding om op zoek te gaan naar de kracht van de steden, en naar een weg voor steden om ook in de toekomst succesvol te zijn.

De centrale vraag van het advies luidt:

Waar ligt in het licht van twee fundamentele ontwikkelingen (dreigend verlies aan verdienvermogen door gebrek aan massa en dichtheid; meer ruimte voor maatschappelijk initiatief) de kracht van steden in Nederland en hoe kan deze in de toekomst verder ontwikkeld, beter benut en gemobiliseerd worden?

Steden worden in dit advies beschouwd als stedelijke regio's: gebieden van meerdere (grotere en kleinere) steden, samen met het omliggende landelijke gebied, en met een diversiteit aan meer en minder stedelijke omgevingen (zie ook Ministerie van Infrastructuur en Milieu [IenM], 2012a; p. 130). Het zijn plekken waar stromen van mensen, goederen en informatie samenkomen en waar, meer dan elders, rechtstreekse intermenselijke ontmoetingen, confrontaties en transacties plaatsvinden. Het zijn met andere woorden

“knooppunten van economische, sociaal-culturele en politiek-bestuurlijke interactie” (Van Engelsdorp Gastelaars & Hamers, 2006, p. 14). De stad van de eenentwintigste eeuw is een regionale stad, die niet gelijk gesteld kan worden aan ‘bebouwd gebied’ of een ‘hoge bebouwingsdichtheid’. In dit advies worden de termen ‘stad’ en ‘stedelijke regio’ overigens als synoniemen beschouwd.

Om de centrale vraag te onderzoeken, zijn voor dit advies vier opgaven voor de toekomst van de stad verkend (zie Deel 2). Het gaat om opgaven van economie en kennis, stromen en de stad, transformatie van de gebouwde omgeving en publieke ruimte. Deze opgaven hangen met elkaar samen en samen bepalen zij in belangrijke mate het aanzien van onze toekomstige steden. De raad beseft niettemin dat de keuze voor de vier opgaven slechts betrekking heeft op een deel van de stedelijke werkelijkheid: er zijn ook andere opgaven die relevant zijn voor de toekomst van de stad, zoals de sociale stedelijke problematiek. In overeenstemming met zijn wettelijke opdracht spitst de raad zich echter toe op de fysieke leefomgeving als drager van economische en sociale processen. Dat betekent dat het advies zich bij de vier opgaven concentreert op de uitwerking in het domein van de fysieke leefomgeving.

De analyse van de vier opgaven (opgenomen in Deel 2) leidt tot de conclusies en aanbevelingen van de raad over de kracht van de stad in dit eerste deel. Het zijn (1) het zelforganiserend vermogen, (2) complementariteit binnen en tussen stedelijke regio's en (3) benutting van het bestaande in de stad. Om optimaal van deze kwaliteiten te profiteren is (4) een goed bestuur nodig. Ze worden hieronder besproken. Vervolgens schetst de raad handelingsperspectieven voor betrokken partijen: aanbevelingen. In deze aanbevelingen richt de raad zich in de eerste plaats tot het Rijk. Want hoewel het Rijk nauwelijks nog een expliciet stedenbeleid voert, voert het wel degelijk beleid dat relevant is voor steden. Daarnaast richten de aanbevelingen zich op gemeenten, provincies en maatschappelijke organisaties.

3 Conclusies

3.1 Stad als zelforganiserend systeem

In de Nederlandse steden en stedelijke regio's is veel initiatief en dynamiek te zien. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn – naast hun gewone dagelijkse bezigheden – ook maatschappelijk actief. Ze organiseren en exploiteren buurtleeszalen, ontwikkelen nieuwe ontmoetingsplekken in leegstaande gebouwen, beginnen samen een stadstuin of richten samen nieuwe energiecoöperaties op. Met elkaar geven zij, al dan niet in samenwerking met overheden, vorm aan de stad en haar stedelijkheid.

Deze ontwikkeling kan begrepen worden tegen de achtergrond van verschuivende verhoudingen. Waar de overheid in het verleden als te weinig marktgericht werd gezien om efficiënt en flexibel te kunnen reageren op veranderende economische omstandigheden, zijn veel taken overgedragen aan de markt. Nu laat ook de marktwerking grote imperfecties zien. Daar komt bij dat de verschuiving van een dominante overheid naar een overheersende rol van de markt ernstige gevolgen heeft gehad voor het maatschappelijk middenveld, dat in Nederland lange tijd zorgde voor de organisatie van onderwijs, gezondheidszorg, volkshuisvesting en welzijn. Onder druk van de politiek die de marktwerking wilde bevorderen, is het landschap van talloze kleine, vaak met hun doelgroep verbonden en lokaal ingebedde organisaties geleidelijk veranderd in een log bouwwerk van grote, professionele, geprivatiseerde of verzelfstandigde organisaties die op hun terrein de dienst uitmaken. Zij vormen nu vaker een belemmering voor maatschappelijk initiatief dan dat ze er aansluiting bij vinden – en dat is paradoxaal als bedacht wordt dat deze instellingen daaruit zelf zijn voortgekomen (Reijndorp, 2012). De lange en historisch diep verankerde Nederlandse traditie van particulier initiatief – Big Society Dutch Style – hapert en moet zich aanpassen aan veranderende omstandigheden.

Maatschappelijk initiatief

In het huidige vacuüm tussen een markt onder druk en een terugtrekkende overheid met minder financiële armslag ontstaat nu meer ruimte voor initiatief vanuit de samenleving. Burgers, bedrijven, culturele instellingen, al dan niet in samenwerking met overheden, gaan nieuwe allianties aan. Tal van maatschappelijke initiatieven staan te trappelen om zaken over te nemen en verder te ontwikkelen, maar dan wel op hun eigen voorwaarden, met hun eigen ideeën over de aard van de problemen en over hoe daar oplossingen voor te vinden. Zelforganisatie betekent dus niet automatisch dat collectieven gaan doen of kunnen doen wat de overheid wil, bijvoorbeeld het opvangen van bezuinigingen van de overheid. Maatschappelijke initiatieven kunnen juist voortkomen uit heel andere wensen of ideeën, bijvoorbeeld uit duurzaamheidsidealen, uit innovatiekracht of uit de wens alternatieven aan te dragen. Maatschappelijke initiatieven zijn overigens niet per definitie goed of wenselijk. Denk aan initiatieven die zich onttrekken aan de principes van de democratische rechtstaat of die in strijd zijn met geldende (ruimtelijke) regelgeving.

Hoewel zelforganisatie allesbehalve nieuw is, manifesteert deze zich tegenwoordig op een andere manier. Waar groepen zich voorheen vooral organiseerden langs de lijnen van de traditionele zuilen, ontstaan er nu nieuwe combinaties van partijen, in groepen van gelijkgestemden of belanghebbenden. Bovendien kan er tegenwoordig gebruikgemaakt worden van digitale netwerken en van gedigitaliseerde kennis aan de hand waarvan verbindingen worden aangegaan, en cross-overs ontstaan tussen verschillende sectoren en

gemeenschappen. Daardoor kan sneller een groter publiek bereikt worden en kunnen maatschappelijke initiatieven een grotere impact hebben. Buiten de aloude professionele ‘bastions’ om (zoals dienstverlenende instellingen, ambtelijke apparaten, professionele beroepsverenigingen) kunnen mensen elkaar vinden via onlineplatforms, om kennis te delen, initiatieven te nemen, nieuwe diensten uit te vinden en die te distribueren (Van der Lans, 2012). Kortom, de groeiende diversiteit aan leefstijlen (intenties) en aan digitale netwerken (mogelijkheden) werken nieuwe vormen van zelforganisatie in de hand. Oude en nieuwe vormen van maatschappelijk engagement bestaan daarmee naast elkaar.¹

Een ander perspectief op de zelforganiserende stad

De geschetste ontwikkelingen nopen tot een andere manier van kijken naar de stad. Er is een perspectief nodig dat niet op voorhand de overheid, het bestuur of (zoals tegenwoordig vaak) burgerinitiatief op de voorgrond zet. Anders dan nu vaak in het debat wordt verondersteld is zelforganisatie niet iets dat pas ontstaat als de overheid iets niet meer doet. Het is meer. Het refereert aan het vermogen van een stad om zich steeds aan te passen aan nieuwe omstandigheden. De dynamiek van mensen in de stad zorgt ervoor dat steden veranderen en zich voortdurend ontwikkelen.

De stad is, met andere woorden, een zelforganiserend systeem, met alle activiteiten, gepland of ongepland, geordend of ongeordend.² Net zo goed als burgers, ondernemers/bedrijven en maatschappelijke partijen zijn lokale overheden ook actoren binnen dat systeem. Samen maken zij de stad. De stad is het “permanent veranderende resultaat van deze zelforganisatie” (Reijndorp, 2012, p. 4). Echter, om gebruik te kunnen maken van deze dynamiek blijft sturing onontbeerlijk: het gaat niet alleen om zelforganisatie, maar ook om organisatie. Oftewel, ‘goede improvisatie vraagt om structuur en voorbereiding’ (Boutellier, 2010). Dit wordt verder besproken in paragraaf 3.4.

Consequenties en heersende veronderstellingen doordenken

Het perspectief op de stad als zelforganiserend systeem vergt het doordenken van heersende veronderstellingen over de stad. Daarvoor is kennisverzameling nodig, maar dat gaat verder dan de nu veel gehoorde roep om kennis over maatschappelijke initiatieven – hoe nuttig en wenselijk ook (zie Deel 2).

- 1 De belangstelling voor allerlei maatschappelijke initiatieven kan op het eerste gezicht tegenstrijdig zijn met signalen dat clubs en verenigingen soms moeite hebben om vrijwilligers te vinden. Deze ontwikkelingen kunnen echter naast elkaar bestaan. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) constateerde in 2003 dat veranderingen in de samenleving eraan bijdragen dat – terwijl de bereidheid om vrijwilligerswerk te verrichten niet afneemt – zich toch een mismatch voordoet tussen vraag en aanbod. Een aantal groepen dat traditioneel goed in het vrijwilligerswerk vertegenwoordigd was, verdwijnt bijvoorbeeld van het toneel door de veranderende leefpatronen van mensen, door demografische veranderingen en door verschuivingen op de arbeidsmarkt (Van der Pennen, 2003).
- 2 Voor een goed begrip van ‘de stad als zelforganiserend systeem’ kan de vergelijking worden gemaakt met het functioneren van ecosystemen. Het ecosysteem is altijd verbonden met andere ecosystemen, en op dezelfde manier is ook het zelforganiserende systeem van de stad verbonden met andere zelforganiserende systemen (van andere steden). Dat is niet beperkt tot één schaalniveau.

Het is noodzakelijk om de beelden over de stad en zelforganiserende systemen te heroverwegen. Die heroverweging leidt tot debat over nieuwe scheidslijnen, over rolverschuivingen bij actoren, en over nieuwe categorieën van openbaarheid en toegankelijkheid. In dit advies wil de raad een aanzet geven voor dat debat. Bij die aanzet sluit de raad aan bij nieuwe inzichten die de laatste jaren zijn ontwikkeld in de wetenschappen die zich met de ontwikkeling van de stad en de stedelijke samenleving bezighouden.

1. Nieuwe scheidslijnen en potentieel aan verbindingen

Een veelgehoorde vrees in het debat over zelforganisatie is dat het sociale ongelijkheid tussen burgers vergroot. Niet iedereen beschikt over de capaciteiten en sociale veerkracht die voor maatschappelijk initiatief vereist zijn (Uitermark, 2012; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling [RMO], 2013). Nieuwe scheidslijnen kunnen ontstaan doordat sommige groepen mensen niet kunnen aansluiten bij nieuwe initiatieven of daar niet aan kunnen bijdragen. Tegenover het ontstaan van nieuwe scheidslijnen staat het grote potentieel aan nieuwe verbindingen tussen mensen: juist in of door maatschappelijke initiatieven kunnen nieuwe contacten ontstaan. De vraag is hoe deze potentieel nieuwe scheidslijnen en verbindingen in de zelforganiserende stad gewaardeerd moeten worden.

De raad stelt voorop dat het ontstaan van scheidslijnen en daarmee van verschillen en variëteit, inherent is aan het maken van ruimte voor zelforganisatie van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het kan gaan om verschillen in fysiek-ruimtelijke zin (tussen wijken en buurten, bijvoorbeeld in leefomgevingskwaliteit, zie ook het Rli-advies 'Kwaliteit zonder groei', 2014b), maar ook om verschillen tussen mensen.³ In zekere zin is grotere sociale ongelijkheid daarmee onvermijdelijk. Zelforganisatie en het ontstaan van verschillen zijn twee kanten van dezelfde medaille.

Verschillen zijn dus onvermijdelijk als ingezet wordt op meer ruimte voor maatschappelijk initiatief. Wel moet aan een belangrijke basisvoorwaarde worden voldaan: gelijke rechten en uitgangsposities moeten langs rechtstatelijke weg geborgd blijven (zie ook RMO, 2013). Vervolgens is het antwoord op de vraag welke verschillen acceptabel zijn en welke niet, de uitkomst van politiek debat. Dat debat wordt volgens de raad in steden nog onvoldoende gevoerd. De vraag hoe de overheid met deze verschillen zou moeten omgaan, krijgt wel aandacht (Raad voor het openbaar bestuur [Rob], 2012; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2012b). In de kabinetsnota 'Doe-democratie' wordt

³ Overigens is het niet zo dat verschillen tussen wijken in de mate van zelforganisatie bij voorbaat terug te voeren zijn op de kwetsbaarheid van deze wijken. Er blijken geen rechtstreekse verbanden tussen objectieve wijkenmerken en collectieve redzaamheid. In de sociaal kwetsbare wijk Het Oude Westen in Rotterdam zijn bijvoorbeeld ruim zeventig bewonerswerkgroepen actief. Dat wil niet zeggen dat er geen verschillen zijn tussen wijken, maar die verschillen blijken door andere factoren verklaard te kunnen worden. Zo lijkt de actiegeschiedenis van een wijk en de aanwezigheid van actieve mensen te fungeren als een soort vliegwieltje. Hoe dat precies werkt, is nog niet duidelijk (Van der Zwaard & Specht, 2013).

bijvoorbeeld de vraag gesteld of de overheid verdelende rechtvaardigheid moet toepassen als er omstandigheden zijn waarin sommigen beter in staat zijn initiatief te nemen dan anderen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK], 2013, p. 21). Dit wordt vooral gerelateerd aan aanbestedingen waarbij sociale ondernemingen zich aandienen: mag de overheid dan bijvoorbeeld minder zware diploma-eisen stellen? Het kabinet erkent dat de discussie nog maar nauwelijks is begonnen. Ook is het de vraag hoe verschillen en maatwerk zich verhouden tot een overheid die werkt met algemene regels en aanspraken: “De implicaties daarvan voor de doe-democratie zijn nog lang niet voldoende doordacht. Het kabinet heeft daar ook geen kant-en-klaar antwoord op. Een eerste stap is te gaan werken vanuit ‘doelgeving’ in plaats van regelgeving, en daarbij meer oog te hebben voor differentiatie en variatie” (Ministerie van BZK, 2013, p. 49). Bij de aanbevelingen 4.1 en 4.4 wordt op dit punt teruggekomen.

2. Rolverschuivingen

Naar verwachting wordt in de toekomst de variatie aan maatschappelijke initiatieven alleen maar groter, met meer diversiteit in samenwerkende initiatiefnemers, in financiering, doelstelling en in uitvoering. De schaal van de maatschappelijke participatie kan onder invloed van de technologische ontwikkelingen vaak massaler en grootschaliger zijn. Er ontstaat geleidelijk aan een onderscheid in enerzijds initiatieven gericht op de continuïteit van de dienstverlening (om voorzieningen open te houden, zoals een leeszaal of zwembad die de overheid wil sluiten), en anderzijds initiatieven die niet zo zeer dienstverlenend zijn maar bijna ondernemend. De initiatiefnemers willen dan een businesscase van hun initiatief maken, zoals bij sommige stadslandbouwinitiatieven en bij lokale energieopwekking.⁴ Deze tweede groep initiatiefnemers kan beschouwd worden als de nieuwe sociaal-ondernemers. Wat betekent deze rolverschuiving van burger naar ondernemer of naar vrijwilliger? In de denkschema's ‘overheid-markt’ en tegenwoordig ‘overheid-burger’ komt de sociaal-ondernemer vaak niet voor. De andere rolinvulling speelt ook bij bestuurders en ambtenaren van (lokale) overheden. Bij hen is een cultuuromslag nodig. De grotere variatie in maatschappelijke initiatieven en de rolverschuivingen daarbij nopen tot reflectie op bestaande regelgeving en instrumenten: voldoen deze ook voor gebruik in nieuwe situaties en bij nieuwe rolinvullingen of zijn er belemmeringen voor het tot ontwikkeling komen van maatschappelijke initiatieven? In paragraaf 3.4 en bij aanbeveling 4.1 wordt hierop teruggekomen.

3. Openbaarheid/toegankelijkheid

Maatschappelijke initiatieven vragen niet alleen figuurlijk maar ook letterlijk ruimte in de stad (gebouwd en ongebouwd). Daarbij spelen twee zaken. Allereerst de aanwezigheid van aantrekkelijke plekken in een wijk waar verschillende groepen elkaar vanzelfsprekend treffen. Dergelijke plekken,

⁴ Maarten Hajer, in discussie met Justus Uitermark, tijdens PBL-lunchlezing over de zelforganiserende stad, 5 september 2013. Bij sociaal ondernemerschap is wel sprake van een economisch verdienmodel, maar vanuit een maatschappelijk doel, niet vanuit winstmaximalisatie.

zoals een bibliotheek of buurtcentrum, zijn van belang voor het ontstaan van maatschappelijke initiatieven. Onvoldoende wordt gerealiseerd dat met de sluiting van dergelijke voorzieningen ook 'plekken van publieke vertrouwdeheid' verdwijnen, die een belangrijke conditie zijn voor ontwikkeling van maatschappelijke initiatieven in de buurt (Van der Zwaard & Specht, 2013). Zowel de wijkvoorzieningen als de sociale infrastructuur van wijkorganisaties zijn daarbij belangrijke bemiddelende voorwaarden. Veel nieuwe voorzieningen zouden immers nooit ontstaan zijn of zouden niet kunnen functioneren zonder deze in jaren opgebouwde sociale en fysieke infrastructuur. De raad meent daarom dat gemeenten een doordacht voorzieningenbeleid moeten voeren (zie ook de aanbevelingen). Ten tweede maakt het perspectief van de stad als zelforganiserend systeem duidelijk dat op een nieuwe manier naar ruimteaanbod en ruimtevraag moet worden gekeken. Er is veel vraag, maar die is vaak niet koopkrachtig. Het gaat bij die andere manier van kijken ook om een zoektocht naar andere juridische en financiële constructies die mogelijk maken dat mensen leegstaand maatschappelijk vastgoed kunnen gebruiken voor andere activiteiten, om zo nieuwe ontmoetingsfuncties te creëren. Op beleidsmatig niveau vergt dit het opnieuw doordenken van verhoudingen tussen openbaarheid/toegankelijkheid, publiek/privé, toe-eigening/uitsluiting. In paragraaf 3.3 (over benutten van het bestaande) wordt hierop teruggekomen.

Nieuw perspectief vergt bewuste keuze van bestuurders

Met het perspectief op de stad als zelforganiserend systeem roept de raad op tot een fundamentele heroverweging van de manier waarop over de stad en over stedelijke regio's wordt gedacht. Als de zelforganiserende kracht van stedelijke regio's versterkt moet worden, dan moet ook de bestuurlijke keuze gemaakt worden om deze nieuwe werkelijkheid te accepteren en om op een andere manier om te gaan met de drie thema's die hiervoor zijn besproken. Op al deze thema's heeft de zelforganiserende stad immers maatschappelijke consequenties. Verschillen (en variatie) die langs nieuwe scheidslijnen gaan verlopen vergen immers politieke keuzes over welke verschillen en welke variatie acceptabel zijn. Ten tweede vereisen verschuivende rollen van actoren mogelijk aanpassing van regelgeving en instrumentarium of een cultuuromslag. En ten slotte vraagt het thema openbaarheid en toegankelijkheid om bestuurlijke keuzes om de publieke ruimte ook als publieke ontmoetingsruimte te laten functioneren. Omdat het perspectief op de stad als 'zelforganiserend systeem' afwijkt van hoe tot nu toe bestuurlijk vaak naar de stad wordt gekeken, vraagt dat om bewuste keuzes. In de onderstaande paragrafen wordt nut en noodzaak van die keuzes onderbouwd.

3.2 Van lokale beleidsconcurrentie naar complementariteit

In Nederland is een situatie gegroeid waarin gemeentelijke overheden in hun beleid met elkaar concurreren om een zo gunstig mogelijk vestigingsklimaat voor bedrijven en bewoners. Dat beleid is gericht op het ontwikkelen van

bedrijfenterreinen, kantoorruimte, woningen, maar ook van voorzieningenaanbod (winkelaanbod, culturele voorzieningen). Verwachte (vermeende) positieve effecten, zoals werkgelegenheid, liggen aan deze strijd om inwoners en bedrijven ten grondslag. Eenmaal ingezet houdt de lijn van onderlinge concurrentie zichzelf in stand: concurreren moet omdat de buurgemeenten dat nu eenmaal ook doen (VROM-raad, 2006a). De raad meent dat dit model in het ruimtelijk domein niet langer houdbaar is. Daarvoor heeft de raad twee argumenten:

1. Race to the bottom

Hoewel concurrentie als mechanisme niet negatief hoeft te zijn, heeft het in Nederland in het ruimtelijk domein geleid tot een zogenoemde 'race to the bottom' met schadelijke effecten: enerzijds overaanbod, leegstand en daardoor een toenemende transformatieopgave, anderzijds doordat het ruimtelijk gezien geleid heeft tot meer van hetzelfde.⁵ Om deze 'race to the bottom' tegen te gaan zijn in het verleden afstemmingsregels in het ruimtelijk beleidsproces ingevoerd en zijn op allerlei plekken (formele en informele) regionale samenwerkingsverbanden opgestart. Daarbij is gepoogd om in regionaal verband tot een grotere programmatische complementariteit te komen, door afspraken te maken over woningbouw, bedrijfenterreinen en voorzieningenaanbod, al dan niet vanuit een regionale visie.

Het probleem is nu dat de programma's die de basis vormden voor samenwerking en complementariteit tegenwoordig steeds meer wegvallen. Door economische transitieprocessen en bevolkingskrimp is er in sommige gebieden nu al nauwelijks programma meer om te verdelen. Daarmee vervalt de basis voor sturing en ontstaat er een nieuwe situatie. Er is geen of nauwelijks groei te verdelen, en soms zelfs alleen maar verliezen. Lokale overheden raken hier steeds meer van doordrongen. Op vele plekken in het land worden regionale afspraken gemaakt (of nagestreefd) over het bijstellen van de programmering en het afboeken op de bestaande voorraad. De raad vindt dat positief: het is een noodzakelijke voorwaarde voor vitale stedelijke regio's. Tegelijkertijd is het tot op heden maar op weinig plekken gelukt om daadwerkelijk te komen tot afspraken over zelfbeperking of het gunnen van ontwikkelingen aan 'de burens'. Dat lukt alleen als duidelijk is voor de deelnemers dat dit leidt tot collectief voordeel. Om dit te stimuleren moet gezocht worden naar mechanismen die samenwerking belonen en die lusten en lasten eerlijk verdelen. Om dat te bereiken is op het naast-hogere overheidsniveau een cultuuromslag vereist, net als de bereidheid om zo nodig regulerend op te treden met behulp van reeds beschikbaar instrumentarium in ruimtelijke wetgeving (nu in de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro), straks in de nieuwe Omgevingswet die in de maak is). Fundamenteel is de vraag of deze

5 Het ontstaan van overaanbod van bedrijfenterreinen en kantoren in Nederland is geworteld in de onderlinge beleidsconcurrentie tussen gemeenten, maar wordt ook door andere factoren veroorzaakt. Denk aan het Nederlandse systeem van gemeentelijke grondpolitiek of het niet toepassen van beschikbaar planningsinstrumentarium (zie ook Louw et al., 2004; VROM-raad, 2006a; Janssen-Jansen & Mulders, 2012; zie ook het RLI-advies 'Kwaliteit zonder groei', 2014b).

invulling van complementariteit voor de toekomst voldoende is of dat naar een andere basis van complementariteit gezocht moet worden.

2. Structuur en schaal van Nederlandse steden

Een tweede argument voor de onhoudbaarheid van beleidsconcurrentie om inwoners en bedrijven, ligt in de Nederlandse ruimtelijke structuur en de schaal van Nederlandse steden. Uit onderzoek naar internationale economische concurrentie blijkt dat een grotere massa en hogere dichtheid positief bijdraagt aan de productiviteit en groei van bedrijven. Op het gebied van deze agglomeratiekracht blijven Nederlandse stedelijke regio's echter relatief gezien achter: in vergelijking met het buitenland zijn individuele Nederlandse steden – in termen van massa en dichtheid – een maatje te klein. Om meer welvaart te genereren moeten Nederlandse steden streven naar vergroting van deze agglomeratiekracht. Het is de vraag of steden binnen de Nederlandse ruimtelijke structuur de internationale competitie op massa en dichtheid wel kunnen aangaan, nog los van de vraag van de budgettaire haalbaarheid van dergelijke ambities. De raad ziet meer in een alternatieve strategie van 'lenen van de burens', die beter past bij de polycentrische stedelijke structuur in Nederland, met veel middelgrote steden en goede onderlinge verbindingen. Ook deze strategie is geworteld in het idee van complementariteit. Het gebrek aan eigen massa en dichtheid wordt dan gecompenseerd door voorzieningen of kwaliteiten in andere regio's te gebruiken (PBL, 2012a; Raspe et al., 2012; Raspe, 2012).

Complementariteit geen keus, maar must

Uit de twee besproken argumenten blijkt dat complementariteit voor de toekomst van de stad geen keus is, maar een must. Gemeenten moeten afstappen van onderlinge beleidsconcurrentie. Alleen door goede beleidssamenwerking kan Nederland de internationale economische concurrentie het hoofd bieden.⁶ Nederlandse steden kunnen dat niet alleen, ze hebben elkaar nodig. Ze moeten samenwerken met en lenen van de burens. Deze 'borrowed size' betekent gebruikmaken van de compensatiemogelijkheden van de massa en dichtheid in naburige of verder weg gelegen stedelijke regio's – en dus uiteindelijk van de van oudsher polycentrische structuur van het Nederlandse stedelijke landschap. Door een betere externe en interne connectiviteit kan de concurrentiepositie van stedelijke regio's worden versterkt. Bovendien wordt met complementariteit het risico op gelijksoortige regio's kleiner en kunnen aantrekkelijke, gedifferentieerde regio's ontstaan.

⁶ Het gaat in het betoog van de raad dus niet om het loslaten van economische concurrentie, maar om het afstappen van beleidsconcurrentie. Deze beleidsconcurrentie tussen stedelijke regio's moet binnen Nederland losgelaten worden, opdat deze regio's economisch gezien beter met de buitenlandse regio's kunnen concurreren.

Complementariteit als uitgangspunt nemen, betekent uitgaan van de eigen kwaliteiten (zoals fysiek-ruimtelijk kapitaal en menselijk kapitaal). Regio's moeten veel meer inspelen op specifieke regionale situaties en op hun eigen identiteit en complementariteit ten opzichte van andere regio's. Dat is voor iedere regio anders en vereist inzicht in regiospecifieke en sectorspecifieke sterkten en zwakten. Hoewel onderzoek laat zien dat complementariteit tussen stedelijke regio's niet zo maakbaar is als wel wordt verondersteld vanwege de complexe interactie tussen overwegingen en belangen op microschaal (van bedrijven en individuen) en condities op macro-schaal (zoals wet- en regelgeving), kunnen gemeenten wel ruimtelijke randvoorwaarden hiervoor creëren (Salet & Janssen-Jansen, 2009). Het gaat om het besef dat elke stedelijke regio zijn eigen economische ontwikkelingsmogelijkheden heeft, ieder in zijn eigen 'league'.

Complementariteit als uitgangspunt nemen, betekent ook het accepteren van verschillen tussen gebieden (op verschillende schalen) tussen én binnen stedelijke regio's: de ene regio is goed in het een, de andere in het ander. De Randstad is een ander soort regio dan de regio Heerlen-Aken-Hasselt; de regio Groningen-Assen is anders dan de regio Eindhoven-Leuven. Er moet steeds bezien worden op welk schaalniveau complementariteit gezocht moet worden. 'Elke wijk een basisschool', maar moet dat ook gelden in krimpregio's? Elke stad heeft een sportcentrum, maar moet elke stad ook een kunstijsbaan hebben?

In het rapport 'Naar een lerende economie' (2013) over het verdienvermogen van Nederland onderschrijft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het belang van deze twee punten: het accepteren van verschillen en het voortbouwen op de eigen kwaliteiten in de regio: "Regionaal-economisch beleid zal met al deze verschillen rekening dienen te houden – en ze waar nodig benutten. De dynamiek zal vooral moeten komen van het intelligent verbinden van wat er al is" (WRR, 2013, p. 335).

Nieuwe invulling complementariteit: verbindingen

Complementariteit is dus volgens de raad een noodzakelijk ingrediënt voor de toekomst van de stad. De vraag is hoe deze complementariteit het beste ingevuld kan worden in een situatie waarin enerzijds beleidsconcurrentie als model niet meer houdbaar is, maar anderzijds programmatische complementariteit als samenwerkingsmodel alleen onvoldoende is. Het volstaat niet om de redenering simpelweg om te draaien: dat beleidsconcurrentie (die wel werkte in tijden van groei) moet stoppen door te gaan samenwerken en verliezen te gaan verdelen nu tijden van gedifferentieerde groei/krimpsituaties zijn aangebroken. Bovendien is in de toekomst de verdeling van programma's (programmatische complementariteit) wellicht niet meer zo belangrijk.

De raad meent dat complementariteit op een andere manier aan de orde gesteld moet worden: niet als het verdelen van programma's en niet alleen als het

verdelen van verliezen, maar als een situatie waarin men op elkaar is aangewezen en waarin alle partijen profiteren van complementariteit. In de ogen van de raad bestaat de basis voor deze samenwerking en complementariteit uit optimale infrastructuurverbindingen van verschillende modaliteiten (openbaar vervoer, auto). Door daarop in te zetten, zowel binnen stedelijke regio's als met krachtige regio's daarbuiten en op goede onderlinge governancerelaties (tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen) kan 'geleend' worden van de kracht van de burens. Overigens is 'lenen van de burens' een ruilstrategie: er wordt geleend (gekregen) van de burens, maar – als het goed is – ook gegeven. Om die wederzijdsheid te benadrukken kan in plaats van 'borrowed size' ook de term 'shared size'-strategie gebruikt worden.

Infrastructuurverbindingen zijn belangrijk als voorwaarde voor deze strategie van wederzijds lenen. Ze gelden bovendien als randvoorwaarde voor interactie, en dat wordt belangrijker bij een grotere rol voor zelforganisatie in de stad. Het gaat daarbij niet alleen om 'zichtbare' infrastructuur (wegen, rail, water) maar ook – en juist – om data-infrastructuren. In de toekomst van de stad beïnvloeden digitale technologieën het gedrag van mensen en de economie in de stad: met een 3D printer ter beschikking kan iedere consument bijvoorbeeld ineens ook producent zijn en kunnen lokale productiestructuren en logistieke stromen veranderen (Peek, 2013; zie hoofdstuk 5 in Deel 2). Juist digitale technologieën maken maatschappelijke initiatieven (mede) mogelijk.

De raad voelt zich in die opvatting over het belang van infrastructuurverbindingen gesteund door het huidige beleid van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, waarin staat dat stedelijke regio's, om de agglomeratievoordelen van de huidige Nederlandse ruimtelijke structuur te benutten, intern en (inter)nationaal goed verbonden moeten zijn (Ministerie van IenM, 2012a, p. 19). Het accent ligt daarbij op benutting van de bestaande infrastructuur in plaats van op grootschalige uitbreiding. Omdat het infrastructuurnetwerk al voor een groot deel aanwezig is en er geen fundamentele uitbreidingen van het bestaande netwerk voorzien zijn, wordt het belangrijker om het bestaande netwerk beter te benutten. Het is echter een gemiste kans dat het rijksbeleid Beter Benutten vooral gericht is op het benutten en verbinden van modaliteiten, los van de ruimtelijke potenties van de knooppunten in het netwerk. Multimodale knooppunten kunnen versterkt worden door daaraan ruimtelijke ontwikkeling (verdichting) te koppelen, met andere woorden ze te richten op de combinatie van ruimte en mobiliteit. Daarmee neemt het aantal potentiële reizigers toe, en dus vervoerswaarde van de verbindingen. Ook dat is benutting van het bestaande, dat verder in paragraaf 3.3 uitgewerkt wordt. Een stap in deze richting is te vinden in de recente MIRT-brief (november 2013) waarin minister Schultz aankondigt dat een van de uitgangspunten voor de nieuwe aanpak van de fysieke opgaven in het MIRT meer aandacht is voor de samenhang tussen bepaalde opgaven (meer integratie van ruimte en bereikbaarheid). Ook erkent de minister in deze brief dat door het verbinden van

markten, stedelijke regio's en netwerken in binnen- en buitenland voorzieningen, kennis en faciliteiten kunnen delen en van elkaar kunnen 'lenen'. In de bestuurlijke overleggen heeft het Rijk daarom met de noordelijke en zuidelijke Randstad en de regio Eindhoven afspraken gemaakt over het opstellen van een ruimtelijke ontwikkelingsstrategie om die functionele relaties in en tussen deze stedelijke regio's te versterken. Hierdoor worden de infrastructuurnetwerken optimaal benut (Tweede Kamer, 2013c, p. 1-2).

Toekomstbeeld

Door complementariteit en goede onderlinge verbindingen tussen regio's ontstaat een beeld van Nederland als samenhangend stedenland, met grotere en kleinere (soms grensoverschrijdende) stedelijke regio's die elkaar nodig hebben en elkaars kracht moeten benutten. Nederlandse stedelijke regio's doen mee op het mondiale toneel, maar niet zozeer door in te zetten op hun eigen 'regionale' massa en dichtheid, maar op betere verbindingen en goede samenwerking met andere regio's, al dan niet hun directe burens. Het gaat om connectiviteit, niet alleen infrastructureel, maar ook in samenwerkingsrelaties, tussen bedrijven, kennisinstellingen, overheden, burgers en maatschappelijke organisaties. Op deze manier worden de pluspunten van de Nederlandse polycentrische stedenstructuur met grotere en kleinere steden behouden, terwijl toch de massa wordt bereikt die nodig is voor de internationale concurrentie. Er is wel een zekere hiërarchie in stedelijke regio's. Gezien de Nederlandse langjarige ruimtelijk-economische geschiedenis ligt er een belangrijk stedelijk zwaartepunt in de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad. Maar juist door goede verbindingen van die vleugels met andere stedelijke regio's, bijvoorbeeld vanuit de zuidvleugel richting Brabant en Antwerpen, kan aan massa en dichtheid (van arbeidsplaatsen) gewonnen worden en kan het gebied een sterke economische regio blijven. De beide mainports in de Randstad vormen de toegangspoorten van het internationaal lenen van de burens, zoals het Duitse achterland (voor de mainport Rotterdam) of gebieden over de hele wereld voor passagiers (mainport Schiphol, die een relatief kleine thuismarkt heeft). In paragraaf 4 wordt dit pleidooi voor complementariteit vertaald in een aantal aanbevelingen.

3.3 Minder nieuwbouw, meer transformatie en benutting van het bestaande

Transformatie is van alle tijden: steden en stedelijke omgevingen worden voortdurend aangepast aan de eisen van de tijd en aan veranderende behoeften en wensen van gebruikers. De verschijningsvorm van transformatie is de laatste jaren echter aan het veranderen. Door de huidige economische ontwikkelingen en de regionaal gedifferentieerde bevolkingsontwikkeling lijkt de periode van grootschalige transformatie nu echt voorbij. In de toekomst gaat het om kleinschaliger, en meer bottom-up processen. Grootschalige sloop en nieuwbouw maken plaats voor selectiviteit, adaptiviteit, hergebruik en kleinschalige projecten. Niet nieuwbouw, maar transformatie moet als trekpaard voor ontwikkeling

worden gezien. Dit noopt tot een andere manier van omgaan met de ruimte en tot meer aandacht geven aan de kwaliteit van het bestaande.

Ook de traditionele ontwikkelalliantie tussen overheid en markt maakt plaats voor nieuwe vormen van samenwerking rondom kleinschalige initiatieven. De overheid heeft veel minder geld beschikbaar en neemt noodgedwongen een meer uitnodigende of afwachtende houding aan. Verder kunnen grote projectontwikkelaars die hun rendement uit massa en seriebouw halen, grote ontwikkelingen niet meer financieren. Kleine ontwikkelaars, lokale ondernemers, corporaties en particulieren worden steeds belangrijker.

Stakeholders zijn op de goede weg...

De talloze maatschappelijke initiatieven van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die zich nu al in de stad manifesteren, passen in dit beeld. Partijen zoals corporaties, bewoners, ontwerpers en ontwikkelaars geven vanuit een andere rol invulling aan de transformatie van de stad. Corporaties werken naast hun reguliere taak van het onderhouden en vernieuwen van hun woningbezit bijvoorbeeld mee aan initiatieven van collectief particulier opdrachtgeverschap; gemeenten en corporaties starten projecten van 'klushuizen' die burgers zelf opknappen, ontwerpers geven braakliggende terreinen nieuwe, tijdelijke functies samen met gebruikers, en projectontwikkelaars en eigenaren verbouwen kantoorpanden tot studentenwoningen of geven cultureel erfgoed een nieuwe functie. Overheden richten zich steeds meer op het uitlokken van dergelijke initiatieven via bijvoorbeeld prijsvragen, kennislabs of het tijdelijk aanpassen van regels.

Gemeenten werken op veel plekken in Nederland ook op een andere manier aan het stimuleren en faciliteren van transformatie. Op grote schaal wordt bijvoorbeeld gewerkt aan het gezond maken van de gemeentelijke boekhouding, door het afwaarderen op gebouwen en gronden⁷, of (in regionaal verband) het schrappen van plancapaciteit. Hoewel op steeds meer plekken het besef van de noodzaak hiervan doordringt, blijkt het in de praktijk nog lastig om tot afspraken te komen: wie neemt (als eerste) zijn verlies?

Ook steeds meer eigenaren (beleggers, banken en verhuurders) zijn bezig met het afwaarderen van vastgoed. Kennishiaten rond afwaarderen, met name als het gaat om taxaties van leegstaande gebouwen, zijn nog een belangrijk obstakel bij

⁷ Uit onderzoek bleek dat gemeenten tussen 2009 en 2011 een verlies op bouwgrond hebben genomen van € 2,9 miljard. In 2012 is daar nog eens € 1,1 miljard bijgekomen (exclusief de verliezen in Publiek Private Samenwerking verband). Hoewel gemeenten voortgaan op de ingeslagen weg van afboeken en verliezen nemen, zijn ze er nog niet. Naar verwachting moeten gemeenten nog een verlies nemen van € 0,7 tot € 2,7 miljard (Tweede Kamer, 2013b; Tweede Kamer, 2013d; Tweede Kamer, 2013e; Deloitte Real Estate Advisory, 2012, 2013). Op dit moment zijn er zes gemeenten die met name vanwege problemen in het grondbedrijf onder financieel toezicht zijn gesteld. In een brief aan de Tweede Kamer in december 2013 is de conclusie van minister Schultz dat de pijn van verliezen op grondexploitaties bij veel gemeenten wordt gevoeld, waarbij een beperkt aantal individuele gemeenten moeite kan hebben om (verdere toekomstige) verliezen op te vangen. Het geeft geen aanleiding tot ingrijpende beleidswijzigingen (Tweede Kamer, 2013e).

het zoeken naar mogelijkheden voor herbestemming en transformatie. Dit heeft te maken met het feit dat taxateurs in Nederland – anders dan in het buitenland – een traditie hebben om niet direct op schommelingen in de markt te reageren, maar meer naar het verleden te kijken en die lijn naar het heden door te trekken. Terwijl taxateurs normaal gesproken taxeren op basis van vergelijkbare transacties in de lokale markt, moeten zij dat bij ontbrekende transacties op die markt doen door te kijken naar andere regio's of andere panden. Ze moeten dat bovendien goed onderbouwen. Dat taxateurs en accountants hierover zelf een rapport met aanbevelingen hebben opgesteld, is volgens de raad een stap in de goede richting (Platform Taxateurs en Accountants, 2013; Berkhout, 2013).

Een andere goede ontwikkeling voor het benutten van het bestaande is dat er op verschillende plekken pogingen worden gedaan om beheer en ontwikkeling meer te verbinden, bijvoorbeeld via nieuwe beheerconstructies (DBFMO), het samenwerken tussen verschillende gemeentelijke diensten of het veel strategischer inzetten van onderhoudsplanning (strategic asset management). Op deze manier komt 'beheer en kwaliteit van het bestaande' in de planningscyclus centraler te staan. De raad waardeert deze richting.

...maar er is meer nodig

Het centraler stellen van beheer, meer ruimte voor andere, kleinere partijen, het afwaarderen op gebouwen en gronden, het zijn onvermijdelijke stappen voor de toekomst van de stad. Toch is het voor de lange termijn niet voldoende. Het is ook zaak om na te denken over de totale vernieuwing van de manier waarop over transformatie en benutting van het bestaande wordt gedacht. In de toekomst moet er meer ruimte worden gemaakt voor inspirerende maatschappelijke transformatie-initiatieven, die ook nu al ontplooid worden en die meer navolging verdienen.

In de stad van de toekomst zal er naar verwachting een overvloed zijn aan vrijkomende ruimte waar een nieuw programma voor gevonden moet worden: verouderde en leegstaande bedrijven en kantoren, maar ook maatschappelijk vastgoed. Het zoeken naar een nieuw commercieel programma voor bestaande gebouwen is op zich cruciaal, maar het biedt voor de lange termijn onvoldoende soelaas. Een andere manier van nadenken over nieuwe gebruikers is vereist, net als een andere match tussen vraag en aanbod en andere vormen van beheer. Om vraag en aanbod beter te matchen zijn op korte termijn niet alleen allerlei sympathieke makel-constructies nodig waardoor publieke vraag naar en privaat aanbod van vastgoed bij elkaar worden gebracht, maar op lange termijn is het ook nodig om na te denken over andere 'titels' waaronder het bestaande valt. Nu is een plein of een parkje 'openbare ruimte' (beheerd en gecontroleerd door de overheid) en kan een maatschappelijk gebouw eigendom van de gemeente (grondbedrijf) zijn. Er zijn steeds meer initiatieven die leiden tot een (gedeeltelijke of geconditioneerde) privatisering van openbare ruimtes. Parken kunnen heel

goed door verenigingen worden beheerd, met behoud van openbaarheid; zoals bij veel volkstuincomplexen. Waarom kunnen bepaalde gebouwde voorzieningen niet gewoon openbare ruimte worden, op dezelfde manier beheerd en gecontroleerd als het plein dat er voor ligt? Het is een verschijnsel dat bijvoorbeeld nu al te zien is bij parkeergarages. Leegkomend maatschappelijk vastgoed moet niet automatisch als private ruimte gezien worden, maar als (in potentie) overdekte openbare ruimte. Nadenken over de toekomst van stedelijk Nederland vereist ook het nadenken over andere constructies waardoor maatschappelijke initiatieven letterlijk een plek krijgen in de stad.

Een essentiële voorwaarde voor transformatie is overigens dat er behalve een uitnodigende overheid ook een grenzenstellende overheid moet zijn. Transformatie van het bestaand stedelijk gebied werkt pas als een (provinciale en gemeentelijke) overheid uitbreiding tegenhoudt. Dat betekent dat keuzes moeten worden gemaakt over wat de overheid wel en niet wil toelaten. Deze voorwaarde van goed bestuur wordt besproken in de volgende paragraaf.

3.4 Kwaliteiten van goed bestuur

Het hiervoor geschetste perspectief van de stad als zelforganiserend systeem, met een omslag van beleidsconcurrentie naar complementariteit, minder nieuwbouw en meer transformatie van het bestaande in de stad, vereist het doordenken van het concept van 'goed bestuur'. De dynamiek in steden moet goed begrepen en bestuurd worden: zelforganisatie en organisatie zijn twee kanten van dezelfde medaille. Hoe moeten partijen het bestuur van de toekomst van de stad vormgeven?

In algemene zin benadrukt de raad het belang van regionale samenwerking tussen gemeenten. Daar waar 'de grote stad' van oudsher geassocieerd werd met 'de grote gemeente', is de consequentie van voorgaande analyses dat in de toekomst veel meer in termen van (polycentrische) stedelijke regio's gedacht moet worden. Deze regio's kunnen ruimtelijk gezien aanzienlijk van elkaar verschillen en dat zorgt voor een heterogeen beeld van het bestuur van de stad van de toekomst. Niet gemeenten op zich vormen de belangrijkste drager van het stedelijk bestuur, maar meerdere, regionaal samenwerkende gemeenten. Zoals al eerder betoogd ziet de raad samenhangende probleem- en oplossingsgebieden als de basis voor die samenwerking (VROM-raad, 2008; Rli, 2013a). Elk inhoudelijk probleem heeft immers een eigen regionale schaal. De inhoudelijk gedreven samenwerking maakt dat er sprake kan zijn van steeds wisselende samenwerkingsverbanden tussen wisselende partners (de 'wisselende coalities' uit VROM-raad, 2008). Afhankelijk van de opgave definiëren steden zelf hun eigen regio, met andere woorden kunnen bepalen met wie ze samenwerken. De raad roept steden op om binnen en tussen die stedelijke regio's naar complementariteit te zoeken.

Met dit pleidooi voor regionaal samenwerkende gemeenten, pleit de raad nadrukkelijk niet voor aanpassing van het Huis van Thorbecke of voor het teruggaan naar Wgr-plus regio's. Integendeel, de raad ziet het Huis van Thorbecke juist als vertrekpunt voor regionale samenwerkingsverbanden. Binnen het huis moet wel het trappenhuis verbeterd worden: "De deuren binnen het huis moeten openstaan om constructieve samenwerking tussen overheden mogelijk te maken. In de beeldspraak van het huis pleit de raad voor verbetering van het trappenhuis, zodat het gemakkelijker wordt voor overheden om met elkaar in contact te komen en met elkaar samen te werken" (Rli, 2013a, p. 28). Regionaal samenwerkende gemeenten moeten vooraf wel goede afspraken maken. In een eerder advies heeft de VROM-raad een aantal zaken benoemd waarvoor elke vorm van samenwerking op zijn minst een voorziening of regeling moet treffen, waaronder het begin- en eindmoment, de in- en uittreding, financiën, de democratische legitimering, een conflictregeling en de dynamische programmering (VROM-raad, 2008).

In een eerder advies over governance in de metropolitane regio Schiphol/ Amsterdam heeft de raad gesteld dat goede sturing een balanceeract is tussen de vaak tegengestelde vereisten van robuustheid en veerkracht (Rli, 2013a, p. 65). Een robuuste sturing biedt een zekere eenvoud en stabiliteit en daarmee transparantie en inhoudelijke kaders voor wat wel en niet mag. Het is het vermogen om orde op zaken te stellen. Tegelijkertijd moet de wijze van sturing ook geschikt zijn om nieuwe initiatieven te ontplooiën of te herkennen en te steunen. Zonder voldoende van dergelijke veerkracht bestaat de kans dat er geen of een te laat antwoord komt op nieuwe uitdagingen. Deze veerkracht kan omschreven worden als het vermogen om slim in te spelen op onverwachte kansen en bedreigingen.

Het perspectief van de zelforganiserende stad maakt de noodzaak van een dergelijke balanceeract duidelijk. Het vraagt de komende jaren grote lenigheid van stadsbesturen. Ze moeten wel loslaten, maar niet volledig, ze moeten inspelen op burgerinitiatieven en sociaal ondernemers zonder ze 'dood te knuffelen'. Waar alternatieve, nieuwe arrangementen niet min of meer spontaan ontstaan, staan stadsbesturen voor de keus zelf aan de slag te gaan, of af te wachten wat er gebeurt. Het bezwaar in het eerste geval is dat ze niet loslaten, in het tweede dreigt het een gevaar te worden dat ze dat wel doen. De raad meent dat dit enerzijds vraagt om duidelijke politieke standpunten (door het vastleggen van doelen en opgaven in een visie als democratisch gelegitimeerd kader, zie de aanbevelingen) en anderzijds een ingrijpende bestuurlijk-culturele omslag bij bestuurders en ambtenaren om te leren openstaan voor nieuwe maatschappelijke initiatieven. Het is in dat verband goed om te beseffen dat maatschappelijke initiatieven niet ontstaan zonder grote inspanningen vooraf van de betrokkenen. Dat doen zij alleen als er redelijkerwijs verwacht kan worden dat het initiatief tot bloei kan komen. De samenleving mag daarover duidelijkheid van de overheid verwachten.

De thema's die in Deel 2 van dit advies worden behandeld (economie en kennis, stromen, transformatie, publieke ruimte) illustreren duidelijk de noodzaak van de balanceeract tussen robuustheid en veerkracht. Als steden in hun ruimtelijk-economisch beleid bijvoorbeeld uitgaan van complementariteit, dan is dat een communicerend vat met de bestuurlijke keuzes die gemaakt moeten worden over wat de eigen kracht is van hun stedelijke regio. Dit vergt een cultuuromslag van enerzijds keuzes maken (robuustheid) en anderzijds elkaar iets gunnen als het elders beter past (veerkracht). Het voorbeeld van transformatie laat zien dat het inspelen op nieuwe mogelijkheden voor leegstaand (maatschappelijk) vastgoed een veerkrachtige sturing vereist, maar dat deze sturing niet los gezien kan worden van een duidelijk standpunt over wat men wel en niet wil toelaten. Afspraken over transformatie van het bestaand stedelijk gebied werken immers pas als (provinciale en gemeentelijke) overheden overprogrammering tegenhouden, anders wordt de eigen markt bedorven.

Uit de verkenning van de opgaven op het gebied van economie en kennis in Deel 2 is bovendien naar voren gekomen dat het belangrijk is dat overheden participeren in nieuwe samenwerkingscoalities. In zogenoemde triple helix-samenwerkingsverbanden kunnen bedrijven, kennisinstellingen en overheden hun krachten en ideeën bundelen, bijvoorbeeld in Brainport Regio Eindhoven en in de Economic Board Utrecht. Waar lange tijd sprake is geweest van een traditionele overheidssturing, vormt dat tegenwoordig geen voldoende voorwaarde meer. Om de economische concurrentiepositie van een regio als geheel sterk te houden moeten partijen tijdig herkennen wat er elders gebeurt en de relevantie van ontwikkelingen bepalen voor de eigen regio. Juist niet-overheden, zoals marktpartijen of kennisinstellingen, dragen hier aan bij (Rli, 2013a, p. 29). In het licht van de grotere rol voor nieuwe collectieven (zoals energiecollectieven) is de erkenning belangrijk dat kennis en ideeën ook te vinden zijn buiten de traditionele kennisinstellingen en grotere, gevestigde bedrijven, bijvoorbeeld bij het midden- en kleinbedrijf of bij sociaal ondernemers. Het aangaan van deze triple helix-samenwerkingsrelaties met de burens (in de regio, of met een regio daarbuiten) is een belangrijke strategie om de concurrentiepositie te versterken. De vraag of een gemeente in staat is dergelijke strategische allianties aan te gaan, wordt in de toekomst alleen maar belangrijker. Ook dit vergt een cultuuromslag, zowel bij bestuurders als bij ambtenaren.

Door het meer uitnodigen en verwelkomen van nieuwe collectieven en samenwerkingsverbanden kan op lokaal en provinciaal niveau ook de verhouding bestuurder – ambtenaar veranderen. Ambtenaren moeten maatschappelijke initiatieven faciliteren en dus weten wat er speelt. Ze gaan meer de wijk in, maar komen daarmee ook vaker in de frontlinie. Bestuurders mogen ook een ander soort ambtenaar verwachten, een ambtenaar die niet alleen bezig is met de bestuurder uit de wind te houden, maar met het begeleiden van en uitnodigen tot maatschappelijke initiatieven. De nieuwe ambtenaar moet worden gesteund

door open bestuurders en een ontvankelijke gemeenteraad en statenvergadering, die ruimte geven voor cocreëren op initiatief van maatschappelijke partijen. Zoals de raad eerder al heeft betoogd, vereist dat bij overheden ontvankelijkheid voor ‘unsolicited proposals’ (initiatieven van niet-overheden), zodat die initiatieven een plaats kunnen krijgen en er ontwikkelingsruimte aan wordt geboden (zie ook Rli, 2011a).

4 Aanbevelingen

In deze paragraaf presenteert de raad aanbevelingen voor achtereenvolgens de vier domeinen zelforganisatie, economie, fysieke ruimte en goed bestuur. Aan het slot van deze paragraaf worden de aanbevelingen samengevat (zie kader 3).

4.1 Benut de zelforganiserende kracht in de stedelijke samenleving

Voor de toekomst van de stad is het belangrijk de zelforganiserende kracht in de stedelijke samenleving te benutten. Daarvoor moet een aantal zaken op orde zijn, die hierna worden besproken.

Neem belemmeringen weg voor maatschappelijke initiatieven

Belemmeringen voor maatschappelijke initiatieven moeten worden weggenomen. Initiatieven voor verbetering van de leefomgeving, of ze nu van kleinere collectieven of grote bestaande partijen afkomstig zijn, moeten gelijke kansen hebben. Dat is nu nog niet zo. Door de huidige aanbestedingsregels, bijvoorbeeld, kunnen kleine, creatieve en innovatieve initiatieven van burgers en ondernemers nog tegenwerking ondervinden. Deze belemmering moet worden weggenomen. Door eisen in aanbestedingen, zoals omzetvereisten, een te dwingende structuur van voorgeschreven oplossingen of eisen aan het percentage werklozen dat in dienst genomen wordt, winnen grote, gevestigde instellingen het vrijwel onvermijdelijk van kleinere samenwerkingsvormen of nieuwe collectieven. Grotere instellingen hebben door hun omvang en beschikbare capaciteit een voordeel ten opzichte van kleinere initiatieven. De raad meent dat de overheid als hoeder van het publieke belang gelijke kansen bij aanbestedingen zou moeten bevorderen. Het is daarvoor belangrijk dat vragen worden aanbesteed, geen oplossingen. Volgens de raad moet overwogen worden om het huidige systeem van aanbestedingsregels, dat nog voortkomt uit het oude toezichtmodel ‘overheid - markt’ te vervangen door concessieverlening, wat past bij de nieuwe verhoudingen in de maatschappij. Een andere lijn lijkt het maatschappelijk aanbesteden te zijn, waarbij maatschappelijke initiatieven en sociaal ondernemers de kans krijgen om mee te doen bij de aanbesteding van gemeentelijke taken en activiteiten (Ministerie van BZK, 2013, p. 38). Een derde lijn is een variant daarop, het Engelse ‘right to challenge’ of ‘right to bid’ (zie kader 1). De raad steunt dat hiernaar studies gedaan worden. Gezien de verschuivende verhoudingen in de maatschappij hebben dergelijke verkenningen, in samenwerking met het lokaal

bestuur, grote urgentie. In dit verband waardeert de raad het kabinetsstandpunt over aanbesteding: “[...] voorkomen moet worden dat de toetreding van nieuwe aanbieders die een surplus aan publieke waarden kunnen leveren tegen vergelijkbare of zelfs lagere kosten en meer betrokkenheid van burgers onmogelijk wordt gemaakt door de wijze van aanbesteden” (Ministerie van BZK, 2013, p. 57).

Kader 1. ‘Right to challenge’ en ‘Right to bid’

In de discussie over maatschappelijk aanbesteden wordt vaak verwezen naar het Engelse ‘right to challenge’: rechten die toegekend zijn aan groepen burgers om een bod uit te brengen om een publiek gebouw (‘right to bid’) of publieke dienst (‘right to challenge’) over te nemen als zij menen dat ze het zelf beter kunnen doen. Beleidsmakers moeten een dergelijk bod serieus afwegen (WRR, 2012b, p. 212; Van der Lans, 2011, p. 50; Ministerie van BZK, 2013, p. 57). Dit gaat verder dan maatschappelijk aanbesteden. In de kabinetsnota ‘Doe-democratie’ wordt gesteld dat een landelijke regeling van ‘right to challenge’ voor Nederland niet voor de hand ligt, gezien de Nederlandse situatie van gedecentraliseerde verhoudingen met het lokaal bestuur. Wel verkent het Ministerie van BZK de mogelijkheid, de wenselijkheid en de noodzaak van een Nederlandse pendant van de bestaande Engelse ‘right to challenge’. Ook zal het kabinet in het kader van het project Innovatiegericht inkopen van het Ministerie van EZ nader advies vragen om te verkennen hoe de aanbestedingspraktijk in Nederland meer ruimte kan bieden aan sociale innovatie en sociaal ondernemerschap (Ministerie van BZK, 2013, p. 57-58).

Een ander punt zijn de diverse belemmeringen in regelingen rond het decentraal opwekken van hernieuwbare energie, zoals de complexiteit van regelgeving voor duurzame projecten of de onduidelijkheid over hoe uitspraken in het Energieakkoord zich verhouden tot een uitspraak van het Europese Hof van Justitie in juni 2013 die zonnestroomproducerende particulieren boven een bepaald bedrag onder de ondernemersregeling laat vallen (zie Deel 2, hoofdstuk 5).

Infrastructuurnetwerken en leidingennetten die toegerust zijn op maatschappelijke initiatieven

Voor de toekomst van de stad is het belangrijk dat bestaande infrastructuurnetwerken en leidingennetten van ICT, energie, water et cetera geschikt worden gemaakt voor maatschappelijke initiatieven. Ze moeten geschikt zijn om zowel grootschalige stromen te verwerken, als om heel lokaal en flexibel kleine producenten en consumenten te bedienen. Er moet voldoende reservecapaciteit zijn en er moeten mogelijkheden aan het netwerk worden toegevoegd voor tijdelijke opslag. Redundantie en flexibiliteit zijn dus belangrijke eisen aan het systeem. Een voorbeeld van benodigde aanpassingen is te zien bij het energienet,

dat moet worden toegesneden op energiestromen die twee kanten op kunnen lopen (in plaats van één, zoals nu nog het geval is). Ook moet er reserve-capaciteit zijn voor perioden met weinig zonneschijn of voor windstille dagen. In het Energieakkoord wordt de noodzaak van aanpassingen in het energienet erkend. Een ander voorbeeld is de noodzakelijke opvang voor pieken en dalen die ingebouwd moet worden in het systeem van waterstromen: in perioden met veel regenval zijn extra wateropslagplaatsen in de stad nodig. Op verschillende plekken in Nederland zijn hiervan initiatieven te zien (zie Deel 2, hoofdstuk 5). Op het gebied van data-infrastructuren moet nagedacht worden over de toegankelijkheid en openbaarheid van data-stromen: met ‘open data’ kan het monopolie van bijvoorbeeld overheden op informatie over en van stedelijke faciliteiten worden doorbroken (Peek, 2013).

Fysieke ruimte voor maatschappelijke initiatieven

Maatschappelijke initiatieven hebben letterlijk ruimte nodig in de stad. Het is belangrijk om deze ruimte te bieden. Aantrekkelijke ontmoetingsplekken in een wijk moeten gekoesterd worden, omdat zij een belangrijke voorwaarde vormen voor het ontstaan van maatschappelijke initiatieven (Van der Zwaard & Specht, 2013, zie ook hoofdstuk 7 in Deel 2). Het gemeentelijk voorzieningenbeleid moet daarom oog hebben voor de aanwezige sociaal-fysieke infrastructuur in wijken. Verder moet een zinvolle benutting gezocht worden voor leegstaand (of leegkomend) maatschappelijk vastgoed, om in te spelen op ruimtezoekende maatschappelijke initiatieven. Tijdelijke stimulerende maatregelen kunnen zinvol zijn: een gemeente kan met tijdelijke contracten werken of met ‘schalen’, waarbij huurders in het eerste jaar niet hoeven te betalen, daarna wel (afhankelijk van de inkomsten). De voorgestelde beperkingen voor corporaties om zich met maatschappelijk vastgoed bezig te houden (alleen toegestaan als er een woonfunctie aan verbonden is) ziet de raad als belemmerend voor maatschappelijke initiatieven (zie ook Rli, 2014a).

Accepteren van verschillen en bestuurlijke drukte

Ruimte geven aan maatschappelijke initiatieven betekent per definitie dat verschillen ontstaan. Het is aan de politiek om te bepalen hoe met deze verschillen om te gaan. Wie gaat de belangen bewaken van groepen die zich minder goed kunnen organiseren? In kwetsbare wijken waar de problemen te groot zijn, sociale verhoudingen te fragiel en groepen van bewoners benodigde competenties missen (zie Van der Zwaard & Specht, 2013), is wellicht een extra investering van gemeenten op zijn plaats.

Twee zaken zijn hier van belang. Ten eerste is het belangrijk om te beseffen dat die kwetsbare wijken niet één op één samenvallen met achterstandswijken (zie ook voetnoot 3). Het gaat om specifieke delen van wijken: beperkt in omvang en in aantal. Ten tweede is het accepteren van verschillen niet onbegrensd. De raad verbindt er twee basisvoorwaarden aan: mits de rechtstatelijke basis

geborgd is met gelijke kansen voor iedereen, en mits de verschillen niet het publiek belang ondermijnen.

Minstens zo belangrijk als het accepteren van verschillen, is het geven van ruimte aan nieuwe samenwerkingsverbanden en het accepteren van bestuurlijke drukte: flexibele samenwerkingsovereenkomsten zijn eigen aan de uitdagingen van de netwerksamenleving (Rli, 2013a). Maak ruimte voor nieuwe spelers in de stad: nieuwe bewonerscollectieven (collectief particulier opdrachtgeverschap, coöperaties), ondernemers, stadslandbouwers, et cetera. Zij staan “te popelen om meer zeggenschap over hun leef- en werkomgeving te krijgen en hun eigen stempel op de stad te drukken” (Nirov | Platform31, 2012, p. 64). Verwelkom ook bestaande spelers, zoals energie-, afval- en waterbedrijven en technologische bedrijven als partner in nieuwe collectieven. Het voordeel van deze laatste partijen is dat ze al langer gewend zijn om te denken in en te rekenen in lange-termijnexploitaties die vereist zijn voor een veerkrachtige en vitale toekomstige stad (VROM-raad, 2010; Nirov | Platform31, 2012). De lange termijn is belangrijk als tegenhanger voor de vierjarige bestuurscyclus bij overheden.

Maatschappelijke organisaties: ken uw klant

Hoewel vaak bekritiseerd, is de rol van maatschappelijke organisaties geenszins uitgespeeld. Wel moeten deze organisaties een nieuwe invulling krijgen. De grote – en vaak logge – maatschappelijke organisaties, zoals corporaties, scholen en zorginstellingen, moeten ‘terug’ naar de burgers. Dat kan op talloze manieren, bijvoorbeeld door minder overleg met de koepels en meer met bewoners of ouderverenigingen, en door nieuwe professionaliteit te zoeken: meer probleemgericht dan sector- of vakgericht. Ook het meewerken aan nieuwe maatschappelijke initiatieven valt hieronder. De raad constateert dat dit op verschillende plekken al gebeurt en ziet inspirerende maatschappelijke initiatieven, uiteenlopend van kennisinstellingen die in samenwerking met de gemeente bedrijfsverzamelgebouwen oprichten waar kennis en bedrijvigheid bij elkaar worden gebracht, tot corporaties die initiatieven rond tijdelijkheid faciliteren.

4.2 Ga uit van complementariteit

In de toekomst hebben stedelijke regio's in Nederland elkaar onvermijdelijk nodig. Alleen door samenwerking met, en lenen van de (nabije of verderweg gelegen) burens kunnen stedelijke regio's de internationale concurrentiestrijd het hoofd bieden. Complementariteit is daarbij het sleutelwoord. Om deze situatie in de toekomst te realiseren, moeten nu al stappen worden gezet. Deze worden hieronder uiteengezet.

Infrastructuur als basis voor complementariteit in en tussen stedelijke regio's

Met het oog op de gewenste complementariteit en de leenstrategie is het belangrijk om te zorgen voor goede infrastructuurverbindingen binnen en tussen stedelijke regio's. Ook in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wordt dit

belang onderschreven (Ministerie IenM, 2012a). In de ogen van de raad is deze erkenning terecht. Maar alleen het benutten van het infrastructurele netwerk van weg-, rail- en waterverbindingen is niet voldoende. Het is weliswaar belangrijk, maar het gaat ook – juist – om de combinatie van mobiliteit en ruimte. Dat kan door modaliteiten te bezien in relatie tot de ruimtelijke potentie van plekken. Dat is ook de basis van initiatieven als StedenbaanPlus (een integraal programma voor ruimtelijke ontwikkeling en hoogwaardig openbaar vervoer in Zuid-Holland). In het rijksprogramma Beter Benutten zou sterker ingezet moeten worden op de mogelijkheden voor integratie van mobiliteit en ruimte. Daarbij is het onderling verbinden van modaliteiten belangrijk. Denk aan een goed samenhangend stadsregionaal openbaarvervoernetwerk dat aangesloten is op het wegnnet. Rijk, provincies en gemeenten moeten in onderlinge afstemming inzetten op een betere aansluiting binnen en tussen modaliteiten en vervoersnetwerken in multimodale knooppunten, bezien in relatie tot de potentie van plekken.

Idealiter wordt er bij een strategie van ‘borrowed size’ en ‘borrowed qualities’ geruild: geven en nemen tussen regio’s. Dat gebeurt niet altijd. De raad realiseert zich dat betere (benutting van) infrastructuurverbindingen tussen twee regio’s ook leegzuigeffecten in regio’s kan hebben (bijvoorbeeld bewoners die door de betere infrastructuur meer gebruik gaan maken van een voorziening in een buur-regio, waardoor voorzieningen in de eigen regio gebruikers verliezen). Dit kan de consequentie zijn van de inzet op complementariteit binnen en tussen regio’s, dus van het accepteren van verschillen.

Complementariteit als uitgangspunt voor nationaal ruimtelijk-economisch beleid

Op dit moment is het nationaal economisch beleid gericht op versterking van een tiental topsectoren, zonder ruimtelijke, gebiedsgerichte uitwerking. Voor de toekomst van de stad is dat onvoldoende. Om gezamenlijk een metropolitane massa en dichtheid te bereiken die zo noodzakelijk is in de internationale concurrentie, moet het nationaal beleid expliciet worden gericht op een strategie van ‘borrowed size’ en complementariteit tussen stedelijke regio’s. Dat vereist het uitwerken van een ruimtelijk-economisch perspectief voor Nederland, gebaseerd op krachtige, complementaire stedelijke regio’s en cruciale verbindingen op verschillende schalen (leenstrategie). Waar wordt de eigen agglomeratiekracht versterkt, waar gaan we lenen van de burens?

Met de WRR (2013) is de raad van mening dat de regio over economische ontwikkeling primair een zaak is van decentraal niveau. Zoals de WRR stelt, is het op regioniveau vaak eenvoudiger om alle betrokkenen te bereiken, de juiste richting aan te geven en op de hoogte te blijven van nieuwe ontwikkelingen (lokale kennis). Bovendien verschillen regio’s in Nederland, en is maatwerk vereist (WRR, 2013, p. 15). Maar hoewel het uitwerken van een regionaal-economisch beleid allereerst een verantwoordelijkheid is van partijen in de regio,

is er ook een verantwoordelijkheid voor het Rijk. Het Rijk moet een relatie leggen tussen het topsectorenbeleid en regio's, juist omdat er clusters van (top)sectoren zijn die het schaalniveau van de lokale en regionale beslissingsmacht van beleidsmakers overstijgen. De spreiding van topsectoren (al dan niet in zogeheten 'valleys') valt niet samen met de administratieve grenzen van gemeenten of provincies. Bovendien zijn de topsectoren zelden aan één enkele regio verbonden (Raspe et al., 2012). De rol van de rijksoverheid is om ondoelmatige beleidsconcurrentie tussen de stedelijke regio's zoveel mogelijk te voorkomen en aan diversiteit tussen de regio's recht te doen.

Bij de opstelling van een nationaal ruimtelijk-economisch beleid is het belangrijk om oog te houden voor de relatie tussen economische concurrentiekracht en de kwaliteit van de leefomgeving. Een langetermijnperspectief op economische ontwikkeling vraagt volgens de raad om erkenning van het belang van omgevingskwaliteit in de ruimtelijk-economische planning. Het economisch belang van omgevingsfactoren als natuur, cultuur en landschap mag niet worden onderschat (zie ook Rli, 2011a).

Complementariteit als uitgangspunt van gemeentebestuur

Expliciet of nu soms het geval is, moeten – naast de rijksoverheid – ook gemeentelijke overheden in hun beleid uitgaan van complementariteit: tussen gemeenten in een regio en tussen stedelijke regio's onderling. Dit betekent dat gemeenten inzicht moeten hebben in de eigen economische sterkten en zwakten, gezien vanuit de stedelijke regio, en dat zij diversiteit moeten koesteren, tussen maar ook binnen steden. Elke stedelijke regio heeft een eigen economische structuur en leefomgeving en de uitdaging is om de eigen kwaliteiten te identificeren ('find your game changer', Katz & Bradley, 2013, zie Deel 2). Als de stad een 'mbo-stad' is, met veel mensen met een middelbare beroepsopleiding, zet dan daar op in, in plaats van alleen te streven naar bijvoorbeeld een creatieve stad voor hoogopgeleiden. Daarbij moeten gemeenten zich realiseren dat de eigen kwaliteiten niet alleen worden bepaald door de economische sectoren in de stad of door concurrentiefactoren zoals bereikbaarheid, en massa en verdichting, maar ook door de leefomgevingskwaliteit, met voorzieningen zoals zorg, onderwijs, sport, landschap en cultuur. Binnen de stad moeten gemeenten werken aan plekken en milieus met een eigen identiteit en kwaliteit. Dat betekent het accepteren van verschillen: er is geen stedelijk gemiddelde. Complementariteit – en dus verschil – geldt ook binnen steden.

Op basis van de geïnventariseerde regionaal-economische en leefomgevingskwaliteiten moeten steden een strategie uitwerken van 'lenen van de burens'. Dit moet maatwerk zijn: wat wordt versterkt, waar wordt geleend van de burens? Steden moeten daarbij uitgaan van een realistische ambitie (spelen in de eigen 'league'), al dan niet met een contramalstrategie (zie Deel 2). Niet altijd hoeft de top bereikt te worden. Op basis van de eigen sterkten en zwakten dienen

gemeenten te besluiten op welke schaal het beste van welke burens geleend kan worden. Zoals in hoofdstuk 4 in Deel 2 wordt uiteengezet, is een leenstrategie op verschillende schaalniveaus denkbaar (met directe buurgebieden, maar ook internationaal, met gebieden over de landsgrens): er is niet één optimaal schaalniveau. De regio Eindhoven bijvoorbeeld leent nu al sterk van de luchthaven Schiphol in de Amsterdamse regio. Wel ligt in eerste instantie het schaalniveau van het 'daily urban system' voor de hand, vanuit de gedachte dat urbanisatievoordelen worden gedragen door nabijheid (informele, toevallige, bedoelde en onbedoelde contacten) die tot op heden het beste bereikt worden op dat schaalniveau.

Financieringsbasis: regiofonds

Bij de omslag naar meer complementariteit tussen stedelijke regio's en een grotere eigen kracht, rijst de vraag naar de financiële basis ervoor. De raad benadrukt dat er meerdere manieren zijn om de financiële basis van stedelijke regio's te organiseren (zie ook Rli, 2011a). Met het oog op het hierboven geschetste toekomstbeeld van Nederlandse stedelijke regio's meent de raad dat gezocht moet worden naar een financieel arrangement dat de gewenste regionale complementariteit en samenwerking tussen overheidslagen en over de sectoren heen verder stimuleert. Dat zou kunnen via nieuw in te stellen regiofondsen, die gevoed worden door jaarlijkse bijdragen van zowel Rijk, provincie, als gemeenten. Hoe dit fonds gevuld wordt, is aan de betrokken partijen. Dit kan bijvoorbeeld door bijdragen van het Rijk uit rijksinvesteringsprogramma's (een brede doeluitkering, bijvoorbeeld), bijdragen uit het gemeentefonds, of uit de OZB van gemeenten. Rijk, provincie en gemeenten dienen vervolgens gezamenlijk te besluiten hoe de middelen uit het regiofonds aangewend worden, door overleg en onderhandelingen. Vooraf kunnen criteria zijn opgesteld die aangeven waar projecten in ieder geval aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een bijdrage uit het fonds (zoals een regionale uitstraling). Bijdragen kunnen worden verleend voor bijvoorbeeld transformaties, herontwikkeling van bedrijventerreinen of bovenplanse infrastructuur.

Om willekeur te voorkomen bij beslissingen over bestedingen uit het regiofonds, is het belangrijk dat er een (langjarige) visie en (dynamische) regionale agenda aan deze beslissingen ten grondslag liggen. Daarbij moet de volgorde zijn: visievorming - agendavorming - fondsvorming - bestedingsbeslissingen. Om daar invulling aan te geven, zijn de ervaringen met de gezamenlijke regionale gebiedsagenda van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) nuttig. Deze agenda is dynamisch en wordt periodiek geactualiseerd. De gebiedsagenda heeft geen formele status en bevat geen nieuw beleid, maar is een doorvertaling van het nationale, provinciale en (samenwerkende) gemeentelijke beleid.

Op dit moment werken enkele regio's in Nederland al met een regiofonds voor investeringen van regionaal belang, zoals de regio Groningen-Assen, Parkstad Limburg en de regio Eindhoven. Daar leggen echter vooral gemeenten geld in, hoewel in Parkstad Limburg ook het Rijk geld heeft ingelegd en in de regio Groningen-Assen de provincie. Die bijdragen stimuleren gemeenten om deel te nemen aan een dergelijk fonds (Feijtel et al., 2013, p. 6, 9). Deze stimulerende werking wordt groter als de financiële bijdrage aan een regiofonds vanuit provincie en Rijk regel wordt, in plaats van uitzondering.

De raad realiseert zich dat het in de praktijk lastig kan zijn om dergelijke tripartiete, ontschotte regiofondsen in te stellen, gezien de wens bij controlerende organen (kamer, staten, raad) om voorwaarden te stellen aan financiële bijdragen. Desondanks meent de raad dat deze optie serieus verkend moet worden. Voor de toekomst van de stad is regionale samenwerking met een goede financiële basis essentieel. De bepleite constructie van het regiofonds stimuleert dergelijke samenwerking. Hoe de regiofondsen precies vorm moeten krijgen, is nu nog onduidelijk. Dit moet onderwerp zijn van nadere studie. Daarbij geeft de raad drie voorwaarden voor het opstellen van een regiofonds. Ten eerste moeten de bijdragen van de drie bestuurslagen (rijk, provincie en gemeente) daadwerkelijk ontschot zijn. Op deze manier zijn de diverse geldstromen niet vooraf aan diverse deelonderwerpen gekoppeld en ontstaat ruimte voor het stellen van regionale prioriteiten. De huidige financiële arrangementen werken 'geschoot', en perken de samenwerking in tot deelterreinen (zoals mobiliteit of grondgebruik), waardoor integrale oplossingen zoals de koppeling tussen een betere benutting van infrastructuur en verdichting in het ruimtelijk systeem problematisch blijven. Met een ontschot fonds kan samenwerking ook over sectoren heen worden gestimuleerd. Ten tweede moet de omvang van het fonds in enige verhouding staan tot de omvang van de projecten. Op deze manier wordt het regiofonds niet buitensporig 'overvraagd'. Ten derde moet de eis overwogen worden van een gezond grondbedrijf voordat partijen in een regiofonds kunnen stappen. Op deze manier hebben de partijen bij de start een min of meer gelijkwaardige uitgangspositie hetgeen samenwerking vergemakkelijkt. Bij aanbeveling 4.4 (regionale verevening) wordt hier op teruggekomen.

4.3 Benut het bestaande in de stad

Voor de toekomst van de stad is het benutten van het bestaande een belangrijke opgave. Dat wordt uitgewerkt in de volgende aanbevelingen.

Afwaarderen als randvoorwaarde voor transformatie

Met overaanbod van met name kantoren en bedrijventerreinen (en in sommige regio's ook van woningbouwlocaties) en een tekort aan programma's ontstaat de noodzaak voor een verdere reductie van plancapaciteiten en het afwaarderen van privaat vastgoed. De rijksoverheid heeft, los van de economische en financiële crisis, onvoldoende rekening gehouden met demografische en economische

ontwikkelingen. Volgens de raad is de rijksoverheid dan ook moreel verplicht om alles in het werk te stellen om in sommige gebieden medeoverheden te helpen de plancapaciteit te reduceren.⁸ Daarvoor zijn adequate regionale overlegstructuren een belangrijke voorwaarde. Het (ver)delen van verlies is nu eenmaal veel lastiger dan het verdelen van de winst.

De raad meent dat het Rijk ook een rol heeft bij het vergroten van het bewustzijn van de (on)mogelijkheden van het afwaarderen van privaat vastgoed. De (te) hoge boekwaarde van vastgoed vormt vaak een belemmering voor herbestemming en transformatie. In het debat hierover wordt vaak geopperd dat sommige eigenaren (en wellicht ook banken en beleggers) – vaak tegen beter weten in – wachten op betere tijden. Geleidelijk dringt door dat deze strategie niet langer houdbaar is. In de praktijk bestaat er daarbij een struikelblok rondom de taxatie van leegstaande panden: de waarde daarvan is bij ontbrekende vergelijkbare transacties in een lokale markt lastiger vast te stellen. Het door taxateurs en accountants opgestelde rapport met aanbevelingen hierover, is volgens de raad een stap in de goede richting (Platform Taxateurs en Accountants, 2013). Het verdient aanbeveling om de kennis over deze andere manier van taxeren beter toegankelijk te maken, ook voor betrokkenen buiten de sector van taxateurs. Het afwaarderen van commercieel vastgoed baant de weg voor herbestemming en stimuleert de transformatie van het stedelijk gebied: het schept gunstige condities voor het benutten van bestaand vastgoed in steden.

Nieuwe constructies en categorieën van openbare ruimte

Bij maatschappelijk vastgoed speelt een ander vraagstuk. Er zijn steeds meer initiatieven die leiden tot een (gedeeltelijke of geconditioneerde) privatisering van openbare ruimtes. Waarom kunnen bepaalde gebouwde voorzieningen geen openbare ruimtes worden, die op dezelfde manier worden beheerd en gecontroleerd als bijvoorbeeld pleinen? Leegkomend maatschappelijk vastgoed kan beschouwd worden als overdekte openbare ruimte. Nadenken over de toekomst van stedelijk Nederland vereist ook nadenken over andere constructies die maatschappelijke initiatieven letterlijk een plek geven in de stad.

Op zoek naar potentievolle plekken in de stad

Overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers moeten zoeken naar en ruimte bieden op, potentievolle plekken in de stad. Het gaat om gebieden die in de ogen van betrokkenen nog toekomst hebben, waar partijen nog in durven te investeren. Bied op die plekken ruimte aan maatschappelijke initiatieven van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

⁸ Wat betreft woningbouw wordt verwacht dat de voortgaande toename van het aantal (eenpersoons) huishoudens tot en met 2045 in steden uitbreiding van de woningvoorraad nodig maakt. Op de markten voor bedrijfstvastgoed, kantoren en winkels ontstaan echter langdurige overschotten. De regionale verschillen zullen overigens toenemen (Planbureau voor de Leefomgeving [PBL] i.s.m. Centraal Planbureau [CPB], 2013).

Bestuurlijke keuzes over wat men wel en niet wil toelaten

Voor de transformatie van bestaand stedelijk gebied moeten heldere keuzes gemaakt worden door provinciale en gemeentelijke bestuurders over uitbreiding op andere plekken. Dat betekent dat bestuurders keuzes moeten maken over wat ze wel en niet willen toelaten. Dit kan opgenomen worden in een regionale omgevingsvisie (waarover meer bij aanbeveling 4.4). Hiermee is onlosmakelijk verbonden dat er reële inschattingen worden gemaakt over de financiële consequenties van die keuzes en over de wijze waarop men die wil afdekken.

Extra inzet in delen van wijken als gezamenlijke verantwoordelijkheid

De transformatieopgave van bestaand stedelijk gebied moet worden gezien in het licht van verschuivende rollen en een grotere betrokkenheid en initiatieven van kleine ontwikkelaars, lokale ondernemers en particulieren. Niet op alle plekken in de stad komen maatschappelijke initiatieven rond transformatie van de grond. Gebieden waar de zelforganisatie tekortschiet (en dat zijn dus niet automatisch achterstandswijken) en waar achteruitgang dreigt in termen van het minimale niveau van veiligheid en leefbaarheid, vragen speciale aandacht. Anders ontstaan er 'zwarte gaten' van zelforganisatie in Nederland. De raad benadrukt dat het gaat om een aantal specifieke gebieden, niet om complete wijken: beperkt in aantal en beperkt in omvang. Het gaat om die gebieden waar de problemen te groot zijn, de sociale verhoudingen te fragiel en waar groepen bewoners de benodigde competenties voor maatschappelijke initiatieven missen: daar is een extra investering denkbaar.

De raad ziet dergelijke gebieden als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokken partijen: van gemeenten en andere partners waaronder corporaties. Vanwege het woningbezit in deze wijken zijn corporaties vaak een natuurlijke partner in dezen: zo'n 70% van het huizenbezit in die gebieden is in handen van corporaties, terwijl landelijk gezien één op de drie woningen eigendom is van een woningcorporatie (CBS, 2011b). Maar het gaat steeds meer ook om gebieden met veel eigenaar-bewoners met te weinig geld voor onderhoud en verbetering en niet-functionerende verenigingen van eigenaren. Het verdient aanbeveling om te bekijken wat het betekent als corporaties zich bij de aanpak van deze gebieden meer en meer beperken tot de directe fysieke leefomgeving in en rondom het eigen woningbezit, in relatie tot reële inschattingen van de financiële consequenties van verschillende strategieën.

4.4 Ontwikkel kwaliteiten van goed bestuur

Om de kracht van de stad van de toekomst (zelforganisatie, complementariteit, kwaliteiten van het bestaande) optimaal te benutten, is goed bestuur nodig met zowel robuustheid als veerkracht. Dit geldt voor alle bestuurslagen, maar nadrukkelijk ook voor het regionale bestuursniveau: de stad van de toekomst is immers een regionale stad.

Gevraagd: een actieve overheid met vastleggend vermogen

Maatschappelijke dynamiek heeft baat bij heldere kaders en richting, zodat partijen weten waar zij aan toe zijn (Rli, 2011c; Rli, 2013a). Dat vraagt een actieve overheid met vastleggend vermogen op alle bestuursniveaus. Dit heeft drie elementen: allereerst moet de overheid doelstellingen en opgaven formuleren en deze in een visie vastleggen, ten tweede moet zij procesvereisten en spelregels opstellen, en ten derde moet zij de financiële randvoorwaarden vastleggen. Een belangrijke financiële randvoorwaarde, het voorstel voor een regiofonds, is al eerder in de tekst besproken. Hieronder wordt ingegaan op de andere twee elementen (doelen en opgaven; spelregels).

Visievorming: doelen en opgaven vastleggen

In visies dienen de belangrijkste opgaven en doelen te worden geformuleerd. Zoals in het voorgaande is betoogd, moet het Rijk bijvoorbeeld een visie formuleren op de regionaal-economische ontwikkeling van gebieden en op de cruciale verbindingen tussen en binnen regio's. Wat is de gewenste stedelijke structuur op nationaal niveau, zodat de complementariteit van de steden optimaal benut wordt, evenals de 'borrowed size' tussen de steden? Van (regionaal samenwerkende) gemeenten wordt een gezamenlijke visie verwacht over de toekomst van de regio, op basis van inzichten van ieders eigen economische kwaliteiten en leefomgevingskwaliteiten. Dat zal in veel gevallen nadere analyse vergen, inclusief een nadere analyse van de mate van de zogenoemde 'gerelateerde variëteit' (bedrijven binnen gerelateerde sectoren met een deels overlappende kennisbasis waardoor kennisuitwisseling mogelijk wordt) (zie Deel 2, hoofdstuk 4).

De visievorming die de raad bepleit, is niet de eindbeeld- of blauwdrukplanning van enkele decennia geleden. Visies moeten in de ogen van de raad vooral fungeren als kaders, die opgaven en doelen benoemen, en die werken als uitnodigend perspectief. De wegen waarlangs die doelen bereikt moeten worden, worden niet in een visie vastgelegd. Met andere woorden, het gaat om doelformuleringen (of 'doelgeving' zoals het Ministerie van BZK het noemt, 2013), niet om middelen. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte worden bijvoorbeeld wel nationale belangen genoemd, maar die worden niet regionaal gespecificeerd. In kader 2 staat een ander voorbeeld genoemd.

Kader 2. Ruimte voor de Rivier

In de planologische kernbeslissing (PKB) voor Ruimte voor de Rivier heeft het Rijk aan de hand van normen duidelijke doelen gesteld. Het Nederlandse rivierensysteem moet in 2015 een wateraanbod van 16.000 m³/s bij Lobith veilig kunnen afvoeren. Er wordt rekening mee gehouden – adaptieve planning – dat later deze eeuw bij hoogwater een nog grotere hoeveelheid water veilig verwerkt moet kunnen worden (tot 18.000 m³/s). Voor de periode tot 2015 is een serie maatregelen uitgewerkt die door Rijkswaterstaat kan worden

uitgevoerd. Daarvoor is het benodigde rijksinvesteringsbudget gereserveerd. De PKB biedt regio's de mogelijkheid met alternatieve plannen te komen. Die moeten in het betreffende riviervak ten minste voor dezelfde afvoercapaciteit zorgen en mogen latere extra maatregelen niet frustreren ('no regret'). Door de alternatieven kan – naast de realisatie van de rivierkundige doelen – ruimtelijke meerwaarde ontstaan door de koppeling aan andere regionale ontwikkelingsdoelen (op verkeerskundig, ruimtelijk-economisch, landbouwkundig, ecologisch, landschappelijk of recreatief gebied) of door anders met aanwezige waarden om te gaan. De rijksoverheid kan het ontwikkelde regionale alternatief in plaats van het 'eigen' deelplan laten uitvoeren en daarvoor ook de voor dat riviervak gereserveerde financiële middelen inzetten (omwisselbesluit).

Het omwisselbesluit uit Ruimte voor de Rivier heeft geleid tot een aantal sprekende voorbeelden waar hogere ruimtelijke kwaliteit is gerealiseerd dan in de oorspronkelijke plannen. Dit succes heeft de WRR ertoe aangezet te pleiten voor het op grotere schaal toepassen van dit omwisselbesluit, juist in een situatie van groter maatschappelijk initiatief. Bij het omwisselbesluit geven beleidsmakers aan welk besluit ze voornemens zijn te nemen. Vervolgens geven ze (samenwerkingsverbanden van) burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties de mogelijkheid om met een alternatieve oplossing te komen, binnen helder geformuleerde randvoorwaarden (WRR, 2012b, p. 214).

In een visie kunnen bestuursorganen aangeven wat de ruimte is voor ondersteuning van maatschappelijke initiatieven. Een gemeente kan bijvoorbeeld besluiten dat bepaalde wijken zelf over voldoende kracht beschikken voor allerlei initiatieven. In wijken waar dat minder vanzelfsprekend is, kan de gemeente ondersteuning bieden aan maatschappelijke initiatieven. Zo kan een visie fungeren als democratisch gelegitimeerd kader voor zelforganisatie in de stad. Voor de duidelijkheid merkt de raad op dat dit kader dus niet bedoeld is als toetsingskader voor de vraag welke maatschappelijke initiatieven worden toegelaten (want dat worden ze allemaal, mits ze zich niet onttrekken aan de principes van de democratische rechtstaat en ze niet in strijd zijn met geldende regelgeving), maar voor de vraag van ondersteuning daarvan. Het kader zorgt ervoor dat gemeenten kunnen onderbouwen in welke gebieden initiatieven in aanmerking komen voor gemeentelijke ondersteuning, bijvoorbeeld met kennis of middelen, en in welke niet. Ook kunnen gemeenten als voorwaarde opnemen dat alleen initiatieven die bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke doelen in aanmerking kunnen komen voor gemeentelijke ondersteuning. Op deze manier worden ad-hocbesluiten over mogelijke ondersteuning van initiatieven voorkomen.

Voor de visies kan worden gebruikgemaakt van een van de nieuwe instrumenten uit de Omgevingswet: de omgevingsvisie. Naar verwachting zal de Omgevingswet (beoogde inwerkingtreding in 2018) een dergelijke visie voor het Rijk en de provincie verplicht stellen en het voor de gemeenten vrijlaten. Meerdere gemeenten samen mogen (maar hoeven niet) een intergemeentelijke visie maken, die naast een individuele gemeentelijke omgevingsvisie kan bestaan. Ook de ruimtelijke aspecten uit het in dit advies bepleite nationaal ruimtelijk-economisch beleid kunnen in een omgevingsvisie worden vastgelegd.

Visies komen in interactie tot stand, zowel tussen partijen in de stad als tussen overheden onderling. Dit proces moet niet de vorm aannemen van traditionele inspraak, maar juist gebruik maken van de ervaringen uit brede maatschappelijke visievormingstrajecten, zoals het structuurvisietraject voor Amsterdam. In de internationale literatuur wordt voor dergelijke brede trajecten met overheden, bedrijfsleven en civil society ook wel de term ‘public private dialogue’ (PPD) gebruikt. Daarbij moet een visie geen optelsom van wensenlijstjes zijn, maar juist het resultaat van een debat over belangen: ‘een bevredigende combinatie van belangen van verschillende partijen’ (Rli, 2013a). Dat vergt een open debat over de te maken keuzes, waarin tegenspraak essentieel is. Bestuurders moeten die keuzes durven maken. Een andere voorwaarde is dat het kennisniveau op orde moet zijn, met breed beschikbare en recente prognoses.

De vraag is wat er gebeurt als de visie die een stad ontwikkelt zou botsen met een omgevingsvisie van het Rijk. Volgens de raad ligt het antwoord op die vraag in de zelfbindende werking van de omgevingsvisie. De omgevingsvisie kent namelijk – net als de structuurvisie in de Wro – geen hiërarchie en geen afstemmingsverplichting tussen de verschillende overheidslagen. Het is de eigen verantwoordelijkheid van elk bestuursorgaan om rekening te houden met de visie van andere overheden. Overigens wordt van een bestuursorgaan wel verwacht dat het andere bestuursorganen betreft bij het opstellen van de eigen visie (Ministerie van IenM, 2013). In die zin kan een visie van de een fungeren als openingsbod voor de visie van een ander. Het normale bestuurlijke verkeer en de wens bestuurlijke problemen te voorkomen, hebben hierbij een mitigerende werking: eventuele knelpunten tussen visies kunnen al in een vroegtijdig stadium duidelijk worden en tot onderwerp van overleg worden gemaakt.

Spelregels voor regionale samenwerking en afstemming

Een belangrijke vraag is hoe de in dit advies bepleite situatie van complementaire en samenwerkende gemeenten gerealiseerd kan worden. Hoe kan worden bewerkstelligd dat partijen nu wel met elkaar gaan samenwerken terwijl dat in het verleden niet altijd makkelijk ging? Hoe kan worden voorkomen dat partijen niet in oude gewoonten of werkwijzen vervallen als de economie weer aantrekt?

De raad meent dat hiervoor het inhoudelijk argument voor samenwerking en complementariteit tussen gemeenten in de toekomst steeds zwaarder zal gaan wegen. Het is urgent dat gemeenten gaan samenwerken en van elkaar lenen, willen ze in de toekomst internationaal kunnen blijven concurreren. Provincies hebben een verantwoordelijkheid om gemeenten te overtuigen van het nut van deze regionale samenwerking. Als de inhoudelijke overtuiging niet lukt, ziet de raad een belangrijke rol weggelegd voor het vastleggen – en vervolgens daarop handelen – van spelregels. Op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro; straks de Omgevingswet) kan een provincie regionale afstemmingsvoorwaarden stellen in een provinciale verordening. Een andere spelregel kan gaan over overprogrammering: nieuwbouw op bepaalde locaties kan worden toegestaan, mits verouderde locaties worden opgeruimd of plancapaciteit op een andere locatie verdwijnt. Zo geven provincies ruimte aan creativiteit van gemeenten en marktpartijen, maar hebben zij tegelijkertijd een beoordelingskader waaruit het brede regionale, maatschappelijke belang blijkt.

Ook samenwerkende gemeenten moeten regels en uitgangspunten vastleggen, bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke regeling (zie ook het lijstje onderwerpen waarover samenwerkende gemeenten afspraken moeten maken, paragraaf 3.4). Hiermee kunnen ‘split incentives’ voorkomen worden, wat wil zeggen dat de baten van de samenwerking ergens anders terechtkomen dan de lasten: geen freeriders, of ‘burden-shifting’. In dit verband meent de raad dat op vrijwillige basis afspraken gemaakt moeten worden over regionale verevening. In de praktijk mag dat nu ook al, maar het is geenszins gangbare praktijk. Directe regionale verevening, tussen gemeenten onderling, bij woningbouw, bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel, komt weinig voor (Deloitte, 2013). Met name de problemen op het gebied van woningbouw worden gezien als een individueel probleem, waarvan dan ook individueel de lasten genomen dienen te worden. Gemeenten zien verevening als meebetalen aan andermans probleem terwijl zij vaak zelf in de afgelopen tijd al hoge verliezen hebben genomen (Feijtel et al., 2013, p. 5-6). Een andere mogelijkheid is indirecte verevening in de vorm van een bijdrage aan of van een fonds. Op deze manier kunnen kosten van bijvoorbeeld herontwikkeling regionaal gedeeld worden. Deze vorm van regionale verevening lijkt het beste aan te sluiten bij het in dit advies gehouden pleidooi voor regiofondsen.

Voor het succes van de regionale samenwerking tussen gemeenten is het van essentieel belang dat de instrumentenkoffer op orde is. Met de mogelijkheden voor het maken van regionale samenwerkingsafspraken, het opstellen van een regionale gebiedsagenda en een regionale omgevingsvisie, aangevuld met de mogelijkheid van vrijwillige regionale verevening, komen gemeenten al een heel eind. Toch meent de raad dat een extra prikkel nodig is in de vorm van het eerder genoemde tripartiet regiofonds, dat de samenwerking tussen overheidslagen en over de sectoren heen kan faciliteren. Met een dergelijk tripartiet fonds kunnen

nieuwe coalities worden gestimuleerd. De intentie tot regionale samenwerking moet komen uit gemeenten zelf, vanuit de inhoudelijke urgentie ervan. Het Rijk en de provincie hebben een rol in het overtuigen van gemeenten daarvan en het stimuleren, of – als dat niet lukt – afdwingen van regionale samenwerking. Het is belangrijk om te expliciteren dat de raad met de voorstellen voor regionaal samenwerkende gemeenten geen complete systeemverandering voorstelt. Integendeel. Het bestaande instrumentarium biedt meer dan voldoende mogelijkheden daarvoor. Benut deze!

Gevraagd: veerkrachtige sturing

Kenmerkend voor de komende periode zal zijn het ruimte bieden aan de vele nieuwe partijen en collectieven in de samenleving, in allerlei samenwerkingsvormen, bijvoorbeeld op het gebied van publieke ruimte, energie, afval of voedselvoorziening, die graag willen meedoen in het bepalen van de toekomstige ontwikkeling van de stedelijke regio. Een veerkrachtig ‘goed bestuur’ vergt openstaan voor deze nieuwe partijen, de nieuwe flexibele collectieven en samenwerkingscoalities, en ze uitnodigen ‘aan tafel’ (zie Rli, 2011c; Rli, 2013a). Het accepteren van bestuurlijke drukte als iets dat bij de huidige netwerksamenleving hoort, is daar onlosmakelijk mee verbonden. Flexibele samenwerkingsovereenkomsten zijn eigen aan de uitdagingen van de netwerksamenleving (Rli, 2013a). Er moet dus een ontvankelijke houding worden ontwikkeld voor initiatieven vanuit de maatschappij. Hiervoor is een bestuurlijk-culturele omslag vereist, die er in elke gemeente, provincie of ministerie anders uitziet. Niet alleen is een cultuuromslag vereist bij bestuurders en ambtenaren, maar ook bij raden, staten en kamers: zij moeten hun controlerende taak anders invullen en zich bij maatschappelijke initiatieven minder afwerend opstellen (zie ook Denktank van Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2013, p. 62).

Daarnaast zouden decentrale overheden moeten investeren in regionale samenwerking ter versterking van de economische concurrentiepositie. Investeer in regionale samenwerkingsrelaties op basis van inhoudelijke opgaven, zowel tussen overheden (publiek-publiek) als triple helix-samenwerkingsverbanden (publiek-privaat), op basis van de eigen regionale kwaliteiten en gericht op complementariteit in plaats van op beleidsconcurrentie.

4.5 Tot besluit

In dit advies heeft de raad aanbevelingen gedaan voor de toekomst van de stad. In onderstaand kader worden ze samengevat. De raad is ervan overtuigd dat als deze opgevolgd worden, Nederland beter gewapend is in de internationale concurrentiestrijd en er een nieuwe manier gevonden kan worden voor hoe mensen in de stad samenleven en samenwerken.

Kader 3. Samenvatting aanbevelingen 'De toekomst van de stad'

Zelforganisatie

Wil de stad van de toekomst de zelforganiserende kracht in de samenleving benutten, dan moet het Rijk belemmeringen voor maatschappelijke initiatieven weghalen en bestaande infrastructuurnetten en leidingensystemen in orde maken voor het accommoderen van nieuwe initiatieven. Gemeenten moeten een doordacht voorzieningenbeleid voeren (gericht op ontmoetingsplekken), beleid voor leegstaand maatschappelijk vastgoed ontwikkelen, verschillen binnen de gemeente accepteren en ruimte geven aan nieuwe samenwerkingscollectieven. Van maatschappelijke organisaties wordt verwacht dat zij terug gaan naar de burgers (bijvoorbeeld door minder overleg met de koepels en meer met collectieven van bestaande cliënten) en nieuwe maatschappelijke initiatieven verwelkomen/faciliteren.

Complementariteit

Om de ontwikkeling van complementaire stedelijke regio's te stimuleren, dienen zowel het Rijk als de gemeenten hun beleid te baseren op het principe van complementariteit binnen en tussen regio's. Het Rijk moet het huidige topsectorenbeleid verbreden tot een ruimtelijk-economisch beleid op basis van complementariteit en het lenen van de burens. Gemeenten moeten complementariteit uitgangspunt van hun stedenbeleid maken, op basis van inzichten in de eigen identiteit en kwaliteit, de economische kracht en een strategie van lenen van de burens. In de beleidslijnen van alle overheidslagen moet gestuurd worden op infrastructuur als basis voor de gewenste complementariteit. Dat moet gedaan worden niet alleen vanuit het oogpunt van mobiliteit, maar juist vanuit de relatie met de ruimtelijke potenties van plekken. Alle overheidslagen tezamen moeten met elkaar aan de slag om een regionale investeringsagenda en regiofonds in te stellen.

Benutting van het bestaande

Wil de stad van de toekomst beter het bestaande benutten, dan zijn het centraler stellen van beheer en het meer ruimte bieden aan andere kleinere partijen onvermijdelijke stappen. Omdat afwaardering op bestaand leegstaand vastgoed gunstige condities biedt voor transformatie, moet het Rijk de toegankelijkheid van kennis omtrent de (on)mogelijkheden rond afwaarderen vergroten. Ook moet het Rijk een kennisontwikkelingstraject starten over nieuwe constructies en categorieën van openbare ruimte. Overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers moeten met elkaar op zoek gaan naar potentievolle plekken in de stad. Benutting van het bestaande in specifieke gebieden waar zelforganisatie niet vanzelfsprekend tot stand komt, moet beschouwd worden als gezamenlijke verantwoordelijkheid, waarbij corporaties vanwege hun woningbezit een vaak natuurlijke partner vormen.

In het licht van de stad als zelforganiserend systeem en de veranderende rollen moet het Rijk in overleg met het middenveld de taken van het middenveld herijken (corporaties, zorginstellingen, onderwijs). Gezien de transformatieopgave van het bestaand stedelijk gebied moeten provincies en gemeenten heldere keuzes maken over wat men wel of niet wil toelaten, waarbij transformatie van bestaande stedelijke locaties gezien moeten worden in relatie tot andere ontwikkel- of transformatielocaties in de regio.

Goed bestuur

Om optimaal in te kunnen spelen op de kracht van de stad is goed bestuur nodig, dat zowel robuust als veerkrachtig is. Van overheden op alle schaal-niveaus vraagt dit dat zij in visies vastleggen wat de opgaven en doelen zijn. Daartoe moeten brede, maatschappelijke visievormingstrajecten worden georganiseerd. Daarnaast moeten spelregels en financiële randvoorwaarden worden vastgelegd. Tegelijkertijd moeten bestuursorganen een openstaande houding voor nieuwe samenwerking en collectieven ontwikkelen, en investeren in regionale samenwerkingsrelaties. Daartoe is inzet op een bestuurlijk-culturele omslag vereist. Regionaal samenwerkende gemeenten zijn de drager van de toekomst van de stad. Voor het succes van de regionale samenwerking tussen gemeenten is het van essentieel belang dat de instrumentenkoffer op orde is. Met de mogelijkheden voor het maken van regionale samenwerkingsafspraken, een regionale gebiedsagenda en een regionale omgevingsvisie, aangevuld met de mogelijkheid van vrijwillige regionale verevening, komen gemeenten al een heel eind. Toch is een extra prikkel nodig, in de vorm van een tripartiet regiofonds dat de samenwerking tussen overheidslagen en over de sectoren heen moet faciliteren. Met een dergelijk fonds kunnen nieuwe coalities worden gestimuleerd.

DEEL 2 | ANALYSE



INLEIDING

In Deel 2 van dit advies zijn, om de centrale vraag te onderzoeken, vier opgaven voor de toekomst van de stad verkend: economie en kennis, stromen en de stad, transformatie van de gebouwde omgeving, en de publieke ruimte. In dit tweede deel staat de analyse van deze opgaven die tot de conclusies en aanbevelingen in Deel 1 hebben geleid. Voordat overgegaan wordt op die analyse, komen in dit hoofdstuk 1 en in hoofdstuk 2 respectievelijk een korte uiteenzetting over de stad en de verschuivende verhoudingen in stad en samenleving aan de orde.



OVER DE STAD

1

Steden bestaan al eeuwenlang, maar ze winnen de laatste decennia aan belang. Bijvoorbeeld in termen van bewoners: sinds 2008 leven wereldwijd meer mensen in stedelijk gebied dan daarbuiten (United Nations [UN], 2008).⁹ In Nederland was dat zelfs al eerder het geval: sinds 2002 (Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS], 2005).¹⁰ Het geldt ook in termen van economisch belang. Tot voor kort werd gedacht dat de ontwikkeling van een globale economie zou leiden tot een gelijke spreiding van economische activiteiten over de ruimte. Bedrijvigheid zou zich overal kunnen vestigen en zich daardoor meer spreiden over grotere gebieden dan clusteren in stedelijke regio's. Inmiddels blijkt dat deze veronderstellingen niet juist zijn: bedrijven (en mensen) zijn zich juist meer en meer in steden gaan vestigen (Raspe, 2012; Centraal Planbureau [CPB], 2013). Stedelijke economieën blijken productiever, groeien economisch sneller en hebben een groter innovatief vermogen.¹¹ Dit hangt enerzijds samen met agglomeratiefactoren, waardoor bedrijven voordelen (zoals de nabijheid van toeleveranciers) ontleen aan locatie in de stad (zie ook kader 1 in hoofdstuk 4). Anderzijds speelt de omslag naar een kenniseconomie een grote rol, waarin behalve kennis ook creativiteit en 'belevenis' belangrijke (niet altijd tastbare) productiefactoren vormen. Steden profiteren van die omslag, omdat ze door hun mogelijkheden voor face-to-facecontacten bij uitstek de plek zijn waar kenniswerk geconcentreerd raakt. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat niet langer staten, maar grote stedelijke regio's 'the competitive unit of the global economy' vormen: 'metropolises concentrate people and assets that together make the economy hum' (Katz & Bradley, 2013).

9 De United Nations hanteren in hun World Urbanization & Population Reports geen eigen definitie van stedelijk gebied, maar volgen de definitie die in elk afzonderlijk land wordt gebruikt.

10 Stedelijk gebied is hierbij gedefinieerd als alle gebied met een omgevingsadressendichtheid van 1.500 of meer adressen per vierkante kilometer. Volgens recente regionale bevolkings- en huishoudensprognoses van CBS en PBL groeit de bevolking in de Randstad nog flink door, zeker tot 2025. Dat geldt ook voor de regio's met stedelijke groeipolen elders in het land, zoals Zwolle, Arnhem-Nijmegen, Groningen en Eindhoven. De plattelandsregio's aan de randen van Nederland blijven krimpen (Planbureau voor de Leefomgeving [PBL] i.s.m. CBS, 2013).

11 Marlet et al. (2013, p. 390) geven aan dat bedrijven, daar waar hoogopgeleide creatieve mensen wonen, productiever zijn, waardoor ze meer groei vertonen, werkgelegenheid creëren en zo meer bijdragen aan de nationale economie. Voor de Verenigde Staten is dit mechanisme empirisch aangetoond. Voor Nederland ook, maar lange tijd alleen voor werkgelegenheidsgroei. In het artikel in de Economisch Statistische Berichten laten Marlet et al. (2013) zien dat steden per inwoner meer bijdragen aan onze economie (bruto gemeentelijk product) dan niet-stedelijke gebieden.

Lange tijd werd de stad beschouwd als 'centrale stad', als moederstad waar omliggende kleinere kernen op gericht zijn. Terwijl dit beeld in het dagelijks spraakgebruik nog altijd actueel is, zijn er verschillende ontwikkelingen die nopen tot bijstelling van dit klassieke beeld. Door ruimtelijke, economische en sociale transformaties ontwikkelt zich een andere stad. Dit heeft vier facetten die hieronder worden toegelicht.

De polycentrische, regionale stad

De stad wordt steeds minder een afgebakend bebouwd gebied met een enkel centrum als kern, maar steeds meer een stedelijke regio met meerdere stedelijke kernen en een grote diversiteit aan plekken (PBL, 2010). Dit heeft te maken met veranderende leefpatronen: het dagelijks leven van mensen speelt zich in toenemende mate af op het regionale schaalniveau. Ook de oriëntatie binnen een stedelijke regio verandert. De stedeling leeft polycentrisch, en is gericht op verschillende centra of plekken in de regio (Grünfeld, 2010). Er ontstaan nieuwe economische activiteiten in tussenland of op voorstations, of nieuwe woongebieden in stedelijk groen. Geleidelijk ontstaat daarmee een stedelijke regio die zowel bestaat uit historische stadscentra en buitenwijken met een diversiteit aan woon- en werkgebieden, als uit tussengelegen groengebieden, perifere centra, suburbane woongebieden, water- en landbouwgebieden. Door deze ontwikkeling zijn administratieve grenzen (gemeentegrenzen) en morfologische grenzen (bebouwd gebied) niet langer adequaat als begrenzing van de stad. De dynamiek in vervoerspatronen en relaties noopt tot een bijstelling van de voorstelling van de stad: "Wie nu denkt over de stad in termen van centrum en periferie dreigt de dynamiek te missen waar het in stedelijke regio's nu juist over gaat" (Hajer, 2011, p. 32).

De verbonden stad: connectiviteit

In en tussen regionale steden bestaan talloze netwerken van onderlinge relaties. Er is een diversiteit aan samenhangen die zich in stedelijke regio's en daarbuiten aftekenen, met functionele relaties (economische relaties, woonwerkrelaties, recreatie) die zich op verschillende schalen afspelen, en die elkaar soms – maar niet altijd – overlappen. De schaal van de verschillende netwerken varieert voortdurend, van de Randstad tot netwerken in de stedelijke stadsgewesten en van functioneel-economische netwerken tot culturele netwerken. De verschillende netwerken overlappen elkaar veelvuldig. Zoals Salet & Janssen-Jansen (2009) betogen is het kenmerkend voor de ontwikkeling van stedelijke regio's dat de 'unieke kenmerken van plaats' niet verdwijnen, maar dat zij hun uniciteit in toenemende mate ontleen aan hun positie in de diverse netwerken. Dit betekent dat het niet langer gaat om de ontwikkeling van een stad op zich, maar om die van de stad in een groter verband van verschillende netwerken. Zoals in hoofdstuk 4 en 5 wordt besproken, vergroot dit het belang dat een stad verbonden is in infrastructuurnetwerken. Het gaat nu en in de toekomst van de stad om een goede interconnectiviteit: interne en externe infrastructurele

verbindingen als randvoorwaarde voor het ontstaan van interactie, (nieuwe) relaties en netwerken.

De stad als plek van interactie

Steden zijn knooppunten waar allerlei stromen samenkomen, zoals water, voedsel, informatie, goederen en mensen. Het zijn plekken waar, meer dan elders, rechtstreekse intermenselijke ontmoetingen, confrontaties en transacties plaatsvinden. Het zijn knooppunten van economische, sociaal-culturele en politiek-bestuurlijke interactie (Van Engelsdorp Gastelaars & Hamers, 2006, p. 14). Deze interacties onderstrepen de ontmoetingsfunctie van steden. In steden komen veel mensen elkaar tegen, spreken ze elkaar en wisselen nieuwtjes uit. Daardoor hebben steden doorgaans een groot innovatief vermogen. Deze interacties zijn – in lijn met bovenstaand betoog over de regionale stad – zeker niet voorbehouden aan binnensteden. Hoewel interacties daar wellicht frequenter zijn door de concentratie van mensen, voorzieningen en activiteiten, kunnen ook in andere gebieden in de regio interacties plaatsvinden. Deze omschrijving van de stad betekent dat de stad zich onderscheidt van de ‘niet-stad’ op basis van het aantal interacties en de frequentie ervan. In grote landelijke gebieden met relatief weinig verstedelijking, in grootschalige natuurgebieden of landbouwgebieden, zal het aantal interacties en de frequentie geringer zijn.

Perspectief op de stad

Bovengenoemde facetten vormen de bouwstenen voor het perspectief op de stad dat in dit advies wordt gehanteerd: de stad wordt beschouwd als regionale stad (een stedelijke regio), die – behalve aan de plek – betekenis ontleent aan de positie in netwerken (connectiviteit), die meer dan elders gekenmerkt wordt door interactie en door het samenkomen van stromen en die daardoor een groot innovatief vermogen heeft.



DE STAD EN ZELFORGANISATIE 2

2.1 Verschuivende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving

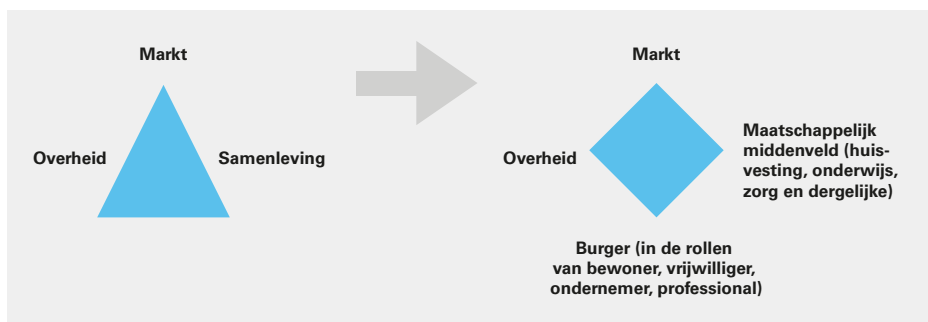
De ontwikkeling van de toekomst van de stad speelt zich af in het krachtenveld tussen overheid, markt en samenleving. De verhoudingen tussen en binnen deze domeinen zijn aan het verschuiven (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 2012a). Lag het zwaartepunt in de afgelopen decennia lange tijd bij de overheid, sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw kwam dit meer te liggen bij de markt. De overheid werd gezien als te log en te weinig marktgericht om efficiënt en flexibel te kunnen reageren op veranderende economische omstandigheden. In toenemende mate stootte zij taken af naar de markt. Ook het maatschappelijk middenveld werd georganiseerd volgens het principe van marktwerking, wat heeft geleid tot schaalvergrotingsprocessen.

Tegen deze achtergrond doet zich een nieuwe herschikking voor waarbij meer ruimte ontstaat voor allerlei initiatieven vanuit de samenleving. Denk aan initiatieven van burgers voor buurtzorg, energiecoöperaties die gezamenlijk zonnepanelen inkopen of die windmolens beheren. Deze initiatieven lijken enerzijds voort te komen uit maatschappelijke onvrede met de vergaande invloed van grote bedrijven in het leven van individuen, een afnemend vertrouwen in de overheid en een grotere behoefte om vorm te geven aan het eigen leven en de eigen leefomgeving. Anderzijds heeft het te maken met het feit dat burgers zich niet langer altijd gerepresenteerd voelen door het maatschappelijk middenveld. Veel van deze organisaties (denk aan woningcorporaties, schoolverenigingen, zorginstellingen) zijn in de afgelopen decennia door schaalvergroting steeds groter geworden en vaak losgeraakt van hun achterban. De checks-and-balances die vroeger zaten bij de leden, het kader, zijn steeds meer verdwenen. In reactie daarop ontstaan allerlei maatschappelijke initiatieven die zich presenteren als alternatief voor het wegvallen of falen van de grote maar logge maatschappelijke organisaties. Dat is paradoxaal: maatschappelijke instituties in het verleden die ooit begonnen zijn als kleinschalig maatschappelijk initiatief, zijn inmiddels zo groot en soms log geworden, dat ze ver van de burger af zijn komen te staan (Raad voor het Openbaar Bestuur [Rob], 2012; WRR, 2012b). De eigenaardige situatie doet zich voor dat dergelijke organisaties nu vaker een belemmering zijn voor nieuwe maatschappelijke initiatieven dan dat ze er aansluiting bij vinden (Reijndorp, 2012).

Met deze ontwikkelingen is opnieuw sprake van een herschikking in de onderlinge verhoudingen tussen partijen. De traditionele driehoek 'overheid – markt – samenleving' (zie Van der Steen et al., 2013) maakt plaats voor een kwadrant waarin de burger niet langer alleen 'consument' is van de diensten van het middenveld, de overheid of bedrijven, maar zelf vanuit wisselende rollen initiatieven ontplooit: als bewoner, vrijwilliger, ondernemer en professional. In figuur 1 is dit schematisch weergegeven, met een 'was-wordt' schema.

Er kan een analogie worden gemaakt met de ontwikkeling van het model van de 'welfare diamond'. Waar meestal over een driehoek gesproken wordt van markt, overheid en samenleving, gaat de welfare diamond uit van vier bronnen van welzijn (Evers & Svetlik, 1991; Jenson, 2003): naast markt (bijvoorbeeld inkomen), overheid (bijvoorbeeld gezondheidszorgdiensten die niet volledig door de markt gereguleerd zijn), wordt de derde pijler 'samenleving' in dit model in twee categorieën opgedeeld, namelijk 'family' en 'community'. Dit opdelen is nodig voor een goed begrip van bronnen van welzijn, waarbij onderscheid gemaakt moet worden in bronnen die gebaseerd zijn op wederkerigheid op basis van verwantschap, bijvoorbeeld ouderenzorg ('family'), en bronnen die gebaseerd zijn op vrijwillige gemeenschapsbanden, zoals voedselbanken ('community'). Op een vergelijkbare manier is er voor een goed begrip van de stad van de toekomst onderscheid nodig in enerzijds het maatschappelijk middenveld en anderzijds de burger in verschillende rollen. Ontwikkelingen op het gebied van zelforganisatie (zie paragraaf 2.2) kunnen beter begrepen worden vanuit dit kwadrant van burger, middenveld, overheid en markt, dan vanuit de – veel vaker gebruikte – driehoek (zie figuur 1).

Figuur 1: Verschuivingen in verhoudingen in de maatschappij: was-wordt



In het maatschappelijk en politiek debat worden deze verschuivingen in de verhoudingen inmiddels breed erkend. Het debat wordt gevoerd met verschillende termen voor hetzelfde, zoals doe-democratie, burgerinitiatieven, energieke samenleving, zelfbeheer of zelforganisatie. Het wordt ook wel aangeduid als het plaatsmaken van de verzorgingsstaat voor de participatiestaat. In de participatiestaat maken initiëren, regisseren en financieren plaats voor begrippen als rechten én plichten, eigenaarschap, wederkerigheid, eigen verantwoording, vertrouwen en zelfredzaamheid (Politiek, 2013, p. 71).

Kenmerkend voor veel van de bijdragen aan het debat over maatschappelijke verhoudingen is het grotere accent op burgers (en minder op andere partijen). Zelforganisatie of burgerinitiatief wordt vaak omschreven als een duurzaam maatschappelijk initiatief van burgers dat los van overheidsorganisaties is ontstaan, waarbij verantwoordelijkheid en organiserend vermogen voor een belangrijk deel in handen blijft van de initiatiefnemers. Overheden faciliteren bijvoorbeeld bewoners en andere partijen, maar nemen het project niet van hen over (Huygen et al., 2012). Dit kan de 'smalle definitie' van zelforganisatie genoemd worden. Deze benadering van zelforganisatie gaat echter voorbij aan een aantal fundamentele aspecten dat juist voor de toekomst van de stad van belang is. Deze worden hieronder uiteengezet.

2.2 De stad als zelforganiserend systeem

Vanuit het perspectief op zelforganisatie als burgerinitiatief wordt een accent gelegd op datgene wat ontstaat als de overheid iets niet meer doet, als de overheid loslaat. Dat is onterecht. Zelforganiserend vermogen is niet iets waar pas een beroep op wordt gedaan als de overheid iets niet meer doet. Het is meer. Het refereert aan het vermogen van een stad om zichzelf steeds opnieuw uit te vinden, zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Dat gaat zo op het oog vanzelf: door de dynamiek van mensen in de stad veranderen en ontwikkelen steden zich voortdurend. De stad is een zelforganiserend systeem. Het zelforganiserend vermogen van een stad verwijst naar het overgrote deel van alle activiteit in steden, ongepland of ongeordend. Het refereert aan wat mensen iedere dag doen in de stad, zonder dat ze het zelf zo zouden benoemen. De stad is het "permanent veranderende resultaat van deze zelforganisatie" (Reijndorp, 2012, p. 4).

Bovendien bestaat in het debat de neiging om de burger (de samenleving) en de (lokale) overheid tegenover elkaar te zetten, alsof er sprake is van twee uitersten waartussen zich niets bevindt. In de praktijk is er echter vaak juist sprake van intensieve samenwerking tussen deze beide partijen (burger en lokale overheid) maar ook breder (burger, maatschappelijke organisatie, lokale overheid en bedrijf). In een perspectief op de stad als zelforganiserend systeem is

de stad niet eenvoudigweg los te zien van de brede waaier aan actoren die de stad laten functioneren. Dat is ook logisch: in een stad als complex, zelf-organiserend systeem maken alle actoren binnen dat systeem deel uit van het zelforganiserend vermogen: burgers, bedrijven, maatschappelijke partijen, maar ook de lokale overheid. Samen maken zij de stad. Het is een continuüm met meer of minder betrokkenheid van de overheid, en meer of minder betrokkenheid van bedrijven, burgers of maatschappelijke organisaties.

Het perspectief op burgerinitiatief kan de indruk wekken dat dergelijke zelf-organisatie nieuw is, dat het een kenmerk van deze tijd is. Dat is niet terecht. Zelforganisatie is allesbehalve nieuw. Wel neemt het andere verschijningsvormen aan. Waar groepen zich voorheen vooral organiseerden langs de lijnen van de traditionele zuilen, ontstaan er nu nieuwe combinaties van partijen, van groepen van gelijkgestemden of belanghebbenden. In de komende hoofdstukken komen hiervan talloze voorbeelden langs. Daarbij kan tegenwoordig gebruik worden gemaakt van digitale netwerken en kennis. Buiten de aloude professionele 'bastions' om (zoals dienstverlenende instellingen, ambtelijke apparaten, professionele beroepsverenigingen) vinden mensen elkaar via onlineplatforms, om kennis te delen, initiatieven te nemen, nieuwe diensten uit te vinden en te distribueren (Van der Lans, 2012). Met andere woorden, de groeiende diversiteit aan leefstijlen (intenties) en aan digitale netwerken (mogelijkheden) werken nieuwe vormen van zelforganisatie in de hand. Oude en nieuwe vormen van maatschappelijk engagement bestaan naast elkaar.

2.3 Verschillen in posities

Een schematische weergave van de domeinen van overheid, markt, middenveld en burger, zoals in figuur 1, kan de indruk wekken dat alle partijen in die domeinen gelijke posities en rollen hebben en over vergelijkbare capaciteiten beschikken. Dat is geenszins het geval. Binnen de stad als zelforganiserend systeem zijn er grote onderlinge verschillen in posities van de partijen in de stad: in investeringskracht, in vaardigheden, in belang, in horizon. Ook zijn er verschillen in oriëntatie: waar de overheid behoefte heeft aan voorspelbaarheid, gelijkheid en uniformiteit en de markt baat heeft bij standaardisering en grootschaligheid, zijn initiatieven uit de samenleving kleinschalig, veelvormig en onvoorspelbaar.

De verschillen in positie gelden voor alle actoren binnen de zelforganiserende stad, ook binnen groepen. Zo kunnen er bewoners in de stad zijn die beter hun weg weten te vinden in dit systeem dan anderen. Volgens Uitermark (2012) is de capaciteit voor zelforganisatie ongelijk verdeeld. Zelforganisatie is in zijn ogen dan ook bij uitstek een zeer ongelijkmatig proces. Dat betekent dat, zodra ingezet wordt op zelforganisatie, ook de ongelijkheid tussen gemeenschappen met en

zonder zelforganiserend vermogen vergroot wordt. Dat kan met name problematisch zijn als van zelforganisatie wordt verwacht dat het sociale problemen oplost. Want waar sociale problemen bestaan, is de capaciteit voor zelforganisatie in de regel juist zwak ontwikkeld. Een tweede ongewenste uitwerking kan zich voordoen bij de zelforganisatie van woonpatronen: ook uitsortering binnen de stad van bewoners naar koopkracht is een vorm van zelforganisatie en die kan leiden tot een sociaal-ruimtelijk patroon dat niet per se gewenst is (Uitermark, 2012).

De overheid heeft binnen de stad als zelforganiserend systeem een bijzondere positie. De overheid heeft een 'dubbele pet': zij stelt (mede) regels en kaders op waarbinnen de partijen in de stad zich bewegen (marktmeesterrol) en tegelijkertijd is zij een van de medespelers binnen het systeem. Op het gebied van het grondbeleid, bijvoorbeeld, is dit een bekende problematiek. Ook binnen de overheid bestaan verschillen (zie Soeterbroek, 2012), met bestuurders en ambtenaren die meewerken aan lokale initiatieven. Een overheid die meer ruimte wil maken voor initiatieven van andere partijen, vraagt om een ander soort ambtenaar: een faciliterende ambtenaar die weet wat er lokaal speelt. De consequentie daarvan is dat bestuurders (wethouders, ministers) een ander soort ambtenaar zouden moeten verwachten, een die niet alleen bezig is met de bestuurder uit de wind te houden, maar ook met het begeleiden en uitnodigen van maatschappelijke initiatieven. Ook de gemeenteraad zou zijn controlerende rol anders moeten invullen en zich minder afwerend opstellen bij maatschappelijke initiatieven (zie ook Denktank van Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2013, p. 62). Ditzelfde geldt voor andere bestuursniveaus (Statenvergadering, kamers).

Binnen de stad als zelforganiserend systeem nemen, tot slot, grote bedrijven een bijzondere plek in. Sommige bedrijven zijn zo groot en machtig in de stad, dat zij min of meer tussen overheid en burger in 'zweven'; geen van beide heeft eigenlijk iets te zeggen over die bedrijven. Initiatieven van dergelijke grote bedrijven moeten ook tot het zelforganiserend vermogen van de stad gerekend worden. Een groot, machtig bedrijf is net zo goed een actor in het systeem als burgers en de lokale overheid. Ieder binnen dit systeem heeft een rol. Dit advies wil alert zijn op de macht van grote bedrijven. Het vraagt namelijk speciale aandacht van de overheid om te zorgen voor een level playing field, zodat grote bedrijven niet enkel vanwege hun omvang een voordeel in de onderlinge verhoudingen hebben. Ook moet er aandacht zijn voor de verhoudingen tussen gevestigde bedrijven (zoals projectontwikkelaars en vastgoedbedrijven) en nieuwe maatschappelijke collectieven, waarbij de een niet bij voorbaat bevoordeeld wordt ten opzichte van de ander.

2.4 Tot besluit

Lange tijd is gezocht naar een goede balans tussen overheid en markt (privatisering, overheidstoezicht op marktwerking), maar in de stedelijke samenleving is zoveel meer dan overheid en markt. Nu de markt kampt met de economische en financiële crisis en ook de overheid moet bezuinigen, komt er meer ruimte en interesse voor maatschappelijke initiatieven uit de samenleving.

Deze initiatieven lijken voort te komen uit een mix van motieven: maatschappelijke onvrede met de vergaande invloed van grote bedrijven, afnemend vertrouwen in de overheid en een grotere behoefte om vorm te geven aan het eigen leven en de leefomgeving. Ook heeft het te maken met het feit dat burgers zich niet langer altijd gerepresenteerd voelen in het maatschappelijk middenveld. Dat is paradoxaal: daar waar maatschappelijke instituties in het verleden ooit begonnen zijn als kleinschalig maatschappelijk initiatief, zijn ze inmiddels ver van de burger afgeraakt.

Om deze herschikking van verhoudingen te begrijpen moet de klassieke driehoek 'overheid – markt – samenleving' vervangen worden door een kwadrant met op de hoekpunten overheid – markt – middenveld – burger (als nadere onderverdeling van de samenleving) (zie figuur 1). De burger is daarbij niet langer alleen consument van de diensten van het middenveld, de overheid of bedrijven, maar ontplooit zelf vanuit wisselende rollen initiatieven: als bewoner, vrijwilliger, ondernemer en professional.

Vaak wordt in het debat over maatschappelijke initiatieven een accent gelegd op datgene wat ontstaat als de overheid iets niet meer doet, als de overheid loslaat. Deze kijk op zelforganisatie doet geen recht aan de daadwerkelijke dynamiek in de stad en samenleving. Toegepast op de stad verwijst het zelforganiserend vermogen naar het overgrote deel van alle activiteit in steden, dat ongepland is of ongeordend. Het refereert aan wat mensen doen in de stad alle dagen, zonder dat ze het zelf zo zouden benoemen: de stad als het permanent veranderende resultaat van deze zelforganisatie. In die zin betekent zelforganisatie dus niet automatisch dat collectieven gaan doen of kunnen doen wat de overheid wil dat zij doen – bijvoorbeeld in het opvangen van bezuinigingen. Deze mythe moet doorbroken worden.



VIER ESSENTIËLE OPGAVEN VOOR EEN VITALE STAD

3

De stad van de toekomst heeft een aantal problemen op te lossen.¹² In dit advies wordt een aantal daarvan nader verkend. Het gaat om opgaven op het gebied van economie en kennis (hoofdstuk 4), stromen en de stad (hoofdstuk 5), transformatie van de gebouwde omgeving (hoofdstuk 6) en openbare ruimte en het publiek domein (hoofdstuk 7).

De vier genoemde opgaven zijn essentieel om te komen tot een vitale stad. Bij alle vier spelen ontwikkelingen die sturend zijn voor de toekomst van steden en die samen in belangrijke mate het aanzien van onze toekomstige steden bepalen. De selectie van de vier opgaven is niet bedoeld als uitputtende verkenning – er zijn ook nog andere opgaven die relevant zijn voor de stad van de toekomst. Uit de selectie blijkt wel dat de gekozen stedelijke opgaven met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden. Ontwikkelingen in het ene domein werken door in het andere. De bewustwording van deze onderlinge samenhang is essentieel voor een goede ontwikkeling van de toekomst van de stad. In overeenstemming met de wettelijke opdracht van de raad concentreert de verkenning zich daarbij op de fysieke leefomgeving als drager van economische en sociale processen.

Die onderlinge samenhang is complex en bestaat tegelijkertijd op verschillende schalen. Ontwikkelingen op het gebied van economie en kennis werken door in de opgaven van stromen, transformatie en publieke ruimte en vice versa. Zo blijkt in de komende hoofdstukken dat de opgave van internationale economische concurrentie tussen stedelijke regio's het belang vergroot van goede internationale, maar ook zeker van regionale infrastructurele ontsluitingen. Deze connectiviteit is op zijn beurt weer belangrijk voor een goede afwikkeling van de personen- en goederenstromen, die in hoofdstuk 5 aan de orde komt. Bovendien stellen ontwikkelingen op het gebied van economie (bijvoorbeeld Het Nieuwe Werken) andere eisen aan de bestaande stad: er ontstaan leegstaande kantoorgebouwen, die via de transformatie-opgave een andere bestemming kunnen krijgen. Tot slot heeft de ontwikkeling van een kenniseconomie en het grote van belang van face-to-facecontacten gevolgen voor de inrichting en het gebruik van de openbare ruimte. Uitwisseling en interactie tussen mensen wordt steeds belangrijker en stelt eisen aan de kwaliteit van die openbare ruimte als ontmoetingsruimte.

¹² Zie ook de essays die in het kader van het adviestraject Toekomst Stad zijn geschreven en waarbij negen opgaven zijn verkend, variërend van de werkende stad tot de sociale stad, van de stad van transformatie tot de stad van veiligheid. Zie www.rli.nl

Ook bij de andere drie opgaven zijn dergelijke onderlinge relaties waar te nemen. Zo ontstaan er door ruimtelijk-economische transformaties nieuwe mobiliteits-knooppunten en worden bestaande knooppunten steeds multimodaler. Maar is een multimodaal knooppunt enkel infrastructuur of moet het ook een aantrekkelijke openbare ruimte zijn? Verschillende schalen komen op dergelijke knooppunten samen: Schiphol is behalve een internationale luchthaven ook een belangrijk station voor een groot deel van de Metropoolregio Amsterdam. Wat betekent dit voor de publieke ruimte? Een ander voorbeeld betreft de ontwikkelingen op het gebied van stromen en de stad. Zo zal in de toekomst het vasthouden en opvangen van waterstromen in de stad belangrijker worden. Niet alleen stedelijke gebiedsuitbreidingen (nieuwbouw), maar juist ook de bestaande stad moet aangepast worden aan deze veranderende eisen van klimaatadaptatie. Dit heeft gevolgen voor de opgave van transformatie van de bestaande gebouwenvoorraad. Ontwikkelingen rond datastromen en nieuwe mogelijkheden door digitale technologie in de stad maken dat er andere eisen gesteld worden aan de publieke ruimte en ontmoetingsplekken in de stad.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat de vier gekozen opgaven onderling samenhangen. In de volgende hoofdstukken wordt geregeld naar deze samenhang verwezen. Van elke opgave wordt allereerst verkend uit welke deelopgaven deze bestaat, en vervolgens welke maatschappelijke initiatieven (van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties) er op dit vlak ondernomen worden. In overeenstemming met de opdracht van de raad ligt de focus hierbij op de fysiek-ruimtelijke invalshoek: de leefomgeving.

De analyses van deze opgaven zijn noodgedwongen beperkt. Diepgaande studie ervan valt buiten de reikwijdte van dit advies. De hoofdstukken moeten gezien worden als verkenningen of signaleringen die dienen als illustratie van de belangrijkste aanbevelingen van dit advies voor beleid voor de toekomst van de stad.



EERSTE OPGAVE: ECONOMIE EN KENNIS

4

4.1 Inleiding: het belang van economie en kennis voor de toekomst van de stad

Steden zijn belangrijke vestigingsplaatsen voor bedrijven. In het debat over globalisering werd nog niet zo lang geleden gedacht dat steden aan betekenis zouden inboeten: er werd gesproken over 'the death of distance' en 'the world is flat' waarbij het speelveld mondiaal was en bedrijven zich overal zouden kunnen vestigen. Als gevolg daarvan zou bedrijvigheid meer gespreid raken, in plaats van te clusteren in steden of agglomeraties. Inmiddels blijkt dat deze veronderstellingen niet juist zijn: bedrijven (en mensen) zijn zich juist meer en meer in steden gaan vestigen (Raspe, 2012; CPB, 2013). Stedelijke economieën zijn productiever, groeien economisch sneller en hebben een groter innovatief vermogen.¹³ Over deze – wat Porter noemt – 'global-local paradox' zegt Raspe:

"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 belangrijker geworden" (2012, p. 20).

Kortom: juist stedelijke regio's zijn de dynamische motoren van economische groei. Hun economische belang is groter geworden. De manier waarop dit werkt is via agglomeratievoordelen: het heeft voor bedrijven voordelen om in steden en stedelijke regio's gevestigd te zijn, omdat ze op deze manier de transportkosten van goederen, mensen en kennis verlagen (zie kader 1). De voordelen ontstaan door de nabijheid van andere bedrijven. Bijvoorbeeld een grote en gevarieerde arbeidsmarkt, aanwezigheid van een afzetmarkt, kennisinstituten, toeleveringsbedrijven en een goede infrastructuur. Naast voordelen doen zich overigens ook nadelen voor, zoals hoge huurprijzen en meer congestie.

¹³ Overigens laten innovatie, ontmoetingen en startende ondernemingen zich ook buiten een stedelijke context goed organiseren. Door het aantal en de hogere dichtheid is de kans groter dat ze voorkomen in steden of stedelijke regio's, maar niet of het een commercieel succes, hogere productiviteit of een bloeiend bedrijf oplevert. De stedelijke context biedt geen garantie voor succes.

Een tweede element is dat binnen de moderne economie kennis een steeds belangrijker plaats inneemt. Hierbij is niet het verlagen van kosten leidend, maar het verhogen van opbrengsten. Steden profiteren van die verschuiving naar de kenniseconomie, omdat steden bij uitstek de plek zijn waar kenniswerk geconcentreerd raakt.¹⁴ Dit heeft te maken met de behoefte in dit domein aan face-to-facecontacten: kennisontwikkeling en innovatie zijn gebaat bij intermenselijk contact. In steden kunnen bedoelde en geplande, maar ook toevallige ontmoetingen of verrassende gesprekken makkelijker plaatsvinden. Juist vanwege de verschuiving naar een kenniseconomie zijn steden belangrijke plekken, ook in de context van globalisering. Steden zijn ook verbonden met kennis op een tweede manier, namelijk als vestigingsplaats van kennisinstellingen. Steden concurreren met elkaar over de aanwezigheid van een universiteit, hogeschool of onderwijscampus. Die aanwezigheid heeft namelijk positieve effecten. Het trekt studenten en als een stad hen weet te behouden betekent dat onder andere een hoger opleidingsniveau, meer kans op innovatie en een groter draagvlak voor voorzieningen. Studenten brengen bovendien levendigheid in de stad en daar profiteren bijvoorbeeld culturele voorzieningen en uitgaansgelegenheden van.

Kader 1. Agglomeratievoordelen

Bedrijven ontleen voordelen aan een locatie in de stad 'agglomeratievoordelen'. Dit zijn voordelen die bedrijven hebben door te clusteren: ze profiteren van elkaars nabijheid. Er zijn verschillende soorten agglomeratievoordelen:

1. Localisatievoordelen: bedrijven profiteren van een vestiging in een regio waar bedrijven actief zijn in dezelfde sector. Er ontstaan voordelen door regionale concentraties van bedrijven in dezelfde sector. Voorbeelden zijn het ontstaan van een gespecialiseerde arbeidsmarkt of toeleveranciers. Localisatievoordelen hebben dus te maken met specialisatie.
2. Urbanisatievoordelen: bedrijven profiteren van een vestiging in een regio waar allerlei bedrijven geconcentreerd zijn, opererend op verschillende markten. Deze voordelen ontstaan door stedelijke omvang en dichtheid. In meer dichtbevolkte regio's is vaak een beter ontwikkelde infrastructuur, een ruime keuze tussen verschillende arbeidskrachten of concentratie van instanties zoals universiteiten en onderzoekslaboratoria. Urbanisatievoordelen hebben dus te maken met verscheidenheid.
3. Jacobs externaliteiten: dit is een derde soort agglomeratievoordeel dat er later bijgekomen is. Deze voordelen ontstaan door een variëteit aan sectoren in een regio. Volgens Jacobs kan bijvoorbeeld kennis uit de ene sector vaak succesvol worden toegepast in andere sectoren. Daarom zouden de meeste kennis-'spillovers' plaatsvinden in regio's waar diverse type bedrijven zijn gevestigd.

Bronnen: Weterings (2006); Atzema et al.(2012); Raspe (2012)

¹⁴ Dit geldt niet voor gecodificeerde kennis die zich via de media snel en ruim kan verspreiden, maar wel voor de zogeheten intuïtieve kennis.

4.2 Deelopgaven economie en kennis

Op het gebied van economie en kennis liggen er voor de stad verschillende deelopgaven. Deze worden hieronder uiteengezet. Het betreft overigens niet op voorhand overheidsopgaven of overheidsstrategieën, maar opgaven die aangepakt moeten worden in welke constellatie van actoren dan ook, wil de stad in de toekomst vitaal en veerkrachtig blijven.

4.2.1 Internationale concurrentiepositie: maatwerk, kwaliteit leefomgeving en 'borrowed size'

Werk en welvaart hangen meer dan ooit af van de kracht om internationaal te kunnen concurreren (PBL, 2011b, p. 28). Ging het daarbij in het verleden om comparatieve voordelen van landen of regio's (zij specialiseerden zich in bepaalde producten en profiteerden daar beide van via wederzijdse export), tegenwoordig staan de competitieve voordelen veel meer voorop. Landen en regio's beschikken in verschillende mate over gunstige condities voor het aantrekken van kapitaal, arbeid en kennis uit het buitenland en het verhogen van hun productiviteit. Niet alle regio's kunnen in dezelfde mate en in dezelfde domeinen competitief zijn, maar ze kunnen wel in specifieke domeinen excelleren.

In de literatuur over internationale concurrentie wordt onderscheid gemaakt in de concurrentiepositie van bedrijven en die van regio's. Bij de concurrentiepositie van bedrijven gaat het om bedrijfsinterne beslissingen waar andere partijen zoals overheden weinig mee van doen hebben. Deze concurrentiepositie is afhankelijk van het ondernemerschap van een bedrijf, de mogelijkheden tot innovatie, het aanboren van nieuwe markten, et cetera. Bij de concurrentiepositie van een regio gaat het wél om zaken waar overheden (en anderen) invloed op uit kunnen oefenen, zoals nationaal beleid (belastingklimaat, opleidingsniveau), regionaal voorwaardenscheppend beleid (voldoende aanbod van werklocaties, goede bereikbaarheid, arbeidsmarktbeleid), regionale samenwerkingscultuur. In deze paragraaf gaat het om het versterken van de internationale concurrentiepositie van regio's. Bedrijfsinterne beslissingen en nationale condities worden hierin niet meegenomen (voor de rol van het midden- en kleinbedrijf zie paragraaf 4.2.3).

Maatwerk: regio- en bedrijfssectorspecifiek

Bij het versterken van de internationale concurrentiepositie van regio's gaat het om het realiseren van optimale vestigingsplaatscondities voor het bedrijfsleven zodat investeringen van elders aangetrokken worden of bestaande bedrijvigheid behouden blijft. In de praktijk zetten beleidsmakers in stedelijke regio's daarbij in op veelal dezelfde zaken: investeringen in bereikbaarheid, verstedelijkingsprojecten, scholing, kennisinfrastructuur en economische specialisatie.

Allemaal onder de vlag van het verbeteren van de internationale concurrentiepositie (PBL, 2011b, p. 28). Daarbij wordt nauwelijks regionaal onderscheid gemaakt: gemeenten en regio's spelen meestal niet in op de eigen specifieke regionale kenmerken en de aanwezige bedrijfssectoren.

De vele internationale benchmarklijsten over de economische kracht van een regio lijken zo op het oog de juistheid van een dergelijke strategie te onderschrijven. In deze lijsten wordt een verband gelegd tussen de genoemde factoren en het economisch functioneren van regio's. Zo prijken de Nederlandse provincies hoog op de benchmark van meest competitieve regio's van Europa die de Europese Commissie recent heeft gepubliceerd (Annoni & Dijkstra, 2013). Op dergelijke benchmarks is echter ook veel kritiek. De kritiek richt zich onder andere op het feit dat ze de concurrentiepositie voorstellen als iets dat van elders kan worden gekopieerd ('one size fits all'). Ook werken de prestatiebenchmarks met geaggregeerde totaalscores, met een bepaalde weging van onderlinge componenten en zonder oog voor specifieke vestigingskenmerken voor bepaalde bedrijfssectoren. Daardoor worden in feite appels en peren (verschillende bedrijfssectoren) vergeleken en opgeteld (PBL, 2012a, p. 33-34).

De gangbare praktijk van regionaal ongedifferentieerde beleidsinzet ('overall hetzelfde') is niet in lijn met de werkelijke economische patronen van concurrentie. Het gaat bij internationale concurrentie immers niet 'om landen die met elkaar concurreren, maar om bedrijven in specifieke regio's: bedrijven in regio's concurreren met telkens andere bedrijven in andere regio's' (PBL, 2011b, p. 5, 34). De regio Eindhoven bijvoorbeeld, concurreert met bepaalde regio's in Europa op de markt van elektronische producten, maar dat zijn andere regio's dan die waarmee de regio Velsen concurreert als het gaat om staalproducten. Bedrijven in verschillende sectoren stellen bovendien andere eisen aan de vestigingsplaats. De concurrentiepositie van een regio kan versterkt worden door in te zetten op die kenmerken die van belang zijn voor de markten waarop de bedrijven in de regio actief zijn. Dat is dus maatwerk; zowel per bedrijfssector als per regio.

Lange tijd was deze specifieke kennis echter niet voorhanden. De meeste ruimtelijk-economische studies besteden geen aandacht aan regio- en sectorspecifieke analyses. Recente studies van het PBL, Universiteit Utrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam en IHS zijn daarop een uitzondering (PBL¹⁵; Van Oort, 2012b; Wall & Burger, 2012). Zij hebben regiospecifiek (provincie) en sectorspecifiek (topsector) onderzocht wat de sterke en zwakke punten van een regio zijn, en bekeken waarop deze regio's zouden kunnen inzetten om de concurrentiepositie te versterken.

¹⁵ Bij het PBL gaat het om de volgende studies: *De concurrentiepositie van Nederlandse regio's* (2011b); *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren* (2012a) en *De internationale concurrentiekracht van Nederlandse regio's in kaart gebracht* (2013a).

Per provincie resulteert dit in informatie over hoe vestigingsfactoren, zoals de kwaliteit van de fysieke infrastructuur, kennisinfrastructuur, agglomeratiekracht en human capital factoren, zich verhouden tot die regio's die er daadwerkelijk toe doen bij internationale concurrentie tussen topsectoren.¹⁶

Dat er op deze terreinen meer regionaal toegesneden kennis beschikbaar komt, is een goede ontwikkeling. Het stelt actoren in staat een strategie te ontwikkelen voor verbetering van de concurrentiepositie die veel meer regio- en bedrijfs-specifiek is dan voorheen. Inzichten over de eigen economische sterkten en zwakten kunnen worden ontwikkeld. Elke stedelijke regio heeft een andere economische structuur en leefomgeving, en de uitdaging is om de eigen kwaliteiten te identificeren. Katz & Bradley (2013) spreken in dat verband over het vinden van de eigen 'game changer'. Het gaat om economische sectoren die de potentie hebben om banen en waarde te creëren, privaat geld aan te trekken en die op lange termijn het traject van de stedelijke economie zouden kunnen bijsturen. Deze game changers kunnen uitstekende samenwerkingsrelaties zijn tussen bedrijven, ondernemers en universiteiten, maar ook liggen in de combinatie van een structuur van historische gebouwen en een hoge concentratie van geschoolden in bepaalde sectoren.

Het belang van inzicht in de eigen economische sterkten en zwakten laat onverlet dat er fundamentele vragen te stellen zijn bij het voortdurende streven naar concurrentie en naar topposities in concurrentielijstjes. Dat bedrijven met elkaar concurreren om marktaandeel is inherent aan hun bedrijfseconomische uitgangspunten. Maar waarom zouden regio's allemaal een strategie moeten ontwikkelen om de top van de internationale concurrentieladder te bereiken? Bedrijven concurreren met vergelijkbare bedrijven in dezelfde 'league' of zoeken naar nichemarkten, maar regio's lijken dat veel minder te doen: ze concurreren het liefst met regio's aan de top. Vanuit diverse hoeken wordt er op gewezen dat het ook een strategie kan zijn om niet zozeer te concurreren met de topregio's van een bepaalde sector (de top van de concurrentieladder), maar met regio's die ongeveer even krachtig zijn. 'Kies de juiste referenties' noemt het Kwaliteitsteam Regio Groningen-Assen dit (2012). Raspe en Van Dongen (2013, p. 8) spreken over het 'definiëren van de eigen league' die past bij een realistische concurrentie-strategie en ambitie. De uitkomst daarvan kan ook zijn dat regio's die tot de subtop of de middenmoot behoren, gaan nadenken over een contramalstrategie.

16 In de PBL-studies wordt internationale concurrentie regio- en sectorspecifiek bekeken (zie PBL, 2012a, p. 47-53). Overigens kijkt het PBL-onderzoek niet naar alle Nederlandse topsectoren, omdat het bij sommige sectoren gaat om zeer specifieke activiteiten die alleen te onderscheiden zijn met minimaal 3-digit codes uit de standaardbedrijfsindeling (Sbi). Exportgegevens gaan niet verder dan maximaal 2-digit codes. Inzichten over vestigingsfactoren en concurrentie uit de topsector water, life sciences & health, creatieve industrie en tuinbouw- en uitgangsmaterialen komen hierdoor niet in de onderzoeken naar voren (PBL, 2012a, p. 173-174). In de publicatie Ratio van ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid (Raspe et al., 2012) is overigens wel onderzocht waar bedrijven in alle topsectoren ruimtelijk gezien in Nederland gevestigd zijn, ook bijvoorbeeld voor de sector creatieve industrie.

Dus juist niet een strategie om mee te doen in de strijd om sterke agglomeratiekracht, maar een strategie om een contramal te bieden in termen van rust, ruimte en leisure, zoals De Roo en Hermans in 2004 voorstelden voor het noorden van Nederland. Voor de regio Groningen-Assen kan de uitkomst zijn dat niet Berlijn, Barcelona of Parijs inspiratiebronnen zijn, maar steden en regio's van vergelijkbare schaal en karakteristiek zoals Nancy, Bazel, Kassel of Freiburg: ook deze steden kenmerken zich onder andere door een rijk industrieel verleden, vooraanstaande universiteiten en een sterke hechting met de omliggende agglomeraties (Kwaliteitsteam Regio Groningen-Assen, 2013).

Een tweede kanttekening is dat in het huidige debat over internationale concurrentie de aandacht vooral uitgaat naar grote internationaal opererende bedrijven en veel minder naar andere sectoren die ook van belang kunnen zijn voor het economisch functioneren van een stedelijke regio. Denk aan het midden- en kleinbedrijf (mkb) als toeleverancier aan internationale bedrijven (in Nederland) of non-profitsectoren zoals ziekenhuizen of zorginstellingen. Hoewel elementen daarvan wel in recente studies naar economische concurrentiekracht worden meegenomen, zoals diensten van niet markt-organisaties (PBL, 2011b), en hoewel er uiteraard vele studies zijn naar het mkb in Nederland, is het onduidelijk wat de sectorspecifieke en regiospecifieke conclusies voor deze sectoren precies zijn. Welke strategie zouden regio's die uitblinken in de non-profit gezondheidssector kunnen voeren? Of regio's die voor het overgrote deel beschikken over midden- en kleinbedrijven die op Nederland gericht zijn? Het gaat dus wellicht niet alleen om bedrijven op topniveau, maar juist op mesoniveau. In paragraaf 4.2.3 wordt hierop teruggekomen.

Een derde kanttekening heeft te maken met het vraagstuk van specialisatie tegenover variëteit, in relatie tot het weerstandsvermogen van een regio. Is een gespecialiseerde economische structuur beter voor economische prestaties van een regio, of juist een gevarieerde economische structuur? Aan de ene kant wordt betoogd dat een gevarieerde economische structuur minder kwetsbaar is voor conjuncturele schokken en dat uit deze diverse structuur kennisuitwisseling kan ontstaan (Marlet, 2009). Als bedrijven echter te sterk van elkaar verschillen en de diversiteit te groot wordt, zijn er minder mogelijkheden om nieuwe ideeën en vaardigheden bij elkaar op te doen: te grote verschillen maken het onmogelijk om van elkaar te leren (Raspe, 2012). Aan de andere kant wordt betoogd dat juist een zekere specialisatie van specifieke clusters een bron vormt voor regionaal-economische groei. Dit heeft te maken met de mogelijkheden tot kennis-spillovers, het ontstaan van gespecialiseerde arbeidsmarkten en de nabijheid van gespecialiseerde toeleveranciers (Frenken et al., 2005). Specialisatie heeft echter ook nadelen. Regio's die sterk leunen op één sector zijn kwetsbaar voor conjuncturele schokken. Dat geldt met name voor regio's waar één of enkele grote bedrijven in dezelfde sector gevestigd zijn, met een relatief groot aantal banen.

Dit maakt die regio's kwetsbaar voor schokken die deze bedrijven of sectoren kunnen treffen (Raspe et al., 2012, p. 19). In zijn essay voor de Rli zegt Mommaas (2012) hierover: "In eerste instantie lijkt specialisatie een aantrekkelijke ontwikkelroute: het leidt tot een vermindering van transactiekosten en dus alleen al daardoor een verhoging van opbrengsten. (...) Maar vervolgens blijkt dat specialisatie ook kan leiden tot een vermindering van het onderlinge aanpassingsvermogen en daarmee tot een grotere kwetsbaarheid voor verandering. (...) De regionale economie kan zich niet aanpassen aan schommelingen in de vraag. De duurzame stad moet per definitie een 'resilient city' zijn, waarin aandacht bestaat voor een goede balans tussen specialisatie en veerkracht" (p. 38).

Als synthese wordt in de literatuur het begrip gerelateerde variëteit gebruikt: de aanwezigheid van aan elkaar gerelateerde sectoren met een deels overlappende kennis- of technologiebasis, waardoor het mogelijk wordt om optimaal van elkaar te leren en nieuwe ideeën op te doen. Als een regio beschikt over een pool van 'skillgerelateerde' werknemers (die over vaardigheden beschikken die inzetbaar zijn in verschillende bedrijfstakken) kan kennisoverdracht tussen werknemers en sectoren plaatsvinden. Dit kan leiden tot arbeidsmobiliteit en dus tot grotere weerbaarheid en flexibiliteit van een regio bij economische tegenspoed (Van Oort, 2012; Frenken et al., 2004; Raspe et al., 2012). In paragraaf 4.3 wordt een aantal voorbeelden van gerelateerde variëteit genoemd.

Een vierde en laatste kanttekening betreft de geringe aandacht voor de ruimtelijke aspecten in het beleid dat het Rijk voert ter versterking van de internationale concurrentiepositie: het topsectorenbeleid. Er is geen verbinding tussen beleid voor topsectoren en regionaal beleid: het topsectorenbeleid is gericht op sectoren en niet op gebieden. Hierop wordt later in deze paragraaf teruggekomen.

Verbeteren van de quality of life

In het huidige debat over internationale concurrentie en de economische ontwikkeling van steden lijkt de nadruk sterk te liggen op zaken als agglomeratiekracht, infrastructuur en bedrijfsclusters. Voor locatiebeslissingen van buitenlandse bedrijven is echter naast deze zaken ook de kwaliteit van de leefomgeving van belang. Het gaat dan bijvoorbeeld om veiligheid, hygiëne, gezondheidszorg, cultuur, milieu, recreatie, politiek-economische stabiliteit, openbare voorzieningen (bibliotheek, sportvoorzieningen), openbaar vervoer en opleidingsmogelijkheden (onderwijsinstellingen).

In een eerder advies over de toekomst van het ruimtelijk beleid stelde de raad dat deze leefomgevingskwaliteit essentieel is voor economische groei op de lange termijn (Rli, 2011a). Landschap en cultureel erfgoed zijn van belang voor een economisch concurrerende regio (Marlet & Van Woerkens, 2011).

Ook stedelijke voorzieningen spelen een rol: het onderzoek van Marlet naar aantrekkelijke steden (2009)¹⁷ laat zien dat woonattracties zoals de kwaliteit van de woonomgeving, nabijheid van natuur en een attractief avondleven in de stad (culinair en cultureel aanbod) van belang blijken voor de aantrekkingskracht van steden (Marlet, 2009). Juist in een globaliserende economie waarin kenniswerkers en bedrijven internationaal op zoek zijn naar de beste vestigingsplekken, speelt de 'quality of life' (inclusief stedelijke voorzieningen, cultureel aanbod en landschap) dus een onderscheidende rol. Het inzicht is niet nieuw: in het verleden stelde Jane Jacobs al dat ook culturele activiteiten (en niet alleen economische) van groot belang zijn voor de economische vitaliteit van steden (Jacobs, in Atzema et al., 2012, p. 168). Wel nieuw is het inzicht dat voor de economische ontwikkeling van steden het zogeheten 'people climate' belangrijker zou zijn dan het 'business climate' (Florida, 2005). Bedrijven zouden zich bij hun locatiekeuze meer laten leiden door de aanwezigheid van talentvolle mensen, dan dat mensen zouden verhuizen naar clusters van bepaalde bedrijvigheid.

Door een te smalle focus op productiefactoren (zoals infrastructuur) blijft de betekenis van natuur, cultuur en landschap echter onderbelicht, terwijl veronachtzaming daarvan op lange termijn juist grote economische consequenties heeft. Het kan zelfs tot een verzwakking van de internationale concurrentiepositie leiden. Hoewel er op dit gebied diverse rankings en benchmarks voorhanden zijn, geven die onvoldoende inzicht in de samenhang met concurrentiekracht. Bovendien is er in de internationale literatuur onvoldoende empirische kennis over de relatie tussen locatiebeslissingen en de kwaliteit van de leefomgeving. De literatuur kent in dat opzicht 'een blinde vlek' (Kuiper & Evers, 2011, p. 26-27).

Vergroten van 'borrowed size'

Een belangrijke pijler van een sterke internationale concurrentiepositie is zoals gezegd de agglomeratiekracht van stedelijke regio's. Een veelheid aan empirische studies toont aan dat een hogere massa en dichtheid positief bijdraagt aan de productiviteit en groei van bedrijven.¹⁸ Stedelijke omvang en dichtheid blijkt samen te hangen met een grotere economische groei. Op dit gebied van agglomeratiekracht blijven Nederlandse stedelijke regio's achter: in vergelijking met het buitenland zijn Nederlandse steden – in termen van massa en dichtheid – klein. Daardoor profiteren Nederlandse stedelijke regio's relatief minder van urbanisatievoordelen bij internationale concurrentie (PBL, 2012a; PBL, 2011b).

¹⁷ Winkels bleken er veel minder toe te doen, volgens Marlet is dat mogelijk te wijten aan het feit dat de kwaliteit van het winkelaanbod tussen steden nauwelijks verschilt. Ook de aanwezigheid van parken, de kwaliteit van scholen en aanbod van kinderopvang blijken er opmerkelijk genoeg niet toe te doen. Marlet wijt dit aan het feit dat de analyse op stadsniveau is gevoerd waardoor verschillen in de woonomgeving kunnen uitmiddelen. De kwaliteit van de directe woonomgeving zal immers vooral van belang zijn voor de concurrentie tussen wijken, en niet of in mindere mate voor de verschillen tussen steden (Marlet, 2009, p. 274).

¹⁸ Overigens wijst Van Oort er in zijn proefschrift (2002) op dat zeker in de Nederlandse context de schaal waarop agglomeratie-effecten zich voordoen relatief groot is. Urbanisatievoordelen 'strekken zich uit over nagenoeg de gehele Randstad' (Van Oort in Atzema et al., 2012, p. 168).

Dit gegeven raakt aan een terugkerende discussie over economische kracht van Nederlandse regio's: is de 'medium size' van Nederlandse steden en regio's voor de toekomstige stad voldoende of zou het een tandje hoger moeten voor meer welvaart? (Modder, 2010, p. 3).

Vanwege het belang van massa en dichtheid zouden Nederlandse steden in kunnen zetten op het vergroten, dan wel verhogen daarvan. Daarbij is het de vraag welke steden zich daar het meest voor lenen: alle steden, of alleen de steden die nu al een redelijke omvang en massa hebben? Voor een stad als Amsterdam kan het een optie zijn, omdat deze internationaal gezien nog het meest in de buurt komt met andere internationale topsteden, maar zelfs dan is het realiseren van eenzelfde massa en dichtheid als bijvoorbeeld Londen en Parijs een grote opgave (PBL, 2012a, p. 37-39). De vraag kan daarom gesteld worden of steden met de Nederlandse stedelijke structuur een internationale competitie op 'massa en dichtheid' eigenlijk wel kunnen winnen. Ook moet bedacht worden dat bij een gelijkblijvend aantal steden en een gelijkblijvende totale stedelijke bevolking het agglomeratievoordeel in de ene stad teniet wordt gedaan door het verlies elders. Bij een gelijkblijvende bevolking zou het uitbreiden van steden op de ene plek immers ten koste gaan van de agglomeratievoordelen van steden op de andere plek (CPB, 2013). Bovendien zijn er ook geluiden dat experts vinden dat het belang van massa en dichtheid wordt overschat (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK], 2012, p. 5).¹⁹

Het lijkt dan ook beter om te zoeken naar een alternatief dat beter past bij de vanouds polycentrische stedelijke structuur van Nederlandse met veel middel-grote steden en goede onderlinge verbindingen. Die strategie kan bestaan uit het inzetten op goede verbindingen met krachtige regio's elders. Dit 'lenen van de kracht van nabije burens', waarvoor excellente verbindingen cruciaal zijn, wordt 'borrowed size' genoemd. Daarmee kan een regio bijvoorbeeld profiteren van een afzetmarkt elders, of van specifieke kenmerken van andere regio's zoals een aanwezige kennisinfrastructuur. Het gebrek aan eigen massa wordt dan gecompenseerd door een excellent netwerk met andere regio's (PBL, 2012a; Raspe, 2012).²⁰ Parallel aan deze strategie kan worden ingezet op een strategie van quality of life, zoals hierboven betoogd: 'borrowed quality'. Een dergelijke strategie maakt "connectivity, rather than scale, the name of the game" (McCann, 2010, p. 13).

¹⁹ Uitspraak tijdens een expertmeeting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken over woningmarkt en stedelijke economie. De experts waarnaar wordt verwezen, zijn: Ries van der Wouden (Planbureau voor de Leefomgeving), Pieter Tordoir (Universiteit van Amsterdam); Henri de Groot (Vrije Universiteit); André Buys (RIGO Research en Advies) en Taco van Hoek (Economisch Instituut voor de Bouw) (Ministerie van BZK, 2012).

²⁰ Overigens gaat het volgens sommige wetenschappers bij het realiseren van verbindingen niet alleen om ICT, ov en wegen bijvoorbeeld, maar ook om zachte infrastructuur: onderwijs, voorzieningen en cultuur als de noodzakelijke 'glue of megacities' (Kingsley Haynes in Van der Wouden, 2011, p. 65). In dit hoofdstuk zijn ze apart besproken.

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Ministerie van Infrastructuur en Milieu [IenM], 2012a) wordt het belang van goede infrastructuurverbindingen erkend. Daarin wordt gesteld dat Nederlandse stedelijke regio's, om de agglomeratievoordelen van de huidige Nederlandse ruimtelijke structuur te benutten, intern en (inter)nationaal goed verbonden moeten zijn. Op deze manier kan optimaal geprofiteerd worden van de stedelijke regio's, met een "open structuur, (relatieve) kleinschaligheid, en (internationaal gezien) lage dichtheden in interactie met hoogwaardige en toegankelijke landelijke en cultuurhistorische gebieden" (Ministerie van IenM, 2012a, p. 19). Ook kunnen agglomeratievoordelen bereikt worden. Ook in de MIRT-brief uit 2013 wordt dit onderschreven: "Juist omdat Nederland geen grote agglomeraties kent, gaat het erom te profiteren van elkaars nabijheid. (...) Door het verbinden van markten, stedelijke regio's en netwerken in binnen- en buitenland kunnen voorzieningen, kennis en faciliteiten gedeeld en geleend worden. Zo kunnen er meer voordelen van agglomeratiekracht worden gecreëerd" (Tweede Kamer, 2013c, p. 1-2).

De vraag hierbij is wel op welke schaal zich welke agglomeratie-effecten voordoen. Wat is in zijn algemeenheid het beste schaalniveau voor Nederlandse regio's om te streven naar een 'borrowed size'-strategie? Het kan gaan om het verbeteren van verbindingen over de weg met buurregio's, zoals tussen de stadsgewesten binnen de Randstad en in Noord-Brabant (de internationale topregio's van Nederland), maar óók om goede verbindingen met regio's over de grens (Raspe & Van Dongen, 2013). Het belangrijkste is dat regio's goed intern en extern verbonden zijn, zodat stromen uit de ene regio makkelijk de andere regio kunnen bereiken. Soms betekent dat dat eerst het intern stadsgewestelijk netwerk op orde gebracht moet worden, omdat anders daar al barrières ontstaan. Volgens Van Wijmen en Schaafsma is voor Amsterdam bijvoorbeeld het creëren van een beter stadsgewestelijk openbaarvervoersysteem een snelle manier om meer 'massa' voor de metropoolregio te creëren (Van Wijmen, 2012; Schaafsma, 2012).

Hoewel de 'borrowed size'-strategie in theorie toepasbaar is op verschillende ruimtelijke schaalniveaus, lijkt het in de praktijk momenteel het beste haalbaar te zijn op het niveau van het 'daily urban system': het geografisch geheel van de centrale stad en zijn suburbane ommeland (Raspe & Van Dongen, 2013, p. 7). De gedachte hierachter is dat urbanisatievoordelen worden gedragen door nabijheid. Nabijheid maakt de totstandkoming van allerlei soorten contacten makkelijker (informele, toevallige, onbedoelde en bedoelde contacten) en de kans op contacten groter. Een dergelijke nabijheid wordt tot op heden vooral bereikt op het schaalniveau waarop nu al de meeste contacten zijn: het niveau van het daily urban system. Dat betekent dat een 'borrowed size'-strategie op het niveau van de zuidvleugel (Rotterdam-Den Haag) of de noordvleugel (Amsterdam-Utrecht) van de Randstad meer voor de hand ligt dan op het niveau van Noord-Brabant met de Amsterdamse regio (Raspe & Van Dongen, 2013, p.7). Het ligt niet in de rede om te veronderstellen dat bedrijven in Noord-Brabant

en het noorden van Nederland in sterke mate en op eenvoudige wijze van de agglomeratievoordelen kunnen profiteren van bijvoorbeeld de grootstedelijke regio Amsterdam. Hoewel wel bekend is dat de potentie aan interactie leidend is voor het bepalen van het beste schaalniveau, is het kennisniveau echter nog onvoldoende om hierover specifiekere uitspraken te kunnen doen. Het is de vraag welke regio's excellente verbindingen met andere regio's zouden moeten onderhouden om te kunnen profiteren van agglomeratievoordelen.

Daarnaast is onduidelijk wat het effect kan zijn van een 'borrowed size'-strategie op de regio's waarvan 'geleend' wordt. Het is bekend uit de literatuur dat nieuwe infrastructuurverbindingen ook allerlei (niet beoogde) effecten kunnen hebben: de zogenoemde leegzuigende effecten. Bijvoorbeeld als in een regio bewoners naar verder weg gelegen plekken verhuizen omdat de nieuwe infrastructuurverbinding een groter woon-werkgebied mogelijk maakt. Een ander voorbeeld is een situatie waarin door de betere infrastructuur bewoners uit het ene gebied meer gebruik gaan maken van voorzieningen in het andere, waardoor voorzieningen wellicht moeten sluiten. Evenzo blijkt dat investeringen in regionale verbetering in ontsluitingskwaliteit van knooppunten vooral leiden tot een ruimtelijke herverdeling van economische activiteiten, met groei van banen op de ene plek en krimp op de andere (Snellen, 2013).²¹ In een advies over de Zuiderzeelijn hebben de Raad voor Verkeer en Waterstaat, de Raad voor het Landelijk Gebied en de VROM-raad aandacht gevraagd voor het mogelijk 'drainerend effect' van deze lijn op de noordelijke regio (Raad voor Verkeer en Waterstaat et al., 2006; zie ook Brakman et al., 2005). Deze inzichten zouden in de discussie over 'borrowed size' moeten worden meegenomen.

Naar analogie van de 'borrowed size'-strategie kunnen regio's ook inzetten op 'borrowed qualities': niet elke regio hoeft immers over dezelfde kwaliteiten te beschikken (Raspe & Van Dongen, 2013). Dat concept kan bijvoorbeeld toegepast worden op het gebied van culturele voorzieningen. Net als bij 'borrowed size' speelt ook hier de vraag naar het beste schaalniveau waarop van elkaar geprofiteerd kan worden, en net als bij 'borrowed size' is hierover nog onvoldoende kennis voorhanden om er algemeen geldende uitspraken over te doen. Het belang van een vliegveld voor connectiviteit en internationale concurrentiekracht blijkt bijvoorbeeld groot te zijn. Regio's die niet over een vliegveld in de regio beschikken, kunnen inzetten op een strategie van 'borrowed qualities' om toch van deze kwaliteit in een andere regio te kunnen profiteren. De geografische schaal waarop dat lenen van kwaliteiten kan plaatsvinden, lijkt groter dan de schaal bij het lenen op basis van omvang, dat vooral op de schaal van een 'daily urban system' speelt.

²¹ Het beeld is overigens wel genuanceerd: zo zijn er aanwijzingen dat beter functionerende vervoersnetwerken de productiviteit van bestaande bedrijvigheid verbeteren, iets wat niet meetbaar is in banen of mensen (Snellen, 2013).

Ondanks de onbeantwoorde kennisvragen op dit moment, lijkt het wel duidelijk dat juist in een tijd waarin investeringsmiddelen schaars(er) zijn, met de gegeven ruimtelijke stedelijke structuur in Nederland, de strategieën van ‘borrowed size’ en ‘borrowed quality’ relevant kunnen zijn. Het past in het huidige adagium dat ‘delen het nieuwe hebben is’. Ook dat is een uitvloeisel van de huidige netwerk-samenleving. Daar komt bij dat deze leenstrategieën ingevuld kunnen worden door het verbinden van stedelijke regio's via goede infrastructuurverbindingen, maar ook via verbindingen in organisatorische zin. In paragraaf 4.2.4 wordt hier aandacht aan besteed, met aandacht voor de triple helix-samenwerkingen.

De inzichten rond de strategie van ‘borrowed size’ en ‘borrowed quality’ roepen de vraag op hoe de concurrentiekracht van stedelijke agglomeraties in Nederland het beste versterkt kan worden. Biedt het huidige topsectorenbeleid hiervoor voldoende aanknopingspunten? Het lijkt onvoldoende. Het nationale economisch beleid ter versterking van de concurrentiepositie zou aangevuld moeten worden met een ruimtelijke uitwerking. Topsectoren houden zich immers niet aan gemeente- of provinciegrenzen, en zijn zelden aan één regio verbonden (Raspe et al., 2012). Er is vooral een ruimtelijke uitwerking nodig omdat de inzichten over sterke agglomeraties en de leenstrategie voor nieuwe beleidsvragen en keuzen zorgen. Waar wordt de agglomeratiekracht versterkt, waar wordt er geleend van de burens? Deze relatie met de regio wordt in het huidige topsectorenbeleid niet gelegd. De rol van het Rijk zou moeten zijn om zoveel mogelijk ondoelmatige beleidsconcurrentie tussen de stedelijke regio's te voorkomen (zie ook de aanbevelingen in Deel 1).

4.2.2 Transitie naar kenniseconomie

De Nederlandse economie verandert. De industriële economie heeft in de afgelopen decennia plaatsgemaakt voor een diensteneconomie. De huidige ontwikkeling naar een kenniseconomie wordt ook wel als een verbijzondering van de diensteneconomie gezien. Een tweede deelopgave voor de stad van de toekomst gaat over het inspelen op deze transitie naar een kenniseconomie: een economie die gebaseerd is op de productie, de distributie en het gebruik van kennis en informatie (OECD, 1996).²²

²² Over de samenstellende componenten van de kenniseconomie wordt verschillend gedacht. Het CPB gaat uit van de componenten onderwijs, onderzoek bij publieke instellingen en onderzoek bij bedrijven (CPB, 2002). Onderwijs levert immers de vaardigheden waar de kenniseconomie om vraagt, onderzoek voorziet de kenniseconomie van nieuwe inzichten en technieken. Kenniseconomie wordt in dit perspectief in verband gebracht met uitgaven aan R&D, patenten en dergelijke. Volgens anderen gaat het om meer dan R&D-activiteiten: het gaat ook om innovatie (het daadwerkelijk op de markt brengen van nieuwe producten en diensten) en om kenniswerkers (opleiding, onderwijs, beroepsvaardigheden, de mate waarin werknemers creatief zijn et cetera (Raspe & Van Oort, 2007). Juist door de verbreding met ‘kenniswerkers’ komt ook de creatieve sector in beeld als onderdeel van de kenniseconomie. Het gaat dan niet alleen om onderzoekers en wetenschappers (de enge definitie van kenniswerkers) maar ook om design, mode, architectuur en nieuwe media. Het blijft een kwestie van definitie: zo is er discussie of muziek ook onder de categorie ‘creatieve industrie’ valt.

De moderne stad is onlosmakelijk verbonden met deze opkomst van de kennis-economie, omdat de uitwisseling van nieuwe ideeën face-to-face het snelst verloopt (De Groot et al., 2010). Hierdoor vormen steden bij uitstek vestigingslocaties voor bedrijvigheid in de kennisindustrie. Het gaat daarbij niet alleen om kennis, maar ook om andere niet-tastbare productiefactoren zoals creativiteit en 'belevenis'. Zoals het CPB (2013, p. 4) aangeeft is het onduidelijk of het belang van kennis voor de economie in de komende decennia in hetzelfde tempo blijft groeien als in het verleden, maar dat die rol kleiner wordt lijkt volgens de onderzoekers onwaarschijnlijk.

De deelopgave van het versterken van de Nederlandse kenniseconomie ligt voor een deel buiten het domein van de fysieke leefomgeving. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om investeringen in onderwijs of om het stimuleren van onderzoek bij universiteiten en bedrijven. Dit ligt buiten de focus van dit advies en wordt daarom niet in deze paragraaf meegenomen. Bij andere zaken (zoals een aantrekkelijke leefomgeving voor kenniswerkers, maatwerk bij vestigingscondities voor bedrijven) is de ruimtelijke kant veel duidelijker. Over die condities gaat deze paragraaf.

Kennissteden: maatwerk

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de kennisindustrie gebaat is bij face-to-facecontacten en dat die zich daarom vaak in gebieden met hogere bevolkingsdichtheden (steden) concentreert. Zo is de creatieve industrie (mode, media, design architectuur) een typisch grootstedelijke activiteit (Hemel, 2010, p. 21; zie ook Van Engelsdorp Gastelaers & Hamers, 2006). Een grootstedelijke atmosfeer met culinaire, culturele en zakelijke dienstverlening maakt de binnenstad tot een geschikte vestigingsplaats voor deze activiteiten. De aard van de face-to-facecontacten verschilt naar gelang het type 'kennisindustrie' in een regio. Zo gaat het bij stedelijke regio's met een sterke R&D-dimensie (bijvoorbeeld industrieel georiënteerde gemeenten) om face-to-facecontact tussen universiteiten en multinationale bedrijven voor onderzoek en innovatie (toepassing en vercommercialisering van nieuwe producten en processen). Reallifecontacten (dus niet alleen digitale contacten) zijn cruciaal voor het creëren van onderling vertrouwen en een goede samenwerking (Van Engelsdorp Gastelaers & Hamers, 2006).²³

Veel steden proberen in te spelen op de transitie naar een kenniseconomie door expliciet een ontwikkeling als kennisstad, creatieve stad of stad voor kenniswerkers na te streven. Dat kan zich uiten in een streven om creatieve industrie aan zich te binden, een universiteit binnen de gemeentegrenzen te vestigen of door bedrijfsverzamelgebouwen te ontwikkelen met werkruimten in deze sector.

²³ Het CPB (2013) wijst erop dat de invloed van digitale technologie daarbij niet eenduidig is: ICT kan zowel vervangend als complementair zijn aan persoonlijke ontmoetingen.

Maar net als bij het versterken van de internationale concurrentiepositie, lijken steden de neiging te hebben om in te zetten op 'overal hetzelfde', en weinig oog voor maatwerk te hebben. Uit diverse onderzoeken blijkt dat dat niet verstandig is. De kennisinfrastructuur is immers niet gelijk verdeeld over Nederland, met een sterke concentratie van publieke R&D in Noord- en Zuid-Holland en juist een concentratie van private R&D in Noord-Brabant (PBL, 2012a; Raspe & Van Dongen, 2013). Bovendien overlappen ruimtelijk gezien de verschillende dimensies van de kenniseconomie niet altijd. Zo zijn het de perifere regio's, de industrieel georiënteerde gemeenten en de minder verstedelijkte gebieden die voorop lopen als het gaat om R&D-bedrijvigheid; innovatie vooral in het oosten en westen van het land. De economie van de kenniswerkers ten slotte, heeft een duidelijk stedelijke oriëntatie (Amsterdam, Utrecht, Den Haag) (Raspe & Van Oort, 2007).

Net als bij de deelopgave van versterking van de internationale concurrentiepositie lijkt ook hier maatwerk het devies, afhankelijk van de in het gebied aanwezige dimensies van de kenniseconomie.²⁴ Hoewel de stedelijke centra bijvoorbeeld juist voor kenniswerkers van essentieel belang zijn, moeten niet alle naar revitalisering zoekende steden zich richten op het aantrekken van creatieve industrieën, op kleinschalige zakelijke dienstverlening gerichte bureaus en hooggeschoolde jonge starters en carrièremakers. Veel steden doen dit nu wel, maar de kans dat dit succes oplevert, is beperkt. Slechts enkele steden lijken in dit opzicht kansrijk omdat zij voldoen aan enkele belangrijke voorwaarden: een ruim aanbod van kenniswerk en de beschikbaarheid van hooggespecialiseerde onderwijsinstellingen (Van Engelsdorp Gastelaars & Hamers, 2006).

Als maatwerk het devies is, kan ook de vraag gesteld worden of hier een leenstrategie zinvol kan zijn. Bij de ruimtelijke verdeling van publieke en private kennisinfrastructuur over Nederland is bijvoorbeeld de vraag legitiem of elke regio moet proberen om beide typen kennisbron in de eigen regio tot topniveau te ontwikkelen of dat van de kracht van 'de burens' kan worden geprofiteerd (Raspe & Van Dongen, 2013). Aangezien private kennis, en in iets mindere mate publieke kennis, cruciaal is voor een goede concurrentiepositie van de topectoren, zouden de Nederlandse regio's juist daarvoor van elkaars specifieke kennisinfrastructuur kunnen profiteren.

24 In de studies van het PBL naar de internationale concurrentiepositie van regio's op het gebied van topectoren is het onderdeel 'kennis' een lastige. Enerzijds is niet afzonderlijk gekeken naar de kennisindustrie (bijvoorbeeld universiteiten of onderzoekscentra) als bedrijfssector. Deze sector is immers niet als zodanig als topector benoemd. Onderdelen van het domein 'kennis' zijn dat wel, zoals de topector creatieve industrie. Maar deze sector bleek in de statistieken niet goed meetbaar (zie voetnoot 8 voor het waarom). Ook zijn Nederlandse universiteiten niet als onderdeel meegenomen in de topectoren: Wageningen University is bijvoorbeeld niet meegenomen als bedrijf bij de agrofoodsector. Anderzijds is de Nederlandse kennisinfrastructuur in deze studies wel als kenmerk van regio's onderzocht (in termen van onder andere aandeel publieke en private investeringen in R&D, patenten, aanwezigheid topuniversiteiten). Dat kan verwarrend zijn: Wageningen University is dus niet in de agrofoodsector opgenomen, maar wel als kenmerk van de Gelderse regio. Het is hierdoor onduidelijk wat de sector- en regiospecifieke elementen zijn die van belang zijn bij versterking van de concurrentiepositie op het gebied van kennis.

Verbindingen tussen deze gebieden, bijvoorbeeld over de weg en het spoor, zijn dan belangrijk: zij kunnen de kennisinfrastructuur in de regio's met elkaar verknopen. Ook in organisatorisch opzicht kunnen verbindingen tot stand komen (PBL, 2012a; Raspe et al., 2012). Hoewel dit in theorie denkbaar is, blijft de fundamentele vraag hoe het inzetten van de leenstrategie (die uitgaat van het geografisch verbinden over grotere afstanden) zich verhoudt tot het kernpunt van kennisontwikkeling: nabijheid. Door het grote belang van makkelijke, snelle face-to-facecontacten ligt het inspelen op 'borrowed size' of 'borrowed qualities' bij kennisontwikkeling minder voor de hand. Meer interactie zorgt voor meer vertrouwen, een voorwaarde voor kennisuitwisseling en innovatie. Nabijheid speelt dus een grote rol. Organisatorische samenwerking tussen verder uit elkaar gelegen regio's kan overigens ook lastig zijn vanwege uiteenlopende percepties van de cultuur in andere regio's. Die kunnen het verkennen van mogelijke samenwerking belemmeren ('wij in regio x werken nu eenmaal niet samen met partijen in regio y') (Raspe, interview 15 april 2013). Om dat te doorbreken is face-to-facecontact essentieel.

Kennissteden: focus op hoger opgeleiden?

Onder het mom van de creatieve stad zetten veel steden in op het aantrekken en vasthouden van hoger opgeleiden. Aan de basis hiervan ligt de veronderstelling dat een permanente instroom van hoger opgeleiden en een vasthouden ervan, een stad in staat stelt om zich voortdurend aan te passen aan nieuwe omstandigheden, en dat met name mensen in creatieve denkberoepen economische voorspoed brengen (De Groot et al., 2010). Het werk van Glaeser, Landry en Florida heeft aan de ontwikkeling van dit gedachtegoed bijgedragen. Hun visie op stedelijke economieën heeft een omslag teweeg gebracht bij veel gemeenten, ook in Nederland. Hoewel dit werk ook vaak is bekritiseerd, heeft het wél bijgedragen aan het inzicht dat 'human capital' er toe doet in geavanceerde economieën (Kloosterman, 2005, p. 57).

In het boek 'Triumph of the city' (2011) heeft Glaeser het belang van hoger opgeleiden in beeld gebracht. Aan de hand van de stad Boston laat Glaeser zien dat de aanwezigheid van universiteiten een belangrijke bepalende factor is voor het succes van steden (Glaeser in De Groot et al., 2010). Toen de havens van Boston in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw moesten sluiten, zorgde de stroom van alumni van Harvard en MIT voor het opzetten van nieuwe activiteiten in IT, 'investment banking', en biomedisch onderzoek. Nu floreert Boston als nooit tevoren. De aanwezigheid van een universiteit is volgens Glaeser dus een belangrijke succesfactor, maar niet de enige. Glaeser benadrukt dat het gaat om de wisselwerking van de aantrekkelijkheid als consumptiestad (een stad met een gevarieerd cultureel aanbod, winkelaanbod en dergelijke) met het vermogen van de stad om nieuwe productieactiviteiten te ontwikkelen die bepalend zijn voor stedelijk succes. Volgens onderzoekers van het CPB (De Groot et al., 2010) slaagt de stad Amsterdam er door een succesvoller mix

beter in dan Rotterdam om studenten aan zich te binden en hoger opgeleiden van elders aan te trekken.

Er zijn bij deze gedachtegang vier kanttekeningen te plaatsen. Allereerst blijkt een hoog opleidingsniveau van de beroepsbevolking niet voor alle topsectoren een voorwaarde voor een goede concurrentiepositie te zijn. Recent onderzoek van het PBL laat zien dat het ook kan gaan om vaardigheden die specifiek zijn verbonden aan beroepen en niet zozeer aan een hoge opleiding (Raspe, 2012, p. 33; Raspe & Van Dongen, 2013). Het louter en zonder maatwerk inzetten van steden op hoger opgeleide kenniswerkers is dus niet verstandig. Het gaat om de aansluiting van specifieke kennis en vaardigheden op de behoefte van het bedrijfsleven. Deze inzichten dringen de laatste jaren bij steeds meer partijen door. Zo wijst het Topteam Creatieve Industrie (2012) erop dat er in de creatieve sector juist tekorten zijn onder mbo-opgeleiden in enkele specifieke, vaak technische sectoren (Topteam Creatieve Industrie, 2012, p. 4). De creatieve sector kan niet buiten 'ambachten', en heeft niet alleen hoger opgeleiden nodig maar ook mbo-opgeleiden. Ook de Sociaal-Economische Raad wijst op het belang van de ambachtseconomie: met een jaaromzet van 110 miljard euro is dit een onmisbaar onderdeel van de Nederlandse (kennis)economie en samenleving. De oplopende tekorten aan vakmensen, onder andere door de beperkte instroom van jongeren, is in dat licht gezien een zorgpunt (SER, 2013).

Ten tweede wordt het belang van hoger opgeleiden voor de stad soms vertaald in of gelijkgesteld aan het belang van midden en hogere inkomensgroepen (zie kader 2 voor een discussie hierover in Amsterdam). Daarbij wordt voorbijgegaan aan het feit dat de hoogte van de opleiding niet gelijk staat aan de hoogte van het inkomen: veel hoger opgeleide creatievelingen verdienen aanzienlijk minder dan mensen met een middelbare (beroeps)opleiding. Succes van steden kan ook gemeten worden in andere termen dan hogere inkomensgroepen, bijvoorbeeld in de mate van ondersteuning van stijgingsaspiraties van verschillende groepen. De vitaliteit van een stad is niet alleen economisch, maar ook verbonden met diversiteit in sociaal, economisch, cultureel en ruimtelijk opzicht (Reijndorp, 2012, p. 15). Met andere woorden, het kan in een stad niet alleen om de cappuccino-economie gaan, maar ook om de thermoskan-economie.

Kader 2. Middeninkomensgroepen in Amsterdam

Begin 2013 stelde wethouder Wiebes van de gemeente Amsterdam voor om de helft van de Amsterdamse corporatiewoningen te doen verkopen. Deze woningen zouden dan overgaan naar de particuliere verhuur en zo een markt zijn voor de geschoolde middenklasse die in Amsterdam wil blijven of komen wonen. Amsterdam moet volgens Wiebes mogelijkheden bieden voor dat deel van de bevolking dat niet in aanmerking komt voor een sociale huurwoning. In reactie gaf wethouder Van Poelgeest aan dat er in Amsterdam wel degelijk

middeninkomensgroepen zijn, al is het een wat kleinere groep. Daar komt bij dat wanneer Amsterdam als een grotere regio wordt bekeken, het aantal middeninkomens ook hoger is. Diemen en Zaandam maken deel uit van de regio. Ten derde kan betaalbaar wonen in de stad juist als kanskaart voor ontwikkeling en innovatie worden gezien. Jongeren aan het begin van hun loopbaan (onderwijs, werk) kunnen zo de stad binnenkomen en bijdragen aan innovatie. Als een stad dat niet biedt en te duur is voor deze groep (Londen, Parijs), dan verliest de stad deze kanskaart.

Bron: Debat Pakhuis de Zwijger, 25 februari 2013; Milikowski (2013)

Een derde kanttekening is dat een voorkeur van gemeentebesturen voor creatievelingen en hoger opgeleiden – waarvan de laatsten bereid zijn meer voor een woning in de stad te betalen – allerlei vragen van sociale segregatie en sociale samenhang met zich meebrengt (De Groot et al., 2010). De focus op 'de creatieve stad' kunnen gemeentebesturen in de praktijk vertalen in het aantrekken van hoger opgeleiden en het ontwikkelen van een vestigingsmilieu voor kenniswerkers en creatievelingen. De consequentie daarvan kan zijn dat de parochiale domeinen van kenniswerkers, hoger opgeleiden of creatievelingen andere parochiale domeinen gaan wegduwen: symbolisch, maar ook fysiek-ruimtelijk. Dit kan nieuwe scheidslijnen in de stad met zich meebrengen. Voor Amsterdam dreigt nu al een tweedeling binnen en buiten de ring, hoger opgeleide autochtonen binnen de ring en lager opgeleide allochtonen daarbuiten (Milikowski, 2013). Het is de vraag of dat wenselijk is (zie ook hoofdstuk 7 over publieke ruimte). Betekent de focus op hoger opgeleiden dat andere groepen in de stad het 'maar moeten uitzoeken'? Het is een politieke vraag die een standpuntbepaling van gemeentebesturen vergt.

Een vierde kanttekening is algemener: een ontwikkeling naar een stad met een ander soort economie (creatief of anderszins) gaat altijd gepaard met sociale veranderingen. Als de economie van de stedelijke regio verandert, verandert ook de sociale structuur, waardoor daar soms gaten in vallen. Deze relatie wordt nog te vaak over het hoofd gezien. De economische structuur werkt bijvoorbeeld door in hoe mensen met elkaar omgaan, hoe open een stad is, hoe de toegang tot de arbeidsmarkt en onderwijs is, in de instroom van kenniswerkers, en de relatie tussen onderwijs en ambacht. Met andere woorden, transformatie van de economie betekent ook een sociale transformatie. Denk aan de vestiging van zzp'ers of immigrantengroepen en hun sociale netwerken en dagelijks leven, of aan het vertrek van grote bedrijven uit de stad en de gevolgen daarvan. Het is in dat verband de vraag of het wedden op het ene paard van de creatieve kenniseconomie wel zo verstandig is. Reijndorp (2012, p. 15-16) heeft in dit verband opgemerkt dat de kenniseconomie een tweezijdige economie is: "Waarom zou kennis voorbehouden zijn aan de oude continenten van Europa en Noord-Amerika? Waarom zouden (...) kennis en creativiteit niet een enorme vlucht

kunnen nemen in de grote steden van Azië en Zuid-Amerika? (...) Tekenend is de ontwikkeling van Istanbul: het opbloeien van de creatieve kenniseconomie daar kan voor een belangrijk deel op het conto worden geschreven van jonge professionals die in Europa of Noord-Amerika hebben gestudeerd of gewerkt. De creatieve kenniseconomie is een transnationale economie, niet van eenzijdige uitbesteding maar van tweezijdige kennistransfer”

4.2.3 Mkb en de stedelijke en internationale economie

Niet alleen grote, internationaal opererende bedrijven zijn van belang voor de economie van een regio. Ook de vooral nationaal en regionaal georiënteerde midden- en kleinbedrijven zijn dat.²⁵ Dat wordt zichtbaar als gekeken wordt naar aantallen en werkgelegenheid in het mkb: 99% van het totale bedrijfsleven valt onder het mkb (bedrijven met minder dan 250 werknemers); ongeveer 90% valt onder kleinbedrijf (minder dan 50 werknemers) (definitie Europese Commissie). Het Nederlandse mkb is verantwoordelijk voor 58% van de omzet in het bedrijfsleven en biedt werkgelegenheid aan 60% van de werknemers (www.mkb.nl). Slechts een verwaarloosbaar percentage van het totale aantal bedrijven in Nederland bestaat dus uit grote ondernemingen.

Het economisch belang van het mkb voor een regio is zowel de werkgelegenheid als het innovatiepotentieel. Kleinere ondernemingen zijn flexibel, staan open voor innovatie en creativiteit en zitten niet vast aan gevestigde belangen. Ze zijn vaak de uitdagers van de gevestigde orde. Bovendien is het mkb de kraamkamer voor nieuw ondernemerschap. Vrijwel alle startende ondernemers beginnen klein. Daarnaast worden ook algemenere pluspunten aan het mkb toegeschreven: het zou goed zijn voor integratie en arbeidsparticipatie in wijken, en het zou nieuwe perspectieven scheppen voor persoonlijke ontwikkeling. Verder dragen bedrijven bij aan de leefbaarheid van een wijk door te investeren in hun pand en bedrijfsomgeving, en door het bieden van voorzieningen aan bewoners (Ministerie van EZ, 2010, p. 3). Kanttekeningen zijn er ook: zo wordt het Nederlandse mkb gekenmerkt door de geringe groeiambitie: alle bedrijven beginnen klein, maar in Nederland blijven ze dat ook relatief vaak (Raspe, interview 15 april 2013).

Gemeentelijke overheden proberen door hun beleid de positie van het mkb in hun regio te versterken. Ze zetten onder andere in op niet-ruimtelijke maatregelen, bijvoorbeeld ter versterking van het ondernemingsklimaat in wijken. Investerings in veiligheid, arbeidsmarkt en onderwijs worden gezien als stimuli voor lokaal ondernemerschap. Ook zijn maatregelen denkbaar op het gebied van parkeren of bewegwijzering.

²⁵ Het merendeel is nationaal en regionaal georiënteerd. Ongeveer 38% van de Nederlandse midden- en kleinbedrijven is internationaal actief, bijvoorbeeld in handel en investeringen. De hoofdmoot daarvan houdt zich bezig met de in- en uitvoer van goederen, maar ook internationale samenwerking en directe buitenlandse investeringen spelen een grote rol. De aandacht daarbij is vooral gericht op de EU, met Duitsland als belangrijkste handelspartner van Nederlandse firma's (Deutsche Bank Research, 2011).

Deze aspecten vallen buiten de reikwijdte van dit advies, dat gericht is op strategische langetermijnvragen en de fysieke leefomgeving. Andere aspecten, zoals bereikbaarheid, zijn hier wel relevant. Het mkb is namelijk nog sterker dan internationale bedrijven afhankelijk van goede lokale en regionale omstandigheden. Juist het mkb is regionaal georiënteerd en daardoor afhankelijk van de kansen en de mogelijkheden van een regio, van het regionale vestigingsmilieu (Raspe et al., 2012, p. 19).

Ruimtelijk-economisch beleid gericht op krachtige stedelijke regio's dient oog te hebben voor bedrijven in het mkb. Daarbij moet het net als bij het versterken van de internationale concurrentiepositie gaan om maatwerk: aansluiten bij de reeds aanwezige economie in een gebied, kijken waar de sterke en zwakke punten liggen en daarop inspelen. Gedacht kan worden aan het bieden van (flexibele) werkruimte voor starters en (door)groeiers in verschillende werkmilieus, zoals bedrijfsverzamelgebouwen. Het is de vraag of het inzetten op 'borrowed size' of 'borrowed qualities' ook hier kan bijdragen aan het versterken van de economische positie van een regio. Het kennisniveau daarover is echter nog onvoldoende. Dat geldt ook voor regio- en sectorspecifieke kennis rondom mkb (zoals bij internationale concurrentie in topsectoren).

Minstens zo belangrijk is de relatie tussen de internationale en de lokale economie. In het debat lijken dit vaak gescheiden werelden. Zoals gezegd bestaat kwantitatief gezien het overgrote deel van het aantal bedrijven in de stad uit lokaal georiënteerde, verzorgende, kleinere bedrijvigheid. Slechts een klein deel van de bedrijven opereert internationaal. Dit is stuwende bedrijvigheid met afzetmarkten over de hele wereld. Lokale bedrijvigheid is belangrijker voor de stad in termen van werkgelegenheid en koopkracht dan de internationale bedrijven. Maar internationale bedrijvigheid is ook belangrijk: namelijk voor de structuur in termen van concurrentiekracht en productiviteit van de lokale economie. Uit onderzoek blijkt immers dat met name multinationals vaak zijn ingebed in netwerken van lokale, aanleverende bedrijfjes. In de nijverheid bijvoorbeeld, besteden grote bedrijven de voor hen minder rendabele, niet-kernactiviteiten uit aan kleinere bedrijven (Van Gessel-Deabekaussen, 2011; Raspe et al., 2012, p. 19; expertmeeting 20 september 2012).²⁶ De relaties met multinationals vergroten zo de productiviteit van het mkb. De twee kunnen bovendien niet zonder elkaar: voor de economie zijn zowel de 'local buzz' (interactie van actoren in regionale gemeenschap) als de 'global pipelines' (communicatielijnen buiten die gemeenschap) nodig. Local buzz stimuleert de ontwikkeling van gemeenschappelijke waarden en interpretaties, en tevens het opzetten van interactieve leerprocessen en gezamenlijke manieren om (markt) problemen op te lossen. En op hun beurt voeden de global pipelines de lokale bedrijven met nieuwe en waardevolle kennis van buiten de regio en houden de

²⁶ In het kader van dit adviestraject zijn twee expertmeetings georganiseerd: op 20 september 2012 en op 8 april 2013. De verslagen van beide expertmeetings zijn gepubliceerd op www.rli.nl.

local buzz up-to-date (Atzema et al., 2011, p. 7; Raspe, interview 15 april 2013). De internationale concurrentiepositie van regio's wordt gevoed door de koppeling van deze local buzz en global pipelines. Voor de toekomst van de stad is die koppeling dan ook essentieel. De internationale stromen van kennis, beleving (toerisme) en creativiteit moeten verankerd worden in en verbonden met de lokale economie (expertmeeting 20 september 2012).²⁷

Geleidelijk dringt het besef door van het belang van de verbinding tussen de internationale en de lokale economie. Zo ging het nationale topsectorenbeleid in eerste instantie vooral uit van grotere bedrijven en was het mkb in de topteams veel minder vertegenwoordigd. Er was ook minder aandacht voor nieuwe, jonge en kleine bedrijven, terwijl juist voor deze bedrijven regio's en lokale inbedding van belang zijn. Grote bedrijven en multinationals hebben veel vaker eigen netwerken en zijn daarvoor minder afhankelijk van hun locatie. Als gevolg daarvan was de regio als entiteit in het topsectorenbeleid minder nadrukkelijk aanwezig (Raspe et al., 2012, p. 20). Inmiddels treedt wel verschuiving daarin op. In de bedrijfslevenbrief van april 2012 onderschrijft het kabinet het belang van het mkb als aanjager van doorbraken. Een innovatief mkb is nodig voor het vermarkten van kennis. Juist in het mkb wordt de innovatie en worden de uitdagers van de gevestigde bedrijven gevonden. Het mkb zorgt zelfstandig of in samenwerking met grote bedrijven voor de doorbraken van morgen en is gebaat bij samenwerking en kennisdeling. Op verschillende manieren stimuleert het kabinet het mkb, zoals een mkb-loket voor innovatieve mkb'ers gericht op kennisopbouw en kennisverspreiding in het mkb (zie de bedrijfslevenbrief, Tweede Kamer, 2012). In een recent advies van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) over het topsectorenbeleid wordt gesteld dat deze erkenning van het mkb positief is, maar dat het streven naar aansluiting van het mkb nog verder geconcretiseerd moet worden (AWT, 2013). Hierbij zou de inbedding van het mkb in stedelijke regio's meegenomen kunnen worden.

Een derde punt is de rol van non-profitinstellingen voor de economie van een stad, zoals zorginstellingen of justitiële instellingen. Uit cijfers is soms lastig te achterhalen wat de economische betekenis van deze sectoren is voor de stad. Zo wordt zorg soms wel en soms niet meegerekend in de cijfers over het mkb. Maar juist in regio's waar minder internationaal georiënteerde bedrijvigheid en meer mkb is, kan het de moeite waard zijn om alternatieve strategieën op basis van krachtige non-profitsectoren te ontwikkelen. Zo profileert de gemeente Den Haag zich als 'international city of justice'. Ook een strategie gericht op zorg in een groene leefomgeving kan zinvol zijn. Juist in een maatschappij waarin zorg een van de snelst groeiende sectoren van de economie is en de vergrijzing toeneemt, is dat een voor de hand liggende gedachte. Een doordachte ontwikkeling van een regio langs een dergelijke strategie zou op de lange duur ook een

²⁷ Ibid.

exportproduct in zichzelf kunnen worden. Overigens is het ook bij dit punt belangrijk dat stedelijke regio's uitgaan van de eigen economische en leef-omgevingskwaliteiten en dat ze niet allemaal op hetzelfde paard wedden.

4.2.4 Samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden

Voor de toekomst van stad en regio is een goed functionerende arbeidsmarkt van belang. De opgaven voor de arbeidsmarkt verschillen per regio en per bedrijfstak. Voor grootstedelijke arbeidsmarkten geldt dat dit 'open markten' zijn (Van der Wouden & De Bruijne, 2011, p. 63). Werknemers in steden worden niet alleen gerekruteerd uit de stadsbevolking zelf, maar ook uit de wijde omgeving van de stad en omgekeerd. Het gaat er in zijn algemeenheid om dat mismatches moeten worden voorkomen: mensen moeten mogelijkheden hebben om vanuit het onderwijs tot de arbeidsmarkt toe te treden, om door te groeien en om zich te blijven ontwikkelen. Die stijging kan plaatsvinden doordat mensen een carrière-stap zetten binnen een sector, maar ook tussen sectoren.

Voor een goed functionerende arbeidsmarkt is de aansluiting tussen onderwijs en werk van groot belang. Hoe die aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt er voor een stad of stedelijke regio precies uit ziet, hangt sterk af van de lokaal aanwezige bedrijvigheid, van de bedrijvenclusters of specialisaties en van de aanwezige onderwijsvoorzieningen. Het vraagt betrokkenheid van en samenwerking tussen bedrijfsleven, onderwijs en overheden. Zij kunnen bijvoorbeeld gezamenlijk zoeken naar aansluitingen tussen beroepsonderwijs en bedrijven in de regionale arbeidsmarkt door te stimuleren dat er voldoende stageplekken zijn die passen bij het onderwijs in de regio. Bedrijven krijgen ook vaak ruimte om mede te bepalen hoe het onderwijscurriculum er uit ziet.²⁸ Bedacht moet worden welke arbeidskrachten een stad op termijn nodig heeft: kenniswerkers of bejaardenverzorgers, bijvoorbeeld? In termen van ruimtelijke gevolgen gaat het erom waar de toekomstige arbeidskrachten gaan wonen en werken.

Traditioneel gezien wordt het stimuleren van de economie in het ruimtelijk beleid veelal ingevuld met beleid voor werklocaties en infrastructuur, maar inmiddels wordt steeds meer ingezien dat deze traditionele overheidssturing aangevuld moet worden met samenwerkingsrelaties tussen de drie o's: de 'zachtere verbindingen tussen overheid, onderwijs en ondernemers' (Wijma, 2012; Raspe, 2012). Deze samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden wordt wel aangeduid met 'triple helix'. In steeds meer regio's in Nederland wordt met dergelijke publiek-private samenwerkingsvormen gewerkt (zie ook Rli, 2013a).

²⁸ De betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het onderwijscurriculum roept in het onderwijs discussie op: hoe ver moet afstemming van dat curriculum gaan? Onderwijs heeft ook een zelfstandige functie, los van de behoeften van specifieke bedrijven, om leerlingen op te leiden tot zelfstandige denkers en doeners.

In Nederland was Brainport Regio Eindhoven in 2001 de eerste regio die met dit model startte, maar inmiddels zijn er veel meer regio's, zoals de Economic Board Utrecht. De triple helix-samenwerkingsverbanden zijn gericht op een versterking van de concurrentiekracht van regio's en op het bewerkstelligen van innovatie. Om de economische concurrentiepositie van een regio sterk te houden, is het vereist dat partijen tijdig herkennen wat er buiten de eigen regio gebeurt en bepalen wat de relevantie van deze ontwikkelingen is voor de eigen regio. Juist niet-overheden, zoals marktpartijen (grote bedrijven, maar ook mkb), maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen dragen hieraan bij (zie ook Rli, 2013a). Ook nieuwe collectieven van burgers of sociaal-ondernemers kunnen dat doen. Gezien de grotere rol voor dergelijke nieuwe collectieven is de erkenning belangrijk dat kennis en ideeën ook te vinden zijn buiten de traditionele kennisinstellingen en grotere, gevestigde bedrijven.²⁹ In dat verband wordt wel gesproken over 'quadruple' samenwerking: naast overheid, kennis en markt, ook de 'civil society'.

De samenwerking kan verschillende vormen aannemen, variërend van het gezamenlijk uitvoeren van onderzoek tot en met het gezamenlijk formuleren van een economische strategie voor de regio. Binnen een dergelijke samenwerking zijn de deelnemende partijen gelijkwaardig. Uit onderzoek blijkt dat een 'sense of urgency' de ontwikkeling van triple helix-samenwerking kan helpen (Smits, 2011; zie ook VROM-raad, 2008).

Vaak lijkt het regionale schaalniveau voor triple helix-samenwerking als meest passend te worden aangemerkt, vanwege de onderlinge ruimtelijke nabijheid van de partijen in een regio. Uit onderzoek blijkt echter dat die nabijheid niet voldoende is voor het ontstaan van relaties tussen bedrijven en kennisinstellingen. Hiervoor is het besef noodzakelijk dat ze iets van elkaar kunnen leren. Is de benodigde kennis niet om de hoek aanwezig, dan kunnen (inter-) nationale netwerken uitkomsten bieden (Raspe & Van Oort, 2007). Dat is maatwerk: de samenwerking hoeft niet een-op-een samen te vallen met de (afgesproken) samenwerkingskaders van de triple helix. Met andere woorden, ook in het vormgeven van samenwerking in een triple helix-constructie kan een strategie van 'borrowed qualities' dus uitkomst bieden: juist door in organisatorische zin verbindingen te zoeken kan geleend worden van bijvoorbeeld publieke onderzoekskwaliteiten van de bureaus, zij het dat in het kennisdomein met de schaalbeperkingen rekening gehouden moet worden (nabijheid, belang van face-to-facecontacten, zoals eerder in het hoofdstuk besproken).

²⁹ De opbloei van allerlei discussieplatforms (met Pakhuis de Zwijger als bekend voorbeeld) laat zien dat er behoefte is aan kennisuitwisseling ook buiten kennisinstellingen om, in netwerken van kleinere, innovatieve bedrijven, adviesbureaus en zelfstandige professionals.

4.3 Maatschappelijke initiatieven op het gebied van economie en kennis

In bovenstaande paragrafen zijn de deelopgaven op het gebied van economie en kennis verkend. Daarbij zijn van oudsher diverse partijen betrokken zoals ondernemers, belangenverenigingen zoals Kamers van Koophandel en overheden. Tussen deze partijen is de laatste jaren sprake van veranderende verhoudingen. Deze ontwikkeling is goed zichtbaar in de vele maatschappelijke initiatieven op het gebied van de stedelijke economie die nu opkomen en die gezien kunnen worden als voorbodes van de stad van de toekomst. Deze initiatieven richten zich op andere zaken dan alleen het ontwikkelen van bedrijventerreinen of kantorenlocaties. In deze paragraaf worden deze maatschappelijke initiatieven besproken, met een focus op de fysieke-ruimtelijke invalshoek. De hier geïnventariseerde maatschappelijke initiatieven zijn afkomstig van bedrijven, bewonerscollectieven en maatschappelijke organisaties zoals corporaties en onderwijsinstellingen.

Bij de bespreking van de initiatieven is een driedeling gehanteerd: initiatieven op basis van nabijheid (4.3.1); initiatieven die behalve nabijheid ook een bepaalde identiteit nastreven (4.3.2) en initiatieven die moeten leiden tot kansrijke vormen van samenwerking (4.3.3). Al deze initiatieven lijken van betekenis te zijn voor de toekomst van de regionale stad. Het is een breed scala; het loopt uiteen van zzp'ers die zich in bedrijfsgebouwen verzamelen, tot initiatieven om de samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheden te versterken. Sommige initiatieven spelen in op alle drie factoren. Om overlap te beperken zijn deze initiatieven ondergebracht bij het meest in het oog springende kenmerk.

4.3.1 Maatschappelijke initiatieven op basis van nabijheid

Nogal wat maatschappelijke initiatieven spelen nadrukkelijk in op de behoefte aan nabijheid. Want ondanks de verwachting dat nabijheid er met de opkomst van ICT niet meer toe zou doen, blijkt het tegendeel waar te zijn: kennisontwikkeling en innovatie zijn nog steeds gebaat bij korte fysieke afstanden. Hierdoor kunnen toevallige ontmoetingen of verrassende gesprekken makkelijker plaatsvinden. Steden bieden deze mogelijkheid door hun agglomeratievoordelen. Hieronder wordt ingegaan op maatschappelijke initiatieven waarbij nabijheid een factor van belang is. Het betreft initiatieven van kleine zelfstandigen (vooral zzp'ers) die ze alleen of gezamenlijk ondernemen, of van ondernemers die op de behoeften van zzp'ers inspelen.

Fysieke ontmoetingsruimten en flexibele werkruimten

Kleine zelfstandigen, veelal zzp'ers, zijn sterk afhankelijk van netwerken en contacten. Dit geldt met name in de creatieve en dienstverlenende sector. In de afgelopen jaren zijn er daarom in steden allerlei initiatieven ontstaan die het voor zzp'ers, flexwerkers, creatievelingen en kenniswerkers eenvoudiger

hebben gemaakt om overal in de stad te werken en om elkaar te ontmoeten. Zzp'ers drukken een steeds groter stempel op de publieke ruimte van de stad (SEV, 2010, p. 3). Vaak maken ze hierbij gebruik van digitale netwerken en platforms. Men legt bijvoorbeeld een eerste contact via een digitaal platform als 'Hees Creëert', een LinkedIn-groep van zzp'ers in de wijk Hees in Nijmegen, en vervolgens worden fysieke ontmoetingen georganiseerd, gericht op uitwisseling van kennis en informatie, zie kader 3.

Kader 3. Digitaal LinkedIn-platform leidt tot fysieke ontmoeting

- Woensdag 25 september a.s. is er weer een samenkomst van Hees Creëert. Let op de uitnodigende e-mail! Wie kan ik dan ontmoeten?
- Wie weet een goede flexplek in of in de buurt van Hees? Graag met wifi, koffie en een rustige hoek, waar ik ook iemand ontvangen kan...

Voor het onderzoek 'Zzp'ers zichtbaar gemaakt', sprak SEV met zzp'ers in de Transvaalbuurt in Amsterdam. Op de vraag waar zij behoefte aan hadden als het ging om het uitvoeren van hun werk, gaven de meeste respondenten aan dat dat ontmoetingsplekken, flexibele werkplekken (zowel werkplekken met een zakelijke sfeer als een informele sfeer) en goede faciliteiten zijn, zoals een snelle internetverbinding. Een aantal respondenten gaf aan dat de aanwezigheid van voorzieningen als eetgelegenheden, koffiebars en andere ontmoetingsplekken de kwaliteit van een werkplek verhoogt (SEV, 2010, p. 30).

De groeiende behoefte aan ontmoetingsruimtes en flexibele werkruimtes is duidelijk zichtbaar in de stad. Niet alleen zijn er steeds meer koffiebarretjes te vinden met wifi-verbindingen en stopcontacten onder bar of tafels (Starbucks, Coffee Company), er is ook een groeiend aantal initiatieven waarvan de corebusiness bestaat uit het bieden van flexibele, tijdelijke werkplekken en vergaderlocaties voor bedrijven (zoals werkplekzoeker, Deskowitz, freelance-werkplekzoeker en Seats2Meet, zie kader 4).

Kader 4. Seats2Meet

Seats2Meet is in 2007 opgericht door ondernemers Mariëlle Sijgers en Ronald van den Hoff (vanuit een door hen in 2003 opgerichte holding). De eerste vestiging van Seats2Meet is op Hoog Catharijne in Utrecht. Nu zijn er meer dan 50 locaties in Nederland waar flexibele werkplekken en vergaderruimtes gehuurd kunnen worden. Voor bepaalde locaties worden geen kosten in rekening gebracht, maar 'betaalt' men met sociaal kapitaal. Binnenkort kunnen via Seats2Meet ook bureau- en evenementruimtes gehuurd worden. Seats2Meet zegt zich te richten op 'Society 3.0 burgers': wereldburgers die willen werken aan een nieuwe samenleving, gebaseerd

op een nieuw waardesysteem van verbindingen tussen mensen.
Bron: seats2meet.com

Toch maken lang niet alle zzp'ers of kleine bedrijven gebruik van dergelijke flexvoorzieningen. Nicis Institute/Platform31 deed onderzoek naar de relatie tussen bedrijvigheid en de buurt, en concludeerde dat slechts 16% van de voor het onderzoek ondervraagde respondenten wel eens gebruikmaakt van een flexibele werklocatie, en 8% daarvan maar een enkele keer (Risselada & Folmer, 2012, p. 70). Als dergelijke locaties wél bezocht worden, liggen zij vaak niet in de buurt waar het bedrijf gevestigd is, maar daarbuiten.

De behoefte van zzp'ers aan voorzieningen in de wijk lijkt afhankelijk te zijn van het type bedrijfsactiviteit. Mensen met creatieve beroepen (design, journalistiek, fotografie) werken regelmatig buiten de deur en werken graag op comfortabele plekken waar zij andere mensen kunnen ontmoeten, een kop goede koffie kunnen drinken en eventueel klanten kunnen ontvangen. Voor zzp'ers in de zorg of in de bouw gaat dit niet op. Zij werken veelal op locatie, en hebben daardoor minder behoefte aan informele (flex)werkplekken.

Gedeelde faciliteiten en huisvesting

Naast ad-hocontmoetingen op een verzamelwerkplek of café, hebben verschillende ondernemers en organisaties ook de behoefte om samen in één pand te zitten. Deze behoefte is niet nieuw. Het Groothandelsgebouw in Rotterdam werd bijvoorbeeld in 1953 geopend, en is nog altijd een aansprekend voorbeeld van een goed onderhouden en bruisend bedrijfsverzamelgebouw. Door populaire auteurs zoals Richard Florida en Charles Landry, bestond er in de jaren negentig van de vorige eeuw een groeiende focus op het concentreren van creatieve ondernemers. Grote steden zoals Amsterdam, Rotterdam en Den Haag voeren een actief 'broedplaatsenbeleid', waarbij leegstaande panden worden toegewezen aan kunstenaars en creatieve bedrijfjes (zie ook hoofdstuk 6 over het thema transformatie).

Tegenwoordig is er nog steeds behoefte aan samenwerking en clustering, vooral bij bedrijven en personen in de creatieve sector. Kleine bedrijfjes, zzp'ers en kunstenaars verenigen zich steeds vaker in coöperaties, en/of vestigen zich in hetzelfde gebouw. Deze trend is in de stad duidelijk zichtbaar, waar (creatieve) clusters van bedrijven nog altijd aan populariteit winnen. Door de economische crisis is er bovendien steeds meer leegstaand vastgoed, wat kansen biedt aan de huisvesting van initiatieven uit de kunst- en cultuursector en aan aanverwante bedrijven. Er bestaat, zeker in deze sector, een grote vraag naar goedkope werkruimte. Met het oog op het groeiend aantal zzp'ers neemt deze vraag naar verwachting alleen nog maar toe.

Er zijn diverse partijen die inspelen op de vraag naar leegstaand vastgoed. In Amsterdam houdt bijvoorbeeld de Stichting Urban Resort zich actief bezig met het beheer en de verhuur van leegstaande werk- en kantoorruimtes. De initiatiefnemers en bestuursleden hebben ruime ervaring op het gebied van ontwikkeling en invulling van vastgoed met een sociaal-culturele/semi-commerciële bestemming (zie kader 5).

Het Volkskrantgebouw in Amsterdam, de Van Nelle fabriek in Rotterdam en de Binck in Den Haag zijn bekende en vaak genoemde voorbeelden van creatieve bedrijfsverzamelgebouwen. Het is echter niet zo dat deze initiatieven alleen te vinden zijn in de grote steden in de Randstad. Ook kleinere steden, binnen en buiten de Randstad, kennen dergelijke initiatieven (zie kaders 6 en 7). Bemiddeling gebeurt door gemeenten, gespecialiseerde intermediairs of vastgoedorganisaties.

Kader 5. Stichting Urban Resort, Amsterdam en omgeving

Stichting Urban Resort is opgericht in 2006. Urban Resort maakt leegstaand vastgoed geschikt voor creatieve bedrijvigheid. De stichting beheert en verhuurt ruimte aan kunstenaars en ondernemers in de creatieve sector. Urban Resort fungeert als de ontbrekende schakel tussen het grote aanbod aan leegstaande werk- en kantoorruimtes in en om Amsterdam, en dolende kunstenaars, ambachtslieden en (door)startende ondernemers in de culturele en creatieve sector op zoek naar betaalbare werkruimtes. Urban Resort is vooral bekend door haar project in het voormalig Volkskrantgebouw, dat tegenwoordig ruimte biedt aan 300 creatieve en culturele bedrijven, individuen en instellingen. Bronnen: www.urbanresort.nl en www.volkskrantgebouw.nl

Kader 6. Haagweg 4, Leiden

Haagweg 4 is een voormalige ambachtsschool uit 1892 in het centrum van Leiden. Het gebouw functioneert sinds 1993 als verzamelgebouw voor kunstenaars, architecten, fotografen, webdesigners en grafici. Op dit moment zijn er rond de 55 atelierruimtes voor kunstenaars in allerlei disciplines. In 2010 werd er een Vereniging van huurders opgericht.

Haagweg 4 wordt beheerd door Stichting Werk en Onderneming (SWO), die startende ondernemingen helpt bij het vinden van betaalbare bedrijfsruimte in Leiden. De stichting is in 1983 ontstaan als een gemeentelijk initiatief onder de naam Stichting Werkgelegenheid. Als eerste organisatie in Leiden ging de stichting zich bezighouden met het verhuren van bedrijfsruimtes die door de gemeente ter beschikking waren gesteld.

Bronnen: www.hgwg4.nl en www.werkenonderneming.nl

Kader 7. Krayenhoff Kazerne, Nijmegen

Color Business Center Nijmegen is gevestigd in de Krayenhoff Kazerne, in 1905 gebouwd in Neorenaissancestijl. De oorspronkelijke functie van het pand was een militaire: een kazerne. De Krayenhoff Kazerne is nu vooral een vestigingsplaats voor mensen met een creatief beroep. Veel huurders hebben een onderneming in reclame en internet, architectuur, kunst en cultuur. De Krayenhoff Kazerne wil een inspirerende ontmoetingsplek bieden voor iedereen. Zo is het restaurant met terras open voor huurders én buurtbewoners.

Bron: www.krayenhoffkazerne.nl

Reflectie

Voor de economische ontwikkeling van steden is het een geluk dat de voorspelling the world is flat niet is uitgekomen. Nabijheid blijkt zelfs een succesfactor in de verdere ontwikkeling van de economie, die in steeds grotere mate gebaat is bij uitwisseling van kennis en informatie. De wijze waarop betrokken partijen in een stad kennisuitwisseling organiseren is mede bepalend voor het succes van die stad. In deze paragraaf zijn voorbeelden daarvan besproken op verschillende schaalniveaus, van creatieve zzp-milieus tot bedrijfsverzamelgebouwen.

4.3.2 Maatschappelijke initiatieven op basis van nabijheid én identiteit

Nederland is een stedenland met een groot aantal (middel)grote steden. Om zich van elkaar te onderscheiden, proberen betrokken partijen binnen steden en stedelijke regio's de aanwezige eigen identiteit verder te ontwikkelen. Met de hieronder beschreven campusgedachte wordt hierop ingespeeld, evenals op een hoger schaalniveau met valley-concepten. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op een aantal maatschappelijke initiatieven waarbij nadrukkelijk wordt geprobeerd vorm en inhoud te geven aan kwaliteit en identiteit om een stedelijke economie mee te profileren.

Campusontwikkeling

In veel steden worden campussen ontwikkeld. De initiatiefnemers zijn (samenwerkende) kennisinstellingen (universiteiten, hoge scholen), academische ziekenhuizen, overheden en R&D-afdelingen van grote bedrijven. Campussen, ook wel scienceparks of technologyparks genoemd, kenmerken zich door de directe nabijheid van kennisinstellingen en collega-bedrijven met gezamenlijke research-faciliteiten in een open innovatieomgeving (Buck Consultants International [BCI], 2012). Het idee is dat kennisuitwisseling en kruisbestuiving tussen wetenschap en bedrijven makkelijker wordt door in elkaars nabijheid te gaan zitten. Voorbeelden zijn de High Tech Campus Eindhoven, Leiden Bio Science Park, Wageningen Campus, Research & Business Campus Chemelot Sittard-Geleen, Healthy Ageing Campus Netherlands in Groningen, Medical Park VU Amsterdam en het in ontwikkeling zijnde Technopolis Delft (zie kader 8 voor voorbeelden).

Hoewel campusontwikkeling strikt genomen niet altijd onder maatschappelijk initiatief valt vanwege de grote rol van gemeentelijke overheden, ligt betrokkenheid van kennisinstellingen of bedrijven er wel vaak aan ten grondslag.

Kader 8. Voorbeelden van campusontwikkeling

High Tech Campus, Eindhoven

Het bekendste voorbeeld van een campus is de High Tech Campus op het terrein van de TUE in Eindhoven. Het voormalige Natuurkundig Laboratorium van Philips is in tien jaar tijd omgebouwd tot een campus waar inmiddels meer dan 120 bedrijven zijn gevestigd. Voor een deel betreft dit spin-off en spin-out van de bestaande bedrijven en kennisinstellingen (nieuwe bedrijven die ontstaan uit de moederbedrijven, doordat werknemers de organisatie verlaten en een nieuw bedrijf opstarten, of door een opsplitsing van de moederorganisatie). Philips was de initiatiefnemer bij de oprichting van de campus. In eerste instantie was de campus namelijk opgezet als verzamellocatie voor alle R&D-activiteiten van Philips. De concentratie van kennis en de open atmosfeer leidde tot succesvolle interacties tussen onderzoekers van verschillende technische disciplines en vergrootte de innovatiekracht van Philips. Om dit proces te versterken, heeft Philips in 2003 besloten de campus open te stellen voor andere technologische bedrijven. In 2012 heeft Philips zich teruggetrokken als 'sitemanager' om het 'open innovatiekarakter' te versterken. Nu is de campus onafhankelijk en huisvest deze circa 8.000 onderzoekers, ontwikkelaars en ondernemers van zo'n zestig verschillende nationaliteiten.

Bron: High Tech Campus Eindhoven (2013)

Mercator Technology & Science Park, Nijmegen

Mercator Science Park biedt huisvestingsmogelijkheden voor kennisintensieve bedrijven die willen samenwerken met de Radboud Universiteit Nijmegen. Op de campus van de universiteit, op loopafstand van het Universitair Medisch Centrum St Radboud en nabij NS Station Nijmegen Heyendaal zijn moderne kantoorgebouwen beschikbaar met kleine en grotere units met extra faciliteiten, zowel voor startende ondernemingen als doorgroeiers en grotere bedrijven. Het primaire doel van het Mercator Technology & Science Park is het creëren van een ontmoetingsplaats voor wetenschappers en ondernemers. Als bedrijfslocatie op het snijvlak van universitaire kennisontwikkeling, kennisuitwisseling en kennisexploitatie biedt Mercator hiermee mogelijkheden voor een kruisbestuiving tussen 'science & business'. De faciliteiten voor jonge bedrijven, hun onderlinge samenwerking en de lijnen naar de universiteit maken dat Mercator meer is dan een park met traditionele kantooverzamelgebouwen. De aard van de bedrijvigheid sluit sterk aan op de belangrijkste onderzoeksvelden van de Radboud Universiteit Nijmegen. Naast sterke onderzoekscentra voor taal- en spraaktechnologie en cognitieve

neurowetenschappen, zijn er tal van raakvlakken met de informatie- en communicatietechnologie zoals onder andere bio-informatica, bio-medische research, moleculaire life sciences en materialenonderzoek.
Bron: www.ru.nl/mercator/science_park

Volgens Buck Consultants International (BCI) zijn er in Nederland zo'n 74 campussen en initiatieven om tot een campus te komen, het merendeel nog in de opstartfase. BCI geeft als criteria voor de definitie van een 'echte' campus de aanwezigheid van een kennisdrager, actieve bevordering van samenwerking en open innovatie en gezamenlijk gebruik van researchfaciliteiten. In het licht van deze criteria heeft slechts een deel van deze zestig initiatieven de potentie om betekenisvol tot ontwikkeling te komen (BCI, 2012; BCI, 2013a).

Wijkidentiteit en lokale bedrijvenclustering

Behalve concentratie van bedrijven op kennisgerelateerde locaties is ook concentratie in stadswijken mogelijk op basis van de eigen lokale wijkidentiteit. Daarbij spelen woningcorporaties soms een rol. Vooral in naoorlogse aandachtswijken zijn zij immers niet alleen eigenaar van een groot deel van de woningen, maar ook van bedrijfsruimtes. Corporaties hebben dus belang bij de verbetering van de economische vitaliteit, zeker als die gekoppeld is aan een goede leefbaarheid. Dit vergroot de aantrekkelijkheid van een gebied en draagt bij aan het waardebehoud van hun vastgoed. Een corporatie heeft een scala aan mogelijkheden om de ontwikkeling van wijk economie te faciliteren en te stimuleren, zoals het realiseren van gedifferentieerd en kwalitatief vastgoed in een buurt of het aanbieden van goedkope bedrijfsruimte en flexibele huurcontracten (zie ook de website van Platform31 over wijk economie). Voorbeelden van wijken waar corporaties investeren in de wijk economie zijn Klarendal in Arnhem (zie kader 9), de Csaar Peterstraat in Amsterdam of de Boekhorststraat in Den Haag. Volgens het 'Handboek Wijk economie' kan een concrete focus op de wijk aantrekkelijke voorwaarden voor de economie creëren: "Wijk economie dient gebruik te maken van de lokale identiteit, van de aanwezige ondernemers en bewoners en hun kwaliteiten en ambities, gekoppeld aan de ruimtelijke mogelijkheden die de wijk kan bieden" (Ministerie van Economische Zaken [EZ], 2010, p. 12).

Kader 9. Modekwartier Klarendal, Arnhem

De problemen in de wijk Klarendal waren kenmerkend voor veel vooroorlogse wijken: zieltoegende detailhandel, de opkomst van ongewenste functies als coffeeshops, toenemende (vaak drugsgerelateerde) criminaliteit en afnemende leefbaarheid. Woningcorporatie Volkshuisvesting Arnhem heeft veel bezit in deze wijk en constateerde dat er wat moest gebeuren met het bedrijfsonroerend goed op de Klarendalseweg, de as van de wijk.

Uit een inventarisatie onder startende ondernemers bleek dat veel afgestudeerden van de Arnhemse modeacademie in Klarendal een bedrijfje aan huis begonnen of wilden beginnen. In samenwerking met de gemeente Arnhem kocht de corporatie een groot aantal panden aan, renoveerde ze en stelde ze ter beschikking aan ondernemers in de 'modeketen', van hoedenmakers tot kledingontwerpers. In het belang van de vergroting van de leefbaarheid van de wijk was de corporatie bereid tot onrendabele investeringen.

Modekwartier Klarendal kent een unieke benadering: er wordt niet gemikt op een branchegericht thema, maar op een zo volledig mogelijke keten van toeleveranciers en afnemers. Een aantal strikte toewijzingscriteria waarborgt de kwaliteit. Belangrijk was ook het toevoegen van een 'anker' of 'landmark' aan het begin van de wijk: een goed lopend café-restaurant annex 'monsteratelier', gevestigd in een herbouwd stationspostkantoor dat elders in de stad was afgebroken. Dit pand zorgt voor een herkenbare entree en een symboolfunctie voor de aanpak van de wijk. Het biedt een ontmoetingsplek voor ondernemers onderling en hun klanten en zakenrelaties. Inmiddels is Modekwartier Klarendal een begrip.

Bron: Programmabureau Amsterdamse wijkaanpak (2012)

Bedrijvenclusters en valleys

Op een hoger schaalniveau dan dat van campusontwikkeling wordt in Nederland ook het valley-concept door beleidsmakers gehanteerd. Dit concept is gericht op ruimtelijke concentratie van sectoren (clustering) op lokale of regionale schaal. Inmiddels wordt algemeen erkend dat dergelijke clusters niet van bovenaf op te leggen zijn. Bedrijvenclusters ontstaan wel, maar zijn nauwelijks beleidsmatig te kopiëren of top-down op te leggen. Unieke lokale omstandigheden, kwaliteiten en identiteit lijken het succes van clusters te bepalen (Weterings et al., 2007; Van der Werff, 2010; WRR, 2013).³⁰ Ook is bekend dat de beoogde onderlinge uitwisseling van kennis vaak niet zozeer ontstaat uit clusters van hetzelfde type bedrijven, maar juist uit een diverse sectorale structuur (Marlet, 2009). Regio's die sterk leunen op clustering binnen één sector zijn, zoals eerder in dit hoofdstuk opgemerkt, kwetsbaar bij economische recessies.

Hoewel clusters niet van bovenaf op te leggen zijn, is succesvol clusterbeleid onder voorwaarden wel mogelijk. Deze moet "vertrekken vanuit wat er is en proberen de samenhang van bedrijven en mensen die zich al in een regio bevinden te versterken" (WRR, 2013, p. 330). Met andere woorden: gevestigde

³⁰ Clustering van bedrijven binnen gespecialiseerde groeisectoren wordt als bron gezien voor regionaal-economische groei vanwege de mogelijkheden tot kennis-'spillovers', het ontstaan van gespecialiseerde arbeidsmarkten en de nabijheid van gespecialiseerde toeleveranciers (Frenken et al., 2005). Silicon Valley met zijn concentratie aan ICT-bedrijven is een bekend voorbeeld hiervan. In Nederland zijn de hightech in Eindhoven of de tuinbouw in het Westland voorbeelden.

bedrijven kunnen dienen als basis voor een cluster. Een succesvol clusterbeleid vergt het accepteren van lokale padafhankelijkheid en specificiteit. Momenteel is er op verschillende plekken in Nederland een groeiende belangstelling waar te nemen voor een variant op clusterbeleid: namelijk voor clusters van 'gerelateerde variëteit'. Zoals in paragraaf 4.2.1 toegelicht is, gaat het hierbij om bedrijven in gerelateerde sectoren met een deels overlappende kennisbasis, zodat het mogelijk wordt van elkaar te leren. Ook wordt arbeidsmobiliteit mogelijk, hetgeen de weerbaarheid van een regio bij economische tegenspoed vergroot (Van Oort, 2012; Raspe & Van Dongen, 2013). De crossmediale strategie in 'mediavalley' Hilversum is hiervan een voorbeeld (zie kader 10). Regionale ontwikkelingsmaatschappijen en Kamers van Koophandel proberen invulling te geven aan gerelateerde variëteit door het organiseren van lokale/regionale ontmoetingen en het 'framen' van regionale karakteristieken. Zoals gezegd is het belangrijk dat hierbij de realiteit niet uit het oog wordt verloren. De strategische marketing en branding van steden is aan het inzetten op deze regionale karakteristieken gerelateerd. Food Valley Wageningen is hiervan een voorbeeld (zie kader 11).

Kader 10. Cross-mediastrategie, Hilversum

Hilversum heeft begin 2013 ruim 500 grote en kleine mediabedrijven, en meer dan 700 ondernemers in de creatieve industrie. Het betreft bedrijven die hun bestaansreden vinden in de combinatie van creativiteit, innovatie en ondernemerschap. Dit biedt werk aan twaalfduizend werknemers, waarvan de helft in Hilversum woont. Mede door de crisis en bezuinigingen bij het Rijk staat de werkgelegenheid bij de traditionele media (radio en televisie) onder druk. Tegelijkertijd zijn er veel kansen voor het leggen van (nieuwe) verbindingen met andere mediagerelateerde sectoren (zoals de creatieve sector en ICT). Betrokken bedrijven, onderwijsinstellingen en overheden werken daarom lokaal samen aan de toekomst van Hilversum Mediastad en in regionaal verband aan Media Valley.

Project Crossmedia Innovation in the Media Valley

iMMovator, de gemeente Hilversum, de gemeente Haarlem en Syntens pogen samen een aanjagende en stimulerende rol te vervullen binnen de crossmedia-industrie. Gezamenlijk probeert men bedrijven te mobiliseren, ze een podium te bieden voor kennis/innovatie en ze tot samenwerking aan te zetten. De samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijfsleven (met name mkb) wordt geïntensiveerd en geconcentreerd op onderzoek en projecten waarvan verwacht wordt dat zij het verschil maken, ook richting andere sectoren. Alle projectpartners investeren aanzienlijk eigen middelen in het project. Daarnaast is er subsidie toegekend aan het project vanuit het programma Kansen voor West van de Europese Unie. Het project Crossmedia Innovation in the Media Valley zal bovendien aansluiting zoeken met het netwerk CLICKNL dat vanuit

het topsectorenbeleid van de overheid innovatie en kennisdeling binnen de creatieve industrie stimuleert.

Bron: www.immovator.nl

Media Park Hilversum

Media Park Hilversum is een business park dat zich volledig richt op de media. Met de clustering van allerlei soorten mediabedrijven wordt innovatie en samenwerking tussen de verschillende partijen gestimuleerd. Het Media Park huisvest traditionele mediabedrijven zoals televisie- en radiostations, maar ook nieuwe mediabedrijven die zich toeleggen op internet, gaming, mobiele telefonie en crossmedia-toepassingen. Het Media Park herbergt meer dan 180 bedrijven. Belangrijke bewoners zijn onder andere de NOS, RTL Nederland, VARA en VPRO, DutchView, Talpa en United. Al deze aan media gerelateerde activiteiten worden ondersteund door de faciliteiten op het park, waaronder kinderopvang, diverse restaurants en een fitnesscentrum. Het Media Park in Hilversum is volgens de eigen website 'de plek in Nederland waar kleine én grote, jonge én zeer ervaren bedrijven nieuwe vormen van crossmediaal werken verkennen'. Het management van het park is in handen van Media Park Beheer met het Engelse vastgoedfonds Europa Capital Fund II als enige aandeelhouder. Bron: www.mediapark.nl

Kader 11. Food Valley NL, Wageningen

Food Valley NL, actief sinds 2004, versterkt de innovatiekracht van de Nederlandse bedrijven door verbindingen en samenwerkingen tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid – de gouden driehoek – te stimuleren. Met deze en vele andere activiteiten creëert Food Valley NL in samenwerking met vele organisaties een voedingsbodem voor verdere innovatie. Food Valley NL helpt bedrijven onder meer bij het vinden van relevante kennis, ondersteuning en partners. Food Valley NL wordt financieel mogelijk gemaakt door het bedrijfsleven en de overheid.

Bron: www.foodvalley.nl

Reflectie

Gezonde steden zijn veerkrachtig en in staat recessies op te vangen. Het is belangrijk daarbij niet teveel te steunen op een beperkte economische sector. Een schrikbarend voorbeeld is de stad Detroit die tot armoede verviel na het instorten van automobieliindustrie. In het verleden overkwam Enschede hetzelfde met het verdwijnen van de textielindustrie. Het is dus verstandig om als stad te streven naar een breed economisch profiel, maar tegelijkertijd is het belangrijk voor steden om zich te onderscheiden met een eigen profiel of identiteit. Gerelateerde variëteit is het genuanceerde midden tussen specialisatie en variëteit. Voor zover

bekend zijn er buiten het hierboven beschreven voorbeeld nog weinig voorbeelden van steden/regio's die hier op dit moment actief aan werken en succesvol nieuwe bedrijvigheid weten aan te trekken.

In verschillende steden nemen corporaties samen met de gemeente initiatieven om de wijkeconomie te stimuleren. Ook hierbij staat het verbeteren van de kwaliteit centraal, waarbij voorbeelden als het modekwartier in Klarendal laten zien dat deze succesvol kunnen zijn als daarbij wordt ingespeeld op lokale kenmerken en (ruimtelijke) identiteit.

4.3.3 Maatschappelijke initiatieven die inspelen op de behoefte aan samenwerking

Samenwerking tussen ondernemers, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en overheden is onontbeerlijk voor de stedelijke economie. De kwaliteit en het aanbod van het onderwijs zijn van grote invloed op de stedelijke economie en werkgelegenheid, net als kennisontwikkeling en -deling en het lokale ondernemersklimaat. In deze paragraaf wordt een aantal samenwerkingsvormen besproken.

Triple helix-samenwerking

In veel steden krijgt dit vorm in een triple helix-model, zoals toegelicht in paragraaf 4.2.4. Een bekend voorbeeld van succesvolle triple helix-samenwerking is te vinden in Eindhoven. Maar ook steden als Utrecht en Amsterdam werken met een dergelijk samenwerkingsmodel. Amsterdam heeft in een competitie onderzoeksinstituten en bedrijven uitgedaagd om met voorstellen te komen voor een nieuw te vestigen instituut in Amsterdam (zie kader 12).

Kader 12. Amsterdam Institute of Advanced Metropolitan Solutions (AMS)

Begin 2013 heeft de gemeente Amsterdam bedrijven en kennisinstellingen uit binnen- en buitenland gevraagd met voorstellen te komen voor een nieuw instituut voor toegepaste technologie in Amsterdam. De stad zoekt hiermee naar nieuwe mogelijkheden om bedrijven, kennisinstellingen en talent aan de stad te binden. Amsterdam wil € 20 miljoen tot € 50 miljoen investeren in een nieuw instituut.

De gemeente heeft gekozen voor een voorstel van de TU Delft, Wageningen Universiteit en Massachusetts Institute of Technology (MIT). Deze organisaties willen gezamenlijk een internationaal technologisch instituut realiseren gericht op stedelijke innovatie. Binnen het instituut gaan kennisinstituten, bedrijven, gemeenten en bewoners deels virtueel samenwerken op het gebied van onder andere water, energie, afval, voedsel en data. Het instituut moet leiden tot onderzoeksplaatsen, masterstudenten en tientallen nieuwe bedrijven. Een groot aantal bedrijven en onderzoeksinstituten is bij het voorstel aangesloten,

waaronder Shell, Accenture, Alliander, Cisco, IBM, Schiphol, KPN en TNO. Ook stellen deze organisaties een samenwerking voor tussen Amsterdam en Boston op het gebied van 'living lab'.

Bron: De Volkskrant (2013c)

Vitale coalities

Naast de strategische samenwerking in triple helix-verband, wordt op veel plaatsen ook op wijkniveau samengewerkt aan de economische ontwikkeling van (stads)wijken. Zo zijn er voorbeelden van lokale hotels en restaurants die leerlingen van ROC's begeleiden, woningcorporaties die afgestudeerde studenten inzetten in de schuldhulpverlening, en corporaties die klusteam inzetten van lokale vmbo- en mbo-studenten (Den Uyl & Verlaan, 2007). Dergelijke samenwerkingsverbanden worden in de literatuur ook wel 'vitale coalities' genoemd.

De samenwerking tussen de Creative Factory, de Erasmus Universiteit, het ROC Albeda College en de gemeente Rotterdam is ook een voorbeeld van een dergelijke vitale coalitie. De diverse partners versterken hierbij elkaars doelstellingen op het gebied van ondernemerschap, onderwijs, onderzoek en (wijk)economie (zie kader 13). Ook in Den Haag experimenteert men met dergelijke combinaties van werk, ondernemerschap, onderwijs en wijk economie, waarbij zowel gemeente, onderwijsinstellingen en ondernemers betrokken zijn, zie kader 14.

Kader 13. Creative Factory Rotterdam

Huurders van het bedrijfsverzamelgebouw Creative Factory krijgen meer aangeboden dan een ruimte om in te werken. Ze krijgen actieve begeleiding, toegang tot netwerken en hulp en steun van diverse gevestigde bedrijven en organisaties zoals de Hogeschool Rotterdam, Rabobank, Vestia, Pact op Zuid, Albeda College, KPMG, ARA, MVGM en HOPE/Erasmus Universiteit.

Bij de Creative Factory worden kennis en bedrijvigheid bij elkaar gebracht. De Factory vormt niet alleen een broedplaats voor ondernemerschap, maar ook een geschikte onderwijsplek voor studenten met een creatieve en een economische achtergrond. Bij de Creative Factory kunnen studenten, stagiaires en onderzoekers waarnemen hoe jong ondernemerschap zich ontwikkelt, welke problemen je tegenkomt en hoe je die kunt aanpakken.

Naast deze praktische inbedding op het gebied van onderwijs vormt de Creative Factory ook onderdeel van een aantal gemeentelijke programma's, zoals Pact op Zuid, het Uitvoeringsprogramma Economie en Economische Kansenzones. Het creatieve ondernemerschap in de Factory wordt dus niet alleen gezien als kans voor het onderwijs, maar ook voor de ontwikkeling van de lokale omgeving en de emancipatie van lokale bewoners.

Het initiatief om de Creative Factory in het Maassilo-complex in Rotterdam te vestigen werd genomen door Koos Hanenberg, huurder van een deel van het pand, en Ted Langenbach van de toen bekende nachtclub Now & Wow. Ondernemer Leo van Loon schreef een ondernemingsplan dat werd goedgekeurd door huisbaas Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam. De gemeente stelde voor de verbouwing een bedrag van ongeveer € 6 miljoen ter beschikking. In mei 2008 werd de Creative Factory officieel geopend.

Bron: Bongers & Visser (2012)

Kader 14. Beroepsopleidende leerweg (BOL) op de werkvloer

ROC Mondriaan is in Den Haag al enige tijd bezig om leerlingen in de buurt waarin zij wonen zowel de schoolopleiding als de praktijk te laten volgen. In de wijk Transvaal volgen jongeren drie dagen per week de praktijk bij leerbedrijven en twee dagen onderwijs op een locatie in de wijk. Het doel is meer betrokkenheid te krijgen met de wijk waarin de leerlingen wonen. KCHandel (het Kenniscentrum Handel) is betrokken bij de werving van de leerbedrijven. De wijk huisvest veel kleine middenstandsbedrijven met migrantenondernemers. In samenwerking met Mondriaan, KCHandel en de gemeente Den Haag zal, daar waar nodig, de praktijkopleider extra trainingen geven op het gebied van de Nederlandse taal, ondernemersvaardigheden en didactische vaardigheden. Het gaat om circa dertig ondernemingen.

Bron: www.regionaaladvies.nl/bol-op-de-werkvloer

Reflectie

Mede door de economische en financiële crisis zijn partijen in toenemende mate tot elkaar veroordeeld. Het wordt steeds moeilijker om zelfstandig doelen te realiseren. Samenwerking wordt vaak lastig en tijdrovend gevonden, maar kan ook leiden tot win-win situaties en innovaties. Hierboven is het belang van samenwerking tussen betrokken partijen beschreven, met enkele succesvolle en kansrijke voorbeelden die de stedelijke economie ten goede komen. Daarbij worden de verhoudingen tussen de partijen gelijkwaardiger en minder hiërarchisch. Ook het triple helix model gaat uit van deze gelijkwaardigheid. Met name de rol van de overheid is aan verandering onderhevig.

4.4 Tot besluit

Lange tijd is het stimuleren van de stedelijke economie in het ruimtelijk beleid gericht geweest op productiefactoren zoals bedrijventerreinen, kantoorgebouwen en infrastructuur. Het voorzien in deze productiefactoren behoorde tot de traditionele overheidssturing. Op regionaal en lokaal niveau was daarbij sprake van een 'one size fits all'. Gemeenten en regio's leken zich veelal te richten op allemaal dezelfde zaken, met investeringen in bereikbaarheid, verstedelijkingsprojecten, scholing, kennisinfrastructuur en economische specialisatie, los van daadwerkelijke economische patronen van concurrentie van in de regio aanwezige bedrijvigheid.

Langzaam wordt een kentering zichtbaar. Nieuwe regio- en sectorspecifieke analyses maken de noodzaak duidelijk van een economische strategie die is gericht op maatwerk. De strategie moet gebaseerd worden op de eigen economische sterkten en zwakten en de eigen leefomgevingskwaliteiten. Dat daarbij stedelijke regio's met een flinke massa en dichtheid in de internationale concurrentie een streepje voor hebben, is niet gunstig gezien de Nederlandse stedelijke structuur van overwegend middelgrote steden. Door uit te gaan van een strategie van lenen van de burens ('borrowed size' en 'borrowed quality') kunnen deze relatieve zwakten gecompenseerd worden en kan de huidige Nederlandse stedelijke structuur omgezet worden in een pluspunt: behalve de massa en dichtheid die in gezamenlijkheid bereikt wordt, wordt ook geprofiteerd van de voordelen van die structuur voor de leefomgeving.

De traditionele overheidssturing, gericht op werklocaties, is daarbij geen voldoende voorwaarde meer voor een succesvol economisch beleid, juist nu er overaanbod en leegstand is ontstaan. Om de economische concurrentiepositie van een regio sterk te houden, moet de traditionele overheidssturing aangevuld worden met samenwerkingsrelaties tussen overheden, ondernemers en kennisinstellingen: de zogenoemde triple helix-samenwerking. Juist partijen buiten de overheid kunnen tijdig herkennen wat er elders gebeurt, zoals marktpartijen en kennisinstellingen. Maar ook nieuwe collectieven van burgers en sociaal-ondernemers zijn van belang. Gezien de context waarin dergelijke nieuwe collectieven een grotere rol opeisen, is de erkenning belangrijk dat kennis en ideeën ook te vinden zijn buiten de traditionele kennisinstellingen en grotere, gevestigde bedrijven. Door flexibele samenwerkingsverbanden, die kunnen variëren in partijen en gebieden, wordt het organisatorisch vermogen van een regio vergroot. Naast het aanleggen van infrastructuur vormt het aangaan van dergelijke samenwerkingsrelaties, binnen de regio, maar ook met 'burens', een belangrijke strategie om de concurrentiepositie te versterken.

De in dit hoofdstuk geschetste inzichten over het belang van een maatwerkstrategie voor economische ontwikkeling van regio's roepen nieuwe en lastige bestuurlijke keuzes op. Als stedelijke regio's inzetten op een *borrowed size* of *'borrowed quality'* betekent dat namelijk ook het afstappen van het 'alles zelf willen hebben in de regio'. Dit vergt een cultuuromslag. Ook het inzetten op een realistische economische strategie (contramalstrategie, spelen in de eigen league) vraagt om keuzes van bestuurders die nu nog niet veel gemaakt worden.



TWEEDE OPGAVE: STROMEN EN DE STAD

5

5.1 Inleiding: het belang van stromen voor de toekomst van de stad

De stad is van oudsher de plek waar stromen samenkomen: mensen- en goederenstromen, en hieraan verbonden ook allerlei andere stromen zoals voedselstromen, energiestromen, waterstromen, afvalstromen en datastromen. In de literatuur over de stad en deze stromen wordt vaak gesproken over 'de stad als metabolisme': de stad als levend organisme dat voor zijn functioneren van deze stromen afhankelijk is. De stromen vormen de stofwisseling van de stad. De ontwikkeling van steden leidt daarbij tot een concentratie van in- en uitgaande stromen (VROM-raad, 2010): hoe meer inwoners en gebruikers, hoe groter het volume van deze stromen. Samen kunnen schaalvoordelen, een intensiever ruimtegebruik en een verkleining van afstanden een efficiëntere inrichting van stromen mogelijk maken. Steden worden geconfronteerd met ernstige milieuproblemen, zoals de uitstoot van fijnstof of problemen met waterbeheer. Een adequater stromenbeheer kan een positieve bijdrage leveren aan de duurzame ontwikkeling van steden, niet alleen ecologisch, maar ook economisch en sociaal-cultureel. Voor steden van de toekomst is dat een belangrijke opgave. In essentie gaat het daarbij niet om het tégengaan van stromen op zich, maar om het tegengaan van de schadelijke effecten ervan door een beter beheer van stromen, en door een ruimtelijke koppeling van stromen en plekken (zie ook het pleidooi in Duurzame verstedelijking, VROM-raad, 2010).³¹ Daaronder valt bijvoorbeeld het verminderen van automobilitétsstromen ten gunste van duurzamere alternatieven (openbaar vervoer of langzaam vervoerstromen) of het realiseren van hinderarme goederendistributie in de stad. In dit hoofdstuk wordt het thema stromen langs twee lijnen uitgewerkt. Allereerst wordt gekeken naar belangrijke deelopgaven van de stad op het gebied van infrastructuurverbindingen waarover mensen- en goederenstromen worden vervoerd. Een goede connectiviteit van de stad is daarbij cruciaal: hoe beter die is, hoe vlotter stromen in theorie kunnen worden afgehandeld, al is die afwikkeling ook altijd afhankelijk van de capaciteit van de infrastructuur.

³¹ In het advies 'Duurzame verstedelijking' (2010) stelt de VROM-raad dat de aandacht voor de relatie tussen stromen en plekken – hoewel geenszins nieuw – nog geen gangbare praktijk is in het Nederlandse ruimtelijke beleid. De werkelijke organisatie van de ruimte verloopt niet alleen via plekken, en ook niet alleen via stromen, maar via een interactie tussen stromen en plekken. Het gaat om de onderlinge verknoping van stromen, zoals van goederen en mensen, maar ook van energie, grondstoffen, water, afval en voedsel. Dergelijke stromen laten zich op hun beurt (deels) weer sturen door de kwaliteit van plekken: de aantrekkelijkheid, identiteit of functionaliteit van plekken bepaalt mede hoe stromen lopen. Plekken maken én beïnvloeden de stromen. Stromen en plekken kunnen dus niet los van elkaar worden gezien, maar moeten in hun onderlinge wisselwerking worden begrepen.

In het tweede deel van het hoofdstuk wordt de aandacht verlegd naar maatschappelijke initiatieven op lokale en regionale schaal die ervoor zorgen dat er veranderingen optreden in het verloop van stromen: de omvang, samenstelling en verknoping van stromen. Op het terrein van ICT, water, energie, voedsel en afval is een sterke opkomst te zien van allerlei initiatieven van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Te denken valt aan andere vormen van stadslogistiek, het verkorten van voedselketens door stadslandbouw en nieuwe vormen van lokale energieopwekking. Deze initiatieven worden ontwikkeld tegen de achtergrond van een omslag in Nederland naar een circulaire economie. Dat is een economie gericht op hergebruik van producten en afvalstoffen, terwijl de huidige lineaire economie vernietiging van producten nog als laatste fase heeft (via afvalberg of vuilverbranding). De omslag kan allerlei gevolgen hebben voor de organisatie en het verloop van stromen.

5.2 Deelopgaven stromen en de stad

Na een omschrijving van het begrip connectiviteit worden in deze paragraaf de deelopgaven rond stromen en de stad geïnventariseerd. Vanwege de ruimtelijke invalshoek ligt het accent op de infrastructurele netten waarover de stromen worden afgewikkeld (wegen, ICT, leidingen).

5.2.1 Het begrip connectiviteit

‘Connectiviteit’ is een term die van oorsprong gebruikt werd – en nog steeds wordt – in het domein van de internationale luchtvaart. De kwaliteit van het luchtvaartnetwerk wordt uitgedrukt in termen van connectiviteit, ofwel in de mate waarin een luchthaven verbonden is met andere luchthavens (zie kader 15).

Kader 15. Drie vormen van connectiviteit van een luchthaven

Er kunnen drie vormen van connectiviteit worden onderscheiden:

- Directe connectiviteit: de maat voor rechtstreekse verbindingen vanaf een luchthaven (bijvoorbeeld Schiphol) naar eindbestemmingen;
- Indirecte connectiviteit: de maat voor alle bestemmingen vanaf een luchthaven (bijvoorbeeld Schiphol) waarbij wordt overgestapt op andere luchthavens (bijvoorbeeld Frankfurt). Hier speelt overstaptijd een rol;
- Hub-connectiviteit: de hub-connectiviteit van een bepaalde luchthaven (bijvoorbeeld Schiphol) bestaat uit alle verbindingen tussen luchthavens met een transfer op die ene luchthaven. Deze vorm van connectiviteit geeft inzicht in de kwaliteit van het overstapproduct dat via een luchthaven wordt aangeboden. Hoe beter die kwaliteit is, hoe meer passagiers op de luchthaven overstappen.

Bron: PBL (2013b)

Tegenwoordig wordt de term 'connectiviteit' ook toegepast in het ruimtelijke domein: in het debat over de toekomst van stedelijke regio's is de term connectiviteit steeds vaker te horen. Connectiviteit wordt dan gebruikt om het belang van goede verbindingen en ontsluitingen van een regio aan te geven. Naar analogie van luchtvaartnetwerken gaat het om de mate waarin een regio verbonden is met andere regio's. Dit is belangrijk voor het functioneren van die regio. Ook in dit hoofdstuk zal de term connectiviteit in die betekenis gebruikt worden.³²

5.2.2 Vervoersnetwerken

Steden zijn plekken van interactie. Daarom zijn infrastructuurverbindingen van belang. De kansen en mogelijkheden voor interactie in de stad worden immers mede bepaald door de beschikbaarheid en het functioneren van infrastructuur en vervoersdiensten en door de afstemming tussen beide (PBL, 2012b). Daarbij spelen zaken een rol als overstapmogelijkheden tussen modaliteiten, het reisgemak, congestie, maar ook aansluitende dienstregelingen en overstapmogelijkheden tussen nationale en regionale openbaarvervoernetwerken. Ook vanuit economisch perspectief is een goede connectiviteit van een stedelijke regio van belang. Uit diverse studies blijkt dat connectiviteit een belangrijke concurrentiefactor voor bedrijven is (zie ook hoofdstuk 4 over economie en kennis).

In Nederland ligt het grootste deel van het infrastructuurnetwerk er al. De opgave bestaat vooral uit het benutten en verder optimaliseren van het bestaande net (de missing links oplossen). In een advies over de Nederlandse logistiek spreekt de raad in dat verband over de optimalisering van de betrouwbaarheid en robuustheid van het netwerk (Rli, 2013b). Daarvoor zijn onder andere omleidingsroutes, flexibiliteit (wisselstroken) en reservecapaciteit van belang. Daarnaast is het belangrijk om de verschillende netwerken beter met elkaar te verknopen zodat men bij verstoringen makkelijker kan overstappen op een andere vervoersmodaliteit.

De precieze opgave voor het vervoersnetwerk kan per stedelijke regio verschillen. Het is onder meer afhankelijk van de regionale prognoses op het gebied van verkeer en vervoer. Voor groei- of krimpregio's zullen deze verschillend zijn, waardoor in sommige regio's de capaciteit van de huidige netwerken in de toekomst wel voldoende is en voor andere niet. Daarbij komt dat het in de toekomst belangrijker wordt om te zorgen voor voldoende 'opslagruimte' in het netwerk, zoals parkeerruimte voor auto of fiets.

³² Het verwarrende is dat in veel ruimtelijk onderzoek dit gebruik van 'connectiviteit' en de omschrijving daarvan als 'de mate van verbondenheid van een regio' nog geen centrale ingang heeft gevonden. Daar wordt nog (als vanouds) gesproken over de bereikbaarheid van een regio. Connectiviteit over de weg, connectiviteit door de lucht, maar ook zaken als congestie, maken onderdeel uit van deze bereikbaarheid. Zij zijn de criteria om de bereikbaarheid van een regio te meten. Het begrip bereikbaarheid is dus niet gelijk te stellen aan het begrip connectiviteit.

Nu al worstelen steden met het goed organiseren van fietsparkeervoorzieningen voor het groeiend fietsgebruik. Dit probleem speelt ook bij het parkeren van auto's. Een auto staat per dag gemiddeld 23 uur stil. Gedurende al die tijd zijn auto's geparkeerd en dat vraagt ruimte (Van Andel et al., 2010).

Naast het oplossen van knelpunten in de fysieke infrastructuur is het voor steden belangrijk om ook op andere manieren de bereikbaarheid te verbeteren. Aangezien in de toekomst grotere regionale verschillen in mobiliteitsstromen verwacht worden door ontwikkelingen in bevolkingssamenstelling en arbeidsdeelname, zal het voor steden belangrijk worden om na te denken over een flexibeler manier om bereikbaarheid te verbeteren. Bijvoorbeeld via mobiliteitsgeleiding of een vorm van prijsbeleid (PBL, 2011a; PBL i.s.m. CPB, 2013).³³

Een belangrijke opgave voor veel regio's is het zorgen voor een goed stads-gewestelijk openbaar vervoer. Van Wijmen bijvoorbeeld, betoogt dat voor Amsterdam de externe connectiviteit wel in orde is, maar dat het ontbreekt aan de 'interne connectiviteit': een goed samenhangend stadsgewestelijk openbaarvervoersysteem (Van Wijmen, 2012). Toen de stad in de jaren zestig vol op de metro inzette, is het stadsnet van de tram verwaarloosd. Daardoor ontbreekt nu een samenhangend regionaal netwerk. Het gaat overigens niet alleen om een regionaal openbaarvervoersysteem op zich, maar ook om de verknoping van dat systeem met het wegennet. Over knooppunten gaat de volgende paragraaf.

5.2.3 Knooppuntontwikkeling

Steden liggen in netwerken, met verschillende knopen en lijnen. Een netwerk bestaat bij de gratie van de knopen die het verbindt: "zonder knopen geen netwerk" (Van den Boomen en Venhoeven, 2012, p. 173). Zo'n knoop kan beperkt blijven tot punten waarop mensen in- en uitstappen of goederen overgeslagen worden, maar in de praktijk ontstaan bij knopen ook andere functies.

Het is bijvoorbeeld aantrekkelijk om er te wonen of te werken. Hoe meer er op een plek te doen is, des te hoger de zogeheten plaatswaarde. Hoe beter de plek verbonden is met andere plekken en hoe beter de reiziger er dus kan komen, des te hoger is de knoopwaarde. Volgens dit knoop-plaatswaardemodel van Bertolini ontstaat succes daar waar netwerken verknoopt raken, waar multimodale knooppunten ontstaan en de plaatswaarde optimaal ontwikkeld wordt (Van den Boomen & Venhoeven, 2012; zie VROM-raad, 2009a).³⁴

33 Tot 2020 blijft mobiliteit in een groot deel van Nederland toenemen. Na 2020 is in een groot deel van Nederland stabilisatie of afname van mobiliteit denkbaar. Hoe dat precies eruit ziet, is per regio verschillend en afhankelijk van welk toekomstscenario wordt gehanteerd (PBL, 2011a).

34 Zie ook model van Wegener: Bij de ontwikkeling van deze knooppunten gaat het om de combinatie van vier factoren: het verkeerssysteem, het grondgebruik, de activiteiten en de bereikbaarheid (bepaald door de voorwaarden waaronder van het netwerk gebruikt kan worden gemaakt, onder andere benzineprijzen of parkeerkosten).

Dat deze knopen multimodaal worden, is belangrijk. Met het vollopen van de capaciteit van stadsgewestelijke wegnetten (de trek naar de stad), wint regionaal openbaar vervoer alleen maar aan belang. Venhoeven en Van den Boomen betogen dat veel meer dan voorheen autoland en openbaarvervoerland aan elkaar moeten worden gekoppeld (Van den Boomen & Venhoeven, 2012; Boonstra, W., 2013).

In 2009 stelde de VROM-raad in een advies dat er in Nederland nog te weinig werd geprofitteerd van de kansen die multimodale knooppunten bieden voor verstedelijking (en andersom). Het Rijk zou nieuwe kristallisatiepunten voor verstedelijking moeten selecteren op basis van hun positie in het vervoersnetwerk en zou ontwikkeling van openbaarvervoersknooppunten moeten stimuleren. De ontwikkeling van dergelijke knooppunten biedt kansen voor een betere benutting van de bestaande infrastructuur, voor aantrekkelijke stedelijke milieus die de economische concurrentiekracht versterken, en meer draagvlak voor voorzieningen (VROM-raad, 2009a; Snellen, 2013). Ook in vakdebatten wordt op de meerwaarde van knooppuntontwikkeling gewezen (zie bijvoorbeeld S+RO, 2013; Tan et al., 2013). Deze discussie wordt vaak gevoerd onder het label van Transit Oriented Development (TOD) waarbij het openbaarvervoerssysteem wordt gezien als de ruggengraat en drager van stedelijke ontwikkeling. Een multimodaal knooppunt is een bijzondere vorm van TOD: niet alleen ontsloten met openbaar vervoer maar ook met andere modaliteiten (auto) (Snellen, 2013).

In het nationaal ruimtelijk beleid in de Structuurvisie Ruimte en Infrastructuur (2012) wordt het belang van dergelijke knooppunten erkend. Momenteel ligt de focus daarbij echter meer op de rol van knopen in het verbinden van modaliteiten, dan op de ruimtelijke potenties van deze plekken. Het gaat om multimodale bereikbaarheid, veel minder om de stedelijkheid van locaties. Dat is een gemiste kans. Juist het stedelijk belang zou moeten worden meegewogen vanuit het oogpunt van optimale benutting van de structuur die er al ligt. Beter inspelen op de plaatswaarde én de knoopwaarde vergroot de benutting van het bestaande netwerk. Door de focus van het Rijk op multimodale bereikbaarheid gaat de aandacht uit naar locaties die vanuit vervoersoogpunt gezien wel, maar ruimtelijk gezien niet altijd gunstig liggen. Multimodale knopen liggen vaak aan de rand van de stad en genereren daar een vrij hoog autogebruik. Door een geïntegreerde benadering van de knoop- en plaatswaarde kan beter nagedacht worden over de wisselwerking tussen infrastructuur en ruimte (Snellen, 2013; VROM-raad, 2009a).

Bij inzet op verdere benutting van de knoop- en plaatswaarde van knooppunten moet gerealiseerd worden dat het kan leiden tot verschuiving van werk-gelegenheid vanuit openbaarvervoerslocaties of multimodale locaties elders. Nieuwe investeringen renderen dan wel op de nieuwe locaties, maar gaan deels ten koste van het rendement op investeringen in het verleden (Snellen, 2013). Bij elke knooppuntontwikkeling zou vooraf gekeken moeten worden naar deze

mogelijke verdringingseffecten. Het PBL pleit in dat verband voor een realistischer kijk op knooppuntontwikkeling. Niet elk station moet als potentieel knooppunt gezien worden, zelfs niet als de ontsluitingskwaliteit er optimaal is. Selectieve ontwikkeling kan mogelijke verdringingseffecten tegengaan. Ook kunnen nadelen beter afgewogen worden, zoals het risico dat multimodale knopen aan de stadsranden toch vooral autoverkeer blijken aan te trekken met mogelijk beperkt rendement op de investering in openbaar vervoer en nog meer congestie op al drukke plekken (Snellen, 2013).

Een ander aandachtspunt is dat de nieuwe manieren van ruimtelijke ontwikkeling, dat wil zeggen de omslag van gebiedsontwikkeling naar organische ontwikkeling, moeilijk toe te passen zijn op knooppuntontwikkeling. In het advies van de VROM-raad is al gewezen op het lastige maar noodzakelijke op elkaar afstemmen van plantermijnen (van infrastructuur en ruimtelijke plannen). Maar daar komt nu nog bij dat de stapsgewijze, gefaseerde ontwikkeling die organische ontwikkeling voorstaat, moeilijk aansluit bij de vaak grote investeringsprojecten in infrastructuur (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012).

5.2.4 'Borrowed size'

Zoals in de voorgaande paragraaf al is gesteld, is connectiviteit een belangrijke concurrentiefactor voor bedrijven. Hieraan gekoppeld is de discussie rond 'borrowed size' die in hoofdstuk 4 is besproken. Hier wordt volstaan met een samenvatting. Kern is dat 'het lenen van de burens' ('borrowed size') een mogelijkheid kan zijn voor het vergroten van massa en dichtheden in stedelijke regio's. Goede connectiviteit is daarvoor cruciaal.

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 4 over economie en kennis, is het inzetten op een grotere massa en hogere dichtheid niet voor alle stedelijke regio's in Nederland een slimme concurrentiestrategie. Nederlandse regio's blijven in vergelijking met het buitenland nu eenmaal ver achter in massa en dichtheid. Alleen voor Amsterdam zou het een optie zijn, maar dan nog is het nastreven van dezelfde massa en dichtheid als bijvoorbeeld Londen en Parijs een grote opgave (PBL, 2012a, p. 37-39). De meeste regio's doen er verstandig aan een alternatieve strategie te ontwikkelen: het inzetten op goede verbindingen met krachtige andere regio's, de zogeheten 'borrowed size'. Daarmee kan een regio bijvoorbeeld profiteren van een afzetmarkt elders, of van specifieke kenmerken van andere regio's, zoals de daar aanwezige kennisinfrastructuur. Het gebrek aan eigen massa wordt dan gecompenseerd door een excellent netwerk te vormen met andere regio's (PBL, 2012a; Raspe, 2012). Dat kan via verbindingen over de weg met buurregio's, maar ook door goede internationale verbindingen.

Een strategie van 'borrowed size' roept ook vragen op: wat is in zijn algemeenheid het beste schaalniveau voor Nederlandse regio's om te streven naar een 'borrowed size' strategie? En wat zijn de eventuele negatieve effecten van een

‘borrowed size’ strategie op de regio’s waarvan ‘geleend’ wordt (leegzuigende werking, verdringing)?

5.2.5 Veranderende vervoerspatronen: kriskras en stadslogistiek

Uit de regionale verplaatsingspatronen en de mobiliteit van bewoners blijkt dat de vertrouwde tweedeling centrum-periferie aan zeggingskracht verliest (PBL, 2010; PBL, 2011a; Grünfeld, 2010). De centrale stad is niet meer zo duidelijk het brandpunt van de stedelijke regio. Voor de meeste motieven (met uitzondering van onderwijs) komen ‘kriskrasverplaatsingen’ tussen verschillende plaatsen in de regio evenveel, of meer voor dan verplaatsingen naar de centrale stad. Steeds meer bewoners, werknemers en recreanten verplaatsen zich voor hun dagelijkse bezigheden tussen verspreid gelegen plekken in de stedelijke regio (het ‘daily urban system’) (Hamers, 2012, p. 4).

Het ruimtelijk beleid zou hier meer op in kunnen spelen in de planning van nieuwe verstedelijking en infrastructuur. Nabijheid tot, en (weg)verbindingen met de centrale stad zijn daarin nu vaak sterk bepalend binnen het stedelijk mozaïek, in plaats van de positie van gebieden en de verbindingen in het regionale wegnnet (PBL, 2010, p. 21). In plaats van hart op hart-verbindingen zouden ook verbindingen die kriskrasverplaatsingen mogelijk maken aandacht moeten krijgen, dus ook verbindingen tussen subkernen. Vanuit het oogpunt van doorstroming en duurzaamheid zou het daarbij primair moeten gaan om openbaarvervoerbindingen en verbindingen van langzaam vervoer (en de gerelateerde voorzieningen, zoals parkeren).

Ook op het gebied van goederenstromen zijn er veranderende vervoerspatronen. Door ontwikkelingen, zoals de groei van e-commerce en nearsourcing³⁵ wordt verwacht dat het aantal regionale en lokale logistieke bewegingen zal toenemen (zie Rli-advies, 2013b, p. 24). Nu al rijden elke dag meerdere pakketvervoerders een woonwijk in om online bestelde producten af te leveren. Vaak zijn ze slecht beladen en ze rijden vaak voor niets omdat de ontvanger niet thuis is.³⁶ Deze lokale logistieke stromen richting consument komen bij de al bestaande stromen in de stad voor de bevoorrading van winkels, bouwterreinen, zorginstellingen, onderwijsinstellingen, kantoren en bedrijven. Met de omslag naar een circulaire economie veranderen deze stromen, met grotere stromen van retourlogistiek en servicelogistiek. Het resultaat is een groot aantal, mogelijk lastig combineerbare, inefficiënte stromen, met meer congestie en emissie. Voor de stad van de toekomst kan dit problemen opleveren, zoals ook werd opgemerkt tijdens een expertmeeting in het kader van dit advies (20 september 2012, zie voetnoot 26). De uitdaging is om de negatieve effecten hiervan op de leefbaarheid te minimaliseren.

³⁵ Nearsourcing is het door een bedrijf strategisch plaatsen van bedrijfsmatige activiteiten dicht bij de locatie waar de eindproducten worden verkocht, dus dicht bij de consument (Rli, 2013b).

³⁶ Het is onduidelijk hoe de snelle groei in centrale afhaalpunten (bijvoorbeeld bij Albert Heijn) deze ontwikkeling zal beïnvloeden.

Op dit moment zijn er diverse oplossingen voor stroomlijning van deze stromen, zoals business-to-businessconcepten (onder andere Green city, Binnenstad-service, Cargohopper), business-to-consumerconcepten (onder andere Post NL, DHL) en servicelogistiek. Elke stad ontwikkelt een eigen concept, wat onduidelijk is voor verladers en vervoerders. De huidige zogenoemde 'last mile concepten', voor het laatste deel van het vervoer van personen en goederen naar de eindbestemming, zijn vaak lineair. Naar de mening van de raad dient stadslogistiek zo te worden opgezet dat het de duurzame beheersing van goederenstromen mogelijk maakt (Rli, 2013b). Nadenken over stadsdistributie of wijkdistributieplaatsen kan hier onderdeel van uitmaken. Er moet ruimte zijn voor initiatieven op dit vlak vanuit transport- en logistiekbedrijven.

5.2.6 Leidingennetten, ICT-netten en tussentijdse opslag

In het bovenstaande lag de nadruk op opgaven op het gebied van infrastructuur voor mensen en goederen. Voor het vervoer van stromen zijn echter ook nog andere infrastructuurnetwerken van belang: namelijk de netwerksystemen van ICT, water, riolering, energie, met alle bijbehorende leidingen en tussentijdse opslagmogelijkheden. De aanleg van 'missing links' in het bestaande leidingennet en het aanpassen van systemen aan nieuwe eisen is een belangrijke opgave voor de stad. Met het omvangrijker worden van de stromen, en de grotere variatie daarin (pieken en dalen), wordt het tussentijds 'bewaren/opslaan/stallen' van de verschillende stromen een steeds belangrijkere ruimtelijke opgave. Dat kan fysieke opslag zijn (zoals het stallen van fietsen bij stations, het parkeren van auto's in de stad, het opvangen van extreme pieken van regenwater in de stad in opvangbakken en rioleringsstelsel), maar ook het opvangen van pieken in energieproductie ten opzichte van het gebruik (met teruglevering aan het net). Het opvangen van deze pieken en dalen in stromen en het tijdelijk opslaan ervan in steden of netwerken is een belangrijke opgave voor de toekomst van de stad. Daarnaast zijn ict-netwerken van belang voor de toekomst van de stad. Uit de volgende paragraaf zal blijken dat maatschappelijke initiatieven kunnen floreren juist door de mogelijkheden die digitale netwerken en de data-infrastructuren bieden. Ook ontstaat er door maatschappelijke initiatieven behoefte aan aanpassingen in bestaande netwerken, met meer mogelijkheden voor decentrale aanlevering (bijvoorbeeld van energie) en ruimte voor tussentijdse opslag.

5.3 Maatschappelijke initiatieven op het gebied van stromen

De laatste jaren zijn in de stad steeds meer maatschappelijke initiatieven waar te nemen op het gebied van de diverse stromen. Zo worden er door burgers energiecoöperaties opgericht en zijn er initiatieven rond recycling (we-cycling, repair cafe's, et cetera). In de paragrafen hieronder worden dergelijke maatschappelijke initiatieven verkend vanuit de ruimtelijke invalshoek: welke initiatieven hebben ruimtelijke gevolgen voor de stad?

5.3.1 Maatschappelijke initiatieven rondom ICT-stromen

De manier waarop stedelingen hun stad gebruiken en ervaren, verandert op verschillende manieren door de opkomst van digitale media. Aan de ene kant maken ICT-ontwikkelingen contacten mogelijk zonder fysieke nabijheid. Daardoor zijn er in de stad mogelijk minder en ook minder terloopse contacten en ontmoetingen. Dat heeft niet alleen te maken met het feit dat de behoefte aan een fysieke ontmoetingsplek deels wordt ondervangen door contacten via nieuwe media. Het heeft er ook mee te maken dat mensen op straat, in de publieke ruimte, steeds meer opgaan in hun eigen 'telecocon': verdiept in contacten via hun mobiele telefoon of notebook. De stedelijke openbaarheid wordt daardoor als het ware minder openbaar. Aan de andere kant kan er door de digitale media juist ook een nieuwe stedelijke openbaarheid ontstaan, door een tijdelijke overlap van groepen die op een plek zijn ('camping' van flexwerkers) of juist nieuwe fysieke ontmoetingen (op een strand) die volgen uit de virtuele contacten (over de beste surfplek) (De Waal, 2012; Metz, 2013, p. 43).

De behoefte aan fysieke ontmoetingen zal nooit helemaal verdwijnen, zo is de breed geaccepteerde verwachting. Maar het is duidelijk dat de nieuwe media de interactie en het gedrag van mensen in de stad veranderen. Door nieuwe technologie kan de stad, die bestaat uit stromen van mensen, goederen, energie, afval et cetera, veel efficiënter worden gebruikt (Van den Berg, 2013). Informatiestromen over reisgedrag, beschikbare parkeerplaatsen, verplaatsingen of luchtverontreiniging kunnen beïnvloeden hoe mensen zich gedragen.

Ook in fysieke zin kunnen technologische mogelijkheden de stad op de langere termijn veranderen (Modder & Hornis, 2013; Huitzing et al., 2013). Hoe dat precies uitpakt, is momenteel nog niet te voorzien. Enerzijds lijkt er bijvoorbeeld minder asfalt nodig te zijn door slimmere auto's en doordat wegen efficiënter kunnen worden benut. Anderzijds kan de zelfrijdende auto leiden tot meer mobiliteit (bijvoorbeeld door kinderen, of doordat mensen op grotere afstand van hun werk gaan wonen als er minder files zijn en ze onderweg kunnen e-mailen), waardoor het wegennet alsnog kan dichtslibben.

Als het in het vakinhoudelijke debat gaat over nieuwe technologie en de stad, gebeurt dat vaak onder de noemer van 'smart city'. Bij 'smart cities' gaat het enerzijds om de mogelijkheden voor de burger om meer invloed uit te oefenen op hun leefomgeving, anderzijds om slimme systemen van informatietechnologie die door grote bedrijven top-down uitgerold worden over de stad om de stad beter en slimmer te maken (De Waal, 2013; Huitzing et al., 2013, p. 25). Op beide gebieden zijn talloze maatschappelijke initiatieven waar te nemen. Ze worden hieronder verkend.

'Smart city'-initiatieven van bewoners

De eerste 'smart city'-variant gaat uit van betrokkenheid van bewoners bij het verbeteren van de eigen leefomgeving. Via apps verzamelen zij informatie over hun eigen leefomgeving, bijvoorbeeld over de kwaliteit van de wegen in de buurt of de drukte op een strand (zie kader 16). Op basis van deze informatie kunnen stadsbewoners beter gefundeerde beslissingen nemen over waar te wonen, reizen of recreëren. Ook hebben stadsbewoners met deze gegevens een krachtig instrument in handen om problemen in hun fysieke omgeving aan de orde te stellen bij de overheid en druk uit te oefenen, bijvoorbeeld over slecht onderhoud van fietspaden (Metz, 2013; Duin, 2012; OneArchitecture, 2013).

'Smart city'-initiatieven van bewoners zijn in Nederland talrijk. Ze zijn veelal nog versnipperd, maar laten wel zien hoe mensen de stad gebruiken. ICT wordt ook gebruikt om bestaande maatschappelijke initiatieven in kaart brengen en kennis te delen (bijvoorbeeld www.krachtinnl.nl; www.HIERopgewekt.nl). Soms worden inwoners in hun 'smart city'-initiatieven gefaciliteerd door de gemeente.

Het Amsterdamse 'smart city'-platform is daar een voorbeeld van: hier komen initiatieven bij elkaar en wordt hulp geboden (kennisdeling, ruimte om initiatieven te testen). Door dit digitale platform kunnen onderlinge verbindingen tussen stedelingen versterkt worden (Hemel, 2013). Het platform is gestart door de gemeente Amsterdam, Liander en KPN en heeft inmiddels meer dan zeventig partners die op verschillende manieren actief zijn in projecten gericht op energietransitie en open connectiviteit.

Een andere toepassing van ICT in 'smart city'-initiatieven is het gebruik ervan bij processen van planvorming. Games bijvoorbeeld, kunnen worden gebruikt om mensen bij planvorming voor een bepaald gebied te betrekken, of om ideeën te bedenken. De games kunnen gebaseerd zijn op de werkelijkheid, maar ook over een fictieve situatie gaan. Zo laat het spel BusMeister mensen nadenken over het bussysteem in hun eigen stad. Doordat burgers en bedrijven ook bij concrete ontwikkelingsplannen met de plannen mee kunnen denken verschuift collectieve vraagsturing naar individuele vraagsturing (Mulder, 2012; One Architecture, 2013). De voorbeelden laten zien dat er gebruik wordt gemaakt van digitale netwerken en van kennis waarmee onderling verbindingen aan worden gegaan, waardoor cross-overs ontstaan tussen verschillende gemeenschappen en sectoren, sneller een groter publiek bereikt kan worden en maatschappelijke initiatieven een grotere impact kunnen hebben.

Kader 16. Voorbeelden van 'smart city'-initiatieven van burgers

Biketastic

Met de Biketastic-app verzamelen gebruikers in de UK data over de stad, zoals slechte wegdekken. Het gaat om bevindingen van fietsers over routes, beperkingen en opstoppen.

Greenwatch/Citypulse

Bij Greenwatch/Citypulse verzamelen burgers via horloges data over de luchtkwaliteit in Parijs.

Schiphol

Omwonenden rondom vliegveld Schiphol gaan geluidsoverschrijdingen zelf meten om deze te vergelijken met de gegevens van Schiphol.

Bronnen: One Architecture (2013) en Metz (2013)

'Smart city'-initiatieven van technologiebedrijven

Andere 'smart city'-initiatieven komen van technologiebedrijven. Op verschillende plekken over de hele wereld nemen coalities van technologiebedrijven en kennisinstellingen, al dan niet samen met lokale overheden, het initiatief om steden met informatica en ICT-stromen tot smart cities om te vormen (One Architecture, 2013). Het doel is om stedelijke opgaven zoals mobiliteit of gezondheid te optimaliseren en efficiënter te maken, of veiliger met camera's en sensoren. De project-toepassingen variëren van het bijhouden van de energie die gebouwen gebruiken en hoe vol afvalcontainers zijn, tot de bezetting van parkeerplekken en het tegen betaling toegang krijgen tot beveiligingscamerabeelden.

Er zijn veel grootschalige buitenlandse voorbeelden van dergelijke 'smart cities', zoals Songdo in Zuid-Korea of Friedrichshafen in Duitsland (zie kader 17). Ook in Nederland zijn er initiatieven, al zijn deze vooralsnog in de ideefase of zijn het kleine projecten. Ze lijken vooral gericht op extra diensten om het leven aangenamer te maken. Zo werkt TNO aan 'smart city'-projecten waarbij data rond de stad ingezet worden voor slimme veiligheid, slimme zorg en een klimaatbestendige stad. IBM heeft een wereldwijd project, 'Smarter Planet', waarbij nagedacht wordt over ICT-toepassingen in de leefomgeving. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat alle stromen in een stad door data doorgegeven worden aan een soort 'control room'. Op basis van de verwachte temperatuur kan dan bijvoorbeeld geanticipeerd worden op de vraag naar warmte. IBM ontwikkelt op verschillende plekken deelprojecten en initiatieven, waaronder ook in Nederland. In Eindhoven is in opdracht van de gemeente gewerkt aan een slimme oplossing voor de toenemende verkeersdrukke en verkeersonveiligheid in de regio. Samen met andere partners bouwde IBM aan verkeersoplossingen, die automobilisten en wegbeheerders op basis van sensordata realtime van informatie voorziet om opstoppen en gevaarlijke situaties te voorkomen (www.ibm.com). In 2013 is de 'smart city' uitgeroepen tot een van de drie innovatiethema's van de Innovatie-estafette. Tijdens de eindpresentatie daarvan hebben minister Kamp van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en staatssecretaris Mansveld van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) zeven 'green deals' op het gebied van innovatie ondertekend, waaronder een Green Deal Smart Energy Cities.

Kader 17. Voorbeelden van 'smart city'-initiatieven door bedrijven

Smart city Friedrichshafen Duitsland

In Duitsland heeft Deutsche Telekom een 'smart city'-project voor de stad Friedrichshafen opgezet. In samenwerking met de gemeente zijn van 2006 tot 2011 in de stad meer dan veertig projecten opgestart en getest, waaronder een 'real time' informatiesysteem voor reizigers in het openbaar vervoer, virtuele werkruimten en teleconsultatie (gezondheid).

Smart city Masdar, Verenigde Arabische Emiraten

De voltooiing van deze 'smart city' is onlangs uitgesteld tot 2025, niet alleen vanwege de financiële crisis maar ook omdat bedrijven en mensen er niet naartoe willen verhuizen.

Smart city Songdo, Zuid-Korea

Deze Aziatische stad is een groeikern met stedelijke ambities, vlakbij een vliegveld. De 'smart city' bestaat uit hoge woontorens, met snelle netwerkverbindingen met sensoren en camera's. De technologieën zijn er nauw verweven met het alledaagse leven, vaak zelfs zonder dat mensen het merken. Een centraal computersysteem verzamelt allerlei data uit de stad, van de energie die gebouwen verbruiken, de drukte op de wegen, tot de bezetting van parkeerplekken en hoe vol de afvalcontainers zijn. Er hangen camera's bij speelplaatsen waarvan niet alleen de gemeente beelden kan gebruiken om de veiligheid op straat te verhogen, maar waar in de toekomst misschien ook ouders tegen betaling toegang kunnen krijgen. Bronnen: Hatzelhoffer et al. (2012); De Waal (2012b); Hemel (2013)

Reflectie

Dat nieuwe media mogelijkheden bieden aan bewoners om hun betrokkenheid bij de eigen leefomgeving te vergroten, is een positieve ontwikkeling. Voor allerlei maatschappelijke initiatieven (niet alleen op het gebied van stromen, maar ook initiatieven die in de andere hoofdstukken aan de orde zijn gekomen: op het gebied van economie, publieke ruimte en transformatie) blijken de mogelijkheden die digitale technologie biedt, belangrijke voorwaarden.

Het idee van de commercieel gedreven 'smart cities', met bedrijven die slimme technologieën grootschalig toepassen in stedelijke gebieden, is echter niet onomstreden. De volgende kanttekeningen kunnen worden gemaakt.

Allereerst zijn er vragen te stellen over de privacy en de bescherming van persoonsgegevens in 'smart cities'. In een 'smart city' worden veel verschillende gegevens verzameld: over ruimtes, gebruik van voorzieningen, over netwerken en stromen. Deze gegevens worden vaak automatisch verzameld zonder dat

mensen daar weet van hebben, denk aan informatie via mobiele telefoons. Bij het in kaart brengen en toegankelijk maken van de gegevens spelen vragen zoals: wie waarborgt de privacy van bewoners? Wie gaat de dataverzameling over het stedelijk leven beheren? Wie krijgt er toegang tot de databases en onder welke voorwaarden? Databestanden kunnen ook voor andere doeleinden worden gebruikt dan waar ze in eerste instantie voor verzameld zijn. Mogen commerciële bedrijven data kopen? Kunnen ook burgers toegang krijgen? Op dit punt ligt er zeker een rol voor de overheid (One Architecture, 2013). In de horizonscan 'Welvaart en Leefomgeving' van het PBL en CPB (2013) wordt een toekomstscenario verkend over efficiënte steden die worden aangestuurd door 'big data'.³⁷ Grote bedrijven krijgen hierin een centrale rol in de publieke omgeving en voorzieningen, dankzij nieuwe hoogwaardige en efficiënte informatiesystemen. De onderzoekers voorzien dat in dit scenario incidenten rond privacy een maatschappelijke discussie zullen oproepen (PBL i.s.m. CPB, 2013, p. 61, 66).

Een tweede kanttekening kan geplaatst worden bij de gevolgen van de toepassing van digitale mogelijkheden voor de toegankelijkheid van de stad. Digitale technologieën maken het mogelijk om te gaan betalen voor diensten of bijvoorbeeld voor infrastructuur, waardoor infrastructuur geen gemeenschappelijk netwerk meer is waarop alle burgers op basis van gelijkheid worden aangesloten, maar eerder een commerciële dienst. Hierdoor kan uitsortering van verschillende groepen stedelingen optreden (De Waal, 2012; Verheijen, 2012). Daardoor ontstaat ook een culturele en politieke vraag: hoe kunnen we 'smart cities' zo maken dat het 'open cities' blijven (One architecture 2013)?

Ten derde blijkt dat er sprake kan zijn van botsende belangen en waarden bij de samenwerking rondom 'smart cities'. Bijvoorbeeld tussen gemeenten met een publieke verantwoordelijkheid en bedrijven met een commercieel belang. Zo verschoof de focus bij Deutsche Telecom gedurende het project in Friedrichshafen van innovatie naar verkoop van toepassingen (Hatzelhoffer et al., 2012). Dit bemoeilijkte de samenwerking met de gemeente. Op vergelijkbare wijze kan het commercieel uitnuttigen van het datanetwerk voor commerciële consortia onmisbaar zijn voor het verdienmodel, terwijl dit tegelijkertijd kan botsen met de privacybehoeften vanuit de maatschappij (PBL i.s.m. CPB, 2013).

Tot slot is er kritiek mogelijk op de technocratische, top-down aanpak bij veel 'smart city'-initiatieven van technologiebedrijven. Zo stelde Richard Sennet in The Guardian dat het natuurlijk prettig is als alles in een stad goed geregeld is, maar dat de manier waarop dat in Songdo gebeurt te bedacht is, te veel van bovenaf opgelegd.

³⁷ Bij de 'what-if'-scenario's uit deze studie gaat het om trendbreuken in ontwikkelingen waarvan het voorstelbaar is dat ze gebeuren, maar waarover in de wetenschap nog geen consensus bestaat (PBL i.s.m. CPB, 2013, p. 61).

Bewoners hebben zelf weinig in te brengen in de manier waarop het leven er is georganiseerd. In zijn artikel 'No one likes a city that is too smart' wijst hij erop dat de slimheid van steden niet gepland kan worden (Metz, 2013; Hemel, 2013). Lindsay, auteur van een boek over airportcities ('Aerotropolis') waarvan Songdo er ook een is, sluit daarop aan met zijn kritiek op technologiebedrijven die de stad van de toekomst mede vormgeven. Zij begeven zich volgens hem op het terrein van de architectuur en planologie, terwijl dat disciplines zijn waar zij maar heel weinig van afweten. Terwijl planners juist teruggekomen zijn van het idee dat de samenleving maakbaar is en dat sociale processen te vertalen zijn in een masterplan, melden zich nu de technologiebedrijven 'met hun algoritmes die het leven slimmer, handiger en efficiënter moeten maken'. Er wordt daarbij te veel uitgegaan van een utilitaire visie op wat een goede stad is. De stad als publieke zaak met een verscheidenheid aan identiteiten van bewoners wordt vergeten (De Waal, 2012b, 2013; One Architecture, 2013).

5.3.2 Maatschappelijke initiatieven rondom energiestromen

Op het gebied van energie worden steeds vaker andere partijen actief die werken aan duurzame energieopwekking, zoals burgers, woningcorporaties of waterschappen. Dit is voor stedelijke regio's van belang: dergelijke initiatieven kunnen immers ruimte nodig hebben en soms aanpassingen in het netwerk vragen. Het is goed om daarbij de bestaande rolverdeling op het gebied van energie in het achterhoofd te houden. In Nederland is de aanleg, het onderhoud en het beheer van het energienetwerk een publieke verantwoordelijkheid; hier is geen ruimte voor andere partijen.³⁸ Wel is het gebruik van de bestaande infrastructuur opengesteld voor derden. Dit betekent dat er op het gebied van de levering van stromen die over het energienetwerk afgewikkeld worden, ruimte is voor maatschappelijke initiatieven. Op deze initiatieven wordt in de onderstaande paragraaf ingegaan. Initiatieven van energiebesparing in de gebouwde omgeving (zoals 'energienota=nul' renovaties) komen daarbij, hoewel relevant voor het energievraagstuk als geheel, niet aan de orde. Zij hebben nauwelijks ruimtelijke effecten en vallen daarom buiten de focus van dit advies.

Verduurzaming van energievoorziening

Op steeds meer plekken in Nederland ontwikkelen bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties initiatieven om energievoorziening te verduurzamen. Ze variëren van groepen buurtbewoners die de handen ineen slaan om samen zonne-energie op te wekken tot agrariërs die groene energie produceren en leveren aan woningen van een corporatie. De initiatieven schieten als paddenstoelen uit de grond. Volgens de website van HIERopgewekt, een platform voor lokale energie-initiatieven, zijn er in Nederland inmiddels bijna driehonderd projecten (www.hieropgewekt.nl; Lucas & Bayer, 2013).

³⁸ Vanwege de hoge kosten van aanleg en beheer van netwerken is concurrentie op alternatieve infrastructuur geen optie ('concurrentie tussen infrastructuur'). Wel is het netwerk opengesteld voor concurrerende aanbieders ('concurrentie op de infrastructuur') (Tweede Kamer, 2000; Tweede Kamer, 2002).

Door al deze initiatieven vindt de energieproductie niet meer uitsluitend plaats in grotere centrales, maar verspreid over meer en kleinere installaties, met kleinschalige windmolenparken, zonnepanelen op gebouwen, kleinere biomassa-centrales en vergistingsinstallaties bij boeren (VROM-raad, 2010; Van Hoorn & Matthijssen, 2013). Overigens hoeven hier niet alleen 'groene' of financiële motieven aan ten grondslag te liggen: ook de wens niet langer afhankelijk te zijn van grote, veelal buitenlandse energiebedrijven kan meespelen (Slootweg, 2012).

De transitie naar een duurzamer energiesysteem heeft ruimtelijke consequenties. Vooral voor het relatief kleine Nederland is dat relevant: de lagere energiedichtheid van duurzame bronnen betekent dat de duurzame energievoorziening van de toekomst letterlijk de ruimte moet krijgen (Slootweg, 2012). Behalve directe gevolgen (de plek, het aanzien en het benodigde netwerk) zijn er ook indirecte ruimtelijke gevolgen. Een voorbeeld van het laatste is de ruimteclaim die voortkomt uit de duurzame energievoorziening, zoals veiligheidszoneringsen om een windmolen (Van Hoorn & Matthijssen, 2013). Per energievorm kan de verhouding tussen directe en indirecte ruimtevraag variëren. Bij windturbines is bijvoorbeeld het directe ruimtebeslag relatief klein, maar de indirecte impact groot. Ze zijn immers tot op grote afstand zichtbaar en hoorbaar en hebben een aanzienlijke impact op de landschapswaardering. Voor zonne-energie is het ruimtebeslag klein. Dit komt doordat het in Nederland vooral toegepast zal worden in de gebouwde omgeving. Grootschalige 'zonne-akkers' worden niet in Nederland voorzien (Van Hoorn & Matthijssen, 2013, p. 18).

De ruimtelijke impact blijkt een bepalende factor voor het gemak en voor de snelheid waarmee maatschappelijke initiatieven opgestart worden: windenergie komt relatief moeizamer van de grond dan initiatieven met zonnepanelen. Een grote rem op deze initiatieven is de opslag van zelfgeproduceerde energie: levering aan het reguliere net brengt weinig op en leidt soms zelfs tot overbelasting van dit net. Andere remmende factoren gaan over de financiering van de soms hoge voorinvesteringen, de wet- en regelgeving en de cultuur bij gemeentelijke overheden (waarover later meer) (Van Hoorn & Matthijssen, 2013; Lucas & Bayer, 2013). Het is overigens de vraag of er in Nederland wel voldoende ruimte is voor de verschillende duurzame energiewinningvormen. Zo heeft bio-energie een enorm potentieel, maar bij een grootschalige inzet zal de meeste biomassa moeten worden geïmporteerd vanwege het grote ruimtebeslag ervan (Van Hoorn & Matthijssen, 2013).

Kader 18. Voorbeelden van initiatieven rond energiestromen

In heel Nederland ontstaan kleinschalige duurzame energie-initiatieven. Ze verschillen in grootte, in ontwikkelfase, in rechtsvorm en ambitie (Lucas & Bayer, 2013). Op de website van 'HIERopgewekt' (www.hieropgewekt.nl) hanteert men de volgende indeling, op basis van initiatiefnemer en motivatie:

- Initiatieven gericht op ontwikkelen van productiecapaciteit van duurzame energie: initiatieven waarbij bewoners het heft in eigen hand nemen bij verduurzaming van de eigen energievoorziening.
- Initiatieven gericht op versterking van de gemeenschap waarbij duurzame energie een van de aandachtspunten is: de opbrengst van energieproductie wordt geïnvesteerd in lokale voorzieningen.
- Buurtinitiatieven gericht op collectieve inkoop van onder andere zonnepanelen: niet gericht op het oprichten van een eigen energiebedrijf, maar op het gezamenlijk inkopen van bijvoorbeeld zonnepanelen. In Duitsland zijn deze initiatieven bekend onder de naam Burgerkraftwerke (Pötz & Bleuzé, 2012, p. 474). Dit is een nieuwe verenigingsvorm waarbij burgers zich organiseren en samen investeren in de realisatie van windmolenparken, zonne-energiecentrales of andere duurzame energieopwekkingsvormen. Een groep initiatiefnemers start en zoekt geïnteresseerden die willen investeren via aandelen. Op die manier kunnen woonprojecten, wijken, steden of regio's verduurzamen.
- Initiatieven van ondernemers: initiatieven van bijvoorbeeld agrariërs in kassengebieden of melkveehouders. In Naaldwijk bijvoorbeeld worden in de wijk Hoogeland achthonderd woningen gerealiseerd die gebruikmaken van de restwarmte uit tomatenkassen. De CO₂-uitstoot van de woningen is 40% lager dan de uitstoot van vergelijkbare nieuwbouw (Pötz & Bleuzé, 2012, p. 461-463).
- Initiatieven van VvE's: ook VvE's besluiten soms tot collectieve inkoop, bijvoorbeeld van zonnepanelen.
- Initiatieven van woningcorporaties: in Den Haag wordt een geothermie-project gerealiseerd, waarbij 4.000 nieuwe en bestaande woningen en bedrijfsruimten worden aangesloten op een diepliggende warmwaterbron. Het project is een initiatief van drie woningcorporaties, twee energie-bedrijven en de gemeente Den Haag.

Reflectie

De vele maatschappelijke initiatieven op het gebied van duurzame energiestromen laten een grote betrokkenheid van de samenleving zien. Er zijn echter verschillende belemmeringen die het ontstaan en doorgroeien van initiatieven hinderen (Rli, 2011c; Sanders en Hoppe, 2012, p. 18; Lucas & Bayer, 2013). Denk aan belemmeringen in de werkcultuur bij overheden: overheidsdiensten blijken niet altijd ingespeeld op maatschappelijke initiatieven. Bij afdelingen grondzaken of juridische zaken bij gemeenten zit men in verband met aanbestedingen

op een totaal andere lijn dan bij de afdeling milieu en duurzaamheid. Ook liggen er belemmeringen in wet- en regelgeving zoals bij regels die verhinderen dat zelfopgewekte energie over langere afstanden vervoerd mag worden. In de ruimtelijke ordening wordt het belang van hernieuwbare energie onvoldoende meegewogen in de vergunningverlening, waardoor duurzame projecten vertraging oplopen. Überhaupt is de regelgeving voor duurzame projecten complex en moeilijk te doorgronden voor initiatiefnemers. Een andere belemmering is de financiering. Duurzame energie vraagt om hoge voor-investeringen, waarbij de opbrengsten pas later volgen: de terugverdientijd is relatief lang. Denk aan de ontwikkeling van nieuwe technieken, het aanleggen van nieuwe voorzieningen zoals zonnepanelen, en de aanleg van nieuwe leidingensystemen. Op het gebied van biogas durft bijvoorbeeld niemand de riskante voorinvesteringen in de noodzakelijke infrastructuur aan. “De producenten van biogas, zoals agrariërs en loonbedrijven, wachten met investeren in vergistingsinstallaties tot er een volwaardig leidingennet ligt. Gasbedrijven, netbeheerders of industriële afnemers van biogas wachten met het aanleggen van een infrastructuur tot de biomassa-producenten hebben geïnvesteerd in vergistingsinstallaties” (Sanders & Hoppe, 2012, p. 18).

Een andere belemmering is dat het huidige energienetwerk niet toegesneden is op de verdere groei van duurzame initiatieven. Door energietransitie verandert de functie van energienetten van enkel levering naar tweezijdige uitwisseling van energie (Slootweg, 2012). Het netwerk moet toegesneden worden op energiestromen die twee kanten op kunnen lopen en moet zowel geschikt zijn om grootschalig veel en flexibel elektriciteit te kunnen transporteren en uit te wisselen met andere landen, als om heel lokaal kleine elektriciteits-producenten en -consumenten te bedienen (Van Hoorn & Matthijsen, 2013). Dit is een opgave voor de rijksoverheid. Ook moet er voldoende reservecapaciteit zijn (gascentrales en of opslagcapaciteit) voor perioden met weinig zonneschijn of windstille dagen. Energienetten kunnen de uitwisselingsfunctie beter vervullen als er mogelijkheden voor energieopslag aan worden toegevoegd (Slootweg, 2012). Ook de ontbrekende mogelijkheid om zelf opgewekte energie kleinschalig op te slaan, is een belemmering.

In het recente Energieakkoord is afgesproken dat burgers meer gestimuleerd worden om zelf hernieuwbare energie op te wekken, onder andere door een belastingkorting voor hernieuwbare energie die in coöperatief verband of door een vereniging van eigenaren wordt opgewekt. De korting geldt echter alleen voor mensen die zich in een ‘postcoderoos’ (postcodegebieden rondom een bepaald postcodegebied) bevinden ten opzichte van de installatie (windmolen of zonnepanelen). Juist in stedelijk gebied kan dit een beperking zijn: in bebouwd gebied zijn over het algemeen minder mogelijkheden voor windmolens. Het is bovendien onduidelijk hoe de afspraken in het Energieakkoord zich verhouden tot een uitspraak van het Europese Hof van Justitie in juni 2013.

Volgens deze uitspraak vallen particulieren die zonnestroom produceren boven een bepaald bedrag onder de ondernemersregeling. Zij moeten als ondernemer worden gezien en btw betalen over de door henzelf opgewekte stroom. Bij collectieven van burgers wordt de grenswaarde eerder bereikt, en dus wordt btw geheven. Dit kan maatschappelijke initiatieven op dit gebied belemmeren.

Naast het opheffen van belemmeringen is ook aandacht nodig voor randvoorwaarden van fundamenteeler aard. Zo dringt zich met deze groei in duurzame lokale energieproductie allereerst de vraag op hoe lokale initiatieven zich verhouden tot de nationale energievoorziening. De afweging centraal-decentraal heeft niet alleen economische, maar ook ruimtelijke consequenties.³⁹ Inmiddels worden op dit vlak enkele belangrijke stappen gezet. Zo hebben de ministers van IenM en van EZ in 2013 de ontwerpstructuurvisie 'Windenergie op land' naar de Tweede Kamer gestuurd, met daarin grote gebieden waar belangrijke windmolenparken kunnen komen. In datzelfde jaar is bovendien het lang verwachte Energieakkoord verschenen. Beide kunnen bijdragen aan visieontwikkeling op het gebied van energietransitie. Deze stukken laten onverlet dat er behoefte blijft aan een overkoepelende ruimtelijke visie die juist grootschalige projecten en kleinschalige maatschappelijke initiatieven in samenhang bekijkt. De omslag naar kleinschaliger decentrale opwekking kan immers gevolgen hebben voor het uiterlijk en functioneren van stad en land. Levert de som van alle initiatieven ruimtelijk gezien een wenselijke toekomst op? Het gaat dan om locaties voor installaties, inclusief de benodigde leidingennetten. Steden en regio's zien zich geconfronteerd met een nieuw soort maatschappelijke plannen voor deze decentrale opwekking, die vaak een ruimtelijke dimensie hebben (Van Hoorn & Matthijsen, 2013, p. 22).

Het visievormingsproces dat hierbij past, heeft overigens niet de kenmerken van een klassiek inspraakproces, maar juist van een breed participatietraject op weg naar een breed gedragen beeld. Dat breed gedragen beeld is nodig. De ruimtelijke inpassing van duurzamere energieopwekkingsvormen wordt immers lang nog niet altijd zomaar geaccepteerd door omwonenden. Plannen voor grootschalige windmolenparken, bijvoorbeeld, leiden al snel tot protest, met oog op hinder of landschappelijk kwaliteitsverlies (De Jong, M., 2012; Van Hoorn & Matthijsen, 2013). De discussie speelt vooral bij grootschalige locaties, maar kan ook bij kleinschaliger locaties voorkomen. Toewerken naar een meer maatschappelijk gedragen beeld van energietransitie in Nederland en de ruimtelijke gevolgen daarvan voor regio's en landschappen kan de acceptatie bevorderen.

5.3.3 Maatschappelijke initiatieven rondom waterstromen

Anders dan bij energievoorziening, is bij drinkwater niet gekozen voor het openstellen van het netwerk voor concurrerende aanbieders. Dit zou technisch

³⁹ Overigens zal energieopwekking nooit helemaal decentraal kunnen worden. Er is altijd een Europees grid nodig voor 'balancing', het constant houden van de spanning op het net met oog op leveringszekerheid.

heel lastig zijn en is bovendien vanuit het oogpunt van kwaliteitsborging van drinkwaterkwaliteit ongewenst (Tweede Kamer, 2002). Daarom wordt eigendom, beheer en exploitatie van het net bij drinkwatervoorziening in publieke hand gehouden. Op het gebied van drinkwatervoorziening zijn er dan ook geen maatschappelijke initiatieven: watervoorziening gebeurt door waterleiding-bedrijven die drinkwater en industriewater leveren, en door waterschappen die het water zuiveren. Wel zijn er maatschappelijke initiatieven rond het duurzamer omgaan met waterstromen en het beheer van watersystemen. Veel van deze initiatieven hebben niet direct ruimtelijke gevolgen. Te denken valt aan het streven van samenwerkingsverbanden van waterbeheerders en gemeenten om te komen tot één watercyclus, waarbij levering van schoon water en reiniging van vies water niet als aparte stromen, maar binnen één cyclus worden georganiseerd. Of het initiatief 'Energiefabriek', waarbij Nederlandse waterschappen en rioolwaterzuiveringsbedrijven energie uit waterstromen willen halen en warmte willen hergebruiken. Deze initiatieven geven aan dat er betrokkenheid en innovatie is in de samenleving op het gebied van stromen. Hierna worden twee andere ontwikkelingen besproken die wel duidelijk ruimtelijke consequenties kunnen hebben.

Wateropvang bij piekmomenten (veel of juist weinig water)

In de toekomst wordt het moeilijker om de afvoer en het aanbod van water in steden op peil te houden. Door de huidige klimaatverandering zijn er langere periodes van zowel droogte als van hevige neerslag. Dit leidt tot twee problemen in de stad. In tijden van droogte is er water nodig, wat extra capaciteit voor wateropslag vraagt. In tijden van hevige regenval moet het water adequaat worden opgevangen en afgevoerd. De hoeveelheid verhard oppervlak mag niet betekenen dat water niet weg kan. Het zou daardoor afstromen naar het oppervlaktewater, dat de extra toevoer niet altijd kan opvangen.

Het probleem van wateropvang is niet nieuw. In het verleden is hier in regelgeving al op ingespeeld. Zo is bij bestemmingsplannen een watertoets verplicht waarbij een beschrijving moet worden opgenomen van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding. Voor activiteiten nabij een water of dijk zijn er algemene regels voor vergunningen (de keur, verordening van het waterschap) die inhouden dat het aanbrengen van verhard oppervlak van een bepaalde omvang, afhankelijk van de regio, gecompenseerd moet worden met voorzieningen voor de opvang van hemelwater.

Wat wel nieuw is, is dat de pieken in de toekomst naar verwachting groter worden. Dat betekent extra behoeften aan waterberging. Op dit gebied worden maatschappelijke initiatieven ontplooid, al dan niet in samenwerking met de lokale overheid. Zo zorgen bedrijven en maatschappelijke organisaties soms voor wateropvang op het dak van hun gebouwen, zoals het Belastingdienst Waterdak Walter Bos Complex. In Rotterdam heeft ontwerp bureau DE URBANISTEN een

stedenbouwkundig idee ontwikkeld voor de opvang van water in bestaand bebouwd gebied: het Waterplein.⁴⁰ Het Waterplein vormt een wateropslagplaats bij veel regen. Het is zo vormgegeven dat het tegelijkertijd een goede openbare ruimte vormt: een verzonken plein in een drukke stadswijk, met voetbalveld en skateplein, grote vijver en labyrint (Boer et al., 2010; De Pater, 2011). Op deze manier wordt noodzakelijke waterberging bij pieken gecombineerd met een recreatieve functie. Vooral laaggelegen plekken lenen zich hiervoor. De gemeente Rotterdam was enthousiast over het voorstel. Door een subsidie van het Stimuleringsfonds voor Architectuur heeft het bureau het idee verder uit kunnen werken. In 2007 werd het Waterplein officieel stadsbeleid van de gemeente Rotterdam. Er is inmiddels één Waterplein gerealiseerd (het Benthemplein in 2013) en verschillende andere kleinere pleinen zijn in voorbereiding. Uit de ervaringen rond deze pleinen blijkt dat de samenwerking tussen (water)technici en ontwerpers, vaak gehuisvest in heel verschillende gemeentelijke diensten, niet eenvoudig is. Een belangrijke voorwaarde voor succes blijkt te zijn dat zij elkaars taal leren over aan- en afvoer van water, over het schoonhouden ervan, en over veiligheid en gebruikersvriendelijkheid (De Pater, 2011).

Technische innovaties

Op het gebied van zuivering van waterstromen zijn er allerlei innovaties, die op de lange termijn invloed kunnen hebben op de stromen die een stad in- of uitgaan. Een voorbeeld is het mechaniek waarbij spoelwater van het toilet ter plekke gezuiverd wordt (decentraal water zuiveren) of het toilet spoelen met regenwater. Dergelijke maatschappelijke innovaties kunnen op termijn ruimtelijke consequenties voor de stad hebben. Ontstaat er steeds meer behoefte aan gescheiden watersystemen (regenwater, drinkwater), waarvoor gescheiden leidingensystemen aangelegd moeten worden? Verandert het watergebruik waardoor er minder waterstromen de stad in gaan, en waardoor er minder ruimte nodig is voor waterinstallaties? Het is op dit moment moeilijk in te schatten op welke manier en op welke schaal dergelijke innovaties ruimtelijke gevolgen hebben.

5.3.4 Maatschappelijke initiatieven rondom voedselstromen

Stadslandbouw is een brede koepelterm die zowel gaat over het verbouwen van groente en het houden van dieren in de stad, al dan niet op tijdelijke locaties, als over het afzetten van producten uit het ommeland in de woonkernen van de regio. Initiatieven van stadslandbouw kunnen dus uiteenlopen van plukfruit in parken en bij scholen, (tijdelijke) tuinen op braakliggende grond en stadsinwoners die in contact komen met boeren (zie ook paragraaf 7.3.3).

Verschillende groepen burgers en gemeenten in Nederland timmeren aan de weg met stadslandbouw. In Almere wordt landbouw bedreven op grond waar volgens de plannen ooit nog eens gebouwd zal worden, in Culemborg is de stadsboerderij

⁴⁰ Het idee is ontwikkeld voor het thema Rotterdam Waterstad 2035 van de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam 2005 (De Pater, 2011).

Caetshage aangelegd, in Eindhoven zijn drie stadspoorten aangebracht als verbinding tussen platteland en stad (als ontmoetings- en rustpunt voor de stedeling, als startpunt voor wandel- en fietsroutes, als informatiecentrum en als horecavoorziening), in Meppel is veel aandacht voor beleefboerderijen, en ook bij de aanleg van wijken, in Amsterdam vinden onder de paraplu van Farming the City veel initiatieven plaats (info diverse websites genoemde steden, met name www.stadslandbouwzwolle.nl). (zie kader 19 voor voorbeelden van stadslandbouw).

Kader 19. Voorbeelden van maatschappelijke initiatieven op het gebied van voedselstromen

Dakakkers, Rotterdam

Rotterdam heeft een strategie ontworpen voor de bevordering van stadslandbouw, waarmee het initiatieven van burgers, bedrijven en organisaties stimuleert. De nadruk ligt op spontaan initiatief van bewoners, maar de gemeente geeft soms een zetje, verstrekt informatie over geschikte plaatsen en neemt juridische en andere obstakels weg. 'Dakakkers' is een voorbeeld van stadslandbouw in de stad. De dakakker op het kantoorgebouw Het Schieblock in het centrum van Rotterdam is met haar duizend vierkante meter het eerste grote stadslandbouwdak in Europa. De dakakker werd in april 2012 aangelegd door Binder Groenprojecten naar het idee en ontwerp van de architecten van ZUS en ontwikkeld in samenwerking met het Rotterdams Milieucentrum. De dakakkers zijn onderdeel van het project I Make Rotterdam en de Luchtsingel (winnaar van het Rotterdamse Stadsinitiatief in 2012).

Tijdelijk stadslandbouwbedrijf De Marconistrip Rotterdam

De Marconistrip is een tijdelijke stadsboerderij waar 'Uit je eigen stad' meer dan tien jaar grond beschikbaar heeft. Over twintig jaar wordt er een nieuwe woonwijk gebouwd. Door de groenteteelt krijgt het gebied een upgrading, waardoor de huizen die in de toekomst gebouwd worden beter verkoopbaar zijn. Het is geen hobbytuin, maar commerciële landbouw op kleine schaal. De elementen die gebruikt worden, zijn grotendeels demontabel of verplaatsbaar. Een leegstaand gebouw wordt gebruikt voor een kippenhouderij en gecombineerde vis- en groenteteelt. Er is ook een bezoekerscentrum met een winkel en terras.

Stadsboerderijen

Voor stadsboerderijen, zoals de Stadsboerderij Caetshage EVA-Lanxmeer, stelt de gemeente grond ter beschikking. Aan de stadsboerderij is een zorgfunctie gekoppeld, er worden vergeten groenten gekweekt, educatieve activiteiten voor kinderen georganiseerd, et cetera.

Buurtmoestuinen

Moe'sTuin Delft is een multiculturele tuin in Poptahof Noord.

De moestuin wordt gerund door een groep bewoners met ondersteuning van woningcorporatie en de projectorganisatie Poptahof.

Bronnen: www.dakakkers.nl; www.stadsboerderijrotterdam.nl; Ministerie van BZK (2013, p. 36); Pötz & Bleuzé (2012, p. 379).

Reflectie

In de discussie over stadslandbouw in relatie tot de toekomst van de stad wordt wel de vraag gesteld of het een relevante ontwikkeling is of niet. De bijdrage van stadslandbouwinitiatieven aan de wereldwijde voedselproductie lijkt inderdaad bescheiden: in economische zin is de betekenis vooralsnog beperkt. Het is eerder aanvullend dan vervangend. Wel kan stadslandbouw zorgen voor verkorting van transportstromen, omdat voedsel in de directe woonomgeving van consumenten wordt verbouwd. Dit betekent lagere transportkosten en voorkomt afwenteling van milieuvervuiling op andere gebieden waar voedsel voor de Nederlandse markt wordt verbouwd. Stadslandbouw heeft vooral een belangrijke sociaal-culturele functie. Het biedt namelijk kansen om consumenten te betrekken bij de productie van voedsel. Dat kan recreatief, maar ook educatief, als werkgelegenheid of als zelfstandig ondernemer. Samen tuinieren versterkt de sociale cohesie in multiculturele wijken. Er ontstaan nieuwe ontmoetingsplekken. Dit kan vanuit sociaal oogpunt relevant zijn voor de toekomst van de stad.

Een tweede punt is de vraag of er in de steden voldoende ruimte is voor initiatieven op dit gebied, en welke rol regels hierbij spelen. Voor stadslandbouw is ruimte nodig, in scheggen (groene zones die vanuit het landelijk gebied het stedelijk gebied 'insteken'), volks- en daktuinen, kantoren et cetera (Gemeente Amsterdam, 2012). Met de toenemende hoeveelheid braakliggende terreinen in de stad, door het uitblijven van bouwprojecten en door de groeiende leegstand in (kantoor)gebouwen, lijken hier goede mogelijkheden te liggen voor (tijdelijk) gebruik voor stadslandbouw.

5.3.5 Maatschappelijke initiatieven rondom afvalstromen

Als grondstoffen schaarser en dus duurder worden, wordt het steeds aantrekkelijker om naar hergebruik van producten of de daarin verwerkte grondstoffen en componenten te kijken. Dit is een van de drijvende krachten achter de omslag naar een circulaire economie: een economie waarbij geen grondstoffen verloren gaan. Het terugwinnen van waarde uit afvalstromen wordt hierbij een steeds belangrijker opgave. Door de omslag naar een circulaire economie ontstaat een andere manier van omgaan met stromen. Voor de verwerking daarvan zijn locaties nodig, soms kleinschaliger of decentraler dan voorheen. Dit betekent een ander ruimtegebruik.

‘Urban mining’

In Nederland zijn op dit gebied verschillende maatschappelijke initiatieven waarneembaar. Zo is er een samenwerkingsproject rond Schiphol waarbij fosfaat gewonnen wordt uit afvalwater (zie kader 20). Fosfaat is een steeds schaarser wordende grondstof, die een grote rol speelt in de voedselproductie. In Europa zijn geen fosfaatmijnen en Nederland is voor fosfaat afhankelijk van andere landen. Bij het project wordt fosfaat uit afvalwater teruggewonnen en geleverd aan boeren in de omgeving. Het project krijgt subsidie van het Ministerie van Economische Zaken, in het kader van het topsectorenbeleid. Het project is een voorbeeld van het concept van ‘urban mining’. Het gaat hierbij om het terugwinnen van waardevolle grondstoffen uit allerlei producten: de stad als toekomstig wingebied voor grondstoffen. Het gaat om gesloten circuits (‘closed loops’) op lokaal niveau. Dergelijke initiatieven van ‘urban mining’ vragen letterlijk ruimte: voor installaties en leidingen.

Grondstoffenrotonde

Ook zijn er maatschappelijke initiatieven rondom het idee van de grondstoffenrotonde. In zijn algemeenheid is een grondstoffenrotonde het beste voor te stellen als een rotonde zoals bij het wegverkeer: er ‘rijden’ afvalstoffen de rotonde op die vervolgens verwerkt worden en als grondstof de rotonde weer verlaten. In Nederland wordt de ‘grondstoffenrotonde’ op verschillende schaal toegepast. Zo is er in Tiel een bedrijf geopend waar met behulp van de nieuwste techniek autowrakken worden gerecycled: dat wordt een grondstoffenrotonde voor de auto-industrie genoemd. Op nationaal niveau wordt momenteel vooral over Rotterdam als grondstoffenrotonde gesproken. Wanneer het gaat om het opzetten van een grondstoffenrotonde als concrete plek is het duidelijk dat het ruimte vraagt met een ontsluitende infrastructuur. In het Rli-advies over logistiek (Rli, 2013b, p. 8) wordt ervoor gepleit om een programma te ontwerpen met Rotterdam als ‘circulaire hub’ van Europa. Daarbij moet worden onderzocht wat de effecten zijn van een circulaire economie op het soort en het volume aan goederen dat via de Rotterdamse haven Europa binnenkomt en verlaat.

Kader 20. Fosfaatwinning op Schiphol

Het project Sustainable airport cities is een samenwerking tussen Amsterdam Schiphol Airport, Vewin, Evides Industriewater en KWR Watercycle Research Institute. De bedrijven en organisaties menen dat het winnen van fosfaat uit afvalwater kosten bespaart, beter is voor het milieu (drinkwaterbronnen) en een unieke samenwerking creëert tussen de water- en luchtvaartsector. Het gewonnen fosfaat wordt in de omgeving van Schiphol afgezet bij bijvoorbeeld boeren. Zij kunnen het fosfaat gebruiken als kunstmest. Omdat de schaal van Schiphol groot is en de watercyclus van Schiphol is te vergelijken met die van een kleine stad, is de luchthaven een goede locatie voor het project.

Het project raakt aan vele lopende stimuleringsregelingen. Zo is het initiatief een uitwerking van het Nutrient Platform waar Vewin en KWR lid van zijn. Daarnaast vloeit het voort uit het Ketenakkoord Fosfaatkringloop van een twintigtal partijen waaronder Vewin, om een markt te vormen om fosfaat op milieuverantwoordelijke wijze terug te brengen. Ook is de samenwerking een van de eerste projecten die concreet van start gaan in het kader van het topsectorenbeleid. Het project wordt mede gefinancierd uit een subsidie van het Ministerie van Economische Zaken.

Bronnen: KWR (2013); Vewin (2013); De Volkskrant (2013b)

Hoewel er op het terrein van afvalstromen verschillende initiatieven ontplooid worden, is het op dit moment niet duidelijk hoe kansrijk zij zijn voor de toekomst. Het prijsniveau van de grondstoffen ligt vaak nog niet hoog genoeg om de soms hoge investeringen in installaties of leidingen te laten renderen. In zijn algemeenheid geldt dat afvalbedrijven het grote geld nog steeds verdienen met afval: recycling is een kleine tak voor veel afvalbedrijven (Persson, 2012). Doordat er in Nederland in het verleden bovendien veel afvalverwerkingsinstallaties zijn gebouwd, is de prijs voor verwerking sterk gedaald. Afvalbedrijven halen afval uit het buitenland om de ovens te vullen, maar dat is onvoldoende om de prijs op het oude niveau te krijgen (Persson, 2012). Investeringen in recycling en verwaarding van stromen liggen daardoor minder voor de hand.

5.4 Tot besluit

Uit het bovenstaande komt een genuanceerd beeld naar voren over 'stromen en de stad'. Enerzijds is te zien dat er op het gebied van mensen- en goederenstromen belangrijke opgaven voor de stad liggen in termen van connectiviteit. Hierbij gaat het om aanleg en beheer van infrastructuurverbindingen, openbaarvervoerssystemen, ICT-netten of leidingensystemen, waarbij de overheid van oudsher een grote rol vervult. Op het terrein van deze opgaven zijn er nauwelijks maatschappelijke initiatieven te zien. Deze zijn er wel op het gebied van de productie of het beheer van stromen, dus de stromen van water, energie, afval, voedsel en ICT die over de infrastructuur en leidingen worden vervoerd.

De traditionele overheidsbetrokkenheid bij het aanleggen en beheren van infrastructuurnetwerken en -systemen wordt dus aangevuld met allerlei initiatieven van nieuwe spelers: nieuwe bewonerscollectieven (collectief particulier opdrachtgeverschap, coöperaties), ondernemers, stadslandbouwers, et cetera. Zij staan 'te popelen om meer zeggenschap over hun leef- en werkomgeving te krijgen en hun eigen stempel op de stad te drukken' (Nirov | Platform31, 2012, p. 64). Het beeld dat bij de maatschappelijke initiatieven naar voren komt is er een van diversiteit: op het gebied van duurzame energie is een groeiende belangstelling te zien op het gebied van kleinschalige duurzame energieopwekking (zonnepanelen,

windmolens), er zijn initiatieven rondom voedselstromen, al dan niet in samenwerking met corporaties of gemeenten; er zijn initiatieven rondom wateropvang, afvalstromen (grondstoffenrotonde, urban mining) en initiatieven op basis van nieuwe technologieën. Uit de verkenning komt naar voren dat veel nieuwe initiatieven bijdragen aan duurzame toekomstige ontwikkeling. Niet zozeer vanuit het streven om stromen tegen te gaan, maar vanuit het idee om stromen beter te beheren, optimale koppelingen tussen stromen (en plekken) na te streven, bijvoorbeeld tussen waterzuivering en energie-opwekking of de ontwikkeling van recreatiefuncties op plekken voor wateropvang (waterpleinen), of het verkorten van stromen zoals bij stadslandbouw.

De nieuwe collectieven zullen naast de bestaande spelers een plek moeten vinden, zoals energie-, afval- en waterbedrijven en technologische bedrijven. Het voordeel is dat deze laatste partijen al langer gewend zijn om te denken en te rekenen in langetermijnexploitaties die vereist zijn voor een veerkrachtige en vitale toekomstige stad (VROM-raad, 2010; Nirov | Platform31, 2012; Ministerie van IenM, 2012b). Dat is belangrijk als tegenhanger voor de vierjarige bestuurscyclus bij overheden. De verwelcoming van nieuwe coalities vraagt een cultuuromslag bij overheden. Hoewel dat op veel plekken al wel in ontwikkeling is, is een ontvankelijke houding voor nieuwe initiatieven nog geen staande praktijk. Bovendien kan de cultuur per (gemeentelijke) dienst erg verschillen, denk aan de afdeling juridische zaken met een focus op aanbestedingsregels en een afdeling milieu of duurzaamheid, die verschillend kunnen reageren op een initiatief voor windmolens (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012; Lucas & Bayer, 2013).

Het is lastig om de toekomstwaarde en de omvang van elk van deze maatschappelijke initiatieven vast te stellen. Gegevens hierover zijn (nog) niet of slechts van enkele cases voorhanden. Bovendien krijgen geslaagde maatschappelijke initiatieven in het debat en vakliteratuur veel aandacht, maar vastgelopen of mislukte initiatieven bijna niet. Dat kan vertekenend werken. Ook Uitermark wijst hierop in zijn essay voor de Rli (2012). Wel kan gesteld worden dat bij elkaar genomen de initiatieven wijzen op het bestaan van een actieve maatschappelijke betrokkenheid. Ook is duidelijk dat lokale initiatieven op het gebied van stromen andere eisen kunnen stellen aan leidingennetten en (infrastructuur)netwerken. Een voorbeeld is het energienet dat uitwisseling en opslag van energie moet aankunnen om een structurele groei van maatschappelijke initiatieven mogelijk te maken. Een ander voorbeeld is de huidige stadsinfrastructuur, die nog niet overal voorbereid is op nieuwe stadslogistieke stromen (met nieuwe concentratie- of verdeelpunten). Ook data-infrastructuren moeten op orde zijn, omdat zij een belangrijke enabler vormen voor het tot stand komen van maatschappelijke initiatieven. Als steden in de toekomst de kracht van maatschappelijke initiatieven willen benutten, ligt er juist in de aanpassing, het geschikt maken en het op orde houden van leidingennetten en (infrastructuur)netwerken, met opvangmogelijkheden voor redundantie en flexibiliteit, een belangrijke opgave.



DERDE OPGAVE: TRANSFORMATIE

6

6.1 Inleiding: het belang van transformatie voor de toekomst van de stad

Fysieke transformatie van stedelijke gebieden is een proces van alle eeuwen. Een stad die niet wordt onderhouden, krijgt te maken met verloedering en waardeverlies van grond en gebouwen. Steden staan daarom voortdurend voor de opdracht hun gebouwde omgeving aan te passen aan veranderende eisen van de tijd. Gebruikers willen bovendien meer kwaliteit: ze wensen bijvoorbeeld meer ruimte (grotere huizen), betere (toegang tot) voorzieningen of ze stellen nieuwe eisen aan de energieprestaties van hun vastgoed. Een continu transformatieproces houdt de stad bovendien levendig en is een bron van welvaart. Stedelijke functies verschuiven binnen het 'stedelijk weefsel', en mensen gebruiken plekken op nieuwe manieren. Voorbeelden hiervan zijn dat veel (grote) zorginstellingen en scholen zijn verplaatst naar de stedelijke periferie of dat het stadshart steeds meer een exclusief winkel- en leisuregebied wordt. In feite gaat het bij transformatie om een synchronisatie van twee cycli: de levenscyclus van de gebouwde omgeving en de levenscyclus van de gebruikers met hun veranderende gebruikswensen. Transformatie is het proces van wederzijdse adaptatie.

Kader 21. Definitie transformatie

In dit advies wordt het begrip 'transformatie' gebruikt voor fysieke ingrepen aan de gebouwde omgeving teneinde deze aan te passen aan de veranderende eisen van de hedendaagse en toekomstige tijd, waarbij het kan gaan om ingrepen op het niveau van gebouwen tot op het niveau van steden.

Er is veel voor nodig om de stedelijke gebieden actueel te houden. Daar waar de balans tussen de kwaliteit van de fysieke omgeving en het actuele gebruik uit evenwicht raakt en regulier onderhoud niet meer volstaat, doen sanering (minder programma), verdichting (meer programma), herbestemming (ander programma) of herstructurering (zelfde programma in een andere configuratie) hun intrede (Zwanikken, 2009).⁴¹ Soms moet een gebied helemaal op de schop. Dan is sprake van volledige transformatie van het 'stedelijk weefsel'.

41 In theorie kan Verelendung (achteruitgang, verval) ook een bewuste strategie zijn.

Historisch-geografen kunnen prachtig beschrijven hoe stedelijke gebieden in de loop der eeuwen voortdurend aan verandering onderhevig zijn. Functieverandering vindt op alle schaalniveaus plaats. Gebouwen, buurten, wijken en zelfs steden veranderen voortdurend van gedaante. Niet alleen gebouwen krijgen met enige regelmaat een nieuwe bestemming, ook buurten en wijken transformeren van woongebied naar werklocatie, of andersom. Transformatie maakt aldus deel uit van de natuurlijke levenscyclus van de fysieke omgeving. Soms leidt een functieverandering op gebouwniveau tot een transformatie van een buurt of wijk, maar ook het omgekeerde gebeurt.

De huidige transformatieopgave moet worden gerealiseerd in het licht van ingrijpende demografische en sociaal-economische veranderingen. In de toekomst ontstaan grotere regionale verschillen in bevolkingsontwikkeling en huishoudenssamenstelling, waardoor ook grotere regionale verschillen in de transformatieopgave ontstaan. In sommige gebieden vragen bepaalde functies om meer ruimte (wonen, recreatie), soms om minder ruimte (werken), of functies vragen om nieuwe kwaliteiten (duurzamer, minder energiebehoefte, klimaat-adaptief). Door de afvlakkende groei en de kleinere noodzaak voor grootschalige uitbreiding, zal de veranderende vraag daarbij in toenemende mate in bestaand stedelijk gebied worden opgevangen. Dit gaat gepaard met een grotere waardering voor de kwaliteit van het bestaande (Ministerie van IenM, 2012b, p. 14).

De nieuwe eisen aan de stad zijn omvangrijk. Tegelijkertijd zijn de economische en financiële condities waarbinnen de veranderingen moeten plaatsvinden niet gunstig. De financiële en economische crisis is volgens sommigen een systeem-schok die noopt tot een grondige aanpassing van het economische model dat we hanteren ('the Great Reset', Florida, 2010; Engelen, 2012). Dit betekent een paradigmaverschuiving: werken vanuit de vraag van de eindgebruiker, duurzaamheid als uitgangspunt en transformatie van bestaand vastgoed, in plaats van nieuwbouw en uitbreiding (Ministerie van IenM, 2012b, p. 5). De overheid kan deze omslag niet meer financieren, waardoor ook het sturings-model verandert. Dit betekent dat er een groter beroep wordt gedaan op maatschappelijke initiatieven. Gezien de omslag in demografie en economie en de verminderende mogelijkheden voor financiering, wordt de noodzaak voor bestuurders om in te spelen op reeds aanwezige dynamiek groter.

In paragraaf 6.2 wordt de transformatie van de gebouwde omgeving voor een aantal deelopgaven nader uitgewerkt. In paragraaf 6.3 worden maatschappelijke initiatieven op dit gebied beschreven. Ook wordt daar ingegaan op het fenomeen tijdelijkheid.

6.2 De transformerende stad: deelopgaven

In dit hoofdstuk wordt voor een viertal thema's (wonen, werken, erfgoed en transportsystemen) van transformatie verkend welke deelopgaven er spelen. Daarbij wordt waar nodig onderscheid gemaakt in schaalniveaus (woning met zijn directe woonomgeving en die van wijk, dan wel stad).

Nederland verkeert in demografische termen in een interessant tijdsgewricht. "Nederland staat aan de vooravond van andere tijden", zo constateert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2011a). Er vindt een omslag plaats, een demografische transitie, die bovendien niet uniform voor heel Nederland gelijk verloopt. Regionaal en lokaal zijn er grote verschillen. Voor heel Nederland geldt dat de groei van de bevolking langzaam afvlakt. De verwachting is dat de bevolkingsomvang na 2040 ongeveer gelijk blijft. Het aantal huishoudens stijgt nog wel, met een miljoen tot een maximum van 8,5 miljoen rond 2045, vooral door een toename van het aantal oudere eenpersoonshuishoudens (PBL i.s.m. CPB, 2013). Op dit moment heeft Nederland te maken met gelijktijdige ontgroening en 'dubbele vergrijzing' (meer ouderen, die ook nog eens ouder worden). De beroepsbevolking krimpt en veroudert snel. Deze tendensen manifesteren zich, zoals gezegd, niet overal op dezelfde manier. In perifere gebieden treedt er nu al krimp op van de bevolking. Steden, met name in de Randstad, blijven voorlopig nog groeien, maar ook binnen die steden zullen er wijken of buurten zijn die krimpen (Manting & Ter Veer, 2012; PBL i.s.m. CPB, 2013).

6.2.1 De kwaliteit en kwantiteit van de woningvoorraad

Een belangrijke deelopgave van transformatie is het kwantitatief en kwalitatief op peil houden van de woningvoorraad, in aansluiting op de wensen van de gebruikers. In deze paragraaf wordt deze opgave uiteengezet.

Fysieke achteruitgang van de woningvoorraad

Een belangrijke reden voor herstructurering of transformatie is de kwaliteit van woningen zelf. Woningen worden niet gebouwd voor de eeuwigheid. Woningbouwcorporaties schrijven hun vastgoed meestal af in de loop van vijftig jaar (De Vos, 2005). Toch leidt dit na die periode niet vanzelfsprekend tot sloop en vervanging. Vanuit kostenoogpunt en om sociale redenen wordt steeds vaker gekozen voor renovatie. Structureel onderhoud voorkomt dat woningen door veroudering incurant worden. Jaarlijks wordt 0,25% van de voorraad vervangen. Dit impliceert dat het in het huidige tempo zo'n vierhonderd jaar zou duren voor de volledige woningvoorraad is vervangen (Thomsen, 2006). De huidige (technische) kwaliteit van de woningvoorraad is overigens met sprongen verbeterd. Halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw bedroeg het aantal slechte woningen nog 20%, terwijl dat inmiddels op minder dan 1% van de voorraad ligt. Wel is daarbij sprake van een verschuiving: problemen doen zich

niet langer voor in de gehele woningvoorraad, maar in deelsegmenten zoals de particuliere huurvoorraad (Lupi, 2013; Herijkers et al., 2012).

Nieuwbouw en vervanging (nieuwbouw na sloop) bieden in steeds mindere mate een antwoord op de veranderende omstandigheden. De nieuwbouwproductie valt de laatste jaren onder invloed van de economische crisis sterk terug, en vervanging na sloop blijkt steeds vaker duurder dan renovatie (SEV, 1999). Deze verschuiving is ook zichtbaar in de strategie van woningbouwcorporaties. De periode van grootschalige herstructurering op wijk- of buurtniveau is grotendeels voorbij. Grootschalige herstructurering (herstructurering 1.0) was met name aan de orde in wijken met weinig eigenaren en veel huurwoningen en een cumulatie van problemen. Herstructurerings- en herstructureringsopgave is hierbij veel meer een sociaal-economische dan een ruimtelijke opgave: het gaat om sociale stijging en om stijging van het (subjectieve) gevoel van veiligheid. De geïntegreerde fysieke en sociaal-economische aanpak van deze wijken wordt herstructurering 2.0 genoemd. In de volgende fase van herstructurering (herstructurering 3.0) is de aanpak een permanent proces geworden waarbij het gaat om kleinschalige, organische en gebiedsgerichte ingrepen: ontwikkelend beheren (acupunctuur). De gemeente investeert dan samen met bewoners en organisaties in het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de wijk. Er wordt vooral gekeken naar behoefte en naar initiatieven uit de wijk zelf en er wordt meegelift op ontwikkelingen die zich al voordoen (Kennisinstituut Stedelijke Samenleving, 2012; Bruin & Zwanikken, 2012).

Aanpassing aan veranderende gebruikseisen

De verschuiving van grootschalige transformatie (met vervangende nieuwbouw na sloop) door kleinschalige, organische en gebiedsgerichte aanpassing betekent een sterkere nadruk op de bestaande voorraad. Niet alleen moet de kwaliteit van de bestaande voorraad in stand worden gehouden (onderhoud), maar deze moet ook worden aangepast aan wensen van de woonconsument. Die wensen zijn namelijk aan verandering onderhevig: onder invloed van de toegenomen welvaart, veranderingen in de samenstelling van huishoudens en demografische ontwikkelingen worden nieuwe eisen aan woningen gesteld. Huishoudens verlangen meer kwaliteit en meer ruimte (er zijn niet alleen nieuwe woningen nodig voor de bevolkingsgroei, maar vooral ook om de huishoudensverdunding op te vangen). Leefstijlen lopen steeds verder uiteen (VROM-raad, 2009b) en vragen om nieuwe woonconcepten. Vanwege de stijgende woonlasten en de wens tot het beperken van de CO₂-uitstoot wordt energiereductie bovendien een steeds belangrijker thema. De vergrijzing in combinatie met de institutionalisering (een grotere groep ouderen die ook steeds langer in de eigen woning blijft wonen) vraagt om de ontwikkeling van nieuwe voorzieningen (zoals domotica) en het levensloopbestendig maken van woningen. Naast de traditionele functies van de woning (slapen, eten, verzorging) komen nieuwe

functies op, zoals recreatie (een speelkamer voor de kinderen, een televisie- of multimediakamer) of komen verloren gegane functies terug, zoals werk aan huis: klein kantoor aan huis voor zzp'ers, praktijkruimte, atelier of werkplaats. Met de terugkeer van werken aan huis neemt de traditionele functiescheiding tussen woonlocaties en werklocaties af.

Burgers stellen niet alleen hoge(re) eisen aan hun woning, maar ook aan hun woonomgeving, juist in tijden waarin de overheid hier minder geld voor heeft. Burgers willen een veilige omgeving, en groen en andere voorzieningen dichtbij.⁴² Parkeer- en verkeersoverlast, rommel op straat en hondenpoep worden vaak genoemd als bron van ergernis (CBS, 2011a; CBS, 2012). De kwaliteit van het stedelijk openbaar vervoer wordt in veel gemeenten als onvoldoende beoordeeld (Van Wijmen, 2012). De reis met de tram van Amsterdam-Centraal Station naar Amsterdam-Osdorp (51 minuten) duurt langer dan die met de trein naar Den Haag (49 minuten).

Een andere deelopgave vloeit voort uit de doorgaande immigratie en transnationaliteit. Waar komen nieuwkomers terecht en welke woonbehoeften hebben zij? Los van de omvang van migratiestromen is sinds 1990 het basispatroon van migratie veranderd: van "mensen uit een klein aantal landen van herkomst naar een klein aantal gastlanden naar mensen uit een zeer groot aantal landen van herkomst naar zeer groot aantal gastlanden" (Blommaert, 2013). Als gevolg daarvan ontstaat in sommige stadswijken – wat Blommaert noemt – 'superdiversiteit'. Etnische buurten worden steeds gelaagder en gevarieerder, zowel in etnisch als sociaal-economisch opzicht: met eigenaren van woningen (autochtonen, allochtonen), nieuwe arbeidsmigranten, en (veelal clandestiene) transitmigranten die op zoek zijn naar goedkope accommodatie en die een buurt gebruiken als tussenstop (Blommaert, 2013). De superdiversiteit zorgt voor specifieke woonbehoeften. Buitenlandse werknemers vragen bijvoorbeeld om woonhotels, pensions en snel te betrekken huur- en koopwoningen, zowel in het lagere woningmarktsegment (Oost-Europese gastarbeiders) als in de hogere segmenten (huisvesting van expats) (VROM-raad, 2009b). Sociale veranderingen in sommige buurten zullen permanent zijn. Welke eisen stelt dat aan de omgeving, aan het woningbestand en het beheer en aan nieuwe woonvormen?

Nieuwe rollen

Nederland kent een sterke traditie van stadsherstel en (grootschalige) renovatie van woonwijken. Met financiering van de overheid zijn stadsvernieuwingsoperaties en stedelijke vernieuwingsprojecten uitgevoerd. Daarmee zijn niet alleen de vooroorlogse voorraad, maar ook grote delen van de naoorlogse wijken aangepakt. Gemeentelijke overheden en woningbouwcorporaties speelden hierin een belangrijke rol. Beide partijen kunnen daar nu echter minder in investeren.

⁴² Er zijn echter ook signalen dat bewoners in het licht van de economische crisis bereid zijn lagere onderhoudsniveaus van stedelijk groen te accepteren (Dirks, 2013).

Gemeenten worden geconfronteerd met sterk afnemende inkomsten (kortingen op uitkeringen uit het gemeentefonds, verliezen op lopende grondexploitaties) en corporaties met heffingen van het Rijk. Daar komt bij dat geleidelijk de eigendomsverhoudingen van het woningbezit zijn veranderd. In relatief korte tijd is 60% huur en 40% koop omgeslagen in 40% huur en 60% koop (veel nieuwbouw in de koopsector en verkoop van corporatiewoningen). Gemeenten experimenteren weliswaar met nieuwe instrumenten (zoals stedelijke herverkaveling) maar veel meer dan voorheen worden particulieren verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun woning. De rollen van betrokken partijen veranderen. Dat levert ook nieuwe spanningen op. De overheid, ingesteld op planmatig handelen, gelijkheid en regels wordt geconfronteerd met een 'vloeibare' stroom initiatieven uit de samenleving (Majoer, 2013, p. 8). De overheid moet nieuwe coalities sluiten en doet er beter aan te denken in termen van spelregels dan van uniforme voorschriften.

Demografische, economische en financiële veranderingen leiden ertoe dat ontwikkeling van Vinex-locaties veel langzamer verloopt dan gepland en soms zelfs stilvalt en dat er meer aandacht is voor ontwikkelingen in bestaand stedelijk gebied. In veel steden is er nu sprake van een overaanbod aan locaties, en uitleglocaties en inbreidingslocaties concurreren met elkaar. Nijmegen is hiervan een goed voorbeeld, en dat komt mede doordat er hier twee wethouders verantwoordelijk zijn voor woningbouw. Dit leidt tot een complexe afstemming tussen de wethouder die verantwoordelijk is voor de Vinex-locatie Waalsprong en zijn collega die verantwoordelijk is voor de stedelijke ontwikkelingsprojecten in de bestaande stad, zoals het grootschalige herstructureringsproject Koers West.

Ook voor de corporatiesector heeft de nieuwe rolverdeling consequenties. De economische crisis en het Woonakkoord (met onder andere een verhuurdersheffing) noodzaken woningcorporaties tot een heroriëntatie. Verliezen kunnen door de stagnerende woningmarkt niet altijd meer worden opgevangen met de verkoop van woningen uit eigen bezit. Veel corporaties zien zich genooddaakt te focussen op hun kerntaken. De maatschappelijke oriëntatie neemt hierdoor af en de aandacht voor vastgoed komt weer centraal te staan. De brede wijkaanpak uit het (recente) verleden maakt plaats voor de aanpak in en om de woning. Corporaties zien voor zichzelf daarmee een kleinere rol bij het oplossen van maatschappelijke opgaven. Corporaties worden genooddaakt efficiënter te gaan werken. Ze heroriënteren zich op de partijen met wie ze samenwerken en hoe ze daarmee samenwerken (bijvoorbeeld ketensamenwerking). Ze zoeken naar nieuwe financiële constructies en werken aan kostenreductie (zoals het beperken van faalkosten in de bouw of verbouw).

De veranderingen in de economie, demografie en financiële markten worden vaak als zeer bedreigend ervaren voor de welvaart en het welzijn van de Nederlandse burgers. Toch zijn er ook enkele (relatieve) voordelen te benoemen. In de eerste

plaats maakt de aanbodgestuurde woningmarkt plaats voor een vraaggestuurde markt. Projectontwikkelaars luisteren noodgedwongen beter naar potentiële kopers. Dit betekent dat nieuwbouwwoningen beter kunnen voldoen aan de (toekomst)wensen van de consument. Dit is gunstig voor de consumenten.

Een tweede ontwikkeling is dat de tijd van grootschalige renovaties en sloop voorbij lijkt te zijn. Er is meer aandacht voor kleinschalige en zorgvuldige ingrepen in het stedelijk weefsel. Selectiviteit en maatwerk maakt het ook hier mogelijk beter in te spelen op de wensen van de consument.

6.2.2 De kwaliteit en kwantiteit van werklocaties

Een tweede belangrijke deelopgave betreft het kwantitatief en kwalitatief op peil houden van de voorraad aan werklocaties. De steden wacht, nu de grote transformatie- en herstructureringsopgave van de naoorlogse woonwijken zo goed als afgerond is, een transformatie van werkgebieden uit diezelfde periode, zoals havengebieden en grote bedrijventerreinen (De Hoog, 2009). Het zijn vaak grootschalige, monofunctionele en ontoegankelijke gebieden. De opgave om deze integraal deel uit te laten maken van de stad is immens. Daarbij is er ook een transformatieopgave voor het vastgoed op die bedrijventerreinen en op kantorenlocaties: de voorraad blijkt steeds minder te voldoen aan de veranderende eisen van bedrijven en werknemers.

Veranderende eisen van gebruikers

Verschillende factoren zorgen er voor dat gebruikers andere eisen stellen aan hun werkomgeving. In de eerste plaats betreft dit veranderingen in de economie. Het aandeel van werknemers in de dienstensector neemt toe. Grote delen van de traditionele maakindustrie zijn verdwenen naar lagelonenlanden.⁴³ Met de opkomst van de kenniseconomie groeit de behoefte aan interactie tussen bedrijven en tussen bedrijven en hun omgeving en worden monofunctionele locaties minder aantrekkelijk gevonden. Daar komt bij dat als gevolg van demografische veranderingen de (potentiële) beroepsbevolking afneemt (PBL i.s.m. CPB, 2013). Tegelijkertijd zijn er per werknemer minder vierkante meters nodig door de introductie van flexwerkplekken en door 'Het Nieuwe Werken', waarbij werknemers met behulp van digitale faciliteiten makkelijker thuis, elders of onderweg kunnen werken. Deze factoren leiden, zeker in combinatie met de economische crisis⁴⁴, tot een afname in de behoefte aan kantoorruimte en bedrijfspanden. Ook in kwalitatieve zin verandert de behoefte: werknemers en bedrijven verlangen meer luxe. De kantoorinrichting en ook de omgeving van het kantoor moeten meer mogelijkheden bieden voor afwisseling, uitdaging en interactie. Veel kantoren(locaties) voldoen niet aan deze wensen.

⁴³ Er zijn overigens ook signalen van een herintroductie van productie in Nederland nu de lagelonenlanden niet meer zo goedkoop zijn. Daarbij komt dat lokale productiestructuren weer kunnen ontstaan als de 3D-printer op grote schaal beschikbaar wordt: dan wordt iedere consument opeens ook producent (Peek, 2013).

⁴⁴ In november 2013 bedraagt de werkloosheid 674.000 personen (CBS, 2013).

Ook andere wensen, bijvoorbeeld van energiezuinigheid, bereikbaarheid of de aanwezigheid van voorzieningen in de directe nabijheid worden belangrijk gevonden.

Overigens zijn ook winkels werklocaties. Bij winkels verdrijft het funshoppen in de beleveniseconomie het functionele winkelen. De opkomst van internet-winkelen leidt tot kijken in de winkel en thuis online bestellen. De kritische koper (bestellen via internet is goedkoper en gemakkelijker), hoge huren en personeelskosten doen veel reguliere winkels de das om. In winkelstraten ontstaat daardoor leegstand. In 2012 stond 8% van de winkels leeg (PBL & ASRE, 2013).

Leegstand en overprogrammering

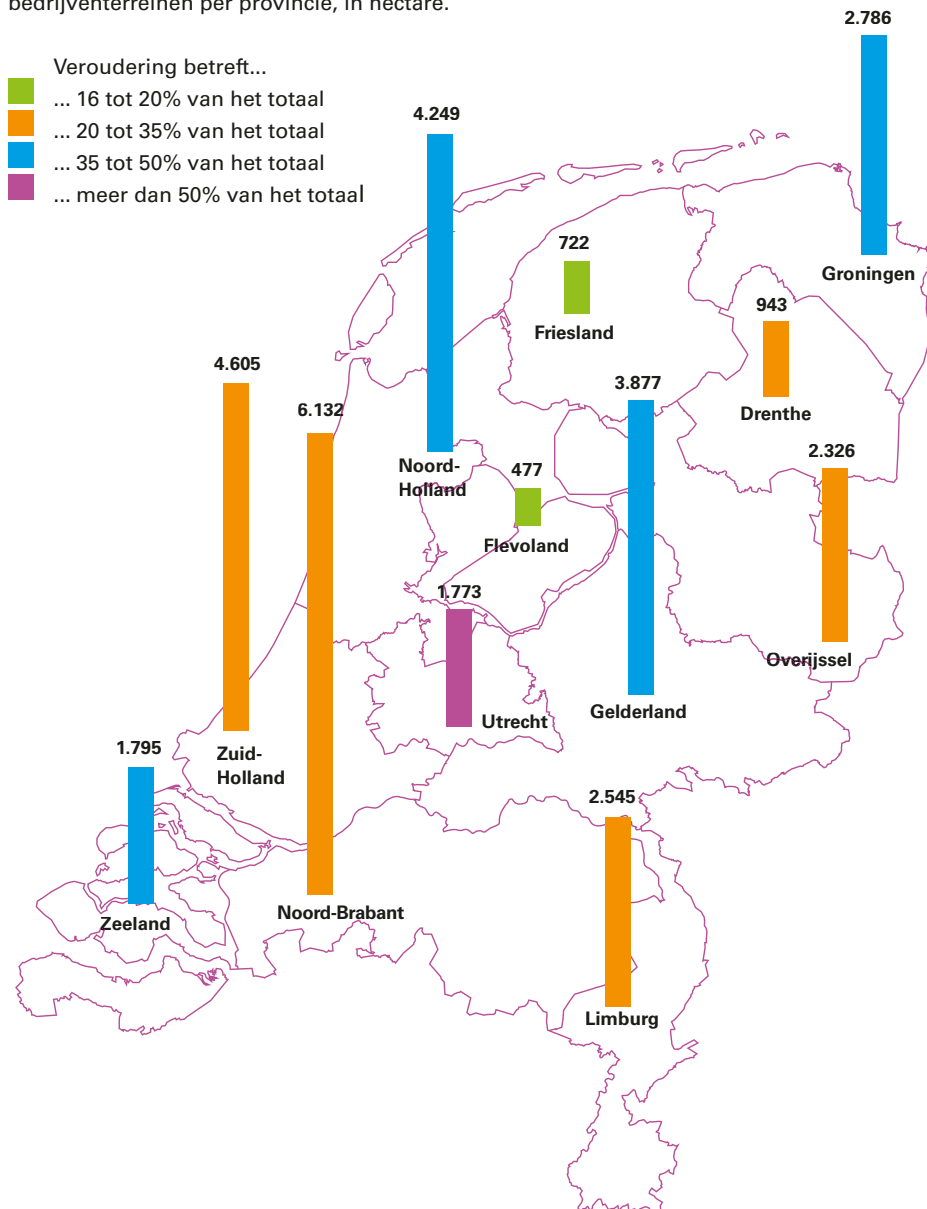
Er is een overaanbod aan bedrijventerreinen en een groot deel van de bestaande voorraad is verouderd. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. In de eerste plaats is er een overaanbod ontstaan omdat gemeenten met het (goedkoop) aanbieden van bedrijventerreinen met elkaar concurreren om bedrijven en werkgelegenheid. In de praktijk bleek de aanleg van nieuwe terreinen echter amper te leiden tot nieuwe werkgelegenheid. Nieuwvestigers bleken vooral verhuizers, en vaak ook nog afkomstig uit de directe omgeving (Louw et al., 2004). Omdat er onvoldoende markt was voor de achtergelaten bedrijfspanden, trad daar al gauw verloedering en leegstand op. Overheden waren niet gezamenlijk in staat deze 'slash and burn'-strategie te stoppen.

Ondanks forse beleidsinzet van Rijk, provincies en gemeenten is er nog steeds een grote voorraad verouderde en incurante bedrijventerreinen (zie kaart 1). De Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen onder leiding van Peter Noordanus onderzocht in 2009 deze problematiek. Ruim een derde van de totale voorraad voldoet niet meer aan de eisen van de tijd. Een groot deel zou met revitalisering kunnen worden aangepakt (14.000 hectare), een deel via zware revitalisering (1.000 hectare) en tot slot een deel via herprogrammering (800 hectare). Inmiddels lijkt de problematiek alleen maar groter geworden. Herstructureringsprocessen komen slechts zeer moeizaam van de grond en er is sprake van regionale overcapaciteit (Bleumink, 2013; Buck Consultants International [BCI], 2013b; Janssen-Jansen & Mulders, 2012). Zittende bedrijven vormen vaak een belemmering voor het aantrekken van nieuwe functies, omdat zij geen vermindering van Hinderwetcategorieën willen accepteren, uit angst voor waardevermindering en bezwaarprocedures.

Het blijkt bijzonder lastig te zijn om in regionaal verband afspraken te maken over het schrappen van plancapaciteit voor bedrijventerreinen en kantoren. De gemeente die locaties schrapt lijdt verlies, de gemeente waar nog wel gebouwd kan worden is spekkoper. Dit leidt tot bijzonder lastige regionale keuzevraagstukken: wie neemt (als eerste) zijn verlies, en wie niet? Kan er verevend worden tussen gemeenten, en op grond van welke parameters dan?

Kaart 1: Veroudering van bedrijventerreinen per provincie

4.249 = Omvang van het totale areaal aan verouderde bedrijventerreinen per provincie, in hectare.



Stand per 1 januari 2007, in hectares en als percentage van de totale oppervlakte bedrijventerreinen (Tweede Kamer, 2008, p. 34).

Vaak wordt verwezen naar het succes van het Plabeka-overleg (Platform Bedrijventerreinen en Kantorenlocaties) van de Stadsregio Amsterdam, waarbij een bescheiden eerste resultaat is gehaald met het schrappen van plancapaciteit. Andere voorbeelden zijn regionale afspraken tot schrappen van zachte en harde plannen in Rivierenland (500 hectare) en de regio Groningen Assen (RGA) (circa 280 hectare). Het is onduidelijk of dergelijke initiatieven voldoende zijn, en of op deze manier per saldo de planvoorraad in Nederland voldoende wordt gereduceerd. Aanvullende afspraken lijken nodig om de leegstand verder terug te dringen (zie ook Janssen-Jansen, 2012).

Kantoren waren jarenlang interessante investeringsobjecten. De afgelopen twee decennia vormden ze dan ook de cashcow van veel gebiedsontwikkelingen in gemeenten. Zonder kantoren lukte het niet om de grondexploitatie van de ambitieuze plannen sluitend te krijgen, waarmee niet meer werd gebouwd voor de lokale of regionale behoefte, maar om plannen 'dicht te rekenen' (PLB & ASRE, 2013, p. 5). Signalen over het ontstaan van een overaanbod werden genegeerd en op dit moment is er sprake van een niet eerder vertoonde leegstand van kantoren van maar liefst 16%.⁴⁵ Dit cijfer is bovendien geflatteerd, omdat partiële leegstand van kantoren onzichtbaar is. De gevolgen van de vastgoed 'bubble' zijn in alle gemeenten zichtbaar, met groeiende leegstand van kantoorpanden. Ook de rijksoverheid draagt hier aan bij door haar kantoren te concentreren in een beperkt aantal steden. Volgens de recente plannen van minister Blok kan het Rijk tussen nu en 2020 door een afname van het aantal ambtenaren en Het Nieuwe Werken toe met 30% minder kantoorruimte.⁴⁶ Overigens komen niet alleen kantoren leeg te staan. Ook bij scholen, universiteiten, ziekenhuizen en zorginstellingen is dat het geval: zij maken een schaalvergroting door en verhuizen naar de stedelijke periferie met achterlating van vastgoed voor hergebruik of sloop.

In een recente analyse stellen het PBL en de Amsterdam School of Real Estate (ASRE) dat niet zozeer de economische crisis, maar het systeem van formele en informele spelregels voor een groot deel debet aan de leegstand blijkt te zijn. Hierdoor heeft men te lang gebouwd zonder na te gaan of er wel vraag was. Financiële tekorten werden onvoldoende gezien als een indicator van een gebrek aan vraag. Er was bovendien sprake van een consequente onderschatting van risico's door ontwikkelaars, beleggers en gemeenten. Zij hebben daardoor (te) veel nieuw commercieel vastgoed ontwikkeld en weinig in onbruik geraakt bestaand vastgoed aan de voorraad onttrokken (PBL & ASRE, 2013).

⁴⁵ De gemiddelde leegstand in 2013 is 16% voor kantoren en 8% voor winkels. Deze percentages zijn bovendien nog altijd stijgende. Er zijn wel grote regionale verschillen. Bij kantoren concentreert de leegstand zich in de Randstad, terwijl de winkelleegstand het grootst is in de 'traditionele' krimpggebieden. Door maatschappelijke en demografische trends is het bovendien waarschijnlijk dat de vraag naar nieuwe kantoren en winkels verder zal afnemen en de leegstand zal toenemen (PBL & ASRE, 2013).

⁴⁶ De rijksoverheid heeft momenteel vier miljoen vierkante meter kantoren in gebruik op 1800 kantoorlocaties in 130 plaatsen. Dit is 11% van het totale aantal kantoren in Nederland. De kantoren van het Rijk zullen, gerekend in vierkante meters, de komende tien jaar met gemiddeld 30% afnemen (Tweede Kamer, 2013a).

Kader 22. Transformatie leegstaande kantoren

Transformatie kantoren

Rijksoverheden zijn geneigd de eigenaren van kantoren als probleem-eigenaar te zien. Leegstand is een probleem van de markt. Het verschil tussen bouwwaarde en marktwaarde blijft voor rekening van de eigenaars en financiers. Dit betekent verkopen tegen sloopwaarde of investeren in een nieuwe bestemming. Toch nemen overheden het probleem serieus. Ze proberen het proces van transformatie snel te geleiden, expertise te bundelen en geven juridisch advies. Zowel bij het Rijk als bij provincies wordt expertise over transformatie van kantoren gebundeld. Het Rijk beschikt als uitvloeisel van het Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren over een expertteam kantoortransformatie. De provincie Utrecht hanteert een 'wasstraat' om met een 'quick scan' herbestemmingsmogelijkheden van een kantoorpand te kunnen beoordelen. Gemeentelijke organisaties worden zo ingericht dat vergunningen snel kunnen worden verleend.

Bron: AgentschapNL (2013)

Kennisprogramma

In 2009 startte een kennisprogramma van SBR (Stichting Bouwresearch, later SBRCURnet, kenniscentrum voor de bouw), VNG, SEV, Aedes, IVBN (Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland) en de vereniging Wonen boven Winkels. Binnen dit programma is een 'Kennsimpuls transformatie leegstaande gebouwen' ontwikkeld. De publicatie *TransformatieWijzer* sluit aan op de verschillende stappen in het transformatieproces en bevat tal van voorbeelden van ontwikkelde ontwerp oplossingen en rekentools waarmee transformatieprojecten in een vroeg stadium op hun haalbaarheid kunnen worden getoetst (SBR, 2010). De SEV en de gemeente Amsterdam presenteerden een handleiding voor transformatie van kantoorgebouwen (Benraad et al., 2012) en Platform31 bracht recent een publicatie uit met evaluaties van drie voorbeeldprojecten (Van Giezen, 2013).

Het is waarschijnlijk dat de vraag naar nieuwe kantoren en winkels verder afneemt en de leegstand toeneemt. Dit kan leiden tot verloedering van gebieden en een verdere groei van te transformeren gebieden. Op macroniveau, zo stellen PBL en ASRE, kan de groeiende leegstand van commercieel vastgoed door de betrokkenheid van institutionele beleggers en banken een negatief effect hebben op de koopkracht en de economische groei (2013, p. 9). De hoge waarderingen (boekwaarde) van dit vastgoed belemmeren het proces van transformatie naar andere functies, zoals wonen. Lange tijd was er weinig animo om vastgoed af te waarderen. Eigenaren (en wellicht ook banken en beleggers) hadden de neiging om – vaak tegen beter in – te wachten op betere tijden en te hopen op een nieuwe

commerciële huurder. Langzaamaan dringt het besef door dat een afwachterende houding niet langer een passende strategie is (Berkhout, 2013; Dynamis, 2012). Als de marktwaarde van het pand niet meer in overeenstemming is met de boekwaarde, komt afwaardering in zicht. Bij langdurige leegstand is dit zeker het geval. Met het Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren, getekend door overheden (Rijk, IPO, VNG) en marktpartijen (beleggers, vastgoedeigenaren, ontwikkelaars en banken), is in 2012 een eerste stap gezet om leegstand terug te dringen. Inmiddels zijn er tekenen dat vastgoedeigenaren meer realisme aan de dag leggen: in 2013 hebben zij met name kantoren tegen fors lagere prijzen van de hand gedaan (Wolzak, 2013). Ook wordt ingezet op het wegnemen van kennishiaten rondom taxatie van leegstaande panden (Platform Taxateurs en Accountants, 2013). Dat eigenaren bij het afboeken op vastgoed inzetten op geleidelijke afboeking is overigens niet problematisch. Integendeel, met het fors afboeken van de waarde van vastgoed zouden beleggers en verschaffers van vreemd kapitaal zelfs weer in de problemen kunnen komen. De bancaire wereld is niet gebaat bij het barsten van de zeepbel (Zuidema & Van Elp, 2010; Heemskerk & Schönau, 2010).

Transformatie van leegstaande kantoren is niet eenvoudig. Zo zijn er fiscale regels, zoals de btw-systematiek en de overdrachtsbelasting, die transformatie met functieverandering duurder maken dan herstructurering met behoud van functie (PBL & ASRE, 2013, p. 10). Veel locaties met leegstand zijn bovendien slecht bereikbaar, hebben onvoldoende voorzieningen en vaak is er sprake van complexe eigendomsverhoudingen. Voor nieuwe functies is vaak een bestemmingswijziging nodig, (ingrijpende en kostbare) verbouwingsplannen en medewerking van eigenaren en omgeving. Veel hangt af van maatschappelijke initiatieven, ook voor het oplossen van de leegstand van kantoren. In de praktijk speelt de overheid hierbij een belangrijke rol. Niet alleen om die initiatieven mogelijk te maken of toe te staan, maar ook om ze te stimuleren en te initiëren. De gemeente Amsterdam heeft hiervoor een kantorenloods aangesteld (zie kader 23).

Kader 23. Kantorenloods in Amsterdam

De kantorenloods in Amsterdam moet helpen om de leegstand van kantoren in de stad terug te dringen, met lege kantoren die een tweede leven krijgen als woning, hotelkamer of creatieve broedplaats. De door Amsterdam aangestelde kantorenloods stimuleert en faciliteert vastgoedeigenaren bij het omzetten van hun leegstaande kantoorpanden en 'loodst' partijen die kantoorgebouwen transformeren door de gemeentelijke organisatie, procedures en regelgeving. De kantorenloods noemt drie voorwaarden voor succes. In de eerste plaats moet een eigenaar bereid zijn 50 tot 90% af te waarderen om een sluitende business case mogelijk te maken. De tweede voorwaarde is medewerking van de gemeente. Daarvoor is een omslag nodig. Procedures en werkwijzen

zijn niet langer alleen gericht op 'van-graslandje-tot-nieuwbouw'. Werken met bestaande gebouwen en versnipperd eigendom vraagt om een ander draaiboek. Zoals het proactief versoepelen van bestemmingsplannen en bouw- en regelgeving. Tot slot is het belangrijk vertrouwen te wekken bij de financiers in een goede afloop.

Bron: Buitelaar (2013)

6.2.3 Erfgoedzorg: van beschermd object naar drager voor gebiedstransformatie

Nederland beschikt over een groot areaal aan maatschappelijk waardevol erfgoed. Het gaat daarbij niet alleen om monumenten die van de overheid een formele status hebben gekregen (rijksmonument, gemeentelijk monument), maar ook om karakteristieke gebouwen die door hun uiterlijk of functie een belangrijke betekenis hebben voor burgers. In het afgelopen decennium kwam een grote hoeveelheid erfgoed op de markt: religieus erfgoed (kerken en kloosters), boerderijen, scholen, kantoren en bijzondere objecten (vaak bedrijfsbebouwing gebouwd voor een specifieke functie). Dit aantal neemt alleen maar toe.⁴⁷

Nieuwe functies voor erfgoed

In de praktijk wordt soms terughoudend gereageerd op initiatieven om erfgoed een nieuwe functie te geven. Bisschoppen, bijvoorbeeld, verkiezen sloop boven de vestiging van (volgens hen) niet-passende, niet-waardige functies in religieus erfgoed. Erfgoeddeskundigen waren bovendien lang gericht op het voorkomen van aanpassingen aan monumenten. Ook de omgeving en overheden zijn terughoudend bij initiatieven tot herbestemming uit angst voor overlast. Verder verhinderen regels de vestiging van nieuwe functies. Zo verhindert de ammoniakwetgeving nieuwe woonbestemmingen in leegkomende boerderijen. Inmiddels verschuift de aandacht van erfgoedzorg echter van musealisering naar herbestemming. Steeds vaker realiseert men zich dat aanpassing van een erfgoedobject aan een nieuwe functie noodzakelijk is voor het behoud ervan. Het wegvallen van overheidsmiddelen draagt bij aan dit proces. Ook wordt er anders aangekeken tegen de waardering van cultureel erfgoed. Naast een meer wetenschappelijke archeologische en cultuurhistorische waardering komt er aandacht voor een neoliberale waardering die de marktwaarde centraal stelt en waarin de belevenis prevaleert, een attractieve waardering in het kader van de citymarketing, een emotionele waardering waarin gehechtheid en herkenning belangrijk zijn, en er zijn nog vele andere (Saris, 2013, p. 129). Het zal duidelijk zijn dat een verbreed waardebegrip ook kansen biedt voor de transformatie van erfgoed.

⁴⁷ In 2013 staan zo'n 10.000 monumentale gebouwen leeg. Elke dag komt er één boerderij leeg te staan, elke week komen twee kerken leeg te staan, elke maand één klooster, plus postkantoren, defensie terreinen, 'oude' industrie, scholen, zorginstellingen, musea, et cetera (Strolenberg, 2013).

Janssen (2012) beschrijft in zijn oratie de verhouding tussen ruimtelijke ordening en erfgoedzorg. Erfgoedzorg maakt een interessante ontwikkeling door, zeker sinds het Belvedere-programma 'Behoud door Ontwikkeling' (1999-2009), het stimulerings- en innovatieprogramma voor de inzet van cultuurhistorie bij ruimtelijke transformaties, een initiatief van de Ministeries van OCW, VROM, LNV en VenW. De focus van erfgoedzorg verschuift van een op behoud gerichte conserveringsstrategie van individuele objecten (musealiseren), naar een meer gebiedsgerichte strategie waarbij erfgoed als motor voor herontwikkeling wordt ingezet. Janssen constateert dat erfgoed, ondanks de hoge kosten bij transformatie, ook maatschappelijke baten representeert in de vorm van toegevoegde waarde voor de directe omgeving: erfgoed als symbolisch of cultureel kapitaal dat de aantrekkelijkheid van een gebied versterkt. Erfgoed is ook een sociaal bindmiddel: burgers organiseren zichzelf in de strijd om behoud van hun leef-omgeving. Janssen verwacht dat in tijden van crisis en krimp de ruimtelijke kwaliteit in belangrijke mate afhankelijk zal worden van (collectieve) bottom-up initiatieven.

Janssen & Beunen (2012) stellen dat een ander begrip van waardering nodig is voor een omslag van een beleid gericht op bescherming, restauratie en herstel naar ruimtelijke ordening, hergebruik en ontwikkeling: van het conserveren van erfgoed ('waardestelling') naar waardevermeerdering. De omslag vereist dat "de cultuurhistorische kennis en waardering van experts en burgers bij elkaar zal 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" (Janssen & Beunen, 2012, p. 28-29).

De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) maakt zich grote zorgen over de mogelijkheden om het leegkomende cultureel erfgoed te behouden, al dan niet met herbestemming. Lang niet alle gebouwen hebben een monumentenstatus of een andere vorm van bescherming. Met dertig partijen heeft de RCE daarom een nationale agenda herbestemming opgesteld. Doel is het bevorderen van de praktijk van herbestemmen, delen van kennis en innovaties en het breed agenderen van het thema. Er is ook een Nationaal Programma Herbestemmen met onder meer financiering voor herbestemming (2,4 miljoen euro per jaar), een hypotheekregeling voor erfgoed en een revolverend fonds voor langlopende leningen. Een druppel op de gloeiende plaat, gezien de snel groeiende voorraad aan leegstaand vastgoed.

Door krimp en economische recessie wacht Nederland volgens sommigen de komende jaren een 'tsunami' aan leegstaand erfgoed (Strolenberg, 2013). Er is te weinig programma om alle leegkomende kerken, kloosters, bedrijfsgebouwen, boerderijen en dergelijke mee te vullen. Selectiviteit is geboden. Maar hoe?

De topdown vanuit de overheid en wetenschap gestuurde selectie van erfgoed die in aanmerking komt voor subsidies, lijkt plaats te gaan maken voor een bottom-up benadering gedreven vanuit de potenties die burgers en andere initiatiefnemers zien voor het erfgoed in hun omgeving. De potentie van het erfgoed om burgers en bedrijven te mobiliseren tot behoud en ontwikkeling wordt dan een doorslaggevende factor bij de selectie van objecten en gebieden voor transformatie.

6.2.4 Stedelijke transportsystemen en de transformatie van de stad

Een paragraaf over infrastructuur in een hoofdstuk over transformatie ligt misschien niet direct voor de hand. Toch blijkt uit het verleden en ook in het buitenland dat de aanleg van en onderhoud aan infrastructuur, transportsystemen en stations een belangrijke drager kunnen zijn voor transformatie van de stad. Met de industrialisatie van Nederland zijn veel spoorwegen, kanalen en wegen aangelegd. Veel van die infrastructuur is er nog, inmiddels vaak verbreed en gemoderniseerd (stations). De transportsystemen zelf kunnen ook een transformatie behoeven. Veel havenbekkens, rangeerterreinen, emplacementen, tramremises en bodeterreinen (verzamelterreinen van vrachtrijders) uit de industriestad hebben inmiddels hun oorspronkelijke functie verloren. Dat geldt ook voor veel nutsvoorzieningen zoals waterleidingbedrijven, abattoirs, gasfabrieken en groothandelsmarkten (De Hoog, 2009). Er zijn inmiddels beroemde voorbeelden van transformatie van de oude infrastructuur zelf (High Line New York, ontwerp park Piet Oudolf) en de nieuwe hoge wandelroute in Parijs. In Rotterdam is het project voor de transformatie van de Hofpleinlijn in uitvoering (Hofbogen). In Utrecht krijgt zeer waarschijnlijk de voormalige Oosterspoorbaan een nieuwe bestemming als keten van groen voor fietsers, wandelaars en joggers in combinatie met miniparkjes ('pocket parks'). Oude kanalen en waterwegen worden herontdekt als mogelijke dragers voor de nieuwe aantrekkingskracht van gebieden. Datzelfde geldt voor de oude dijken in Rotterdam.

Naast de transformatie van infrastructuur uit het verleden, is er de transformatie door de aanleg van nieuwe infrastructuur. Er zijn voorbeelden te over van hoe begin vorige eeuw voor de bereikbaarheid van de binnenstad forse ingrepen in het stedelijk weefsel zijn gepleegd die gepaard gingen met sanering en nieuwbouw. Ook tegenwoordig kan de aanleg van (hoogwaardig) stedelijke openbaar vervoer of stations gebruikt worden als prikkel voor transformatie van de omgeving. De verwachting is dat de nieuwe Noord-Zuid-lijn in Amsterdam een impuls geeft aan de buurten in Noord die de lijn aandoet. Een ander voorbeeld is de 'tramlijn 11 zone' in Den Haag die als ontwikkelgebied is opgenomen in de 'Structuurvisie Den Haag 2020'. Doel van de transformatie is woon- werkgebieden beter aan elkaar te koppelen en zo meer samenhang te creëren tussen de vele initiatieven in deze zone. Franse voorbeelden van aanleg van metro- en tramlijnen laten zien dat deze gepaard kunnen gaan met een revitalisering van de straten en buurten die de nieuwe lijn aandoet en die in korte tijd tot aantoonbare kwaliteitsverbetering van de stad hebben geleid (Van der Bijl, 2009).

6.3 Maatschappelijke initiatieven op het gebied van transformatie

Maatschappelijke initiatieven die de stad veranderen zijn van alle tijden. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties (zoals woningbouwcorporaties, zorginstellingen of scholen) ontplooiën, vaak in samenwerking, tal van activiteiten waarmee de stedelijke omgeving transformeert. In dit hoofdstuk kan onmogelijk een compleet overzicht worden gegeven van maatschappelijke initiatieven die bijdragen aan de transformatie van de stedelijke omgeving. Toch wordt gepoogd een kleine tour d’horizon te geven van initiatieven met een indeling in vier thema’s: wonen, werken, erfgoed en tijdelijk gebruik.

6.3.1 Maatschappelijke initiatieven rondom wonen

Om diverse redenen is de productie van de nieuwbouwwoningen sterk teruggelopen. Er wordt steeds minder gesloopt en steeds vaker wordt gekozen voor renovatie. Overheden en corporaties zijn minder goed in staat om tegemoet te komen aan de vraag van burgers naar betaalbare woningruimte. Mede hierdoor nemen particulieren tal van initiatieven ter aanvulling op de activiteiten die overheden en corporaties al ontwikkelen. Hieronder worden een paar belangrijke thema’s beschreven: de vernieuwingen waar de woningcorporatiesector mee experimenteert en het voorbeeld van de klushuizen.

Initiatieven vanuit corporaties: Collectief Particulier Opdrachtgeverschap, samenwerking met andere partijen

De woningcorporatiesector is sterk in beweging en bezig met een heroriëntatie op haar kerntaken. De waarde van het eigen vastgoed komt weer centraal te staan, en er is minder ruimte voor de aanpak van maatschappelijke (wijk)opgaven. Er zijn zo’n vierhonderd corporaties in Nederland en op tal van plaatsen wordt geëxperimenteerd, vaak vanuit kostenoverwegingen, met de transformatie van de eigen voorraad woningen. De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV, nu opgegaan in Platform31) heeft veel van dergelijke initiatieven gestimuleerd.⁴⁸

Woningcorporaties zien zich genooddaakt om in het licht van een terugtrekkende overheid en afnemende financieringsmogelijkheden te experimenteren met samenwerking met andere partijen. Corporaties zoeken daarbij nieuwe partners. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking met de zorgsector. Door de vergrijzing en de-institutionalisering (ouderen wonen langer thuis) is er behoefte aan nieuwe vormen van samenwerking waardoor ouderen langer in hun eigen omgeving kunnen blijven wonen en gebruik kunnen maken van zorgarrangementen op maat.

Woningcorporaties nemen soms ook een rol bij Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO). Bij CPO treedt een groep particulieren collectief op als opdrachtgever voor het bouwen van eigen woningen. Meestal doen ze dit

⁴⁸ Een voorbeeld hiervan is het Skaeve Huse-concept. Een Deense aanpak voor huisvesting van marginalen in de samenleving. De SEV heeft dit concept in Nederland geïntroduceerd.

in de vorm van een vereniging. De vereniging voert overleg met banken, gemeente, architect, aannemer en dergelijke en doet de bouwbegeleiding. Woningcorporaties fungeren bij dergelijke initiatieven nogal eens als achtervang (financiële borgstelling)⁴⁹ en geven advies. Corporaties die grondposities hebben, stellen soms grond beschikbaar aan CPO's. Ook zijn er voorbeelden van gemeenschappelijke koop-huur-projecten waarbij de CPO-kopersgroep opdrachtgever is voor de koopwoningen en de woningcorporatie voor de huurwoningen binnen een complex. Dergelijke constructies worden ook gebruikt bij grotere klushuis-projecten (zie hierna).

Klushuizen

Klushuizen is een concept dat in 2005 is ontwikkeld door de gemeente Rotterdam, adviesbureau Urbannerdam en architectenbureau Hulshof Architecten. Een klushuis is een woning die voor een relatief lage prijs wordt aangeboden (<http://nl.wikipedia.org/wiki/Klushuizen>). De koper van dit pand gaat een verplichting aan om deze binnen een bepaalde tijd op te knappen. De koper moet er bovendien vaak een minimaal aantal jaren blijven wonen nadat de woning is opgeknapt. Verhuren of doorverkopen is in die periode uitgesloten. De woningen bevinden zich vaak in achterstandswijken en de verkoop van deze woningen wordt door de gemeente en/of woningbouwvereniging geregeld.

Het idee achter klushuizen is dat de koper investeert in zijn/haar huis en zo ook investeert in de buurt. De woningen worden individueel of in collectief verband aangeboden. Bij collectieve klushuizen wordt een kopersvereniging opgericht die gezamenlijk voor de cascoverbouwing zorgt. De afbouw van het binnenwerk gebeurt door de individuele kopers. Op deze wijze probeert de woningbouwvereniging en/of gemeente de wijk een nieuwe impuls te geven. Klushuizen zijn te vinden in verschillende steden zoals Rotterdam, Arnhem en Den Haag. In de wijk Spangen van de gemeente Rotterdam was het Wallisblok een project waarbij huizen 'gratis' werden weggegeven. Dit project won in 2006 de Job Dura Prijs. Individuele en collectieve klushuiskopers roepen vaak de hulp in van een procesbegeleider om een weg te vinden door bureaucratie en regelgeving. Met name bij een collectieve aanpak is de rol van de procesbegeleider belangrijk gezien de complexe materie van projectontwikkeling.

Reflectie

Zoals in paragraaf 6.2 al is beschreven, komt er in Nederland veel vastgoed leeg te staan: bedrijfspanden, kantoorpanden, kerken, scholen, ziekenhuizen en ook verouderde woningen. Waar in het verleden werd gekozen voor sloop en nieuwbouw, wordt nu vaker gezocht naar mogelijkheden voor herbestemming en transformatie. Daarbij ligt vanuit financiële overwegingen vaak een woonfunctie

⁴⁹ Veel banken zijn terughoudend bij de financiering van collectieve zelfbouwprojecten, met name als deelnemers voor elkaar garant staan. Volgens Het Parool is in Amsterdam alleen de Triodosbank bereid zelfbouwprojecten te financieren (Het Parool, 2013).

voor de hand. Voor andere functies (winkels, horeca, bedrijven) is de vraag naar vastgoed in de afgelopen jaren flink afgenomen of is het lastig geworden om de financiering voor nieuwe initiatieven rond te krijgen.

Er zijn uiteraard de nodige belemmeringen waar maatschappelijke initiatieven tegen aan kunnen lopen. In de eerste plaats is dat de regelgeving vanuit de overheid. Vaak is een tijdrovende bestemmingsplanwijziging nodig. Los van de kosten en de vaak als ingewikkeld ervaren procedures spelen er voor de initiatiefnemers lastige zaken als weerstanden vanuit de omgeving, of 'specialistische' zaken als te realiseren parkeeroplossingen, verkeersontsluiting en dergelijke. De praktijk laat zien dat initiatiefnemers hier regelmatig deskundigen voor inhuren. Zeker als er sprake is van collectief opdrachtgeverschap. Overheden en corporaties helpen steeds vaker met 'procesversnellers': de instelling van speciale loketten en gebundelde informatie. Op internet zijn voorbeeldprojecten te vinden, sites die helpen bij het vinden van subsidie en van medestanders (zoals crowdbuilding.nl⁵⁰ en herbestemming.nu) en ervaringsdeskundigen die geraadpleegd kunnen worden. Mede door de crisis is er bij architecten ook een omslag te bespeuren: werken aan herbestemming wint geleidelijk aan belang ten opzichte van nieuwbouwarchitectuur.

Regelgeving blijkt regelmatig onterecht een belemmering genoemd te worden. Het is vaak de (ambtelijke) toepassing van regelgeving die belemmerend werkt of die als belemmerend wordt ervaren. Toch zijn er wel degelijk regels die de transformatie naar een woonfunctie beperken. Woningbouw in leegstaande bedrijfspanden (zie de volgende paragraaf) kan bijvoorbeeld bedrijfsactiviteiten in de nabije omgeving beperken. Vanuit milieuoverwegingen kunnen er dus goede redenen zijn om een woonbestemming te weigeren.

Het is lastig om de sleutels tot succes te benoemen voor de transformatie van allerlei vastgoed naar woningen. Vaak zijn het individuen die gepassioneerd raken door een plek of gebouw en die met tomeloze inzet en veel tijd hun project blijven najagen. Een welwillende houding van de lokale politiek helpt daarbij. Een belangrijke belemmering voor herbestemming is vaak de terughoudendheid van de eigenaar. Het afwaarderen van een (kantoor)pand is voor veel eigenaren en beleggers een lastige keuze. Platform31 heeft een aantal casestudies uitgevoerd van kantoren die werden getransformeerd tot studentenwoningen (Van Giezen, 2013). Hier worden het afboeken van panden en de opstelling van de gemeente als belangrijke succesfactoren genoemd. Ook blijkt uit de voorbeelden dat er veel programma (veel vierkante meter) nodig is om de businesscases sluitend te krijgen.

⁵⁰ Onder het motto 'Leegstand is nog nooit zo leuk geweest!' hebben Blauwhoed en Space&Matter de handen ineengeslagen voor de ontwikkeling van Crowdbuilding.nl. Ze zien de kantorenleegstand als kans voor cocreatie. Met Crowdbuilding.nl brengen ze gebouw eigenaren, architecten en mensen met een woonwens samen, zodat kansrijke ideeën voor wonen in getransformeerde kantoorpanden ook echt gerealiseerd kunnen worden (Blauwhoed, 2013).

6.3.2 Maatschappelijke initiatieven rondom werken

Transformatie van kantoorgebouwen naar wonen

Zoals eerder in dit hoofdstuk vermeld, staan veel bedrijfsgebouwen en kantoren langdurig leeg. Een groot deel daarvan zal nooit meer een kantoorfunctie krijgen, doordat de locatie of de kwaliteit niet meer aansluit op de vraag. Zodra een eigenaar bereid is zijn vastgoed af te waarderen, ontstaan er mogelijkheden voor hergebruik met commercieel minder rendabele functies. Kantoren die goed gesitueerd zijn in het stedelijk weefsel (dus niet op een geïsoleerde snelweg-locatie) worden dan aantrekkelijk voor transformatie naar een woonfunctie. Op dit moment zijn er nogal wat initiatieven waarbij kantoren worden omgebouwd naar studentenhuisvesting, maar ook naar algemene huisvesting komt voor (zie kader 24) of naar huisvesting voor andere doelgroepen zoals kunstenaars en starters. Diverse partijen kunnen initiatiefnemer zijn. In de eerste plaats uiteraard de eigenaar van het kantoor zelf, maar ook woningcorporaties, marktpartijen of een stichting voor studentenhuisvesting kunnen de eerste stap zetten tot transformatie.

Kader 24. Voorbeelden van transformatie van kantoren naar (studenten) huisvesting

Transformatie Tetterode-kantoor tot studentenhuisvesting, Amsterdam

Het Tetterodegebouw aan de Willem de Zwijgerlaan in stadsdeel West wordt omgebouwd naar 91 appartementen voor studenten. De transformatie wordt uitgevoerd door eigenaar AFIMA, de financieringsmaatschappij van Dirk van den Broek. De supermarktketen was oorspronkelijk van plan een grote supermarkt in het pand te bouwen, maar dat paste niet in het beleid van het stadsdeel. Het nabijgelegen Bos en Lommerplein is eerder aangewezen tot kernwinkelgebied.

AFIMA kocht het complex in 2011 aan. Toen duidelijk werd dat de vestiging van een supermarkt niet tot de mogelijkheden behoorde, heeft Van den Broek volgens projectleider Ries Breek zich coöperatief opgesteld om een andere bestemming te vinden. Het kantoorgebouw wordt nu omgebouwd tot studentenhuisvesting. In de bijbehorende twee grote hallen moet grootschalige detailhandel komen. “Dus niet voor de dagelijkse boodschappen”, aldus Breek. Er is ruime parkeergelegenheid onder het gebouw.

Bron: Nul20 (2013)

Transformatie Achmeakantoor naar huurwoningen, Amsterdam

In Amsterdam-West aan de Molenwerf heeft Syntrus Achmea groen licht gekregen voor de ombouw van het voormalige Achmeakantoor naar 160 huurwoningen. Het gaat om woningen in het prijssegment tussen de

€ 900 en € 1.100 huur per maand. Het stadsdeel heeft maximaal gebruik gemaakt van de ruimte die de regels biedt, om de vergunningen zo snel mogelijk rond te krijgen. Het is de eerste woningbouw aan deze rand van Westpoort, langs het water tegenover de Haarlemmerweg. Portefeuillehouder Wonen, Godfried Lambriex, is blij met beide transformatieprojecten: "Door kantoren om te bouwen naar woningen snijdt het mes aan twee kanten: de leegstand neemt af, en er komen woningen bij. Bovendien sluiten deze woningen goed aan bij onze woonvisie: in stadsdeel West is er veel behoefte aan huurwoningen in het middensegment en aan studentenwoningen." Bron: Benraad et al. (2012)

Transformatie van kantoorpanden naar bedrijfsverzamelgebouwen

Behalve de transformatie van leegstaande kantoorpanden naar een woonfunctie, kan ook gekozen worden voor een nieuwe werkfunctie. Vaak gaat het dan om grootschalige huisvesting van één bedrijf die ingewisseld wordt voor huisvesting van meerdere bedrijfjes, vaak van startende ondernemingen, bijvoorbeeld in bedrijfsverzamelgebouwen. Deze ontstaan vaak in voormalige kantoren, scholen, kazernes of industriële complexen. Het gaat hier meestal om particuliere initiatieven, soms is een gebouw in eigendom van een gemeente. Soms wordt een vereniging opgericht voor beheer, onderhoud en gemeenschappelijke voorzieningen. De eigenaar biedt huisvesting en faciliteiten aan wie maar wil, maar soms ook wordt gezocht naar bedrijven die wat voor elkaar kunnen betekenen (kruisbestuiving). Door het delen van faciliteiten (zoals kantine, vergaderzaal, beveiliging, kopieerapparaat), blijven de kosten laag. Regelmatig wordt huisvesting aangeboden aan een specifieke sector (zoals media, kunst, ICT) opdat bedrijven kunnen profiteren van elkaars expertise. Dergelijke uitwisseling stimuleert innovatie. Vaak hebben bedrijfsverzamelgebouwen een broedplaatsfunctie (zie voorbeelden in kader 25).

Kader 25. Voorbeelden van transformatie van kantoren naar bedrijfsverzamelgebouwen

De Rode Olifant (Den Haag): van Essokantoor naar broedplaats met werkplekken op maat

De Rode Olifant is gebouwd voor The American Petroleum Company (1921-1924), en later in gebruik genomen door Esso. In 2009 vertrok de laatste gebruiker (advocatenkantoor De Brauw Blackstone Westbroek) naar een nieuw kantoor aan de Zuid-as in Amsterdam. Sindsdien stond het opvallende rode bakstenen gebouw aan het eind van de Utrechtse Baan leeg. In 2012 is De Rode Olifant verbouwd voor Spaces, een bedrijf dat kantoorruimte verhuurd aan (kleine) bedrijven. Ondernemers kunnen lid worden van Spaces en van 8.00 tot 18.00 uur van de voorzieningen in het gebouw gebruikmaken

of er kantoorruimte of vergaderruimte huren. In het concept van Spaces staat de begane grond met horecavoorziening centraal. Spaces heeft bij de renovatie veel historische elementen in oorspronkelijke staat teruggebracht.

Bron: www.spaces.nl

Strijp R Eindhoven en Piet Hein Eek

Met het vertrek van Philips en aanverwante bedrijven uit het centrum van Eindhoven zijn de nodige terreinen en gebouwen vrijgekomen. Strijp S is een van die terreinen, bekend vanwege de succesvolle vestiging van designgerelateerde broedplaatsen. Op het aanpalende terrein Strijp R zijn twee karakteristieke fabriekshallen en een portiersloge blijven staan. In de fabriekshallen heeft Piet Hein Eek zijn meubelwerkplaatsen, atelier, winkel, restaurant en spin-off bedrijven gevestigd. Eek werkt samen met gebiedsontwikkelaar Amvest, die inziet dat herbestemming van de oude fabriek meer doet dan alleen het behoud van oude gebouwen: het trekt mensen naar een gebied waar ze voorheen niet kwamen. Oorspronkelijk was het terrein veel meer gesloten. De glazen sheddaken waren dicht, er zaten extra vloeren in. Eek maakte oude beeldbuisproductiehallen open en transparant, voornamelijk met alle standaard systeemglaswanden van Philips die hij in Eindhoven kon vinden. Amvest ontwikkelt op het terrein zo'n 500 huur- en koopwoningen. In de oude portiersloge komt een kinderdagverblijf.

Bronnen: www.strijpr.nl, www.amvest.nl en www.pietheineek.nl

Van kantoor naar hotel

Met name in Amsterdam zijn er nogal wat initiatieven ontwikkeld om hotels in kantoren te vestigen. De hoeveelheid hotelkamers die een stad kan absorberen is echter eindig. Bovendien krijgen hotels steeds meer te maken met concurrentie van particulieren die hun huis verhuren, bijvoorbeeld via populaire websites als www.airbnb.com.

Een voorbeeld van transformatie van leeg kantoor naar hotel is te vinden in Sloterdijk (Amsterdam), waar het voormalige hoofdkantoor van de KPN wordt verbouwd tot Hotel Park Inn by Radisson Amsterdam. Het ongeveer 28.000 vierkante meter grote gebouw wordt door de hotelketen Radisson getransformeerd tot een hotel met 478 kamers en 4.000 vierkante meter conferentieruimte met een aparte danszaal, restaurants, een lobbybar en een gym. De gemeente is blij met het initiatief, omdat het gebied er een stuk levendiger door kan worden. Naar verwachting krijgt het grootste leegstaande kantoorgebouw van Amsterdam hiermee in 2014 een nieuwe bestemming (Pots, 2012).

Reflectie

In feite zijn er niet veel verschillen tussen de ervaringen met de transformatie van bedrijfspanden/kantoren naar woningen of naar een nieuwe bedrijfsfunctie.

Een voordeel van een nieuwe werkfunctie in een voormalig werkpand is vaak wel dat er vanuit het bestemmingsplan minder obstakels zijn voor een nieuwe functie. Vanuit de ruimtelijke ordening en stedenbouwkundige structuur van een stad is transformatie naar een werkgerelateerde functie vaak gunstiger dan naar een woonbestemming, omdat de omgeving van een voormalig werkpand al op een dergelijke bestemming is toegerust.

In het verleden is veel geageerd tegen het gemak waarmee bedrijven oud vastgoed inwisselden voor nieuw, zonder dat nieuw gebruik voor de achtergelaten gebouwen was geregeld. Naar analogie van de verwijderingsbijdrage die burgers betalen bij de aanschaf van nieuwe apparatuur zou een instrument ontwikkeld kunnen worden dat de 'slash and burn'-mentaliteit van bedrijven aan banden legt. Nieuw vastgoed mag dan pas worden ontwikkeld als herbestemming van het te verlaten vastgoed is geregeld. Door de huidige economische crisis lijkt een dergelijk instrument voorlopig politiek niet bespreekbaar.

6.3.3 Maatschappelijke initiatieven rondom cultureel erfgoed

"Alleen door een inniger vervlechting van de erfgoedsector met maatschappelijk initiatief kan erfgoed zinvol worden betrokken bij de zo noodzakelijke herprogrammering van de stad," zo stellen Janssen en Beunen (2012, p. 26). In de praktijk blijkt de band tussen burgers en de erfgoedsector al die kant uit te gaan. Particulieren maken zich sterk voor het behoud van erfgoed in de eigen omgeving en zoeken daarbij steun van professionals.

In de voorgaande paragraaf zijn met de werkplaats van Piet Hein Eek op Strijp R en de Rode Olifant in De Haag al twee voorbeelden gegeven van initiatieven van transformatie van cultureel erfgoed. Er zijn inmiddels veel succesvolle en minder succesvolle voorbeelden van de transformatie van erfgoed op initiatief van burgers of bedrijven. Vaak blijkt de gedrevenheid van een enkeling een factor van belang, maar ook de overheid speelt een belangrijke rol, met subsidies, voor bestemmingsplanwijziging en door toepassing van regelgeving. Ook kan de overheid pogingen doen om maatschappelijke initiatieven te laten ontstaan. Een voorbeeld hiervan is de oproep van de gemeente Gennep voor een nieuwe bestemming voor het historische stadhuis (zie kader 26).

Kader 26. Gennep zoekt stadhuisgenoten

De gemeente zoekt een nieuwe bestemming voor het zeventiende-eeuwse stadhuis van Gennep. Het streven is een functie die het monument beter toegankelijk maakt en tegelijkertijd de dynamiek in de historische kern vergroot. De gemeente riep stichtingen, verenigingen en ondernemers op om een goed idee in te dienen, waarna een commissie zich buigt over de ingediende voorstellen.

Bron: Gemeente Gennep (2013)

Diverse overheden faciliteren de transformatie van erfgoed. Voorbeelden hiervan zijn de provincie Overijssel en het Oversticht die een website onderhoudt met inspirerende voorbeelden van hergebruik van religieus erfgoed, compleet met een wegwijzer voor subsidies en dergelijke (www.herbestemdekerkeninoverijssel.nl). De provincie Noord-Brabant heeft met de Erfgoedfabriek een langlopend investeringsprogramma om grote erfgoedcomplexen nieuw leven in te blazen. Het gaat om leegstaande kloosters, kastelen, landgoederen, fabrieken, forten en kazernes. De provincie heeft een inspiratieboek uitgebracht om particulieren te stimuleren nieuwe functies te vinden voor de vele (vaak zeer grote) erfgoedcomplexen die leegstaan of die op korte termijn leeg komen te staan (Provincie Noord-Brabant, 2013).

Reflectie

Er lijkt sprake te zijn van een soort slingerbeweging in erfgoedzorg. Het is ontstaan uit initiatieven van particulieren die zich verenigden in erfgoedkringen, historische kringen en verenigingen tot behoud van erfgoed. Geleidelijk is erfgoedzorg een taak van de overheid geworden. Door de huidige crisis worden overheidstaken kritisch tegen het licht gehouden en wordt erfgoedzorg als een luxe bestempeld. Provincies (zoals Noord-Holland) en steeds meer gemeenten stoppen met erfgoedbeleid, of bezuinigen daar flink op. Opnieuw wordt erfgoedzorg daardoor een zaak van particulier initiatief. Voor een deel is dit wellicht een correctie op een doorgeschoten overheid. Maar in het licht van de grote behoefte aan herbestemming en transformatie en van de problemen die initiatiefnemers ondervinden bij de financiering ervan is het een zorgelijke ontwikkeling. De opgave is te omvangrijk voor een aanpak met alleen private initiatieven. Het risico ontstaat dat slechts een beperkte selectie van cultuurhistorisch waardevolle panden wordt behouden. Alleen 'publiekslievelingen' met een hoge zichtbaarheids- of aaibaarheidsfactor krijgen aandacht. Wederopbouwarchitectuur bijvoorbeeld, gaat vaak verloren omdat het vaak niet door particulieren (en ook niet door de markt of de overheid) op waarde wordt geschat (Lamslag, 2013). Veel gemeenten staan bovendien voor lastige keuzes. Enerzijds willen ze bouwen op reeds aangekochte uitleglocaties, waar nu grote verliezen worden geleden op reeds verworven gronden. Anderzijds worden ze gevraagd om mee te werken (met ter beschikking stelling van programma voor bijvoorbeeld woningbouw, financiering, bestemmingswijziging) aan (soms grootschalige) herbestemmingen en transformaties in bestaand stedelijk gebied.

6.3.4 Maatschappelijke initiatieven rondom tijdelijkheid

Mede door de vastgoedcrisis zijn veel gebiedsontwikkelingen stilgevallen. Bouwlocaties liggen braak, gebouwen staan leeg. Hun beoogde functie is vervallen of uitgesteld in afwachting van betere tijden. Braakliggende terreinen en leegstand leidt in de praktijk al snel tot verloedering, dus het is niet opmerkelijk dat er initiatieven komen die grond en/of opstallen tijdelijk in gebruik willen nemen. Schutten typeert tijdelijk gebruik als een vorm van 'ontwikkeland

beheer' (Schutten, 2012). Initiatieven van burgers en maatschappelijke organisaties spelen bij tijdelijk gebruik een grote rol. Het vraagt een flexibele opstelling van eigenaren en van overheden onder meer voor het toekennen van tijdelijke bestemmingen. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven van tijdelijk gebruik van braakliggende gronden en leegstaand vastgoed.

Tijdelijke initiatieven op braakliggende terreinen

Voorbeelden van maatschappelijke initiatieven op leegstaande terreinen zijn onder meer stadslandbouw (IJburg), moestuinen (in de afgelopen drie jaar zijn er in Amsterdam zeventig nieuwe moestuinen bijgekomen, veelal op braakliggende gronden, Haijtema, 2013), recreatie (speeltuinen, crossterreintjes, en degelijke), tijdelijke natuur, kunstenaarsnederzettingen (De Kort, 2009), energiewinning (mobiele zonnepanelen, kweek van biomassa), buurttuinen (zoals in Zaltbommel) of ontmoetingsplekken (zoals een tijdelijk plein, Schalkstad in Haarlem). Platform31 heeft in het onderzoeksproject 'Burgers maken hun buurt' informatie verzameld over dergelijke maatschappelijke initiatieven en geeft aanbevelingen aan betrokken actoren (Denters et al., 2013).

Ook overheden spelen in op de ontwikkeling van tijdelijke bestemmingen (zie voorbeeld in kader 27). Ook is er het project 'tijdelijk anders bestemmen' van Rijkswaterstaat, Deltares en het Innovatienetwerk. "Centraal staat het flexibel omgaan met tijd en ruimte. Tijdelijk Anders Bestemmen is uitermate geschikt voor gebieden met veranderende functies, hoge dynamiek, klimaatadaptatie en gebieden in transitie. Bij tijdelijk bestemmen krijgt een gebied een nuttige functie, maar blijft het op langere termijn beschikbaar voor toekomstige – vaak nog onzekere – functies. Tijdelijk Anders Bestemmen introduceert flexibiliteit die nodig is voor duurzame inrichting en duurzaam ruimtegebruik in Nederland" (www.tijdelijkandersbestemmen.nl).

Het interessante verschijnsel doet zich voor dat veel tijdelijke invullingen aanvankelijk met enthousiasme begroet worden: het werkt, want het trekt publiek. Als er na verloop van tijd een plan moet komen voor de definitieve inrichting van de plek, wordt de ervaring van dat tijdelijk gebruik soms volledig genegeerd (zie ook Oswalt et al., 2013). Dat is een gemiste kans.

Kader 27. Voorbeeld tijdelijke bestemmingen Waalsprong, Nijmegen

Nu in Nijmegen-Noord als gevolg van de economische crisis fors minder woningen gebouwd gaan worden dan aanvankelijk gedacht, zijn er zes locaties in de Waalsprong in beeld voor een alternatieve invulling. Grond in Lent en Oosterhout waarop de eerstkomende jaren nog niet gebouwd zal worden, zou een andere, tijdelijke bestemming moeten krijgen. Bij 'tijdelijk' moet gedacht worden aan een periode van vijf tot tien jaar. Een samenwerkingsverband tussen de gemeente en een paar grote Nederlandse bouwondernemingen

(de Grondexploitatie maatschappij (GEM) Waalsprong) is nu op zoek naar een tijdelijke bestemming. De zes locaties zijn Zuiderveld (toekomstige wijk ten noorden van de Keizer Hendrik VI-singel, ruimte geschikt voor evenementen), de Kas in de Vossenpels (ontwikkeling Plantjevlag), Broodkorf (bij het Citadellecollege en de brandweerkazerne, plek voor een kunstenaarskolonie), de Historische Tuin in de Woenderskamp (uitbreidingsmogelijkheden van de tuin), het strand bij Veur-Lent (mogelijk tijdelijke horeca) en de tijdelijke moestuinen bij de Vossenpels.

Bron: De Gelderlander (2013)

Tijdelijke initiatieven in leegstaand vastgoed

Er zijn eindeloos veel voorbeelden van maatschappelijke initiatieven voor leegstaand vastgoed, zoals tijdelijke ateliers (De Vasim Nijmegen), pop-up-restaurants (restaurants die ergens voor korte duur neerstrijken en die gebruikmaken van social media voor ruchtbaarheid), tijdelijke verhuur (goedkoop wonen in flats waarvan de sloop is uitgesteld, zoals in Kanaleneiland in Utrecht) en antikraak-wonen.

Een nadeel van tijdelijke bewoning is dat het kan gebeuren dat de tijdelijke bewoners zich weinig aantrekken van de omliggende wijk en dat kan ten koste gaan van de sociale cohesie. Tijdelijk wonen staat haaks op de gedachte 'wonen is wortelen, meedoen en verantwoordelijkheid nemen'. De uitdaging is dan ook om tijdelijke bewoners te betrekken bij hun wijk. In temp.mo.mo (Quist et al., 2012) zijn diverse initiatieven verzameld van tijdelijk gebruik van moderne monumenten. Wat opvalt, is dat het scala aan activiteiten in Nederland tot op heden redelijk beperkt is: creatieve industrie, uitgaansgelegenheden, tijdelijke bewoning, evenementen en manifestaties. Er zou een breder potentieel aan gebruikers kunnen worden aangeboord, zo is de suggestie van Quist et al. (2012).

Reflectie

Leegstaand vastgoed en braakliggende terreinen staan symbool voor het wachten op betere tijden. Maar wat als betere tijden niet komen? Of voorlopig niet komen? Eigenaren kunnen zeer terughoudend zijn met het toestaan van tijdelijk gebruik van hun opstallen, terug te voeren op de angst dat tijdelijk gebruik, permanent gebruik kan worden. Door een minimale bezetting (leegstandbeheer) wordt getracht illegaal gebruik tegen te gaan. Geleidelijk groeit echter het inzicht dat tijdelijkheid ook een positieve ontwikkelstrategie kan zijn, om de omgeving en potentiële gebruikers enthousiast te maken voor (her)ontwikkeling, en als instrument voor 'placemaking' (het – in interactie met de lokale gemeenschap – ontwerpen van en vormgeven aan betekenisvolle ontmoetingsplekken in de openbare ruimte).

Ook hier zijn er institutionele belemmeringen voor tijdelijk gebruik. Contracten met financiers beperken vaak de mogelijkheden voor (onder)huur of ander gebruik. Eigenaren willen hun vastgoed niet afwaarderen en blijven liever hopen op een nieuwe huurder/gebruiker, dan mee te gaan met initiatieven voor tijdelijk gebruik. De tijdelijke bouwvergunning uit de Wet ruimtelijke ordening is nu vijf jaar geldig (met de Crisis- en herstellwet is deze termijn opgerekt naar tien jaar). De bestemmingsplansystematiek is nog te veel gericht op een eindbeeld dat in tien jaar gerealiseerd moet worden (onder meer met een verplichte exploitatie-paragraaf). Belangrijker echter is dat de 'gevestigde orde' nog onvoldoende open lijkt te staan voor initiatieven van tijdelijk gebruik uit de samenleving (Quist et al., 2012).

Tijdelijk gebruik heeft een aantal voordelen: het kan dienen als motor om een gebouw of gebied nieuw leven in te blazen en bekendheid te geven. Deze 'tussen-tijd' kan gebruikt worden om onderzoek te doen naar de geschiedenis van het gebouw en naar mogelijkheden tot herbestemming. Er kan worden uitgetest welke functies kansrijk zijn en in het gebied passen. Wel moet worden voorkomen dat tijdens het tijdelijk gebruik door bijvoorbeeld ondeskundigheid onomkeerbare wijzigingen aan het gebouw worden aangebracht die op termijn niet duurzaam of zelfs nadelig zijn (Quist et al., 2012, p. 31).

Tijdelijk gebruik is nog geen gemeengoed. Het zijn vooral vertegenwoordigers van de creatieve voorhoede die met creatieve en inspirerende ideeën komen. Soms op uitnodiging van de overheid. Banken en beleggers hebben nog niet veel van zich laten horen over dit thema.

6.4 Tot besluit

Transformatie is van alle tijden. De stad en de stedelijke omgeving worden voortdurend aangepast aan de eisen van de tijd en de veranderende wensen van de gebruikers. Maar op dit moment verkeert Nederland door de economische en financiële crisis in een lastige fase. Volgens sommigen is er sprake van een great reset (Florida, 2010), er zou sprake zijn van een paradigmaverschuiving, oude tijden komen niet meer terug. De tijd van grootschalige ontwikkelingen op uitleglocaties, maar ook grootschalige transformatie van binnenstedelijke gebieden, lijkt daarmee voorgoed voorbij. Vanaf nu, zo is de gedachte, gaat het om kleinschaliger ingrepen op basis van bottom-up processen en voortkomend uit maatschappelijke initiatieven. Tuinieren dus, in de woorden van voormalig projectontwikkelaar Rudy Stroink, met een meer organische aanpak van zorgvuldig onderhoud en beheer en slechts op een enkele plek een kleinschalige vernieuwing. Dit biedt kansen. Nu de noodzaak om snel te groeien wegvalt, komt er tijd en rust voor de ontwikkeling van nieuwe concepten, bottom-up plannen, contact met de burger, ruimtelijke kwaliteit, waardering van het bestaande en oog voor detail.

De omstandigheden voor stedelijke transformaties zijn niet gunstig. Overheden bezuinigen en hebben vaak nog (verliesgevende) gronden op uitleglocaties. Woningcorporaties worden aan banden gelegd en hebben minder ontwikkelkracht. Bij ontwikkelaars heeft een massale shake-out plaatsgevonden. Financiering is lastig te krijgen, banken mijden risico's zo veel mogelijk. Het is dus niet verwonderlijk dat alle ogen gericht zijn op initiatieven van (georganiseerde) burgers.

Met het deels wegvallen van programma, de grote leegstand van vastgoed en de grote hoeveelheid braakliggend grond wordt langzaamaan duidelijk dat er in veel steden mogelijk nooit voldoende programma zal zijn om de leegstaande gebouwen en braakliggende gronden te vullen. Dit betekent dat er gekozen moet gaan worden. Braakliggende gronden en leegstaande gebouwen zullen moeten worden afgewaardeerd. Planologie moet vanaf nu in het teken staan van het leren zoeken naar plekken en initiatieven met potentie, zoeken naar gebieden die in de ogen van de betrokkenen nog toekomst hebben, waar partijen nog in durven te investeren. Selectiviteit en zorgvuldigheid kenmerken in de toekomst de samenwerking tussen betrokken partijen. De rol van de overheid daarbij is anders en kleiner, met meer ruimte voor initiatieven van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zij bepalen vooral welke plekken in de toekomst nog potentie hebben, en welke niet.

Door de veranderende verhoudingen tussen partijen, veranderen ook de verschijningsvorm en organisatie van transformatie (zie kader 28). Er is sprake van een andere opstelling van partijen, in een andere rolverdeling en samenwerking. De traditionele ontwikkelalliantie tussen overheid en markt maakt plaats voor nieuwe vormen van samenwerking rondom kleinschalige initiatieven. De overheid heeft veel minder geld beschikbaar en neemt noodgedwongen een meer uitnodigende of afwachtende houding aan. Initiatieven worden uitgelokt met prijsvragen, de organisatie van kennislabs, of het (tijdelijk) aanpassen van regelgeving. Waar dat kan, laat de overheid los en nodigt de samenleving uit om te komen met kansrijke propositities. Dat zijn initiatieven en voorstellen van alle partijen die iets willen met een gebied (Heijkers et al., 2012, p. 3). De grote projectontwikkelaars die hun rendement halen uit seriebouw en massa zijn niet meer in staat grote ontwikkelingen te financieren, en worden minder belangrijk. Kleine ontwikkelaars, lokale ondernemers, corporaties en particulieren worden belangrijker. Grootschalige sloop en vervanging maken plaats voor selectiviteit, hergebruik en kleinschalige projecten. Ook tijdelijk gebruik wordt bewust ingezet.

Overigens zou het te eenvoudig zijn om maatschappelijke initiatieven geheel los te zien van de overheid. Regelmatig worden initiatieven immers uitgenodigd door de overheid, bijvoorbeeld in de vorm van een prijsvraag. Bovendien laten de vele, vaak kleinschalige, maatschappelijke initiatieven op het gebied van transformatie onverlet dat zich in de toekomst nog steeds grootschalige opgaven zullen voordoen.

Veel Nederlandse steden staan nog voor de opgave om verouderde bedrijven-terreinen, spoorwegemplacements, havengebieden en dergelijke aan te pakken. Ze zijn vaak slecht ontsloten (gelegen aan de ‘achterkant van het station’) en ook bij een stapsgewijze aanpak zijn grote voorinvesteringen in ontsluiting, openbaar vervoer en andere voorzieningen onvermijdelijk.

De nieuwe verhoudingen roepen ook vragen op, bijvoorbeeld over het onderscheid tussen een burger en een marktpartij. Zijn werkzoekende architecten met fraaie plannen en ideeën voor hun directe woonomgeving burger of marktpartij? Wanneer wordt een burger die een lege school opkoopt, verbouwt en weer verhuurt een marktpartij?

Kader 28. Ontwikkelen voor en na 2008

Ontwikkelen vóór 2008	Ontwikkelen na 2008
Uitgetekende visie	Hoofdpijnvissie; flexibele invulling
Top down-planning	Adaptief; aangroeiend
Grootschalig ontwikkelen	Kleinschalig entrepreneurship
Snel en veel geld	Langzame waardecreatie
Complex; gestapelde belangen	Overzichtelijkheid behouden
Aanbodgestuurd	Vraag ontwikkelend/volgend
Voraf bepaalde publiek-private samenwerking	Coalitiezoekende samenwerking
Overheid als ontwikkelaar	Overheid als facilitator
Denken vanuit groei	Zoeken naar mogelijkheden
Vooral (sloop)/nieuwbouw	Meer hergebruik
Standaard ontwikkeling	Vakmanschap en maatwerk

Bron: Strolenberg (2013)



VIERDE OPGAVE: OPENBARE RUIMTE EN PUBLIEK DOMEIN

7

7.1 Inleiding: het belang van openbare ruimte en publiek domein voor de stad

Het is een oude metafoor voor de stedelijk ruimte, maar nog altijd de meest sprekende: de stad als een theater waarin stedelingen en bezoekers tegelijk toeschouwer en acteur zijn. De publieke ruimte van de stad is waar alles en iedereen samenkomt en waarin de stad zich presenteert en manifesteert zoals hij is, zoals hij was en zoals hij wil worden; aan nieuwkomers en bezoekers, maar vooral ook aan de eigen bewoners. De ontwikkelingen en veranderingen die in de voorafgaande hoofdstukken zijn onderzocht, worden hier zichtbaar en onderdeel van de dagelijkse ervaring van bewoners. Gebouwen die worden gebouwd of vernieuwd of die leeg staan, winkelstraten die opbloeien of in verval raken, vertrouwde voorzieningen die verdwijnen en andere die onverwacht hun plaats innemen: ze vormen het wisselende decor van het stedelijk leven.

De publieke ruimte van de stad is ruimte van ontmoeten en vermijden, uitwisselen en negeren, verbinden en scheiden, vertrouwdheid en wantrouwen. Mensen geven vorm aan de publieke ruimte, waarbij zich steeds nieuwe 'publieken' vormen, groepen gelijkgestemden of belanghebbenden, die plaatsen voor ontmoeting en uitwisseling genereren. De groep geeft vorm aan de plek. Maar ook: de plek geeft vorm aan de groep, als voor zichzelf en voor anderen herkenbaar publiek. Voor het goed functioneren van de samenleving is de publieke ruimte essentieel. De publieke ruimte maakt problemen zichtbaar, maar schept tegelijk het laboratorium waarin en de fora waarop oplossingen worden gegenereerd.

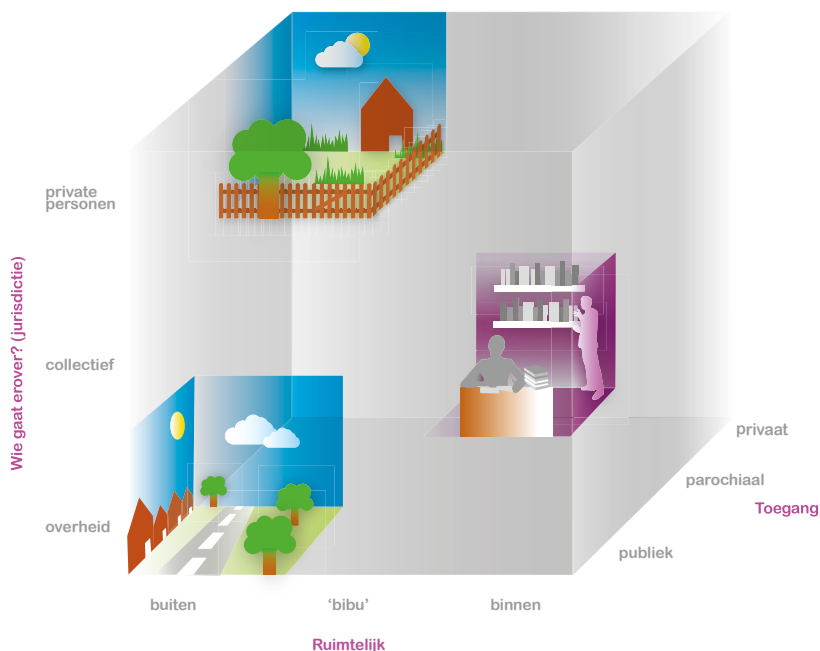
In dit hoofdstuk worden belangrijke deelopgaven van de publieke ruimte (paragraaf 7.2) en maatschappelijke initiatieven op dit gebied (paragraaf 7.3) besproken. Daarbij is bewust gekozen voor de term 'publieke ruimte' en niet alleen voor 'openbare ruimte'. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan het feit dat het gaat om ruimte voor het publiek, om ruimte met een publieke functie.

Publieke ruimte is meer dan openbare ruimte die in handen van de gemeente is en die door de gemeente beheerd wordt. Het gaat ook om ruimte die bijvoorbeeld publiek toegankelijk is maar tegelijkertijd in private handen, zoals een overdekt winkelcentrum of een station. Of ruimte die beheerd wordt door bewonerscollectieven. Tegenwoordig komen er steeds meer van deze tussenvormen van

publieke ruimte bij. Er is niet alleen onderscheid te maken in ruimten waar overheid of private personen over gaan (of daartussen in: collectieven), maar ook in ruimten die wel of niet publiek toegankelijk zijn, en in buitenruimte en binnenruimte. Het resultaat van dit onderscheid is een driedimensionale matrix (zie figuur 2).

De publieke ruimte wordt in het figuur ingedeeld met drie assen. Er is een as 'Ruimtelijk' (binnen, buiten, of tussenvormen zoals overdekte ruimte) en een as 'Toegang' (publiek, privaat of parochiaal). Een derde as duidt aan 'wie erover gaat' ('jurisdictie': overheid, private personen of collectief). Daarbij gaat het niet zozeer om het eigendom, maar om de zeggenschap over die ruimte. Openbare ruimte zoals een straat is in handen van de gemeente, en diezelfde gemeente heeft ook de jurisdictie over die straat (met beheer, en regels via de Algemene Plaatselijke Verordening). Bij een landgoed dat in private handen is, kan toch besloten worden om het landgoed onder zeggenschap en beheer van een natuurorganisatie te brengen. Waar het om gaat is dat het figuur duidelijk maakt dat publieke ruimte tegenwoordig veel verschillende institutionele vormen kan aannemen (zie ook VROM-raad, 2009c). In de matrix zijn drie voorbeelden opgenomen: van een straat (buiten, de overheid gaat erover, publiek toegankelijk), een leeszaal (binnen, een collectief kan erover gaan, publiek toegankelijk) tot een tuin (buiten, private personen gaan erover, private toegang).

Figuur 2: Vormen van publieke ruimte



7.2 Deelopgaven publieke ruimte

7.2.1 Publieke ruimte als uitwisselingsruimte

Voor een stad die ook in de toekomst vitaal en veerkrachtig wil blijven, vormt de publieke ruimte met zijn ontmoetingsfunctie een belangrijke voorwaarde. Publieke ruimte is de plaats waar culturele uitwisseling plaatsvindt, van confrontaties van ideeën en opvattingen tussen verschillende maatschappelijke groepen (Hajer & Reijndorp, 2001). Hoe dat werkt, is aan het veranderen. Enkele decennia geleden waren er nog sociaal relatief homogene buurten, waar mensen woonden onder gelijkgestemden, klasse- of geloofsgenoten en men anderen tegenkwam in de publieke ruimte van de stad of het dorp. Tegenwoordig zijn wijken in sociaal-cultureel opzicht vaak divers. Daar wonen mensen met een veel kleinere groep gelijkgestemden te midden van een groeiende diversiteit aan andere groepen. Gelijkgestemden treffen ze vooral in het publieke domein van de stad. Met andere woorden, waar ontmoetingen met gelijkgestemden voorheen vooral plaatsvonden in de grotendeels sociale homogeniteit van de buurt of wijk, is dat nu vervangen door ontmoetingen met gelijkgestemden in het publieke domein van de stad.

Dit publieke domein raakt daarbij steeds meer opgedeeld in zogenoemde parochiale ruimten, dat wil zeggen ruimten waar een bepaalde groep haar stempel op drukt (Hajer & Reijndorp, 2001). De groepen van gelijkgestemden zoeken – en organiseren – plekken van contact en uitwisseling: cafés, restaurants, galeries, bepaalde winkels, theaters en debatcentra. Daarbij kent elke groep zijn eigen voorzieningen en ontmoetingsplekken die voor hen kenmerkend zijn: voor de ene de Bijenkorf en het trendy café, voor een andere de markt en de moskee. Kortom, iedere stadsbewoner stelt uit het grote aanbod een ‘eigen’ stad samen. Daarmee verbindt men zich met en onderscheidt men zich van anderen. Aan de opdeling in parochiale ruimten ligt een toenemende individualisering van ruimtegebruik en toenemende mobiliteit ten grondslag. Ook de kenniseconomie en trends zoals het steeds meer in elkaar overlopen van werk en vrije tijd dragen hieraan bij: deze ontwikkelingen organiseren de samenleving op een andere manier, via overlappende sociale en economische netwerken (Salet & Janssen-Jansen, 2009, p. 222; De Waal, 2013; Reijndorp, 2012).

Face-to-facecontacten tussen mensen vonden al langer plaats bij de kapper, de buurtwinkel, het café, de supermarkt, de wasserette, het theehuis en het park, maar het publieke belang van deze voorzieningen wordt tegenwoordig in toenemende mate herkend. Bibliotheken (en ook alternatieve leeszalen) zijn steeds minder uitleenpunten voor boeken en andere media, en steeds meer werk-, en ontmoetingsplekken. Hetzelfde geldt voor publieke ruimten als parken, private voorzieningen als cafés en de nieuwe koffiehuisen en studie- en werkruimten op stations, in boekwinkels en warenhuizen, en in sommige wooncomplexen (Stuyvesant Town New York). Het zijn ook plaatsen waar actief

uitwisseling en debat worden georganiseerd, door lezingen, presentaties en voorstellingen. Ze geven een nieuwe invulling aan begrippen als het publiek gebouw en cultureel of maatschappelijk vastgoed (zie ook De Boer, 2012).⁵¹

Rondom de ontmoetingsfunctie van de publieke ruimte spelen twee ontwikkelingen die van belang zijn voor de toekomst van de stad. Enerzijds staat de ontmoetingsfunctie van voorzieningen door economische, sociale en culturele veranderingen onder druk. Anderzijds kan er een grotere uitsortering van groepen ontstaan, waardoor verschillende parochiale groepen elkaar niet meer treffen en segregatie ontstaat. Beide ontwikkelingen worden hieronder besproken.

Ontmoetingsfunctie van de stad onder druk

Door economische, sociale en culturele veranderingen zijn steeds meer winkels gedwongen hun deuren te sluiten. Ook steeds meer publieke gebouwen worden – vooral als ze gekoppeld zijn aan cultuurbeleid of welzijnsbeleid – met sluiting bedreigd. Als gevolg daarvan kunnen plaatsen als het ware ‘verweesd’ raken, uit de gratie. Buurtwinkelcentra veranderen van vertrouwd parochiaal domein in onduidelijke plekken, half leegstaand, of van verticale lamellen voorzien. Datzelfde geldt voor meer stedelijke locaties, zoals winkelstraten aan de rand van het centrum. Daaruit blijkt dat de publieke ruimte kwetsbaar is. Dit heeft grote invloed op het gevoel van veiligheid en vertrouwdheid, terwijl die juist basisvoorwaarden vormen voor het samenleven en het uitwisselen tussen stedelingen en bezoekers (zie ook paragraaf 7.3.4).

Uit het voorgaande volgt dat een goede publieke ruimte niet alleen afhankelijk is van de beschikbare budgetten voor de inrichting en het onderhoud ervan, maar in hoge mate vooral van het beleid dat op andere sociale, culturele en economische terreinen wordt gevoerd en de budgetten die daar beschikbaar zijn. Om de uitwisselingsfunctie van de openbare ruimte ook in de toekomst in stand te houden, is het voor overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers van belang dat er bewust wordt omgegaan met de voorzieningen in de stad. Het is een belangrijke opgave om de kwaliteit, de spreiding over de stad én de toegankelijkheid daarvan zo goed mogelijk te houden. Ook moet worden nagedacht over de bestaande ‘titels’ waaronder over de openbare ruimte en publiek domein wordt gedacht. Parken zijn nu nog vaak ‘openbare ruimte’ (beheerd en gecontroleerd door de overheid), maar kunnen ook goed door verenigingen worden beheerd, met behoud van openbaarheid. Waarom zou het andersom ook niet kunnen? Gebouwen die nu maatschappelijk vastgoed zijn, kunnen een openbare ruimte met ontmoetingsfunctie worden.

⁵¹ Voor een deel vallen ontmoetingsplekken samen met nieuwe werkplekken. Dat betekent een verbreding van het begrip ‘third places’, zoals dat al in 1989 werd geïntroduceerd door de socioloog Ray Oldenburg in ‘The Great Good Place. Cafe’s, coffee shops, bookstores, bars, hair salons and other hang outs at the heart of the community’. Niet te verwarren met het begrip ‘third space’ – het theoretisch concept van geleefde ruimte van Edward Soja.

In de praktijk geven gemeenten zich echter soms weinig rekenschap van het belang van publieke ontmoetingsplekken en voorzieningen voor het functioneren van het stedelijk leven. De gevolgen van de komst van bepaalde voorzieningen wordt vaak nog wel erkend en bewust nagestreefd (nieuwe levendigheid, het ontstaan van nieuwe publieke ruimte, bijvoorbeeld door vestigingen van een hogeschool of universiteit, bibliotheken of theaters), maar niet elke voorziening op zich wordt op waarde geschat. Zo wordt de komst van een Turkse bakker of slager nu vaak nog gezien als een teken van verval binnen de wijk, in plaats van als een verrijking. Terwijl juist nieuwe publieke ruimte zou kunnen ontstaan als (etnische) winkeltjes zich ontwikkelen tot grotere winkels die niet enkel meer door de eigen groep worden bezocht, maar ook andere groepen uit de stad aantrekken.

Ook worden de gevolgen van het verdwijnen van voorzieningen uit wijken niet altijd erkend. Deze kunnen ingrijpend zijn en verder gaan dan bijvoorbeeld een langere reistijd voor de achterblijvende bewoners. Onderzoek naar maatschappelijke initiatieven laat zien dat onvoldoende wordt erkend dat met de sluiting van voorzieningen ook 'plekken van publieke vertrouwdeheid' kunnen verdwijnen (Van der Zwaard & Specht, 2013). Juist dergelijke aantrekkelijke plekken in een wijk waar verschillende groepen elkaar als vanzelfsprekend treffen, zoals een bibliotheek of buurtcentrum, zijn belangrijke bemiddelende voorwaarden voor het ontstaan van contacten en nieuwe maatschappelijke initiatieven – die op termijn deels de plaats kunnen innemen van de 'oude' voorzieningen. Niet alleen de al langer bestaande fysieke infrastructuur van vertrouwde plekken is daarvoor van belang, maar ook de aanwezige sociale structuur in een wijk (wijkorganisaties, bestaande vrijwilligersclubjes die activiteiten organiseren, actiegroepen, et cetera). Veel nieuwe initiatieven zouden nooit ontstaan zijn of niet kunnen functioneren zonder de gedurende jaren opgebouwde sociale en fysieke infrastructuur van wijkorganisaties en wijkvoorzieningen. Bezuinigingen op 'stenen' zouden daarmee wel eens contraproductief kunnen blijken, omdat zo de sociale en fysieke infrastructuur in een wijk wordt afgebroken (Van der Zwaard & Specht, 2013, p. 5).

Uitsortering en segregatie

Plekken van contact en uitwisseling worden gezocht en georganiseerd door allerlei netwerken, waardoor ontmoetingsplekken tegenwoordig zich meer en meer verspreiden over de stad, met specifieke concentraties in bepaalde wijken die daarmee de kleur van een bepaalde groep krijgen. Daarmee gaat soms de oude vertrouwdeheid van de buurtwinkel en andere buurtvoorziening voor de ene groep verloren, terwijl deze voor een andere groeit. De grotere diversiteit van de stadsbevolking wordt zo zichtbaar, in de eerste plaats voor de eigen inwoners, maar ook voor bezoekers en nieuwkomers, die zo gemakkelijker hun weg in de stad vinden. De uitsortering van parochiale groepen wordt nog eens versterkt doordat plekken zich steeds meer van elkaar onderscheiden in stijl, sfeer en smaak, mede onder invloed van het stedenbouwkundige en architectonische

ontwerp. Denk aan een bepaald type restaurant dat bepaalde groepen aanspreekt. Groepen van gelijkgestemden maken zich deze ruimte als het ware eigen.

Uitsortering kan ook optreden doordat voorzieningen op bepaalde tijdstippen specifieke groepen aantrekken, bijvoorbeeld de supermarkt die 's ochtends de plek vormt waar senioren elkaar treffen voor een praatje, en die 's avonds bezocht wordt door werkende jonge mensen. Sommige (groepen) mensen kunnen door de dominantie van een bepaalde groep een plek liever mijden. Zo zal een bejaarde dame zich wellicht niet prettig voelen in een winkelcentrum met hangjongeren, terwijl deze hangjongeren op hun beurt het lokale jeu de boules-veldje ontwijken. Met andere woorden, dominante parochiale groepen kunnen andere parochiale groepen wegdrukken, symbolisch maar ook fysiek-ruimtelijk. Bijvoorbeeld als allochtonen steeds meer in wijken buiten de ring van een stad terechtkomen, of als bepaalde groepen zich laten verdringen door een gevoel van onveiligheid. Ook functionele of commerciële verdringing is mogelijk, bijvoorbeeld in de winkelstraat met allemaal franchise- en ketenwinkels of op pleinen en straten die volledig gedomineerd worden door een bepaald soort horeca. Op een vergelijkbare wijze kan de focus van gemeentebesturen op creatievelingen en kenniswerkers bijvoorbeeld betekenen dat andere groepen minder aandacht krijgen. Overheidsbeleid dat beoogt de internationale concurrentiepositie van de stad te versterken door ontwikkeling van de kennis-industrie, en dat daartoe voorzieningen voor kenniswerkers concentreert in bepaalde delen van de stad, versterkt de tegenstellingen tussen plekken in de stad voor de creatieve klasse en bijvoorbeeld de zogenoemde achterstandswijken.

De processen van uitsortering, toe-eigening en veranderingen in publieke vertrouwdsheid kunnen door elkaar en tegelijkertijd plaatsvinden. In het verleden verliep dat langs de scheidslijnen tussen wijken, maar tegenwoordig kunnen die scheidslijnen veel diffuser worden. Door een grotere uitsortering van groepen naar voorzieningen of plekken in de stad, ontstaat het risico dat verschillende parochiale domeinen elkaar niet snel meer treffen. Dat is een gemiste kans. Waar deze groepen overlappen, op plekken waar mensen elkaar tegenkomen, ontstaat een nieuwe vertrouwdsheid, neemt men op een vanzelfsprekende manier kennis van elkaar en kunnen interessante kruisbestuivingen ontstaan. Voor het stedelijk leven worden daarom voorzieningen die leden van verschillende parochiale groepen kunnen samenbrengen, steeds belangrijker.

7.2.2 Publieke ruimte als verbindingsruimte

Publieke ruimte is ook de ruimte van de stromen. Deze bestaat enerzijds uit plekken van vertrek en aankomst: mobiliteitsknooppunten, zoals bus- en trein-stations, haltes, transferia, grote parkeerplaatsen en luchthavens. Op dergelijke plekken komen veel mensen tijdelijk bij elkaar. In potentie vormen ze dus belangrijke ontmoetingsruimtes, die als overlap tussen verschillende parochiale groepen zou kunnen functioneren. Het is voor steden daarom van belang dat er

goed en nadrukkelijk wordt gekeken naar het functioneren van deze knooppunten, naar de voorzieningen die er aangeboden worden en naar de manier waarop ze ruimtelijk en cultureel zijn verbonden met de stad.

Anderzijds bestaat de publieke ruimte van stromen ook uit de transitruimten daartussen. Niet alleen de knooppunten van vervoer, ook de infrastructuur daartussen en de ruimten in die vervoermiddelen zelf maken een belangrijk onderdeel uit van de publieke ruimte van de stad. Openbaar vervoer is publieke ruimte. Dat geldt voor stations en haltes, maar ook voor treinen, metros, trams en bussen zelf. Wat hierboven gezegd is over het belang van een gevoel van veiligheid en vertrouwdheid te midden van vele vreemden, geldt voor transitruimten in hoge mate (zie ook de studie van Soenen over de Antwerpse tram, 2006). In de voorgaande hoofdstukken is de noodzaak van goede verbindingen aangegeven. Dat slaagt alleen als die verbindingen ook in termen van publiek domein een hoge kwaliteit en betrouwbaarheid krijgen. Ook de weg en de straat zijn transitruimten, maar tegelijkertijd ook ontmoetingsruimte, met ruimte voor uitwisseling. In de studie 'Functional ambiance' (2013) laten Peijpe en Verheijen zien hoe goede stadsstraten tegelijk ruimte bieden voor verkeer, vervoer en de rest van het stedelijk theater. Dat brengen ze ook letterlijk als voorstelling in beeld.

Voor de stad van de toekomst is het belangrijk dat de publieke ruimte als ruimte van stromen goed functioneert. Op dit moment wordt het publieke potentieel echter nog niet optimaal benut, terwijl mensen zich in deze transitruimte vaak toch juist al minder verbonden voelen met hun omgeving. Daardoor kan een onverschillige attitude sneller de overhand krijgen (Van Stokkom, 2009, p. 207). De veelal private eigenaren zijn over het algemeen bovendien toch al niet primair gericht op het creëren van interactie. Bij sommige stations worden de tunnels bijvoorbeeld na 20.00 uur gesloten om overlast te voorkomen. Wanneer mobiliteitsknooppunten goed ingebed zijn in de stad, en ze toegankelijk en makkelijk bereikbaar zijn, neemt de leefbaarheid én de levendigheid van deze plekken naar alle waarschijnlijkheid toe.

Multimodale knooppunten vormen bij uitstek plekken waar verschillende schaalniveaus samenkomen. Zo is Schiphol een internationaal vliegveld, maar ook een belangrijk treinstation, als nationaal knooppunt en als lokaal overstapstation voor Hoofddorp. Dit betekent dat verschillende parochiale domeinen op dergelijke plekken (tijdelijk) samenvallen. Dit heeft gevolgen voor de vormgeving ervan. Het gebied moet bijvoorbeeld een goede inbedding in de regio krijgen. Door het publieke potentieel van multimodale knooppunten voor verschillende groepen bezoekers te erkennen, wordt duidelijk dat de ontwikkeling ervan niet slechts een infrastructurele opgave is, maar zeker ook een opgave van aantrekkelijke publieke ruimte.

7.2.3 Nieuwe publieke ruimte: grote regionale groengebieden

Als steden gezien worden als stedelijke regio's, gebieden van meerdere (grotere en kleinere) steden en omliggend landelijk gebied, met een diversiteit aan meer en minder stedelijke omgevingen (zie ook Ministerie van IenM, 2012a, p. 130), komt ook de relatie tussen stad en land in beeld. Waar de focus op het compacte stadsconcept leidde tot een zoektocht naar wat een stad een stad maakt en naar wat stedelijkheid eigenlijk is, leidt het concept van de regio juist – en terecht – de aandacht naar de rol van het landschap daarin. In een stedelijke regio staan stad en land, kernstad en middelgrote steden en suburbane omgevingen niet tegenover elkaar. Landschap en verstedelijking worden veel meer gezien als complementair aan en verweven met elkaar. Landschappen, dorpen en kleinere steden worden gekoesterd als kwaliteiten die de concurrentiepositie van de verstedelijkte regio in belangrijke mate mede bepalen (PBL, 2012c).

Publieke ruimte in een stad of stedelijke regio is niet statisch. Sommige plekken verliezen hun publieke functie, andere plekken krijgen er juist een publieke functie bij. Dat laatste geldt voor regionale groengebieden. Dit zijn plekken in de stedelijke regio waar nieuw publiek domein ontstaat. Het gaat om de diversiteit aan betekenisvolle plekken, zoals landschappelijke gebieden, plekken waar landbouw, veeteelt, tuinbouw, bosbouw en recreatie worden gecombineerd, en die in toenemende mate als ontmoetingsruimte worden gebruikt. Door de toegenomen welvaart en mobiliteit neemt de betekenis van dergelijke landelijke gebieden voor de polycentrische stedelingen toe als recreatieruimte (Grünfeld, 2010).

De vormgeving van dergelijk nieuw publiek domein komt door dit veranderend gebruik steeds nadrukkelijker als opgave in beeld. Dat is geen eenduidige opgave. Zo kunnen agrarische gebruikers andere wensen hebben dan nieuwe bewoners of recreanten.

7.2.4 Veiligheid in publieke ruimte

Aan de behoefte aan veiligheid wordt in de praktijk vaak invulling gegeven door versterkt toezicht en versterkte handhaving. Wijkagenten, private beveiligers en stadsmariniers worden – naast de reguliere politie – steeds vaker ingezet om burgers een gevoel van veiligheid te bieden (zie kader 29). Sociale controle is daarmee niet meer iets vanzelfsprekends tussen burgers, maar in toenemende mate de taak van professionals (Van Steden & Roelofs, 2009, p. 158, 165). Deze groeiende focus op veiligheid kan ertoe leiden dat openbare ruimten hun publieke karakter juist verliezen in plaats van versterken. Veiligheidsbeleid kan afwijkende en ontoelaatbare groepen genereren, waardoor niet alleen bepaalde groepen uitgesloten worden van het gebruik van publieke ruimte, maar mensen ook alsmaar gevoeliger worden voor onregelmatigheden en incidenten, en daardoor om nog meer veiligheidsmaatregelen gaan vragen (Boutellier et al., 2009, p. 30).

Kader 29. Cameratoezicht in de publieke ruimte

Cameratoezicht is in de afgelopen jaren een vanzelfsprekend instrument geworden om de veiligheid op straat, in winkelcentra, in de horeca en op bedrijventerreinen te vergroten. De belangrijkste aanleidingen voor gemeenten om cameratoezicht in te voeren, zijn de wens om veiligheid te bevorderen (voor 55% van de gemeenten), vandalisme (53%) en overlast (48%) (Homburg & Dekkers, 2003, p. 14). Eind 2012 heeft het kabinet besloten dat gemeenten ook flexibele camera's mogen gaan gebruiken in de openbare ruimte, om zo overlast die zich verplaatst (bijvoorbeeld hangjongeren, drugsdealers en zakkenrollers) in de gaten te houden (Binnenlands Bestuur, 2012).

Cameratoezicht wordt over het algemeen gezien als een voor de hand liggende en relatief eenvoudige oplossing voor het monitoren van de openbare ruimte. Er zijn ook nadelen. De openbare ruimte lijkt hierdoor steeds meer op een panopticon: een systeem waarbij voortdurend wordt bekeken of we ons aan de regels houden. De groei van het aantal camera's in de openbare ruimte en het afnemen van het bezwaar ertegen sluit het net van digitale beelden waarmee een stad onder controle wordt gehouden zich steeds strakker om de burger (Van 't Hof et al., 2010, p. 75, 95).

Er is nog relatief weinig onderzoek gedaan naar de effecten van cameratoezicht in de publieke ruimte. Er zijn onderzoeken die stellen dat cameratoezicht vrijwel geen effect heeft op criminaliteit en veiligheid, en dat gevoelens van onveiligheid zelfs kunnen toenemen als cameratoezicht wordt toegepast (Minton, 2009, p. 169). Wanneer camera's de collectieve verantwoordelijkheid voor een veilige leefomgeving overnemen, voelen mensen zich niet meer verantwoordelijk voor wat er om hen heen gebeurt, en neemt criminaliteit juist toe (Meijer, 2000, p. 4).

Deskundigen wijzen erop dat een dergelijke kijk op veiligheid ongewenst is (Schuilenburg, 2012; De Jong, D.J., 2012). De termen onveiligheid en onveiligheidsgevoelens worden nogal snel gebruikt voor situaties die veel meer de kenmerken vertonen van een verloren gaan van vertrouwde, van publieke vertrouwde. De vroegere vertrouwde was 'veilig' omdat iedereen wist wat men kon verwachten. Gedrag, ook fout gedrag, was van te voren beter in te schatten. Talja Blokland heeft daarvoor (in navolging van anderen) de reeks 'trust-mistrust-distrust' geïntroduceerd. Trust staat voor vertrouwde situaties en mensen, distrust staat voor die mensen die niet vertrouwd worden. Die zijn niet het grote probleem, dan loopt iemand een eindje om. Wel problematisch zijn die situaties en mensen die niet ingeschat kunnen worden, die mensen niet kunnen plaatsen, of waarvan mensen niet weten waar ze toe kunnen leiden: mistrust. Dat laatste geeft vooral een gevoel van onveiligheid.

Door sociale en economische ontwikkelingen (zoals het verdwijnen van voorzieningen uit een wijk) gaat deze publieke vertrouwdheid steeds vaker teloor. Maar in plaats van toenemend toezicht en handhaving kan de vertrouwdheid beter gereguleerd worden door beleid te richten op het herstel ervan, met beleid gericht op ontmoeting, verbondenheid en kwaliteit. Tegenover de afnemende publieke vertrouwdheid op sommige plekken, staan mogelijkheden voor een nieuwe publieke vertrouwdheid op andere plekken. Nieuwe publieke ruimten dragen hieraan bij, zoals etnische winkels die door hun omvang en assortiment ook andere groepen aantrekken. Ook door maatschappelijke initiatieven ontstaan nieuwe ontmoetingsplekken waar publieke vertrouwdheid kan ontstaan. In paragraaf 7.3 wordt een aantal daarvan genoemd (zoals de Leeszaal in Rotterdam-West).

7.2.5 Beheer van de publieke ruimte

‘Schoon, heel, veilig’. Vrijwel elke Nederlandse gemeente heeft wel een programma met deze naam. Door de economische crisis zijn de gemeentebudgetten hiervoor echter geslonken. Er is steeds minder geld beschikbaar voor het onderhoud van onze leefomgeving. Als het onderhoud van de openbare ruimte onvoldoende is, kan dit leiden tot ‘georganiseerde onverschilligheid’ en tot verder verval van de publieke ruimte.⁵² Uiteindelijk zorgt slecht beheer of achterstallig onderhoud ervoor dat het in de toekomst alleen maar meer geld kost om de kwaliteit van de publieke ruimte weer op peil te krijgen. Bovendien daalt de waarde van het omliggende vastgoed als er op het beheer van openbare ruimte wordt bezuinigd (Pen & Wesselink, 2013). Het is dan ook belangrijk voor de toekomst van de stad dat er blijvend geïnvesteerd wordt in het beheer van de openbare ruimte. De opgave is hoe de overheid dit zo goed en efficiënt mogelijk kan doen in tijden van bezuiniging (zie ook het Rli-advies ‘Kwaliteit zonder groei’, 2014b).

Op het gebied van beheer en onderhoud is al langere tijd een beweging te zien naar alternatieve beheerconstructies, zoals zelfbeheer door bewoners. Er zijn gevallen waarbij bewoners of woningbouwcorporaties de verantwoordelijkheid en de kosten voor het beheer en onderhoud van de overheid overnemen (zie paragraaf 7.3 voor een aantal voorbeelden).

De publieke ruimte is echter niet alleen in handen van de overheid, maar behoort ook vaak deels toe aan private eigenaren. Dit heeft consequenties voor het antwoord op de vraag wie de publieke ruimte moet beheren. Wanneer het beheer private partijen te veel tijd en moeite kost, bestaat het gevaar dat de publieke toegankelijkheid wordt beperkt, bijvoorbeeld door sluitingstijden (De Boer, 2012, p. 34). Toch wordt privaat beheer van de openbare ruimte ook gezien als oplossing voor het behouden van de kwaliteit van die ruimte.

⁵² Presentatie J. van der Zwaard over gastvrijheid van de publieke ruimte, Trancity College Marathon ‘Publieke ruimte, publieke zaak’ 16 april 2013, Den Haag.

Als normaal is dat een private partij een terras of winkelstalletje beheert, zou een private partij in principe ook (een deel van) de openbare ruimte kunnen beheren (Franke, 2013). De openbare ruimte heeft bovendien bewezen waarde te kunnen creëren voor de stad, in plaats van alleen maar geld te kosten (Stolk, 2013). Om die reden zou een intensieve samenwerking tussen overheid en de private sector ook kansen kunnen bieden voor het beheer van de openbare ruimte.

Daarvoor kan inspiratie verkregen worden uit internationale ervaringen. In de stad New York wordt de openbare ruimte dikwijls in coproductie tussen overheid en bedrijfsleven beheerd. Zo werd Bryant Park – beschouwd als het best beheerde park van de stad – onder handen genomen met behulp van een zogenaamde Business Improvement District (BID) constructie, waarbij vastgoedeigenaren en commerciële huurders rondom het park meebetalen aan de exploitatie ervan. De waarde van veel van het vastgoed rondom het park is inmiddels met 225% gestegen. Ook wordt er door bedrijven betaald voor het gebruik van het park zelf. Zo zijn er concessies gesloten met verschillende horecabedrijven die sinds de heropening in 1991 in het park gevestigd zijn, en wordt er ook veel geld in het laatje gebracht door sponsoring van voorzieningen en evenementen. Het beheer van de openbare ruimte in New York verloopt niet vlekkeloos, maar zonder actieve private betrokkenheid waren openbare ruimtes zoals Bryant Park er ongetwijfeld minder goed vanaf gekomen. Het is ook belangrijk dat de overheid in New York, ondanks het feit dat de private sector een grotere rol is gaan spelen in het beheer van de openbare ruimte, nog altijd een centrale functie inneemt als initiator en coproducent (Stolk & Geerling, 2013).

7.2.6 Internet, digitale media en de publieke ruimte

In het verleden hebben stedenbouw en ruimtelijke planning mede bijgedragen aan de vormgeving van het stedelijk leven in de stad, door het programma (de huizen, voorzieningen en infrastructuur) op een specifieke manier een plek te geven, en door het ontwerp en de inrichting van de openbare ruimte. Social media interveniëren nu in de manier waarop in die stedelijke ruimte parochiale domeinen – en daarmee ook publiek domein – vorm krijgen (De Waal, 2013). Door de opkomst van de mobiele social media verandert de stad als samenleving: de plekken die we bezoeken, de betekenis die we daaraan toekennen en de contacten die we met anderen onderhouden (De Waal, 2013, p. 8). De verwachting is dat digitale technologie steeds meer vervlochten zal raken met alle aspecten van het dagelijks leven. Daarbij fungeren internet, Twitter, Facebook en dergelijke vaak als organisator van fysieke uitwisseling en niet als vervanger ervan (zie ook paragraaf 5.3.1).

Hoe dergelijke technologieën precies uitwerken op de stad van de toekomst, is op dit moment onduidelijk. Zoals in hoofdstuk 5 over stromen uiteengezet is, zijn de twee dominante scenario's als het gaat om de invloed van digitale media op de toekomst van de stad die van de 'smart city' en de 'social smart

city'. De 'smart city' vormt hierbij de stad van sensors, software en netwerken die verkeersstromen, energiegebruik en dergelijke controleren en reguleren. In de 'social smart city' draait het om de versterking van de banden van lokale gemeenschappen door bijvoorbeeld blogs en smartphone apps (De Waal, 2013, p. 9-10). In het licht van deze ontwikkelingen kunnen digitale media (zoals internet en sociale media) als een tweede openbare ruimte beschouwd worden. Net als cafés, winkelcentra of bibliotheken vormen dergelijke diensten namelijk ook plekken waar mensen elkaar kunnen ontmoeten, ideeën kunnen uitwisselen en samen initiatieven kunnen ontplooiën.

7.3 Maatschappelijke initiatieven op het gebied van publieke ruimte

Op het gebied van publieke ruimte is de laatste jaren een breed scala aan maatschappelijke initiatieven ontwikkeld. Soms zijn deze initiatieven een reactie op een terugtrekkende overheid, maar lang niet altijd. Ze kunnen ook voortkomen uit de behoefte van burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties om zelf zeggenschap te hebben over hun directe woonomgeving en de overtuiging dat zij zelf ook heel goed nieuwe openbare ruimte en voorzieningen voor de stad kunnen ontwikkelen en beheren (Tonkens & Verhoeven, 2011; Denters et al., 2013). De grotere belangstelling voor maatschappelijke initiatieven valt de laatste jaren samen met een overheid die noodgedwongen moet bezuinigen en daarbij ook besparingen zoekt voor aanleg, onderhoud en beheer van de openbare ruimte.

In onderstaande inventarisatie worden drie typen maatschappelijke initiatieven voor de publieke ruimte beschreven. Achtereenvolgens gaat het om maatschappelijke initiatieven waarbij partijen beheer van de openbare ruimte (deels) overnemen van de overheid (paragraaf 7.3.1), die een deel van de aanleg overnemen (paragraaf 7.3.2), of waarbij nieuwe publieke ruimte wordt toegevoegd (paragraaf 7.3.3). In alle gevallen worden initiatieven vanuit verschillende hoeken verkend: van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zoals in figuur 2 is toegelicht kan het daarbij gaan om vele vormen van publieke ruimten; soms binnen, soms buiten, soms publiek toegankelijk, soms voor mensen met een zelfde leefstijl of interesse (parochiale domeinen).

De gehanteerde driedeling is bedoeld voor analytische doeleinden en niet om afgebakende categorieën te presenteren. Vanwege de grote hoeveelheid en de enorme variatie aan maatschappelijke initiatieven in de openbare ruimte is de inventarisatie in deze paragraaf zeker niet uitputtend, en veeleer indicatief te noemen.

7.3.1 Maatschappelijke initiatieven rondom beheer van publieke ruimte

Er zijn verschillende maatschappelijke initiatieven waarbij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties beheertaken van de publieke ruimte overnemen

van de overheid. Deze hebben vaak betrekking op het beheer van groen in de eigen woonomgeving, maar, zoals zal blijken uit de voorbeelden hieronder, deze betrokkenheid kan ook verder gaan.

Zelfbeheer van de openbare ruimte

Zelfbeheer is het beheer van de openbare buitenruimte door en op initiatief van bewoners en wordt, vaak binnen met de gemeente overeengekomen kaders, zoveel mogelijk naar eigen inzicht ingevuld. Meestal wordt via een beheerovereenkomst geregeld wie de beheertaken op zich neemt en hoe de continuïteit is geregeld. Zelfbeheer is in vele vormen mogelijk en is altijd maatwerk (zie kader 30). Soms wordt ook wel gesproken van sociaal beheer. In de meeste gevallen blijft de openbare ruimte eigendom van de gemeente, maar er zijn ook voorbeelden van initiatieven waarbij burgers zowel de nieuwe beheerder als de eigenaar worden (zoals mandelig eigendom). Volgens Engbersen et al. (2012, p. 105) is het bij alle vormen van beheer door bewoners van groot belang dat het voor iedereen duidelijk is wie de eindverantwoordelijkheid heeft voor welke deelaspecten van het beheer.

Kader 30. Voorbeelden bewonersbeheer

Zelfbeheer door bewoners in Utrecht

De gemeente Utrecht heeft sinds geruime tijd ervaring opgedaan met bewonersparticipatie en -organisaties. Inmiddels zijn ruim 600 bewoners betrokken bij het beheer van plantsoenen, groen en speelvoorzieningen. Zelfbeheer van openbare ruimte draagt bij aan meer contacten met buurtgenoten, grotere sociale controle, meer zorg voor de woonomgeving en een mooiere openbare ruimte die past bij de wensen van de bewoners. Nadat bewoners een onderhoudscontract hebben afgesloten met de gemeente kunnen zij voorstellen doen voor de inrichting van de openbare ruimte of zaaigoed en andere benodigdheden aanvragen. De gemeente heeft budget beschikbaar om zelfbeheer van de openbare ruimte door particulieren te begeleiden. De gemeente wil het aantal contracten met burgers verhogen en daarnaast meer contracten afsluiten voor (mede)beheer die betrekking hebben op grotere objecten, zoals speelpleinen en parken. De gemeente Utrecht heeft verschillende bruikleentuinen die in beheer worden gegeven aan bewoners. Vooral in de wijk Overvecht zijn veel bruikleentuinen aanwezig. Bron: H+N+S Landschapsarchitecten (2008); www.utrecht.nl/groenmoetjedoen; kennisbank.platform31.nl

Zelfbeheer in park Bottendaal, Nijmegen

De Nijmeegse Natuurtuin Bottendaal is gemeentelijk openbaar groen maar wordt grotendeels beheerd door vrijwilligers van de werkgroep Natuurtuin Bottendaal. Eenmaal per jaar is er een werkdag voor de wijk

waar alle buurtbewoners voor uitgenodigd worden. De gemeente leegt de vuilnisbakken in het park en zorgt bijvoorbeeld dat de vijver niet leeg komt te staan. Het reguliere beheer verzorgen de vrijwilligers. De natuurtuin heeft een belangrijke sociale functie voor de wijk en wordt veel gebruikt. Bron: Netwerk groen, Integratie en Stedelijke Vernieuwing (2009)

Stichting Zelfbeheer Hoekwierde, Almere-Haven

Bewoners van de Hoekwierde gaan het dagelijks beheer van hun eigen wijk voor hun rekening nemen. Alleen het beheer van de riolering en grote onderhoudswerkzaamheden voert de gemeente zelf nog uit. Vanaf 2010 is in de Hoekwierde geëxperimenteerd met zelfbeheer. Met de uitvoering van dit experiment werd nagegaan in welke mate bewoners zelf het onderhoud van hun leefomgeving kunnen en willen gaan verzorgen. Doel van het experiment is de sociale cohesie in de buurt en de fysieke kwaliteit van de woonomgeving te verbeteren. De gemeente wil verloedering voorkomen door de inzet van bewoners die om elkaar geven en betrokken zijn bij hun leefomgeving. Op 21 oktober 2011 vond de officiële overdracht plaats. Wat ooit begon als een club vrijwilligers in het Windbos en Vogelbos, is uitgegroeid tot een buurtbeweging waarbij steeds meer bewoners aanhaken. Er zijn groepen bewoners opgestaan die zich met onderdelen van het beheer bezighouden. Zo is er een maaiploeg, die wekelijks controleert of het gras gemaaid moet worden. Eén vrijwilliger doet dagelijks kleine klusjes in de buurt. Er is een schoffelploeg en een zaagploeg. Daarnaast stimuleren de bewoners elkaar steeds meer om zich te ontfemen over het stukje openbare ruimte voor hun huis, hun eigen stoepje te vegen en onkruid te wieden.

Bron: www.hoekwierde.nl

Adoptiegroen, een bekende vorm van zelfbeheer

Adoptiegroen is een veel voorkomende vorm van zelfbeheer. Groen in de woonomgeving wordt steeds vaker sober ingericht met beplanting die makkelijk is te onderhouden. Zowel op uitnodiging van gemeentelijke overheden als op eigen initiatief proberen burgers hier – al dan niet collectief – verandering in aan te brengen. Ze adopteren het buurtgroen en geven het een beter aanzien. Een bijkomend voordeel van het gezamenlijk onderhouden en verbeteren van de directe leefomgeving, is dat ook de sociale betrokkenheid er door wordt vergroot. Er komt meer gezelligheid in de buurt. In de gemeente Zoetermeer, een van de gemeenten die actief adoptiegroen propageert, zijn er nu zo'n 450 plekken met adoptiegroen waar op onderhoudsdagen mensen uit de buurt komen helpen. Er zijn ruim 1.000 bewoners actief (www.zoetermeer.nl/sport-vrije-tijd/adoptiegroen).

Adoptiegroen is geen nieuwe ontwikkeling. De vorm waarin dit wordt georganiseerd wisselt per gemeente en soms ook per initiatief. Gemeenten als Breda en het zojuist genoemde Zoetermeer voeren hier actief beleid voor

(www.deopenbareruimte.nu). In Almere is de Stichting Zelfbeheer Hoekwierde actief (zie kader 30). Die maakte deel uit van het SEV-Experimentenprogramma 'Zelforganisatie in New Towns', waarbij bewoners aangaven het beheer van het openbaar groen zelf beter, sneller en goedkoper te kunnen uitvoeren dan de gemeente. Er bestaat nu een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Almere en de Stichting Zelfbeheer Hoekwierde, waarin precies staat wie waarvoor verantwoordelijk is. Inmiddels is een grote groep bewoners actief om werkzaamheden zoals maaien, snoeien en prullenbakken legen uit te voeren. Bewoners werken daarbij nauw samen met de gemeente Almere (Engbersen et al., 2012, p. 105).

Door adoptiegroen kan het onduidelijk worden waar de grens ligt tussen privé-ruimte en openbaar groen. Er kunnen ook discussies ontstaan over de staat van onderhoud en de manier waarop het adoptiegroen wordt ingericht. Sommige buurtbewoners vinden ecologisch beheer rommelig. Andere buurtbewoners vinden strakke beplanting truttig. Adoptiegroen is ook niet overal een succes. De gemeente Ouderkerk hield naar eigen zeggen onvoldoende toezicht op naleving van de regels. Zo kon het gebeuren dat tuinhuisjes en schuttingen verzeen in woongroen, en dat het groen er na enkele jaren onverzorgd bij stond. De gemeente wilde van de onduidelijke situatie af en besloot tot het beëindigen van de mogelijkheid voor het adopteren van gemeentegroen bij woningen. Bewoners die gemeentegroen geadopteerd hadden, kregen de gelegenheid het groen aan te kopen. Als zij dit niet deden, werd het weer gemeentegroen (Weekblad Ouder-Amstel, 2010).

Beheer door bedrijven en maatschappelijke organisaties

Niet alleen burgers, maar ook bedrijven en maatschappelijke organisaties verzorgen soms het beheer van een plein of park, soms na een behoorlijke investering in de inrichting van de openbare ruimte (zie kader 31). De investerings- en beheerovereenkomst is dan een vorm van publiek-private samenwerking. Veel scholen ondernemen bijvoorbeeld projecten met hun leerlingen die gericht zijn op het verminderen van de overlast door zwerfvuil in de directe omgeving van de school. Soms nemen ze dan ook het beheer van aangrenzende groenvoorzieningen over.

Kader 31. Privaat beheer van de openbare ruimte

Aegonplein, Den Haag

Het Haagse Mariahoeveplein heet voortaan het Aegonplein. Het nieuwe plein, naar ontwerp van het bureau West8, is het resultaat van een nauwe samenwerking tussen Aegon met de gemeente Den Haag, de gemeente Leidschendam-Voorburg en HTM. Dit project is een voorbeeld van publiek-private samenwerking: Aegon heeft 4 miljoen gulden geïnvesteerd in de herinrichting en zal het de komende twintig jaar onderhouden.

Bron: Aegon (2002) en Kennisbank.platform31.nl

Tivolipark, Tilburg

Het Tivolipark in Tilburg is op een innovatieve manier gefinancierd. Verzekeringsmaatschappij Interpolis mocht een nieuw kantoor bouwen op een specifieke locatie op voorwaarde dat zij ook een groenvoorziening realiseerde. Het resultaat is een kwalitatief hoogwaardig semiopenbaar park. Het park is van 10.00 uur 's ochtends tot één uur na zonsondergang geopend, een beperking die door de verzekeringsmaatschappij is opgelegd.

Bron: Kennisbank.platform31.nl

Maastrichtse Scholen onderhouden openbare ruimte

In Maastricht zijn circa dertien natuurspeelplaatsen gerealiseerd bij scholen. Een voorbeeld van een natuurspeelplaats op scholen is OBS De Perroen in de Heeg. Onder begeleiding van het Centrum voor Natuur- en Milieu Educatie (CNME) zijn daar zijn samen met kinderen, leerkrachten en ouders in de loop der jaren twee natuurspeelpleinen ontworpen en aangelegd. Kinderen hebben op de natuurspeelpleinen ruimte en een grote mate van vrijheid om te exploreren en te experimenteren. Dit komt weer ten goede aan de lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van kinderen. Het beheer wordt zo veel als mogelijk verzorgd door leerkrachten en ouders met ondersteuning van CNME.

Bron: www.cnme.nl en www.maastricht.nl

Eindhovense basisscholen adopteren poelen

De gemeente Eindhoven heeft een sterke groenstructuur met ruim 160 poelen. Deze zijn belangrijk als leefgebied voor amfibieën, libellen, allerlei andere waterdieren en moeras- en waterplanten. Tevens gaan de poelen een steeds grotere rol vervullen als 'buitenklas'. Voor Eindhovense basisscholen bestaat de mogelijkheid om een pool te adopteren op loop- of fietsafstand van hun eigen school.

Bron: gemeente Eindhoven (2013)

Arboretum, Wageningen

De botanische tuinen van de Universiteit in Wageningen (WUR) dreigen gesloten te worden nu de universiteit er voor onderwijs en onderzoek steeds

minder gebruik van maakt. De tuinen zijn nu nog vrij toegankelijk en maken zo deel uit van de openbare ruimte van de stad. Stichting Beheer Belmonte Arboretum Wageningen (SBBAW) beheert sinds 2011 het Arboretum. De stichting wordt gevormd door WUR, Geldersch Landschap & Kasteelen en de Arboretumstichting Wageningen. De nieuwe stichting beheert de botanische tuinen van het park Belmonte, een voormalig landgoed uit de achttiende eeuw. Er is een directeur aangesteld die tevens belast is met fondswerving. De drie participerende organisaties vormen gezamenlijk de Raad van Toezicht van de stichting en dragen de eindverantwoordelijkheid. Tevens zullen zij volgens afspraak ieder voor een gelijk deel gaan bijdragen in de kosten van het beheer. Bron: www.arboretumstichting-wageningen.nl

Reflectie

Mede door de economische en financiële crisis is het minder vanzelfsprekend dat de overheid voor een hoog kwaliteitsniveau van de openbare ruimte kan blijven zorgen (zie ook Rli-advies 'Kwaliteit zonder groei', 2014b). Veel gemeenten hanteren een hoog onderhoudsniveau alleen nog maar voor het centrumgebied. Voor woonwijken en bedrijventerreinen geldt een lager onderhoudsniveau. Ondernemende burgers komen met initiatieven om de kwaliteit van hun leef-omgeving op peil te houden. (Collectief) zelfbeheer heeft veel voordelen. Het komt ten goede aan de kwaliteit van de openbare ruimte omdat een hoger beheerniveau kan worden bereikt, ook draagt het bij aan sociale cohesie. Toch zijn er ook kanttekeningen te plaatsen. Zelfbeheer kan er bijvoorbeeld toe leiden dat publieke ruimte minder openbaar wordt.

Waar private ondernemers de openbare ruimte beheren is er vaak sprake van wat Németh 'bonusruimte' noemt (2009, p. 2465). Het wordt investeerders toegestaan om meer of hoger te bouwen dan oorspronkelijk toegestaan, als ter compensatie wordt geïnvesteerd in de openbare ruimte (zie kader 31 Tivolipark, Tilburg). Volgens Németh kan dit ten koste gaan van de openbare ruimte als niet de regels van de overheid gelden, maar die van de private investeerder ('loss of public space'). In het voorbeeld van Tilburg wordt het park rondom het kantoor van Interpolis een uur na zonsondergang gesloten. In New York zijn dit soort bonusruimten aan tal van regels van de overheid gebonden om de openbaarheid te waarborgen (Németh, 2009). Zoals beschreven bij het voorbeeld van adoptiegroen, gaat zelfbeheer niet altijd goed. Er is minder garantie voor continuïteit en burgers kunnen van inzicht verschillen over het beoogde kwaliteitsniveau. Ook hier komt het voor dat burgers zich publieke ruimte toe-eigenen waardoor het aan de openbare ruimte wordt onttrokken. Bij dergelijke ontwikkelingen kunnen dezelfde algemene kanttekeningen geplaatst worden die bij vergelijkbare maatschappelijke initiatieven geplaatst kunnen worden. Bij het overnemen van voorzieningen door nieuwe collectieven raakt de gemeente/de gemeenschap haar grip kwijt op de kwaliteit

en continuïteit van de dienstverlening. In de tweede plaats zijn er nu voldoende vrijwilligers (bijvoorbeeld werklozen) voorhanden, maar dat kan in de toekomst veranderen. Als de economie weer aantrekt en de werkloosheid afneemt, zou het lastig kunnen worden om die voorzieningen overeind te houden. Er kunnen ook kanttelingen geplaatst worden bij de bezuinigingen die een gemeente bereikt door medewerkers van publieke voorzieningen te ontslaan. Vanuit een andere portemonnee moeten immers uitkeringen worden betaald en zijn er subsidies nodig voor het opzetten van vrijwilligersorganisaties die taken overnemen.

7.3.2 Maatschappelijke initiatieven rondom aanleg van publieke ruimte

Maatschappelijke initiatieven die bijdragen aan de aanleg van publieke ruimte, en die daar soms fors in investeren, zijn niet nieuw. Van oudsher nemen woningbouwverenigingen, gezondheidszorginstellingen, onderwijsinstellingen en bedrijven (een deel van) aanleg en onderhoud van de openbare ruimte voor hun rekening. Soms ook wordt het eigen terrein opengesteld voor medegebruik door omwonenden, bijvoorbeeld het schoolplein, of de groengebieden op een universiteitscampus of ziekenhuisterrein, waardoor deze fungeren als semi-openbare ruimte. Meestal wordt geïnvesteerd in openbare ruimte waarvan de kwaliteit van invloed is op de uitstraling en het waardebehoud van het eigen vastgoed. Dit is dan ook vaak de achterliggende motivatie voor deze initiatieven. Woningbouwverenigingen investeren daarom ook in de wijk en de wijk economie. Er bestaan ook vormen van parkmanagement waarbij bedrijven gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van de openbare ruimte van een bedrijventerrein of kantorenpark. Een probleem hierbij is het freeridersgedrag van individuele ondernemers die niet willen meebetalen, maar die wel profiteren van collectieve voorzieningen.

Woningbouwverenigingen investeren in openbare ruimte

Bij veel stadsvernieuwingsprojecten hebben woningbouwverenigingen een belangrijke rol. Vaak zijn zij de grootste financier. Van oudsher hebben zij zich ook bemoeid met (de kwaliteit van) de openbare ruimte, vanuit het inzicht dat die bijdraagt aan het waardebehoud van hun vastgoed. Vanwege de bezuinigingen en heffingen zijn corporaties echter steeds minder in staat om deze rol te blijven vervullen. Tegen de achtergrond van de lopende discussie over hun kerntaken beperken ze zich (noodgedwongen) tot het ontwikkelen, beheren en verhuren van vastgoed. Meestal is de rolverdeling dat de corporaties investeren in het (maatschappelijk) vastgoed en de gemeente in de openbare ruimte. Er zijn echter ook genoeg voorbeelden van woningbouwverenigingen die investeren in de openbare ruimte. In kader 32 zijn twee voorbeelden hiervan opgenomen. Uit onderzoek blijkt bijna 90% van de corporaties te investeren in de openbare ruimte. Wooncorporaties leggen voornamelijk groen, parkeerplaatsen, verharding en verlichting aan. Ze investeren ook in openbare ruimte die niet hun eigendom is. Beheer en onderhoud wordt vervolgens in dat geval vaak als verantwoordelijkheid van de gemeente gezien (Luesken, 2011, p. 5).

Kader 32. Corporaties investeren in openbare ruimte

Corporatie Ymere bekostigt herinrichting Tuin van Jonker

Woningbouwvereniging Ymere heeft de herinrichting van de binnentuin 'Tuin van Jonker' in de wijk Rozenprieel van de gemeente Haarlem op zich genomen. Het ontwerp is in overleg met omwonenden, leden van het Geheime Groene Roos Genootschap, de werkgroep Kunst en Cultuur en de wijkraad tot stand gekomen. De Tuin van Jonker was dertig jaar lang het domein van de in 1993 overleden Haarlemse beeldhouwer Wim Jonker. Dit binnenterrein bleef na het overlijden van Jonker onbestemd. Uit een enquête in de wijk Rozenprieel in 2007 bleek dat er een grote wens was om de wijk groener te maken. Daarop is in het wijkcontract Rozenprieel de aanleg van een tuin op deze locatie opgenomen. Met woningbouwvereniging Ymere is afgesproken dat zij het opknappen van onder meer deze tuin voor haar rekening neemt.

Bron: www.haarlem.nl/tuinvanjonker

Algemene Woningbouwvereniging Monnickendam draagt bij aan kunstproject Aeropagus, centrum voor kerk, cultuur en samenleving, in Monnickendam

wilde in het kader van het jubileumjaar 650 jaar Stadsrechten Monnickendam een blijvend monument oprichten voor alles wat in de nieuwe wijken leeft en heeft geleefd. Zij wilde dit doen in de vorm van muurgedichten waarin dieren centraal staan. De Algemene Woningbouwvereniging Monnickendam (AWM) reageerde enthousiast op dit idee en heeft dit gesponsord. In de zomer van 2005 werden vier flatgevels schoongemaakt en voorzien van manshoge, prachtige gedichten over Waterlandse dieren: een koe, een vlinder, een reiger en een paling. Iedere flat heeft nu zijn eigen gedicht, zijn eigen gezicht. Bron: Kromhout & Wilkens (2007)

Maatschappelijk Betrokken Ondernemen

Bedrijven ondernemen soms initiatieven gericht op het versterken van de relatie van het bedrijf met zijn eigen omgeving. Dit wordt wel Maatschappelijk Betrokken Ondernemen (MBO) genoemd.⁵³ Bedrijven kunnen daartoe financiële middelen bieden en investeren in een plein of natuurgebied, maar vaak bieden zij immateriële zaken aan als kennis, contacten/netwerken, apparatuur, tijd van medewerkers en leiding. Deze vorm van MBO, ook wel 'community investment' genoemd, betekent dat bedrijven investeren in de (lokale) samenleving. Steeds vaker ondernemen bedrijven activiteiten als zij bij omwonenden draagvlak willen genereren voor hun productie of voorgenomen bedrijfsuitbreiding. MBO kan hierbij helpen.

⁵³ Het is een onderdeel van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO).

Kader 33. Voorbeelden van maatschappelijk betrokken ondernemen

Ahrend

Ahrend is een fabriek voor kantoorinrichting. Ahrend wilde niet alleen duurzaam ondernemen, maar ook haar betrokkenheid inzetten voor de omgeving van de fabriek. Het bedrijf hecht aan een duurzame verbinding tussen de buurt, het bedrijf en de natuur. Ahrend deed dit door de biodiversiteit in het omliggende gebied te herstellen en te versterken door een natuurgebied te ontwikkelen. Het teruggeven van dit stuk land aan de natuur heeft er onder andere voor gezorgd dat de met uitsterven bedreigde ijsvogel is teruggekeerd aan de Dommeloever van het bedrijventerrein van Ahrend. Bron: www.mvonderland.nl

Havenbedrijf Rotterdam

Het Havenbedrijf heeft belang bij het vergroten van het draagvlak voor de haven in de stad en de regio. Een positief imago is belangrijk om te kunnen produceren (licence to operate) en te groeien (licence to grow). Het Havenbedrijf streeft ernaar dat Rotterdammers trots zijn op de haven. Activiteiten die het Havenbedrijf ontwikkeld heeft, zijn onder andere de Wereldhavendagen, de Havenkrant, het informatiecentrum FutureLand op Maasvlakte 2, fietsroutes door de haven en informatiepanelen in de haven. Ook het gericht investeren in de openbare ruimte in de haven en bijvoorbeeld het op verzoek van de gemeente opknappen van de Parkkade horen hierbij. Bron: www.portofrotterdam.com

Ondernemerscollectieven ter verbetering van de publieke ruimte (Bedrijven Investeringszones)

Op steeds meer plekken in Nederland is te zien dat ondernemers zich organiseren om de kwaliteit van de openbare ruimte in hun (winkel)straat of buurt te verhogen. Eerder in deze paragraaf is al het probleem van freeriders genoemd: individuele ondernemers weigeren soms bij te dragen aan collectieve voorzieningen, maar maken daar wel gebruik van. Dit probleem blijkt zeer lastig op te lossen zonder overheidsregulering. Daarom zijn veel ondernemers positief over de mogelijkheid om, in samenwerking met de gemeente, daarvoor een zogenaamde Bedrijven Investeringszone (BIZ)⁵⁴ op te richten, gebaseerd op het internationaal reeds bekende Business Investment District (BID).

Een BIZ-constructie betekent dat ondernemers aan de gemeente kunnen vragen hen een extra collectieve heffing op te leggen. De inkomsten uit die heffing komen rechtstreeks ten goede aan het betreffende gebied.

⁵⁴ Een BIZ onderscheidt zich van het meer vrijblijvende lidmaatschap en contributies aan ondernemersverenigingen: een BIZ maakt een verplichte financiële heffing onder ondernemers in een specifiek gebied mogelijk (Boonstra, B., 2013).

De ondernemers bepalen met elkaar waar de extra middelen aan besteed worden: de ondernemer betaalt én bepaalt. Een BIZ wordt gebruikt voor extra investeringen, dus bovenop de gemeentelijke beheer- en onderhoudskosten, niet in plaats daarvan. Een van de voordelen van deze constructie is dat het genoemde probleem van freeriders voorkomen kan worden: de heffing is verplicht voor alle ondernemers in het gebied. Een voorwaarde voor de constructie is wel dat een meerderheid van de ondernemers in de oprichting van een dergelijke zone instemt (VROM-raad, 2009c).

Dergelijke ondernemerscollectieven worden in Nederland mogelijk gemaakt door een tijdelijke wet, de Experimentenwet BIZ, die van 1 mei 2009 tot 1 juli 2015 in werking is. Hoewel de overheid initiatiefnemer is voor de wetgeving, zitten er duidelijk zelforganiserende componenten in het proces van oprichting en de activiteiten die door een BIZ worden uitgevoerd: “het zijn immers de ondernemers zelf die bepalen hoe en wanneer er een BIZ wordt opgericht, en wat de activiteiten, richting en bestedingen zullen zijn” (Boonstra, B., 2013, p. 25). Onlangs is de tijdelijke wet geëvalueerd op doeltreffendheid en effectiviteit (Berndsen et al., 2012). Uit deze evaluatie blijkt dat de meest voorkomende reden voor het instellen van een BIZ de behoefte is om meer ondernemers actief te betrekken bij de bedrijfsomgeving en om de verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsomgeving collectief te financieren. De verbetering van de kwaliteit is grotendeels te vatten binnen de doelstelling van schoon, heel, veilig (Berndsen et al., 2012, p. 13). Momenteel zijn er 235 locaties in beeld waar een initiatief voor een BIZ is gestart sinds de wet per 1 mei 2009 in werking is getreden. Naar aanleiding van de positieve evaluatie is besloten om de tijdelijke wetgeving om te zetten in permanente wetgeving.

De Nieuwe Binnenweg in Rotterdam is een voorbeeld van een bekende winkelstraat die een BIZ heeft gevormd (zie kader 34). De ondernemers in de straat waren al eerder actief en wisten subsidies binnen te halen voor activiteiten en investeringen die bijdroegen aan de uitstraling en kwaliteit van de straat. Ook lobbyden ondernemers een jaar lang voor toepassing van de BIZ.

Kader 34. Nieuwe Binnenweg, Rotterdam

Ondernemers aan de Nieuwe Binnenweg in Rotterdam waren het zat om te moeten ondernemen in een straat die berucht stond – en nog altijd gedeeltelijk staat – om prostitutie en drugshandel. Op eigen initiatief, en met eigen middelen, startten bedrijfseigenaren een reeks activiteiten en investeringen die de winkelstraat uit het slop moesten trekken. De ondernemers van de Nieuwe Binnenweg waren geïnteresseerd in een BIZ-constructie, en vroegen de gemeente Rotterdam of die toegepast kon worden in hun straat. Deze werd in 2011 opgesteld en liep tot september 2013. De straat had met eigen initiatieven en binnengehaalde (Europese en lokale)

subsidies al behoorlijk wat successen behaald. Door de BIZ werd het budget van de Ondernemersvereniging bijna verviervoudigd. De 126 deelnemende ondernemers dragen ieder € 300 per jaar bij. Nu door de financiële crisis subsidies lijken te gaan verdwijnen, vormt de BIZ een nóg belangrijker instrument voor de winkelstraat. Adri van Lieshout, eigenaar van Lifestyle Salon & Spa 'Christiaan Kappers' aan de Nieuwe Binnenweg, noemt als een van de voordelen van een BIZ dat met de BIZ iedereen verplicht kan worden mee te doen, waardoor er grote budgetten ontstaan. Zonder de BIZ is dit niet mogelijk, en is de afhankelijkheid van de goodwill van lokale ondernemers groter.

De ondernemersvereniging onderzoekt hoe bepaalde beheer- onderhoud-, en opfristaken zelf, of in ieder geval goedkoper, uitgevoerd kunnen worden. De Nieuwe Binnenweg moet – op mede-initiatief van de gemeente – een regelluwe zone worden, waarbij ondernemers zelf kijken en besluiten wat het beste is voor hun straat. “Ik heb het gevoel dat de gemeente steeds meer aanstuurt op de privatisering van straten,” zegt Adri van Lieshout. “We zullen steeds meer onze eigen broek op moeten houden.” Dit lijkt voor de ondernemers op de Nieuwe Binnenweg niet per se een probleem. Er wordt creatief nagedacht over hoe men de kwaliteit van de straat met eigen middelen, en door slim in te kopen bij bijvoorbeeld energiemaatschappijen of afvalbedrijven, kan waarborgen. Bindende en dwingende maatregelen zoals de BIZ helpen echter wel om het vrijblijvende karakter van een ondernemersvereniging te veranderen, en structureel te kunnen investeren in een gebied. Door middel van een BIZ worden niet alleen de lusten, maar ook de lasten eerlijk verdeeld.

Bronnen: Naafs, 2012; interview Van Lieshout, 27 mei 2013

Reflectie

In deze paragraaf zijn maatschappelijke initiatieven beschreven waarbij geïnvesteerd is in de aanleg van publieke ruimte. Initiatieven komen vaak voort uit integrale wijkaanpakken waarbij de overheid samen met betrokken partijen (corporaties, scholen, bedrijven, burgers) afspraken maakt over de openbare ruimte. Vaak leidt dit ertoe dat die partijen (met name corporaties, en soms ook bedrijven) mee investeren in de aanleg van de openbare ruimte. Men realiseert zich dat de kwaliteit van de openbare ruimte mede bepalend is voor de waarde van het eigen vastgoed. Ook bedrijven investeren in hun omgeving. Hier is het motief vooral het genereren van draagvlak voor hun onderneming.

De overheid blijft ook bij investeringen door maatschappelijke organisaties een belangrijke partij, maar wel vanuit een andere rol. Minder initiërend en leidend, en vooral faciliterend. Publieke regelgeving kan nodig zijn om maatschappelijke initiatieven in goede banen te leiden. De (Experimenten) Wet BIZ voorkomt

bijvoorbeeld free-riders-gedrag. Het in eigendom verkrijgen van de openbare ruimte kan een voorwaarde zijn voor corporaties om niet alleen te investeren in de openbare ruimte, maar deze ook te beheren (Luesken, 2011).

7.3.3 Maatschappelijke initiatieven rondom nieuwe publieke ruimte

Naast initiatieven gericht op beheer of aanleg van publieke ruimte, zijn er ook maatschappelijke initiatieven die gericht zijn op het creëren van nieuwe voorzieningen of nieuwe ontmoetingsruimten. Het gaat hierbij om initiatieven waarbij een publieke functie wordt toegevoegd aan de stedelijke ruimte. In een aantal gevallen heeft ook hier de overheid een rol, vaak voor regelgeving die initiatieven (tijdelijk) mogelijk maakt. In deze paragraaf worden verschillende voorbeelden besproken: stadsstranden en nieuwe voorzieningen zoals leeszalen en stadslandbouw. Hierbij komt het fenomeen ‘wijkontwikkelingsmaatschappij’ aan de orde, een relatief nieuwe manier om professioneel samen te werken aan een maatschappelijk initiatief. De voorbeelden overlappen deels met initiatieven die genoemd zijn in hoofdstuk 5 over stromen (stadslandbouw) en hoofdstuk 6 over transformatie (tijdelijkheid).

Stadsstranden als nieuwe publieke ruimte

Stadsstranden zijn kunstmatig aangelegde stranden in een stad. Stadsstranden zijn redelijk nieuw, maar toch zijn ze al aanwezig in veel steden zoals Amsterdam, Parijs, Kopenhagen, Tilburg, Maastricht, Groningen, Arnhem en Nijmegen. Soms is bij zo’n stadsstrand geen (toegankelijk) zwemwater aanwezig. Het strand is er vooral om te genieten, te zonnen en te flaneren, voor mode, cultuur, culinaire hapjes en drankjes. Veel grote steden hebben zelf een stadsstrand aangelegd, maar ze komen ook voort uit maatschappelijke initiatieven.

Het voorbeeld van Blijburg in Amsterdam (zie kader 35) laat zien dat de gemeente een belangrijke samenwerkingspartner was voor maatschappelijke initiatieven. In het geval van Blijburg werkte dit extra goed, omdat deze publiekstrekker een impuls gaf aan de verkoop van woningen in IJburg. Het interessante is dat Blijburg in eerste instantie werd gezien als een leuke tijdelijke voorziening, die bij de verdere ontwikkeling van IJburg zou moeten verdwijnen. Inmiddels zijn bewoners en initiatiefnemers met succes in actie gekomen voor het behoud van Blijburg.

In Nijmegen (zie kader 35) is de vrijgekomen buitenruimte van de voormalige Honigfabriek omgetoverd tot een stadsstrand. Honig was vertrokken in verband met de plannen voor Koers West, een grootschalig stadsvernieuwingproject. In verband met de crisis is er de komende tien tot vijftien jaar echter geen programma voor deze locatie. De gemeente schreef daarop een prijsvraag uit om initiatieven voor tijdelijk gebruik uit te lokken. Het stadsstrand draait op vrijwilligers en is mogelijk geworden door betrokkenheid van een groot aantal investeerders en sponsors.

Kader 35. Stadsstranden

Blijburg, Amsterdam

Blijburg is een strandpaviljoen op het Amsterdamse IJburg en ligt aan het IJmeer. De gemeente Amsterdam richt op IJburg steeds een tijdelijke strandlocatie in op een nieuw stuk grond. Hier kan Blijburg voor zolang als de locatie beschikbaar wordt gesteld tijdelijk ondernemen. Uiteindelijk moet Blijburg gevestigd worden op een vaste locatie, op een opgespoten strandeiland. Blijburg is in het zomerseizoen open voor mensen die simpelweg aan het strand willen liggen of een drankje willen drinken, maar is ook beschikbaar voor vergaderingen, bruiloften en feesten. Ook worden er diverse activiteiten zoals DJ-avonden georganiseerd. In 2003 werd het concept Blijburg – inclusief tijdelijk strand en paviljoen – voor het eerst gerealiseerd. Na twee jaar en drie seizoenen moest Blijburg haar deuren sluiten omdat er geen plek meer was voor Blijburg en het strand. Amsterdammers, bewoners van IJburg en de initiatiefnemers van Blijburg kwamen met succes in actie voor het behoud van de nieuwe buitenspeelplaats voor Amsterdammers. Uiteindelijk sprak de gemeente Amsterdam zich uit voor het behoud van Blijburg op IJburg. Vanaf dat moment werkt de gemeente nauw samen met de makers van Blijburg om het tijdelijke strand steeds opnieuw mogelijk te maken. Bron: www.blijburg.nl

Zomerkwartier, Nijmegen

Het Zomerkwartier is een tijdelijk stadsstrand bij de leegstaande Honigfabriek in Nijmegen. Het strand is aangelegd ter verpozing en vermaak en dient daarnaast als podium voor lokaal talent. Hier kunnen zij vernieuwende activiteiten organiseren op een onverwachte plek in de stad. Badgasten kunnen in de zomer genieten van een breed programma van muziek, kunst en cultuur op een ‘unieke locatie’ in Nijmegen. Het Zomerkwartier is opgezet zonder subsidie en wordt volledig gerund door vrijwilligers. Het Zomerkwartier is mogelijk gemaakt met de hulp van een zevental investeerders (de Strandwacht) en ruim twintig sponsors. Bron: www.hetzomerkwartier.nl

Groene nieuwe publieke ruimte: stadslandbouw, parken en openbare stadstuinen

Van oudsher zijn vele Nederlandse steden bekend met volkstuinen. De laatste tijd is een ontwikkeling gaande waarbij deze soms geïsoleerde (of in de praktijk met hekken afgesloten) gebieden expliciet worden geïncorporeerd in de stedelijke groenstructuur en worden opgesteld voor publiek. Een voorbeeld hiervan is het volkstuinencomplex dat is opgenomen in Park West te Nijmegen. Buurtbewoners en wandelaars kunnen nu via nieuwe wandelpaden het gebied bezoeken. Het complex heeft na herinrichting een open en uitnodigend karakter gekregen. Een hieraan gerelateerde trend is de ontwikkeling van initiatieven van

stadslandbouw, die steeds vaker op braakliggende gronden worden opgestart. Dit is in hoofdstuk 5 besproken.

Het is de vraag of deze initiatieven uiteindelijk op gespannen voet staan met nieuwe publieke ruimte. Soms zijn deelnemers aan initiatieven van collectieve tuinen, volkstuincomplexen of stadslandbouw bang voor vandalisme of nonchalance van grote stromen bezoekers of passanten. De mensen die de tuinen verzorgen willen die graag iets minder publiek houden. Wel publieke tuinen, maar dan volgens de traditie van de 'hortus conclusus', de omsloten, vaak verborgen tuin die een respectvol gedrag afdwingt.

Tot slot kunnen initiatieven genoemd worden die gericht zijn op nieuwe stadsparken, veelal op tijdelijk braakliggende terreinen. Het Sphinxpark in Maastricht (zie kader 36) is een trekpleister voor zowel bewoners als bezoekers en heeft de wijk Belvédère weer op de kaart gezet. Dit is een gewenste ontwikkeling, want de komende jaren gaat het gebied volledig op de schop, om uiteindelijk uit te groeien tot een levendige buurt die een aanjager vormt voor de regionale kenniseconomie (Gemeente Maastricht, 2012, p. 7).

Kader 36. Het Sphinxpark, Maastricht

Het Sphinxpark is een tijdelijk park in de binnenstad van Maastricht dat ontwikkeld is op een braakliggend terrein rondom de oude Sphinx-fabriek, dat deel uitmaakt van de wijk Belvédère. Het park werd geopend op 25 maart 2012, en is in zijn huidige vorm weer gesloten op 1 oktober 2013. De lokale organisaties REcentre, NAIM/Bureau Europa en Marres namen het initiatief voor het park. Zij hebben het gebied in samenwerking met de gemeente Maastricht en de provincie Limburg ontwikkeld.

In het gebied is geëxperimenteerd met de vraag wat een stadspark in de huidige tijd kan zijn en hoe het kan voorzien in nieuwe behoeften. Er zijn tal van activiteiten georganiseerd die direct of indirect gerelateerd zijn aan bijvoorbeeld bevolkingskrimp, stadslandbouw, sociale cohesie en participatie. Na 1 oktober 2013 is het Sphinxpark opgevolgd door het Frontenpark. Bronnen: www.marres.org; Gemeente Maastricht (2012)

Initiatieven rondom (nieuwe) voorzieningen (leeszalen, zwembaden)

Op verschillende plekken in Nederland worden maatschappelijke initiatieven gestart rond nieuwe (of bestaande, maar overgenomen) voorzieningen. De burgers die bij deze initiatieven betrokken zijn, zijn vaak professionals (overigens niet noodzakelijkerwijs hoger opgeleiden). Professionals (uit de creatieve sector, zoals architecten en vormgevers, maar ook uit bijvoorbeeld de sociale en medische sector en energiesector) komen met eigen initiatieven

uit betrokkenheid bij het vakgebied, om werkervaring op te doen, naamsbekendheid te verwerven en zich zo ontplooien, gefinancierd door crowdfunding, sponsors en kleine investeerders. Net als voorheen in bepaalde perioden in de ontwikkeling van de stedenbouw en de stadsontwikkeling, vormt deze betrokkenheid van professionals de motor van nieuwe ontwikkelingen. Zij worden zowel gedreven door opvattingen over burgerschap als over professionaliteit. De voorbeelden in deze paragraaf laten zien dat dergelijke nieuwe ontwikkelingen niet geïsoleerd tot stand komen, maar voortbouwen op de aanwezige sociale infrastructuur. Dat de nieuwe initiatieven vaak worden bejubeld, terwijl de oude structuren worden afgedankt als niet meer van deze tijd, is in dat licht gezien wat wrang.

De Leeszaal in Rotterdam-West (zie kader 37) is opgericht toen de wijkbibliotheek gedwongen haar deuren moest sluiten en niet meer de rol kon vervullen die de burgers van haar gewend waren. De Leeszaal werd vooral gestart om de functie van de bibliotheek als publieke ruimte te vervangen, niet zozeer om boeken uit te lenen. Investeerders zagen in eerste instantie weinig in de plannen voor de Leeszaal, of vonden de onderneming een te groot financieel risico. Wel verleenden deelgemeente, woningcorporatie en Stichting Doen al vrij snel een subsidie.

Kader 37. Leeszaal Rotterdam West

Toen de twee wijkbibliotheeken in Rotterdam West (70.000 inwoners) moesten sluiten, hebben bewoners en lokale ondernemers in een oude hamam een leeszaal ingericht: een publieke ruimte om te lezen, leren, delen en ontmoeten die gerund wordt door zo'n honderd vrijwilligers. Alle boeken, het meubilair, de computers, wifi enzovoort zijn gedoneerd door wijkbewoners.

Aan de woningcorporatie wordt een niet geheel marktconforme maar toch nog flinke huur betaald. Een bevriende ontwerper verzorgde het interieur, waardoor de Leeszaal voor allerlei mensen een aantrekkelijke verblijfsruimte is. Tegenwoordig is de Leeszaal een veel bezochte ontmoetingsplek waar men kranten kan lezen, kan werken en vergaderen, boeken kan zoeken of simpelweg een praatje kan maken. Ook worden er tal van activiteiten georganiseerd op het gebied van literatuur, film, schrijven en sociale kwesties die de vrijwilligers en bezoekers aangaan.

De Leeszaal krijgt ook veel belangstelling van lokale overheid en instellingen. Joke van der Zwaard en Maurice Specht, zelfstandig onderzoekers en initiatiefnemers van de Leeszaal, leggen elke keer weer uit dat de Leeszaal niet het bewijs is dat het wel goed komt als de overheid zich terugtrekt. De Leeszaal is het resultaat van heel veel inzet en een lange traditie van actievoeren en zelforganisatie in deze sociale gemixte buurt die altijd zo slecht scoort op gemeentelijke monitoren. Joke van der Zwaard: "De kunst is om onze

bewonderaars te laten inzien hoe belangrijk die minder hippe buurtclubjes en plekken waar mensen kunnen samenkomen, voor het succes van de Leeszaal zijn.”

Bron: Volkskrant (2013a); presentatie Van der Zwaard (zie voetnoot 52)

Het initiatief voor de Rotterdamse Leeszaal laat zien dat burgers goede beheerders kunnen zijn van publieke voorzieningen. Dat zijn ze uiteraard altijd geweest, maar dat was tijdelijk uit het zicht verdwenen toen dergelijke voorzieningen (de eerste parken, volkstuincomplexen, concertgebouwen, theaters, leeszalen, scholen enzovoorts) onder de controle van de overheid werden getrokken. Inmiddels heeft de overheid óf noodgedwongen subsidie-kranen moeten dichtdraaien óf de voorzieningen op de markt moeten brengen.

Er zijn nog meer voorbeelden te geven van initiatieven rondom nieuwe voorzieningen, uit zowel binnen- als buitenland. De website van het platform ‘Bottom Up Transformatie in Krimpgebieden’, ontwikkeld door Ruimtevolk, geeft diverse voorbeelden van actief burgerbeheer in krimpgebieden. In dit soort gebieden zijn de afgelopen jaren veel interessante en mooie initiatieven ontwikkeld van onderop, zoals de overname van zwembad De Zwaoi in het Drentse plaatsje Valthermond in de gemeente Borger-Odoorn (zie kader 38).

Kader 38. Dorpsbedrijf De Ommezwoai

Door bezuinigingen dreigde sluiting van zwembad De Zwaoi in Valthermond. Een groep ochtendzwemmers legde zich hier niet bij neer en startte een protestactie. In overleg tussen het actiecomité en de gemeenteraad heeft de raad toegezegd het dorp de kans en de tijd te gunnen met ideeën te komen om sluiting van het bad te voorkomen. Na lokaal beraad werd dorpsbedrijf De Ommezwoai opgericht. Zij schreven een businessplan voor de eigen exploitatie van het zwembad dat in november 2012 door de gemeenteraad werd goedgekeurd. Op 27 april 2013 werd het zwembad feestelijk heropend met medewerking van het SBS6-programma ‘Hart van Nederland’.

De gemeente blijft de komende twee jaar eigenaar van het bad. De Ommezwoai huurt het en neemt de exploitatie over. Het is de intentie dat De Ommezwoai na die twee jaar ook eigenaar wordt. Ze gedraagt zich de komende twee jaar al wel als eigenaar, met alle lasten en plichten, voordat de laatste stap gezet wordt. Op die manier kan worden gekeken of een duurzame exploitatie (met vrijwilligers, middelen en kennis) haalbaar is. Het dorpsbedrijf kent een groot aantal vrijwilligers dat zich op alle fronten inzet. Ondertussen wordt gewerkt om het aanbod rondom het zwembad aantrekkelijker te maken, met onder meer uitbreiding van de kiosk, gratis wifi en verruimde openingstijden. Zwemlessen volgen tegen een aantrekkelijk

tarief behoort straks weer tot de mogelijkheden. Het dorpsbedrijf werkt hierin samen met ondernemers in het dorp zodat de lokale economie kan worden versterkt. Het behoud van het zwembad in het dorp komt de leefbaarheid en gemeenschapszin van Valthermond ten goede.

Bronnen: www.zwembad-dezwaoi.nl; www.bottomup.ruimtevolk.nl

Initiatieven als wijkonderneming: de Noorderpark Trust

Soms wordt ervoor gekozen om een maatschappelijk initiatief te gieten in een nieuwe samenwerkingsvorm: de wijkonderneming. Naar het voorbeeld van de Engelse 'development-trusts' of 'Community Enterprises' gaat het hierbij om een sterke mate van lokaal eigenaarschap die tot uitdrukking komt in de bestuurs- of eigendomsvorm, dan wel door programma en samenwerkingsverbanden. Bewoners beheren zelf de budgetten voor hun initiatieven en streven naar financiële onafhankelijkheid. Eventuele winsten zetten ze weer in voor eigen buurt. Vaak hebben ze daarvoor bezit, overwegend in de vorm van (maatschappelijk) vastgoed). Een wijkonderneming kan winst maken, die ten goede komt aan bewoners en deelnemers, doordat ze medeaandeelhouder zijn of anderszins (Beunderman, 2012, p. 58).

De Noorderpark Trust (zie kader 39) is te zien als een dergelijke wijkonderneming. Deze Trust, verantwoordelijk voor ontwikkeling en beheer van het Noorderpark in Amsterdam-Noord, vormt een voorbeeld van de manier waarop lokale initiatieven kunnen bijdragen aan de ontwikkeling en bloei van een buurt. Dit voorbeeld laat ook zien dat de gemeente een actieve, faciliterende rol kan spelen voor lokale initiatieven. De Noorderpark Trust werkt nauw samen met de gemeente, met name met het stadsdeel. Er is veel aandacht besteed aan de afstemming met de verschillende afdelingen (bijvoorbeeld met Wijk aanpak, Vergunning en Handhaving) (Van Dommelen et al., 2013, p. 19). Voor de Noorderpark Trust is het belangrijk om als gelijkwaardige partner op te trekken met het stadsdeel. "De Trust is initiatiefnemer en de verbindende kracht, maar heeft niet zelf de expertise op tal van terreinen waarop het stadsdeel actief is." Zo begeleidt de gemeentelijke afdeling Groenbeheer zelf de bewoners die zich inzetten voor groen in het park, en wordt voor het opstellen van een plan voor een gedoogconstructie samengewerkt met medewerkers van de afdeling Handhaving en Vergunningen die kennis en ervaring hebben op het gebied van veiligheid (Van Dommelen et al., 2013, p. 19).

Kader 39. Noorderpark Trust, Amsterdam

Het Noorderpark in Amsterdam-Noord was geen aantrekkelijke plek om te verblijven. In 2008 namen lokale bewoners het initiatief voor 'De Noorderparkkamer', een paviljoen dat nu de culturele huiskamer van het park vormt. In en rondom de Noorderparkkamer worden sindsdien

culturele activiteiten georganiseerd door creatieve ondernemers uit Amsterdam-Noord: musici, beeldend kunstenaars, theatermakers, schrijvers et cetera. Zij ontwikkelen samen projecten en gaan zo een verbinding aan met elkaar, met de buurtbewoners en met de stad. Zo is een netwerk van creatievelingen en een uiteenlopende programmering ontstaan.

De komende jaren wordt het gehele Noorderpark opnieuw ingericht door de NoorderparkTrust. De gemeente trekt zich terug uit het park en draagt het beheer en de programmering volledig over aan de trust en lokale bewoners.

Het Noorderpark wordt naar Engels voorbeeld ontwikkeld door de Noorderpark Trust – of wijkonderneming – die niet alleen levendigheid in het park wil creëren, maar ook verantwoordelijk is voor beheer en onderhoud, en een zinvolle tijdsbesteding voor kwetsbare buurtbewoners (Van Dommelen et al., 2013, p. 7). De NoorderparkTrust verbindt en initieert allerlei (kleine) initiatieven in en om het Noorderpark en biedt mogelijkheden voor ondernemers uit de buurt. Op die manier geeft de Trust de programmering, het beheer en de werkgelegenheid in en om het Noorderpark een impuls, samen met bewoners en gebruikers. Stadsdeelvoorzitter Rob Post noemde de Noorderpark Trust zelfs een 'Bewoners Kansen Zone' (Van Dommelen et al., 2013, p. 9). Bron: Van Dommelen et al. (2013); www.noorderparkkamer.nl

Op initiatief van het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA) is een tiental experimenten met wijkondernemingen van start gegaan. Het Ministerie van BZK maakt deze experimenten mogelijk door financiële en juridische randvoorwaarden om deze beweging ruimte te geven om te groeien en een maatschappelijk effect te bereiken. Inmiddels worden deze initiatieven door het LSA bewonersbedrijven genoemd (www.bewonersbedrijven.nl). Het betreft in hoofdzaak initiatieven rondom buurthuizen en hergebruik van leegstaand vastgoed in de wijk.

Velen kijken met interesse naar dit 'nieuwe fenomeen' dat in Engeland een populair middel is om achterstandswijken te verbeteren. Daar heten ze 'development-trusts' of 'Community Enterprises'. In Engeland is dit fenomeen sterker ontwikkeld dan in Nederland. Er zijn ongeveer vijfhonderd 'development-trusts': coöperaties in wijken en dorpen met een bestuur dat voor de meerderheid bestaat uit bewoners. Deze coöperaties hebben het recht om eigendommen te kopen en te beheren ten gunste van de gemeenschap (Ministerie van BZK et al., 2011). In vergelijking met Engeland staat in Nederland de ontwikkeling van wijkondernemingen nog in de kinderschoenen. Op papier zijn wijkondernemingen veelbelovend, maar de praktijk wijst uit dat het pad ernaartoe een zoektocht is. De manier van werken kan botsen met de institutionele logica van overheden of maatschappelijke instellingen die de activiteiten voorheen deden (Redactie, 2012, p. 3; www.bewonersbedrijven.nl).

Reflectie

Maatschappelijke initiatieven met betrekking tot de publieke ruimte reiken soms verder dan het overnemen van of aanvullen op overheidstaken. (Georganiseerde) burgers gaan, al dan niet in samenwerking met maatschappelijke organisaties en overheden, in toenemende mate zelf aan de slag met hun eigen leefomgeving. Deze initiatieven lopen van klein tot groot. Relatief nieuwe ontwikkelingen zijn stadstranden en stadslandbouw. Wat opvalt is dat er soms sprake is van een verdergaande professionalisering. Vanwege de bedrijfsmatige opzet ontwikkelen sommige initiatieven zich richting sociaal ondernemingen, een economisch verdienmodel met een maatschappelijk doel. Ook de opkomst van wijkondernemingen of trusts, waaraan vaak gedegen business cases ten grondslag liggen, bevestigen dit beeld. De vrijblijvendheid die vaak bij maatschappelijke initiatieven wordt verondersteld, maakt op deze manier plaats voor een zekere verzakelijking en een bijna bedrijfsmatige opzet. Positief hieraan is dat er meer garantie is op continuïteit van de initiatieven. Het is nog de vraag in hoeverre dit ten koste gaat van de spontaniteit of het improvisatietalent van deelnemende buurtbewoners.

7.4 Tot besluit

Sinds de aandacht voor de dagelijkse leefomgeving (DALO) in de Vierde Nota is de openbare ruimte een hot item bij stedelijke vernieuwing en de marketing van de stad. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar de openbare buitenruimte. Er is weinig zicht op de relatie met publieke, maatschappelijke, culturele en commerciële voorzieningen die deel uitmaken van het publieke domein van de stad. Er is veel aandacht voor pleinen, veel minder voor parken; er is een grote nadruk op veiligheid, veel minder op publieke vertrouwdsheid; er is veel aandacht voor klassieke openbare ruimte, maar veel minder voor de manieren waarop zich nieuwe publieken formeren en hoe die vormgeven aan de publieke ruimte.

Dit is ook terug te zien in de bestaande 'titels' waarin over de openbare ruimte en publiek domein wordt gedacht. Parken zijn nu nog vaak 'openbare ruimte' (beheerd en gecontroleerd door de overheid), maar kunnen ook goed door verenigingen worden beheerd, met behoud van openbaarheid. Waarom zou het andersom ook niet kunnen? Met gebouwen die nu maatschappelijk vastgoed zijn, en die openbare ruimte kunnen worden?

De initiatieven in dit hoofdstuk laten zien dat maatschappelijke initiatieven van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe ontmoetingsplekken, van nieuwe publieke ruimten. Ook dragen ze bij aan en ander gebruik van de publieke ruimte. Door deze maatschappelijke initiatieven wordt de relatie met voorzieningen en andere vormen van openbare ruimte wél zichtbaar.

Met de toenemende uitsortering van nieuwe publieken in de stad vormen zich nieuwe 'scheidslijnen', waardoor groepen elkaar minder treffen. Dat is in zichzelf niet zorgwekkend. Dat wordt het wel als – als gevolg hiervan – bepaalde groepen dominant worden en groepen elkaar bijna nooit meer tegenkomen. Als overheden bijvoorbeeld inzetten op het faciliteren van bepaalde groepen (zoals creatievelingen) bestaat de kans dat andere parochiale domeinen worden weggedrukt. Betoogd is dat het voor de toekomst van de stad belangrijk blijft dat er plekken zijn waar verschillende parochiale domeinen elkaar overlappen en dat structurele verdringing van groepen voorkomen wordt. Maatschappelijke initiatieven bieden hiervoor volop kansen, en ook voor het ontstaan van nieuwe publieke vertrouwdeheid. Dat er maatschappelijke initiatieven zijn die uitgaan van een enigszins beperkte toegang, zoals de voorbeelden van gemeenschappelijke volkstuinen laten zien, hoeft daarbij niet problematisch te zijn zolang er een balans blijft tussen scheiding en overlap van groepen in de stad.

Bij veel maatschappelijke initiatieven is het nog onduidelijk of zij kunnen uitgroeien tot structurele constructies. De indruk bestaat dat burgerinitiatieven niet altijd dezelfde continuïteit hebben als overheidsinitiatieven. Als een of meer initiatiefnemers wegvallen, wil dat nog wel eens betekenen dat de bodem onder het hele project verdwijnt. Zelforganisatie is in dat opzicht kwetsbaar. Het is dan ook belangrijk om te kijken welke ondernemingsvorm het beste past bij een bepaald initiatief, en hoe dat vervolgens ondersteund kan worden. Op die manier hebben burgerinitiatieven een grotere kans om een duurzame invloed te hebben op de buurt, stad of regio (Beunderman, 2012).

De grotere rol van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de openbare ruimte betekent niet dat er geen rol voor overheden meer is. Samenwerking tussen maatschappelijke initiatieven en de overheid (stadsdeel, gemeente, provincie) lijkt de meest directe weg naar succes. Initiatieven zoals de Noorderpark Trust, het Sphinxpark, Blijburg, maar ook bijvoorbeeld het zwembad in Valthermond zijn mede succesvol geworden door nauw overleg en afstemming met de gemeente.

Het komt voor dat gemeenten terughoudend zijn om tijdelijke initiatieven te faciliteren, omdat gevreesd wordt dat deze tijdelijke projecten zo geliefd worden dat burgers in protest zullen komen als een project toch ten einde komt. Dit feit wordt ook erkend door de Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij. Ook zij constateerden dat tijdelijke initiatieven regelmatig op tegenwerpingen vanuit de overheid stuiten, omdat gemeenten bang zijn dat ze de initiatieven niet meer 'weg' krijgen na de verstreken termijn. Dit probleem kan echter verholpen worden door duidelijke afspraken te maken, waarbij de initiatiefnemende burgers actief betrokken worden (KNHM, 2012).

LITERATUUR



- Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (2013). *Briefadvies Eerste observaties uit de Balans van de topsectoren*. Den Haag.
- Aegon (2002). *Aegonplein geopend in Den Haag*. Persbericht, 27 maart 2002.
- Agentschap NL (2013). *Kantoortransformatie: wonen als alternatief voor leegstand*. Publicatie-nr. 2SLWO1218. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Andel, F. van, Brink, L. & Hovenier, J. (2010). *Zakboek parkeren voor de woonomgeving*. Rotterdam: 010 Uitgevers.
- Annoni, P. & Dijkstra, L. (2013). *EU Regional Competitiveness Index RCI 2013*. Luxembourg: European Commission / Joint Research Centre.
- Atzema, O., Goorts, A., Groot, Ch. de (2011). *The Amsterdam Family of Clusters: economisch geografische relaties van elf bedrijvenclusters in de Metropoolregio Amsterdam*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Atzema, O., Rietbergen, T. van, Lambooy, J. & Hoof, S. van (2012). *Ruimtelijke economische dynamiek: kijk op bedrijfslocaties en regionale ontwikkeling*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Bekkers, H. (2013a). Accountants bespeuren eindelijk realisme bij gemeenten. *Binnenlands Bestuur*, 16 juni 2013.
- Bekkers, H. (2013b). *Verzoek om Haagse hulp gemeenten met grondproblemen*. Geraadpleegd op 12 november 2013 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/verzoek-om-haagse-hulpgemeenten-met.9162533.lynkx>
- Benraad, J.B., Scheldwacht, R., Singelenberg, J. & Steetskamp, L. (2012) *Wonen buiten kantoor tijd: handleiding voor permanente of tijdelijke transformatie van kantoor gebouwen*. Amsterdam: SEV/Gemeente Amsterdam.
- Berg, R. van den (2013). We, Smart City. *S+RO Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 94 (5), 16-21.
- Berkhout, T. (2013). Hoelang blijven we met vastgoed verstoppertje spelen? *Het Financieele Dagblad*, 20 oktober 2013.
- Berndsen, R., Doornbos, H., Vliet, M. van & Maas, F. (2012). *Evaluatie Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ)*. Utrecht: Berenschot.
- Beunderman, J. (2012). Van bewonersinitiatief naar wijkonderneming. *Wijkondernemingen*, 1 (1), 58.
- Bijl, R. van der (2009). Stedenbouw en lightrail. *S&RO Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 90 (3), 34-37.
- Binnenlands Bestuur (2012). *Mobiele camera's in publieke ruimte toegestaan*. Geraadpleegd op 19 november 2013 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/mobiele-camera-s-in-publieke-ruimte-toegestaan.8566715.lynkx>
- Blauwhoed (2013). Crowdbuilding.nl: *Blauwhoed en Space&Matter lanceren platform voor leegstaande kantoren*. Persbericht 20 juni 2013. Geraadpleegd op 21 november 2013 via <http://www.stedebouwarchitectuur.nl/nieuws/nieuws/crowdbuilding-nl-blauwhoed-en-space-matter.117811.lynkx>
- Bleumink, P. (2013). *Herontwikkeling van verouderde en planning van nieuwe bedrijventerreinen uit het moeras?* Powerpointpresentatie, Provada Amsterdam, 4 juni 2013.

- Blommaert, J. (2013). *Superdiversiteit en convivialiteit*. Geraadpleegd op 21 november 2013 via <http://www.superdiversiteit.com> 2013/04/17/convivialiteit-en-superdiversiteit/
- Boer, F., Jorritsma, J. & Peijpe, D. van (2010). *De urbanisten en het wondere waterplein*. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Boer, M. de (2012). *Binnen in de stad. Ontwerp en gebruik van publieke interieurs*. Haarlem: Trancity/Valiz.
- Bongers, H. & Visser, E. (2012). *De plaats van de Creative Factory in Rotterdam en de samenwerking met de Hogeschool Rotterdam*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam.
- Boomen, T. van den & Venhoeven, T. (2012). *De mobiele stad*. Rotterdam: NAI010 uitgevers.
- Boonstra, W. (2013). 'We zijn veel te bescheten', interview met Ton Venhoeven en Tijs van den Boomen. *Binnenlands Bestuur*, 12 april 2013.
- Boonstra, B. (2013). Ondernemerscollectieven als ruimtelijke planners. *S+RO Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 94 (4), 24-27.
- Boutellier, H., Boonstra, H. & Ham, M. (2009). *Omstreden ruimte: over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Boutellier, H. (2010). *De improvisatiemaatschappij: over sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Brakman, S., Garretsen, H., Gorter, J., Horst, A. van der & Schramm, M. (2005). *New economic geography, empirics and regional policy*. Den Haag: CPB.
- Bruin, L. & Zwanikken, T. (2012). *Leefomgeving zonder groei: casus Deventer*. Nijmegen: Royal HaskoningDHV.
- Buck Consultants International (2012). *Actueel beeld van campussen in Nederland: quickscan in opdracht van het ministerie van EZ*. Den Haag.
- Buck Consultants International (2013a). Campus-vastgoed: juiste vastgoed voor de juiste gebruiker. *Service Magazine*, 20 (2), 20-23.
- Buck Consultants International (2013b). *Herstructureren bedrijventerreinen moet op andere leest*. Den Haag.
- Bueren, E. van, Bohemen, H. van, Itard, L. & Visscher, H. (eds) (2012). *Sustainable urban environments: an ecosystem approach*. Dordrecht/Heidelberg/London/New York: Springer.
- Buitelaar, S. (2013). *Kantorenloods Amsterdam weet leegstand terug te dringen*. Binnenlands Bestuur, 2 juli 2013.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2005). *Meer inwoners in stedelijke omgeving*. Webmagazine 21 februari 2005. Geraadpleegd op 27 februari 2012 via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2005/2005-1651-wm.htm>
- Centraal bureau voor de Statistiek (2011a). *Integrale veiligheidsmonitor 2011: landelijke rapportage*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2011b). *Een op de drie woningen eigendom van woningcorporatie*. Webmagazine 5 december 2011, geraadpleegd op 14 oktober 2013 via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bouwen-wonen/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3520-wm.htm>

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Tevreden over de buurt*. Webpublicatie 11 mei 2012, geraadpleegd op 14 oktober 2013 via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/publicaties/webpublicaties/dns/milieu-|leefomgeving/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-tevreden-over-de-buurt-dns-pub.htm>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *Werkloosheid gedaald*. Pb013-72. Geraadpleegd op 13 december 2013 via www.cbs.nl
- Centraal Planbureau (2002). *De pijlers onder de kenniseconomie: opties voor institutionele vernieuwing*. Den Haag.
- Centraal Planbureau (2013). *Wordt de wereld plat of is er toekomst voor de stad? Economische krachten achter verval en opleving van steden*. CPB-notitie. Den Haag.
- De Gelderlander (2013). Tijdelijke, andere bestemming Waalsprong. *De Gelderlander*, 8 juli 2013.
- Deloitte Real Estate Advisory (2012). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven Actualisatie 2012*. Amsterdam.
- Deloitte Real Estate Advisory (2013). *Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven 2013*. Amsterdam.
- Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013). *Van eerste overheid naar eerst de burger: over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*. Jaarbericht 2013. Den Haag.
- Denters, B., Tonkens, E., Verhoeven, I. & Bakker, J. (2013). *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform31.
- Deutsche Bank Research (2011). *Het MBK in Nederland maakt het verschil*. Geraadpleegd via https://www.deutschebank.nl/nl/docs/Deutsche_Bank_Research_-_MKB_in_Nederland.pdf
- De Volkskrant (2013a). De zo geliefde bieb zoekt nieuwe rol. *De Volkskrant*, 1 maart 2013.
- De Volkskrant (2013b). Schiphol gaat als 'kleine stad' zelf fosfaat winnen. *De Volkskrant*, 11 maart 2013. Geraadpleegd op 9 december 2013 via <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3407549/2013/03/11/Schiphol-gaat-als-kleine-stad-zelf-fosfaat-winnen.dhtml>
- De Volkskrant (2013c). Nieuw topinstituut richt zich op stedelijke innovatie. *De Volkskrant*, 13 september 2013.
- Dirks, B. (2013). Gemeenten besparen op onderhoud, burgers klagen niet: het is crisis. *De Volkskrant*, 12 maart 2013.
- Dommelen, S., Ziegler, F. & Weij, E. van der (2013). *Noorderpark Trust: verslag kwartiermakers en procesvervolg*. Amsterdam.
- Duin, M. (2012). Helsinki Social City. *De Volkskrant*, 29 december 2012, p. 2-4.
- Dynamis (2012). *Een nieuwe (vastgoed)wereld: een nieuw besef van waarde. Thema bij Spreekende cijfers: Kantorenmarkten*. Utrecht.
- Engbersen, R., Thill, O., Schreuders, H., & Smeelen, R. (2012). *Nieuwe perspectieven voor publieke ruimten*. Den Haag: SEV/Platform31.
- Engelen, E. (2012). Na de vastgoedroes. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 15-19). Den Haag.
- Engelsdorp Gastelaars, R. van & Hamers, D. (2006). *De nieuwe stad: stedelijke centra als brandpunten van interactie*. Den Haag: NAI Uitgevers/ RPB.

- Evers, A. & Svetlik, I. (1991). *New welfare mixes in care for the elderly*. Budapest: Publicitas.
- Feijtel, J., Have, F. ten & Bouwhuijsen, I. van den (2013). *Wie aan boord is, moet meevaren: onderzoek naar regionale samenwerking op het gebied van grondbeleid*. Utrecht: Deloitte.
- Florida, R. (2005). Een introductie tot de creatieve klasse. In: Franke, S. & Verhagen, E. (red). *Creativiteit en de stad: hoe de creatieve economie de stad verandert. Reflectserie # 05* (p. 20-41). Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Florida, R. (2010). *The Great Reset: how new ways of living and working drive post-crash prosperity*. New York: HarperCollins Publishers.
- Franke, S. & Verhagen, E. (red.) (2005). *Creativiteit en de stad: hoe de creatieve economie de stad verandert. Reflectserie # 05*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Franke, S. (2013). *Maak de publieke ruimte wat meer privaat*. Geraadpleegd op 9 december 2013, via www.socialevraagstukken.nl
- Frenken, K., Oort, F.G. van & Verburg, Th. (2005). *Het gelijk van variëteit. ESB 90* (4462), 247-249.
- Gemeente Amsterdam (2012). *Amsterdamse kringlopen in beeld*. Amsterdam: Dienst Ruimtelijke Ordening & de Stedelijke Werkgroep Grondstoffen.
- Gemeente Eindhoven (2013). *Poelenadoptieprogramma voor scholen*. Geraadpleegd op 21 november 2013 via www.eindhoven.nl/artikelen/Poelenadoptieprogramma-voor-scholen.htm
- Gemeente Gennep (2013). *Gennep zoekt stadhuisgenoten: het icoon van Gennep krijgt een nieuwe functie*. Brochure. Gennep. Geraadpleegd via <http://www.dearchitect.nl/binaries/content/assets/architect/nieuws/2013/01/brochure-gennep-zoekt-stadhuisgenoten.pdf>
- Gemeente Maastricht (2012). *Het antwoord van de Sphinx: ambitiedocument herijking programma Belvédère*. Maastricht.
- Gessel-Dabekaussen, G. van (2011). *Het midden- en kleinbedrijf naar regio*. Den Haag: CBS.
- Giezen, T. van (2013). *De transformatie van leegstaand vastgoed naar woonruimte voor studenten en jongeren: wat leren we van de praktijk?* Den Haag: Platform31.
- Groot, H. de, Marlet, G., Teulings, C. & Vermeulen, W. (2010). *Stad en land*. Den Haag: CPB.
- Grünfeld, J. (2010). *De polycentrische stedeling centraal: een onderzoek naar het veranderende palet van plekken in een polycentrische stedelijke regio*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Haan, H. de (2013). Wolk van een gebouw. *De Volkskrant*, 21 mei 2013.
- Hajtema, A. (2013). Dankuwel crisis, reportage. *De Volkskrant*, 11 juni 2013.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: PBL.
- Hajer, M. & Reijndorp, A. (2001). *Op zoek naar publiek domein*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Hamers, D. (2012). Bewegen tussen schalen en doelen: over overheids betrokkenheid bij de hedendaagse verstedelijking in Nederland. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012) *Essays Toekomst van de stad* (p. 47-50). Den Haag.

- Hatzelhoffer, L., Humboldt, K., Lobeck, M. & Wiegandt, C.C. (2012). *Smart city in practice: converting Innovative Ideas into Reality*. Berlin: JOVIS Verlag.
- Heemskerk, G. & Schönau, W.F. (2010). Boek leegstaande kantoren af: eigenaren moeten accepteren dat afwaardering onvermijdelijk is. *Het Financieele Dagblad*, 30 december 2010.
- Heijkers, B., Velden, J. van der & Wassenberg, F. (2012). *Toekomst stedelijke vernieuwing na 2014*. Den Haag: NICIS Institute/KEI.
- Hemel, Z. (2010). Spikey Delta. *S&RO Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 91 (4), 14-21.
- Hemel, Z. (2013). Smart cities in 2013 [Web log post], 9 december 2013. Geraadpleegd via www.zefhemel.nl.
- Het Parool (2013). Banken blokkeren zelfbouwprojecten. *Het Parool*, 8 juli 2013.
- High Tech Campus Eindhoven (2013). *HTC Welcome Paper*. Eindhoven.
- H+N+S (2008). *Volkstuinen als groene motor: quick scan volkstuinen*. Utrecht.
- Hof, C. van 't, Daemen, F. & Est, R. (2010). *Check in/Check uit: de digitalisering van de openbare ruimte*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Homburg, G. & Dekkers, S. (2003). *Cameratoezicht in de openbare ruimte*. Den Haag: College Bescherming Persoonsgegevens.
- Hoog, M. de (2009). Meebewegen met de dynamiek. *S&RO Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 90 (1), 12-16.
- Hoorn, P.A. van & Matthijsen, J. (2013). *Ruimte en energie in Nederland: een korte verkenning*. Den Haag: PBL.
- Huitzing, H., Hoorn, A. van & Harbers, A. (2013). Big data, different city. *S+RO Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 94 (5), 22-25.
- Huygen, A., Marissing, E. van & Boutellier, H. (2012). *Conditie voor zelforganisatie*. Wmo KennisCahier 18. Den Haag: Verwey-Jonker Instituut.
- Huygen, A. & Marissing, E. van (2013). *Ruimte voor zelforganisatie: implicaties voor gemeenten*. Wmo Essay 13. Den Haag.
- Janssen, J. (2012). *De toekomst van het verleden: over ruimtelijke ordening en erfgoed na Belvedere*. Oratie. Wageningen: WUR.
- Janssen, J. & Beunen, R. (2012). De burger als erfgenaam: over de vermaatschappelijking van stedelijk erfgoed. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012) *Essays Toekomst van de stad* (p. 26-30). Den Haag.
- Janssen-Jansen, L.B. (2010). *Luchtbellen en luchtkastelen in de ruimtelijke ordening: wie prikt ze door?* Samenvatting pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte. Amsterdam.
- Janssen-Jansen, L.B. & Mulders, M. (2012). Leegstand, braakliggende terreinen en ontwikkelingsluchtbellen: een nieuw hoofdstuk in de stedelijke ruimtelijke ordening. *Bestuurskunde*, 2012 (1), 33-40.
- Jenson, J. (2003). *Redesigning the 'welfare mix' for families: policy challenges*. Discussion paper FI30. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.
- Jong, J.D. de (2012). Zonder elkaar is iedereen alleen. Een essay over het gevoel van veiligheid in de stad en angst voor geweld op straat. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 60-62). Den Haag.

- Jong, M. de (2012). Schipperen met wind: nieuw energielandschap (1). *ROMagazine*, 30 (9), 12-14.
- Katz, B. & Bradley, J. (2013). *The metropolitan revolution. How cities and metros are fixing our broken politics and fragile economy*. Washington D.C.: Brookings institution.
- KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS) (2012). *Verslag van de expert meeting Methode Deventer op 15 februari 2013*. Geraadpleegd via http://www.kiss-oost.nl/uploads/1/KISSverslag_expertmeeting_de_methode_Deventer15-02-2012.pdf
- Kloosterman, R. (2005). De creatieve hype. In S. Franke & E. Verhagen (red.), *Creativiteit en de stad: hoe de creatieve economie de stad verandert* (p. 56-65). Rotterdam: NAI Uitgevers.
- KNHM (2012). *Werkplaats 15: tijdelijk anders bestemmen*. Arnhem.
- Kort, R.J. de (2009). Ondertussen in Schuytgraaf. *S&RO Stedenbouw en Ruimtelijke ordening*, 90 (6), 50-53.
- Kromhout, S. & Wilkens, L. (2007). *Woningcorporaties in actie voor de leefbaarheid*. Amsterdam: Rigo research en advies bv.
- Kuiper, R. & Evers, D. (red.) (2011). *Ruimtelijke opgaven in beeld: achtergronden bij de ex-ante evaluatie structuurvisie infrastructuur en ruimte*. Den Haag: PBL.
- Kwaliteitsteam Regio Groningen-Assen (2012). *De regio als troefkaart: advies over een actualisatie op kwalitatieve gronden van de Regiovisie Groningen-Assen*. Groningen.
- KWR (2013). *Persbericht Unieke proef voor fosfaatwinning op Schiphol*. Nieuwegein: Watercycle Research Institute.
- Lamslag, M. (2013). *Verslag platform wederopbouwgebieden*. 20 juni 2013. Eindhoven.
- Lans, J. van der (2011). *Loslaten, vertrouwen, verbinden: over burgers en binding*. Amsterdam: Nationale Goede Doelen Loterijen/Stichting Doen.
- Lans, J. van der (2012). *De toekomst is aan platforms*. Geraadpleegd op 31 oktober 2013 via www.socialelevraagstukken.nl
- Louw, E., Needham, B., Olden, H. & Pen C.J. (2004). *Planning van bedrijven-terreinen*. Den Haag: Sdu.
- Lucas, E. & Bayer, M. (2013). Energietransitie van onderop. *ROMagazine*, 31 (1/2), 13-18.
- Luesken, M. (2011). *Kansen voor openbare ruimte. Onderzoek naar wooncorporaties als investeerders in openbare ruimte*. Masterthesis Stadsgeografie. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Lupi, T. (2013). De kwaliteit van de Nederlandse woningvoorraad: feiten, cijfers en trends. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 19 (6), 10-12.
- Majoor, S. (2013). Inleiding. In P. van Beveren et al. (red.), *Hervorming Stedelijke Vernieuwing: een paradox tussen vast en vloeibaar*, PMB/Leerhuis-reeks # 4 (p. 8-22). Amsterdam: ProjectManagementBureau Amsterdam.
- Making city 5th IABR (2012). *Landschapsarchitect Dirk Sijmons benoemd tot curator van de 6e Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam*. Persbericht 13 juni 2012. Geraadpleegd op 15 juni 2012 via <http://iabr.nl/#/nl/persbericht/press120613>

- Manting, D. & Veer, M. ter (2012). Bevolkingsgroei in grote steden. *Demos*, 29 (3), 1-4.
- Marlet, G. (2009). *De aantrekkelijke stad: moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden*. Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Marlet, G. & Woerkens, C. van (2011). *Atlas voor gemeenten 2011: de waarde van cultuur voor de stad*. Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Marlet, G., Otto, F. & Ponds, R. (2013). Het bruto gemeentelijk product. *ESB*, 98 (4663), 90-393.
- McCann, Ph. (2010). *Globalisation, economic geography and the future of European Cohesion Policy*. Rede Rijksuniversiteit Groningen. Groningen: RUG.
- McCann, Ph. (2012). Higher education, cities and regions: lecture. In Deltametropolis Association (ed.), *The international perspectives* TIP 07/07 (p. 4-27). Rotterdam.
- Meijer, B. (2000). *Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen: onderzoeksnotitie nr. 5*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).
- Metz, T. (2013). De digitale stedeling: nieuwe media veranderen de stad. *De Groene Amsterdammer*, 137 (47), 42-45.
- Milikowski, F. (2013). De creatieve stad: te duur voor de middenklasse. *De Groene Amsterdammer*, 137 (41), 30-35.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, LSA & KEI (2011). *Verslag werkconferentie 'Ruimte voor Burgers*, 27 juni 2011, geraadpleegd via https://abonneren.rijksoverheid.nl/media/00/66/040531/982/verslag_werkconferentie_ruimte_voor_burgers_27_juni_2011_2_.pdf
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2012). *Woningmarkt en stedelijke economie: uitkomsten van een debatbijeenkomst op 8 mei 2012*. Den Haag: Directoraat Generaal Wonen, Bouwen en Integratie, Directie Kennis en Verkenningen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *De doe-democratie: kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken (2010). *Handboek Wijkeconomie, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken samengesteld door Seinpost Adviesbureau BV en Onderzoeksinstituut OTB/TU Delft*. Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012a). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012b). *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen*. Den Haag.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013). *De zes instrumenten van de Omgevingswet*. Informatieblad Omgevingsvisie. Den Haag. Geraadpleegd op 11 november 2013 via <https://omgevingswet.pleio.nl/file/view/20302942/informatieblad-omgevingsvisie>
- Minton, A. (2009). *Ground control: fear and happiness in the twenty-first century city*. London: Penguin Books.
- Modder, J. (2010). Hoofdredactioneel. *S&RO Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 91 (4), 3.

- Modder, J. & Hornis, W. (2013). Smart Cities. *S+RO Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 94 (5), 10-11.
- Mommaas, J.T. (2012). De duurzame stad. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 37-40). Den Haag.
- Mulder, B. (2012). Digitale media ondersteunen zelfoplossend vermogen. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 82-85). Den Haag.
- Naafs, S. (2012). Winkeliers. *De Groene Amsterdammer*, 136 (25), 44-47.
- Naus, M. (2013). Altijd transitie, interview met Paul Schnabel. *Vitale Stad*, 16 (01), 18-21.
- Németh, J. (2009). Defining a Public: the Management of Privately Owned Public Space. *Urban Studies* 46 (11), 2463–2490.
- Netwerk groen, Integratie en Stedelijke Vernieuwing (2009). *Samen, leven & groen*. Rapport 1811. Wageningen: Alterra / WUR.
- NICIS (2009). De creatieve industrie drukt de Amsterdamse ambachtssector weg: interview met Kees Verhoeven. Geraadpleegd op 10 april 2012, via <http://www.nicis.nl>
- Nirov | Platform31 (2012). *Ruimte voor initiatief: organische stedelijke ontwikkeling*. Den Haag.
- Nul20 (2013). In *Tetterode-kantoor gaan studenten wonen*. Geraadpleegd op 1 februari 2013 via www.nul20.nl/tetterode-kantoor-gaan-studenten-wonen
- OECD (1996). *The knowledge-based economy*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2013). *OECD Regions at a glance 2013*. OECD Publishing.
DOI: 10.1787/19990057. http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en
- One Architecture in samenwerking met The Mobile City (2013). *Eindhoven: hackable wereldstad*. Amsterdam.
- Oort, F. van (2012a). *Kennis in de stad. Over de stuurbaarheid door beleid*. Geraadpleegd op 6 november 2013 via www.nicis.platform31.nl
- Oort, F. van (2012b). *De weerbare regio: ruimtelijk-economisch beleid in de Zuid-Hollandse kenniseconomie*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Oort, F. van, Aalst, I. van, Burger, M., Lambregts, B. & Meijers, E. (2010). *Clusters en netwerkeconomie in de noordvleugel van de randstad*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Oort, F. van, Raspe, O. & Thissen, M. (2011). De regio centraal in de mondiale netwerkeconomie. In J. Saris, J. Modder, P. van Ree & M. Stamsnijder (red.), *Stedelijke regio's: over informele planning een regionale schaal* (p. 42-46). Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Oswalt, Ph., Overmeyer, K., & Misselwitz, Ph. (2013). *Urban Cathalyst: the power of temporary use*. Berlin: DOM Publishers.
- Pater, F. de (2011). *Ruimte voor klimaat: praktijkboek voor klimaatbestendige inrichting*. Utrecht: Klimaat voor Ruimte/Kennis voor Klimaat
- Peek, G.J. (2013). Radicale innovaties. *S+RO Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 94 (05), 12-15.

- Peijpe, D. van & Verheijen, M. (2013) *Functional ambiance*. Rotterdam: De Urbanisten / Hogeschool Rotterdam.
- Pen, C.J. & Wesselink, J.W. (2013). Openbare ruimte is de core business van de lokale overheid. *Binnenlands Bestuur*, 29 maart 2013.
- Pennen, T. van der (2003). *Ontwikkeling in het lokaal vrijwilligersbeleid: het internationaal jaar voor de vrijwilligers; een jaar later*. Werkdocument 94. Den Haag: SCP.
- Persson, M. (2012). De afvalbergen reiken niet meer tot in de hemel. *De Volkskrant*, 29 september 2012, p. 22.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010). *De staat van de ruimte 2010: deerschikking van stedelijk Nederland*. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2011a). *Nederland in 2040: een land van regio's*. Ruimtelijke Verkenningen 2011. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2011b). *De concurrentiepositie van Nederlandse regio's: regionaal-economische samenhang in Europa*. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012a). *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren*. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012b). *Balans van de leefomgeving 2012*. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012c). *Nieuwe steden in de Randstad: verstedelijking en suburbaniteit*. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving in samenwerking met het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid en Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Monitor Infrastructuur en Ruimte 2012: nulmeting*. Den Haag.
- Planbureau voor de leefomgeving & Urhahn Urban Design (2012). *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2013a). *De concurrentiepositie van Nederlandse regio's in kaart gebracht. Sheets*. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2013b). *Luchtvaartnetwerk van Schiphol 2002-2010*. Geraadpleegd op 9 december 2013 via <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl2157-Luchtvaartnetwerk-van-Schiphol.html?i=40-189>
- Planbureau voor de Leefomgeving & Amsterdam School of Real Estate (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag: PBL & ASRE.
- Planbureau voor de Leefomgeving in samenwerking met Centraal Planbureau (2013). *Welvaart en Leefomgeving: horizonscan*. Den Haag: PBL.
- Platform Taxateurs en Accountants (2013). *Goed gewaardeerd vastgoed: 28 aanbevelingen voor taxeren en taxatierapporten*. Amsterdam.
- Politiek, H. (2013). Investeren in mensen: een beweging van onderop. In P. van Beveren et al. (red.), *Hervorming Stedelijke Vernieuwing: een paradox tussen vast en vloeibaar*, PMB/Leerhuis-reeks # 4 (p. 70-81). Amsterdam: ProjectManagementBureau Amsterdam.

- Pots, B. (2012). KPN-kantoor Amsterdam omgebouwd tot hotel. *Cobouw*, 21 november 2012.
- Pötzt, H. & Bleuzé, P. (2012). *Groenblauwe netwerken voor duurzame en dynamische steden*. Delft: Coop for life.
- Programmabureau Amsterdamse wijkaanpak (2012). *Wijkeconomie: 10 tips voor vastgoed- en brancheringsstrategieën*. Brochure. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Provincie Noord Brabant (2013). *De erfgoedfabriek toont Brabantse sporen: grote erfgoedcomplexen - verkenningen en Projecten*. 's-Hertogenbosch.
- Quist, W., Stroux, S. & Bierman, J. (red.) (2012). *Tijdelijk gebruik van modern erfgoed: bedreiging of zegen?* Docomomo/temp,mo.mo_ nr. 3. Delft: Stichting DOCOMOMO/Delft Digital Press.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terugtrekken is vooruitzien: maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag.
- Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (2011a). *Toekomst van het ruimtelijk beleid*. Briefadvies nr. 02. Den Haag.
- Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (2011b). *Omgevingswet: kans voor kwaliteit*. Briefadvies nr. 07. Den Haag.
- Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (2011c). *Remmen los: advies over versnelling energietransitie*. Adviesnr. 08. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013a). *Sturen op samenhang: governance in de metropolitane regio Schiphol/Amsterdam*. Advies 05. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013b). *Nederlandse logistiek 2040: designed to last*. Advies 03. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014a). *Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn*. Advies 01. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014b). *Kwaliteit zonder groei: over de toekomst van de leefomgeving*. Advies 03. Den Haag.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, Raad voor het Landelijk Gebied & VROM-raad (2006). *Briefadvies Structuurvisie Zuiderzeelijn*. Den Haag.
- Raspe, O. & Oort, F. van (2007). *Ruimtelijk economisch beleid in de kenniseconomie*. Ruimte in Debat-serie. Den Haag: RPB.
- Raspe, O. (2012). De economie van de stad in de mondiale concurrentie. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 20-24). Den Haag.
- Raspe, O., Weterings, A., Geurden-Slis, M. & Gessel, G. van (2012). *De ratio van ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid*. Den Haag: PBL / CBS.
- Raspe, O. & Dongen, F. van (2013). *Werken aan de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse regio's*. Notitie voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Den Haag.
- Redactie (2012). Wijkondernemingen staan in de schijnwerpers. *Wijkondernemingen*, 1 (1), 3.

- Reijndorp, A. (2012). *De 'Rise of the Creative Class' en het einde van 'Organization Man': de veerkracht van de stad*. Rotterdam Maaskantprijs 2012. Rotterdam: Stichting Rotterdam-Maaskant.
- Risselada, A.H. & Folmer, E. (2012). *Bedrijvige wijken in bedrijvige steden: de wijk economie in vijf Nederlandse steden vergeleken*. Den Haag: NICIS Institute | Platform31.
- Salet, W. & Janssen-Jansen, L.B. (red.) (2009). *Synergie in stedelijke netwerken: tussen competitie en complementariteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers / Habiforum.
- Sanders, M. & Hoppe, M. (2012). Groen gas hubs en leidingen die maar niet komen. *ROMagazine*, 30 (9), 18-19.
- Saris, J., Modder, J., Ree, P. van & Stamsnijder, M. (red.) (2011). *Stedelijke regio's: over informele planning een regionale schaal*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Saris, J. (2013). Nieuwe waarde maken met Erfgoed. In S. van Dommelen & C.J. Pen (red.), *Cultureel erfgoed op waarde geschat: economische waardering, verevening en erfgoedbeleid*. Den Haag: Platform31 / Vrije Universiteit / Universiteit Twente.
- SBR (2010). *Transformatiewijzer: van kantoor naar woonruimte*. Rotterdam.
- Schaafsma, M. (2012). Metropoolregio Amsterdam. *S+RO Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 93 (6), 12-15.
- Schinkel, W. (2012) Van bestuur naar zelfbestuur: overheid, burger en zelforganisatie. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 10-13). Den Haag.
- Schuilenburg, M. (2012). Op zoek naar een positieve betekenis van veiligheid. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 56-59). Den Haag.
- Schutten, I. (2012). Van tijdelijk gebruik naar ontwikkelend beheer. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 31-35). Den Haag.
- SEV (1999). *Herontwikkeling Naoorlogse Wijken*. Rotterdam.
- SEV (2010). *ZZP'ers zichtbaar gemaakt. Nieuwe invulling plinten Krugerplein*, Amsterdam. Rotterdam.
- Slootweg, H. (2012). Zelfvoorziening compliceert energietransitie. *Energie+*, 2012 (6), 16-18.
- Smit, R. (2011). *Triple helix in Brainport Eindhoven*. Afstudeerscriptie. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Snellen, D. (2013). De kracht van multimodale knooppunten: ruimte en infrastructuur toekomstvast verbinden. *ROMagazine*, 31 (3), 18-21.
- Sociaal-Economische Raad (2013). *Handmade in Holland: vakmanschap en ondernemerschap in de ambachtseconomie*. Advies 13/02. Den Haag.
- Soenen, R. (2006). *Het kleine ontmoeten: over het sociale karakter van de stad*. Antwerpen: Garant Uitgevers.
- Soeterbroek, F. (2012). Een lichte kijk op de sturing van de stad. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 87-95). Den Haag.

- S+RO (2013). *Themanummer Transit Oriented Development*. 94 (3).
- Steden, R. van & Roelofs, M. (2009). Hoeders van de hygiënische stad: beveiligers, toezichhouders en handhavers in de openbare ruimte. *Beleid en Maatschappij*, 36 (3), p. 157-169.
- Steekelenburg, M. van (2012). De toekomst van de stad is metropolitaan. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 64-69). Den Haag.
- Steen, M. van der, Twist, M. van, Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.
- Stokkom, B. van (2009). De sociale kwaliteit van het stedelijk domein. *Beleid en Maatschappij*, 36 (3), 152-156.
- Stolk, S. (2013). Het stadspark als waardecreateur? *Vitale Stad*, 16 (1), 49.
- Stolk, S. & Geerling, L. (2013). Beheren wordt waarde creëren. *Vitale Stad*, 16 (1), 52-55.
- Storms, E. (2012). Leren en kennis delen over smart grids. *ROmagazine*, 30 (9), 15-17.
- Strolenberg, F. (2013). *Herbestemmen in een nieuwe werkelijkheid*. Presentatie PBL Ruimteconferentie 21 mei 2013. Geraadpleegd via <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/WS7%20-%20Frank%20Strolenberg.pdf>
- Tan, W., Koster, H., Hoogerbrugge, M. (red.) (2013). *Knooppuntontwikkeling in Nederland: (hoe) moeten we Transit-Oriented Development implementeren?* Den Haag: Platform31.
- Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen (2008). *Kansen voor kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*. Den Haag.
- Thomsen, A. (2006). *Levensloop van woningen. Rede uitgesproken bij het afscheid van de leerstoel Woningverbetering en Woningbeheer*. Delft: TUD.
- Tillie, N. (2012). Duurzame stad vraagt om nieuwe synergie tussen top-down en bottom-up. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 41-45). Den Haag.
- Tonkens, E. & Verhoeven, I. (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*. Amsterdam: UvA/ AISSR.
- Topteam Creatieve Industrie (2012). *Smart and creative human capital: talent voor de topsector creatieve industrie*. Human capital agenda. S.I.
- Troy, A. (2012). *The very hungry city: urban energy efficiency and the economic fate of cities*. New Haven/ London: Yale University Press.
- Tweede Kamer (2000). *Liberalisering en privatisering van netwerksectoren. Brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Vergaderjaar 1999-2000, 27018, nr. 1.
- Tweede Kamer (2002). *Wijziging van de Waterleidingwet (eigendom waterleiding bedrijven). Memorie van toelichting*. Vergaderjaar 2001-2002, 28339, nr. 3.
- Tweede Kamer (2008). Herstructurering van bedrijventerreinen. *Brief van de Algemene Rekenkamer aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Vergaderjaar 2008-2009, 31760, nrs. 1-2.

- Tweede Kamer (2012). *Bedrijfslevenbeleid. Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.* Vergaderjaar 2011-2012, 32637, nr. 32.
- Tweede Kamer (2013a). *Totaalbeeld masterplannen kantoorhuisvesting. Brief van minister Blok aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, van 28 juni 2013.* Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 129.
- Tweede Kamer (2013b). *Grondbeleid. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, van 14 oktober 2013.* Vergaderjaar 2013-2014, 27581, nr. 46.
- Tweede Kamer (2013c). *Uitkomsten bestuurlijke overleggen MIRT. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2014. Brief van de minister en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 18 november 2013.* Vergaderjaar 2013-2014, 33 750 A, nr. 25.
- Tweede Kamer (2013d). *Beantwoording Kamervragen van de leden Fokke en De Vries over de financiële gevolgen van gemeenten met hun grondpositie. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 27 november 2013.* Vergaderjaar 2013-2014, 2013Z21452, nr. 655.
- Tweede Kamer (2013e). *Aanbieden onderzoek financiële effecten van de crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, en agenda grondbeleid. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 20 december 2013.* Vergaderjaar 2013-2014, 27581, nr. 47.
- Uitermark, J. (2012). De zelforganiserende stad. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 5-19). Den Haag.
- United Nations (2008). *World Urbanization Prospects: the 2007 Revision.* New York: UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Uyl, J. den & Verlaan, A. (2007). Haal ondernemers naar de wijken. *Het Financieele Dagblad*, 23 oktober 2007.
- Verheijen, M. (2012). Beweging in de samenleving. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 51-55). Den Haag.
- Vermeulen, P. (2012). De kunst van het verbinden van grote en kleine voedselsystemen: ervaringen uit Amsterdam. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 69-75). Den Haag.
- VEWIN (2013). *Persbericht Vewin publiceert vernieuwde Waterspiegel.* Rijswijk.
- Vos, A. de (2005). De fabel onrendabel. *Binnenlands Bestuur*, 24 juni 2005.
- VROM-raad (2006a). *Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen.* Advies 053. Den Haag.
- VROM-raad (2006b). *Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing.* Advies 054. Den Haag.
- VROM-raad (2008). *Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid.* Advies 068. Den Haag.
- VROM-raad (2009a). *Accupunctuur in de hoofdstructuur: naar een betere verknoping van verstedelijking en mobiliteit.* Advies 071. Den Haag.

- VROM-raad (2009b). *Wonen in ruimte en tijd: een zoektocht naar sociaal-culturele trends in het wonen*. Advies 072. Den Haag.
- VROM-raad (2009c). *Publieke ruimte: naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer*. Advies 073. Den Haag.
- VROM-raad (2010). *Duurzame verstedelijking*. Advies 076. Den Haag.
- Waal, M. de (2012a). Digitale stad: nieuwe media en stedelijke openbaarheid. In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 77-81). Den Haag
- Waal, M. de (2012b). New Songdo, Smart city. *De Volkskrant* 29 december 2012, p. 4-5.
- Waal, M. de (2013). *De stad als interface: hoe nieuwe media de stad veranderen*. Rotterdam: nai010 uitgevers.
- Wall, R. & Burger, M. (2012). *Strijd om kapitaal: internationale netwerkpositie en ruimtelijke neerslag van directe buitenlands investeringen in Zuid-Holland. Deelrapport in opdracht van de provincie Zuid-Holland*. Den Haag: provincie Zuid-Holland.
- Weekblad Ouder-Amstel (2010). Verkoop van adoptiegroen. *Weekblad Ouder-Amstel*, 26 mei 2010.
- Werff, M. van der (2010). *Clustering van bedrijven in de lokale economie: een bruikbaar concept voor beleidsmakers?* Den Haag: Nicis.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012a). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Rapport 87. Den Haag/Amsterdam: WRR/ Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012b). *Vertrouwen in burgers*. Rapport 88. Den Haag/Amsterdam: WRR/ Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Rapport 90. Den Haag/Amsterdam: WRR/ Amsterdam University Press.
- Weterings, A.B.R. (2006). *Do firms benefit from spatial proximity? Testing the relation between spatial proximity and the performance of small software firms in the Netherlands. Dissertatie*. NGS 336, Utrecht: Knag/Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht.
- Weterings, A., Oort, F. van, Raspe, O. & Verburg, Th. (2007). *Clusters en economische groei*. Den Haag/ Rotterdam: RPB / NAI Uitgevers.
- Wijma, J.B.R. (2012). De toekomst is aan stedelijke regio's! In Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2012). *Essays Toekomst van de stad* (p. 96-100). Den Haag.
- Wijmen, P. van (2012). Bestemming Amsterdam: metropolitaan netwerken openbaar vervoer. *S+RO Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 93 (6), 24-27.
- Wolzak, M. (2013). Harde sanering brengt nieuw leven. *Het Financieele Dagblad*, 23 december 2013.
- Wouden, R. van der & Bruijne, E. de (2001). *De stad in de omtrek: problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*. Den Haag: SCP.

- Wouden, R. van der (2011). Megacities: exploring a sustainable future, recensie. *S+RO Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 92 (2), 64-66.
- Zuidema, M. & Elp, M. van (2010). *Kantorenleegstand: probleemanalyse en oplossingsrichtingen*. Amsterdam: EIB.
- Zwaard, J. van & Specht, M. (2013). *Betrokken bewoners, betrouwbare overheid: condities en competenties voor burgerkracht in de buurt*. Rotterdam.
- Zwanikken, T. (2009). Transformatie: introductie. *S&RO Stedenbouw en Ruimtelijke ordening*, 90 (1), 13.

WEBSITES GERAADPLEEGD BIJ DE VERKENNING VAN MAATSCHAPPELIJKE INITIATIEVEN (DEEL 2)

Hoofdstuk 4

www.foodvalley.nl
www.hgwg4.nl
www.immovator.nl
www.krayenhoffkazerne.nl
www.mediapark.nl
www.regionaaladvies.nl/bol-op-de-werkvloer
www.ru.nl/mercator/science_park
www.seats2meet.com
www.urbanresort.nl
www.volkskrantgebouw.nl
www.werkenonderneming.nl

Hoofdstuk 5

www.caetshage.org
www.dakakkers.nl
www.farmingthecity.net
www.HIERopgewekt.nl
www.ibm.com
www.krachtinnl.nl
www.stadsboerderijrotterdam.nl
www.stadslandbouzwolle.nl

Hoofdstuk 6

www.airbenb.nl
www.amvest.nl
www.herbestemming.nu
www.crowdbuilding.nl
www.gewoonzwolle.nl
www.herbestemdekerkeninoverijssel.nl
www.pietheineek.nl
www.spaces.nl
www.strijpr.nl
www.tijdelijkandersbestemmen.nl

Hoofdstuk 7

www.arboretumstichting-wageningen.nl
www.bewonersbedrijven.nl
www.blijburg.nl
www.bottomup.ruimtevolk.nl
www.cnme.nl
www.deopenbareruimte.nu
www.utrecht.nl/groenmoetjedoene
www.haarlem.nl/tuinvanjonker
www.hetzomerkwartier.nl
www.hoekwierde.nl
[www.kennisbank.platform 31.nl](http://www.kennisbank.platform31.nl)
www.maastricht.nl
www.marres.org
www.mvonderland.nl
www.noorderparkkamer.nl
www.portofrotterdam.nl
www.zoetermeer.nl/sport-vrije-tijd/adoptiegroen
www.zwembad-dezwaoi.nl

BIJLAGEN



TOTSTANDKOMING ADVIES

Samenstelling van de raadscommissie

Prof. dr. P. Hooimeijer, voorzitter
Mr. H.M. Meijdam
Prof. ir. A. Reijndorp
Drs. A.M.J. Rijckenberg
Prof. dr. Th.A.J. Toonen
P.J.H.D. Verkoelen

Samenstelling projectteam

Dr. L.B.J. van Duinen, projectleider (vanaf 1 januari 2013)
Dr. V.J.M. Smit, projectmedewerker (tot 1 september 2013)
Drs. W. Eikmans, projectassistent

Met medewerking van

Dr. M.E. Bouwman
A.M.H. Bruines
Mr. G.J. Mensing (projectleider tot 1 januari 2013)
Drs. J.H.P. Vrolijk

Extern

Drs. S. Pekelsma, Simone Pekelsma Urban Research & Consultancy
Dr. T.H.C. Zwanikken, Tim Zwanikken Advies

Geraadpleegde deskundigen*Deelnemers expertmeeting 1, 20 september 2012*

Prof. dr. O.A.L.C. Atzema, Universiteit Utrecht
Mr. H. Beekman, Projectbureau Stadshavens Rotterdam
Ir. I.M. Kalisvaart MBA, MAB Development
S. Lindemann, mobiel projectbureau OpTrek
Mr. L.M. Sondag, voormalig directeur Van Gansewinkel Groep
Dr. S.P. Tjallingii, TU Delft
Ir. A.H.M.Th. Vos, Anna Vos Concepts for Urban Change
Dr. B.G.M. de Waal, The mobile City

Deelnemers expertmeeting 2, 8 april 2013

Dr. P. Boekhoud, Hogeschool Rotterdam
Y. de Boer, provincie Noord-Brabant
J.A. Fackeldey, gemeente Lelystad

Mr. Th.C. de Graaf, Vereniging Hogescholen
 Ir. M. de Langen, Stadgenoot
 M. Molenaar, Woonstad Rotterdam
 W.J. Moorlag, provincie Groningen
 Drs. H. Roorda, Unie van Waterschappen
 Drs. H.T.M. Scholten, gemeente Eindhoven
 Drs. F. Soeterbroek, De Ruimtemaker
 I.C. Thepass, Laurens
 Drs. G. Verduijn, Woonzorg Nederland

Overige gesprekspartners

Dr. H.P. Benschop, Trendbureau Overijssel
 Prof. dr. R.W. Boomkens, Rijksuniversiteit Groningen
 Ir. H. Bothof, TOP Delft
 Prof. dr. J. Brouwer, TOP Delft
 Drs. R. Bouman, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
 Drs. A. Bruins, Ministerie van Economische Zaken
 Dr. E. Buitelaar, Planbureau voor de Leefomgeving
 Drs. M.A.T.J. Cramers, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
 Drs. A. van Daal, gemeente Den Haag
 Drs. M.M. Dijkers, NISB
 Ir. M. Dubbeling, SAB
 Drs. W.T.N. Eisen, Ministerie van Economische Zaken
 Drs. E. Fransen, Pakhuis de Zwijger
 T. van Gestel, gemeente Den Haag
 Ir. B.M.E. Geurts, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
 Prof. dr. W.A. Hafkamp, zelfstandig adviseur/Platform³¹
 Dr. D.A.F. Hamers, Planbureau voor de Leefomgeving
 Ir. J.W.L. ten Hoeve, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
 Prof. dr. ir. P.M. Herder, TU Delft
 Drs. B. Huits, provincie Gelderland
 Dr. ir. C.J.M. Karsten, Universiteit van Amsterdam
 Ir. S.P.L. Kessels, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
 Dr. ir. M. Kool, Ministerie van Economische Zaken
 Drs. ing. Y.J.M. van der Laan, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
 Ir. H. Leeftang, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
 Drs. F.G. Licher, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
 A. van Lieshout, Christiaan Kappers
 Ir. K. Machielse, Hogeschool Rotterdam
 Drs. B. Marinussen, Stadshavens Rotterdam
 Drs. P.P. Mertens, Ministerie van Economische Zaken
 Drs. G. Muris, RDM Campus
 G.J. Nabers BSc, gemeente Zwolle
 Ir. M. Piek, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ir. M.P. Rabbie, Vesteda
Drs. A. Ramsair, Atelier Anna Ramsair
Dr. O. Raspe, Planbureau voor de Leefomgeving
Ir. M.J. Rimmelzwaan, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Dr. J.R. Ritsema van Eck, Planbureau voor de Leefomgeving
Mr. O.Z. van Sandick, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Ing. M. Schaafsma, Schiphol Real Estate
Ir. S. Slabbers, Bosch Slabbers
Drs. ing. D.L.M. Slangen, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Dr. ir. D.M.E.G.W. Snellen, Planbureau voor de Leefomgeving
Drs. H.A. Snoeken, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Dr. E.J. Visser, Ministerie van Economische Zaken
Drs. P.A.H. van der Vorm, TU Delft
Drs. I.J. Vossenaar, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Drs. A.F. de Vries, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Drs. M. de Vries, gemeente Den Haag
M. Woutersen MSc, Stad van de Toekomst
Dr. P. Zwaan, provincie Gelderland

Schrijvers essays geschreven in opdracht van de Rli voor dit adviestraject

Prof. dr. E.R. Engelen, Universiteit van Amsterdam
Dr. D.A.F. Hamers, Planbureau voor de Leefomgeving
Prof. dr. ir. J. Janssen, Wageningen UR
Dr. J.D. de Jong, Re-Bond: onderzoek & advies
Prof. dr. ir. J.T. Mommaas, Universiteit van Tilburg
Dr. A.W. Mulder, Haagse Hogeschool
Dr. O. Raspe, Planbureau voor de Leefomgeving
Dr. W. Schinkel, Erasmus Universiteit Rotterdam
Mr. drs. M. Schuilenburg, VU Amsterdam
Ir. I. Schutten, Studio Iris Schutten
Drs. F. Soeterbroek, De Ruimtemaker
Ir. M.G.N. van Steekelenburg, Provincie Zuid-Holland
Ir. N.M.J.D. Tillie, TU Delft
Dr. J.L. Uitermark, Erasmus Universiteit Rotterdam
M.P.A.M. Verheijen MArch, Hogeschool Rotterdam
Ir. P.O. Vermeulen, Gemeente Amsterdam
Dr. B.G.M. de Waal, The Mobile City
Drs. J.B.R. Wijma, Programmabureau Regio Groningen-Assen

Externe reviewers

Prof. dr. O.A.L.C. Atzema, Universiteit Utrecht
Prof. dr. J.C.J. Boutellier, VU Amsterdam
Prof. dr. W.A. Hafkamp, zelfstandig adviseur
Prof. ir. J.M. Schrijnen, zelfstandig adviseur

OVERZICHT PUBLICATIES

2014

Kwaliteit zonder groei: over de toekomst van de leefomgeving.
Maart 2014 (Rli 2014/03)

Doen en laten, effectiever milieubeleid door mensenkennis.
Maart 2014 (Rli 2014/02)

Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn.
Januari 2014 (Rli 2014/01)

2013

Duurzame keuzes bij de toepassing van het Europees landbouwbeleid in Nederland. Oktober 2013 (Rli 2013/06)

Sturen op samenhang, governance in de metropolitane regio Schiphol/Amsterdam. September 2013 (Rli 2013/05)

Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht.
Juni 2013 (Rli 2013/04)

Nederlandse logistiek 2040, designed to last. Juni 2013 (Rli 2013/03)

Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid. Mei 2013 (Rli 2013/02)

Ruimte voor duurzame landbouw. Maart 2013 (Rli 2013/01)

2012

Keep Moving, Towards Sustainable Mobility. Edited by Bert van Wee.
Oktober 2012 (Rli/EEAC)

Colofon

Tekstredactie

Catherine Gudde, Paradigma Producties

Fotoverantwoording

Cover: David Rozing / Hollandse Hoogte

Pagina 44: Horus fotografie / Hollandse Hoogte

Pagina 48: Olaf Kraak Fotografie / Hollandse Hoogte

Pagina 56: Peter Hilz / Hollandse Hoogte

Pagina 60: Peter Hilz / Hollandse Hoogte

Pagina 98: Sijmen Hendriks / Hollandse Hoogte

Pagina 124: Gerard Til / Hollandse Hoogte

Pagina 154: Klaas Fopma / Hollandse Hoogte

Grafisch ontwerp

2D3D Design

Druk

Drukkerij Ando bv, Den Haag

Publicatie Rli 2014/04

Maart 2014

Vertaling

Deel 1 van het advies is vertaald in het Engels en te downloaden via www.rli.nl

Vertaling Onderosa Language Matters, Amsterdam

ISBN 978-90-77166-54-3

NUR 740

