

CITIES UNDER PRESSURE

VERSLAG

Op donderdag 20 juni 2019 vond in het kader van het festival 'We Make the City' de bijeenkomst 'Cities under Pressure' op het Marineterrein Amsterdam plaats. Een selecte groep specialisten, stakeholders en betrokkenen luisterden naar elkaars visies en besprak de problemen en oplossingen van de wereldwijde stedelijke drukte en de daaraan gerelateerde problemen met elkaar. Sprekers waren Charles Landry en Hans Mommaas (Planbureau voor de Leefomgeving/PBL). De discussie werd geleid door Marieke Berkers.

Verslag: JaapJan Berg | Bergplaats

Directe aanleiding voor de bijeenkomst is een urgente kwestie: de groeiende drukte in grotere steden wereldwijd. De problemen die de veelzijdige populariteit van streken als woon-, werk- en recreatie-locatie met zich mee brengen vragen om andere, innovatieve oplossingsrichtingen. Bestaande methodes of tactieken om grote stromen mensen in te dammen, te spreiden of zelfs terug te dringen zijn niet altijd meer effectief. Vaak worden inspanningen van bijvoorbeeld overheden ook gefrustreerd of 'ondermijnd' door agenda's en doelstellingen van andere (private en commerciële) partijen.

Als gevolg van deze drukte, en tegenstrijdige of elkaar tegenwerkende processen, raken bewoners en (bestaande en nieuwe) gebruikers van steden in toenemende mate gefrustreerd. Burgers roeren zich steeds vaker en luider tegen de schijnbare 'uitverkoop' van hun leefomgeving aan andere partijen. De ergernis van veel burgers hierover richt zich doorgaans op het lokale bestuur van wie verwacht wordt dat het maatregelen tegen de escalatie van een reeks van complexe problemen kan/moet nemen. Daartoe behoren, naast de overname van stadscentra door toeristen, ook de negatieve gevolgen van gentrificatie en het groeiend tekort aan betaalbare woningen.

Het is echter de vraag of de overheid (nog steeds) in staat is om deze kwesties effectief op te lossen of dat ze er zelf door in een crisis terecht komt. Het dagprogramma 'Cities under pressure' had tot doel om door bijdragen en debat tot innovatieve oplossingsrichtingen te komen.

Amsterdam staat gedurende de dag centraal als een goede en intense casus. Het Marineterrein zal daarbij als een testzone voor een verdere concretisering van problematiek en mogelijke oplossingen gebruikt kunnen worden. Het gebied ligt centraal in de stad, staat aan de vooravond van veranderingen en er is dus een goede visie nodig hoe deze transformatie op een juiste wijze in relatie tot buurt, stad en toenemende drukte vormgegeven kan worden.

Volgens Charles Landry kan de stad gerekend worden tot de zogenaamde 'Vortex-cities': steden die nieuwe kansen, mensen en ontwikkelingen

aanzuigen. De stad ondergaat als gevolg van deze steeds toenemende stroom van toeristen en bedrijvigheid een ingrijpende verandering, die in goede banen geleid moet worden. Als Amsterdam daarin slaagt en oplossingen voor weet te bedenken kunnen die vervolgens ook voor/in andere steden ingezet worden. Want ook andere steden kampen met vragen over hoe om te gaan met thema's als betaalbaar wonen, gentrificatie en inpassen van nieuwe ontwikkelingen in de bestaande stad.

De toestroom naar steden als Amsterdam vertaalt zich in zowel groei als in nieuwe kansen, maar dus ook in problemen. Die ontwikkelingen houden veelal verbanden of raken de drie belangrijke thema's: (publieke) ruimte, toerisme en politiek bestuur.

Dat er (meer) visie en, daaraan voorafgaand, creativiteit nodig is bij het bedenken van oplossingen voor de drukte in steden beaamt ook Hans Mommaas van het Projectbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het is daarbij nuttig om de problematiek van stedelijke drukte, én de mogelijke oplossingen daarvoor, vooral ook in een breder perspectief te plaatsen.

In ruimtelijke zin door de stad als onderdeel van grotere stedelijke regio's te zien; economisch door te beseffen dat steden juist vanwege de concentratie van mensen en ideeën een aantrekkelijke vestigingslocatie voor veel bedrijven zijn. Maar ook in verband met de gevolgen van klimaatveranderingen en de noodzaak van een meer circulaire samenleving.

Anders gesteld, drukte kan/mag volgens Mommaas nooit als een geïsoleerd probleem of opgave gezien worden. Dat leidt tot onbevredigende antwoorden en oplossingen en ontkent dus de complexiteit van de netwerken en verbanden waar de stad onderdeel van is. Daar komt in relatie tot Amsterdam en Nederland ook nog het probleem van beschikbare ruimte bij.

Ons dichtbevolkte land wordt gekenmerkt door een afwijkende en niet generieke wijze van verstedelijking (denk aan de verschillende agglomeraties rond het Groene Hart). Datzelfde geldt in zekere zin voor de huidige woningcrisis in onze steden, die wordt gekenmerkt door specifieke lokale- en nationale factoren en verbanden.

Toch valt er met het toepassen van de juiste schaalvergelijkingen en analyses wel degelijk wat te leren en te deduceren voor andere steden en hun bestuurders. Sterker, de wens tot leren van elkaars inzichten zou wel wat meer aangezet mogen worden, volgens Landry en Mommaas. Te vaak nog wordt er door steden en hun bestuurders en ambtenaren 'met de rug'; naar andere, vergelijkbare casussen naar oplossingen gezocht.

Volgens Landry bieden technologie en andere technologische vernieuwingen weliswaar veel kansen op een betere afstemming. Maar politieke sturing en de afstemming tussen politiek en burger blijven een cruciale factoren.

Bureaucratie, in de betekenis van het samen bevragen en oplossen van problemen, moet dan ook een actieve rol houden. Dat is in strijd met het vaak gehoorde 'terugtrekken van de overheid' en accentueert dus juist de meerwaarde voor zowel stad, burger en politiek van attitudes als 'openstellen', 'loslaten', 'erkennen van elkaars potentieel', 'verweven' en 'adaptatie'.

Het is in dit verband dan ook belangrijk dat ambtenaren geprikkeld en gestimuleerd worden en niet het gevoel hebben opgesloten te zijn in of beknot te worden door een systeem. Juist uit die 'vrijheid' ontstaan vaak veranderingen. Daarmee wordt het beeld van Richard Florida over het benoemen van de betekenis en waarde van de creatieve klasse ietwat bijgesteld.

De focus op die specifieke groep als motor en stimulator van (nieuwe en vitale) stedelijkheid berust deels op een onjuiste tegenstelling tussen en rolverdeling van overheid en burger. Het gaat daarentegen juist om het benadrukken van samenwerking door alle partijen, en niet alleen de creatieve. Dat leidt bovendien ook meer tot zogenaamde '*embedded*' oplossingen en resultaten. De oplossingen staan dan niet los een van de partijen, maar worden gedragen en zijn verweven met stakeholders.

Maar nog belangrijker is, volgens zowel Landry als Mommaas, dat er niet uitsluitend vanuit vaste posities en standpunten wordt nagedacht over de stad en haar problemen. Door juist te denken en te handelen vanuit principes als verschuiving, gedeelde verantwoordelijkheden en het koppelen van verschillende schaalniveaus worden oplossingen of perspectieven helderder.

Die open, losse en vloeibare attitude is ook bruikbaar bij minder eenvoudige of hardnekkige dossiers of situaties die (snelle) verandering of adaptatie in de weg zitten of vertragen, zoals een overdaad aan regelgeving of traag reagerende organisaties. In het domein van de ruimtelijke ordening betekent specifiek een noodzakelijke verwijdering van aloude planningsparadigma's.

In plaats daarvan moet meer aandacht uitgaan naar tactiele, flexibele strategieën die veel variatie mogelijk maken, maar daarbij wel bepaalde principes als houvast handhaven. Het is dus een lossere, vrijheid onder bepaalde voorwaarden. De nog steeds noodzakelijke creativiteit wordt, volgens Landry, hierbij veel meer door de overheid uitgelokt en verleid met behulp van financiële of andere 'stimuli'.

Het gaat, kortom, om het actief 'maken' van politiek, het vinden van balansen en niet om het rechtlijnig uitvoeren van (vooraf bepaalde) processen. Het is een voortdurende zoektocht waarbij, onder andere, opeengestapelde agenda's, verschillende politieke schaalniveaus op een meer integrale wijze benaderd worden. Daartoe is een andere '*mindset*' van (meer) betrokken alsmede een lerende opstelling nodig. Dat betekent het daadwerkelijk open

staan voor andere ideeën en zienswijzen, het bedenken van andere (spel-)regels en niet vervallen in oude principes van ‘*power play*’.

Die ‘zoekende losheid’ kent overigens wel zijn grenzen. Er moet ook in de nieuwe conditie vertrouwd worden op bepaalde zekerheden, kennis en experts. Het geheel loslaten en dus negeren van deze zekerheden is dus een stap te ver. Laten we die kennis ook schieten of trekken we de resultaten van onderzoek en beleid te veel in twijfel dan gaat waardevolle tijd en energie verloren.

Juist bij het voorgestelde ‘vieren van de teugels’ is het noodzakelijk dat bepaalde ervaring en kennis wordt ingezet om leidend en sturend te zijn. Het is daarbij de kunst om die kennis op systeemniveau steeds te verbinden aan de kennis en ervaring van andere betrokken partijen. De drukte veroorzaakt door toerisme is daarvan een goede illustratie.

Burgers en bewoners ervaren de drukte en kunnen redelijk nauwkeurig de schaduwkanten en knelpunten benoemen. Om daar effectief op te kunnen reageren moet de overheid in staat zijn om met nauwkeurige vragen over het wat en hoe én door analyse tot zinnige oplossingen te komen die uitvoerbaar zijn en de burger een gevoel van erkenning (van zijn klachten) geven.

Een andere beperking of relativering van de slagkracht van de nieuwe attitude blijft ook de complexiteit van sommige problemen en systemen. Hoe groot de bereidwilligheid van lokale of nationale overheden ook is om iets te doen en te handelen, soms ligt de oorzaak buiten hun bereik. Of is de vervlechting van veel stakeholders en belangen te groot om daadkrachtig op te kunnen handelen.

Een goed voorbeeld daarvan zijn de *budget flights* en *-airlines*. De effecten daarvan zijn op lokaal niveau voelbaar, maar op dat niveau niet op te lossen. Om verandering en verschuiving in dit soort ingewikkelde, hardnekkige problematiek te krijgen wordt door beide sprekers en publiek een harde lijn (rechtszaken) als soms onvermijdelijk genoemd.

Doel daarbij is om tot nieuwe versies van duidelijke, (eveneens) regulerende maatregelen te komen. Veelal ‘zachtere’ maatregelen, regel- en wetgeving in een lossere vorm die desondanks kunnen helpen bij het organiseren en sturen van processen die de stad bepalen: sturend, maar niet restrictief.

Daarbij is het tevens wenselijk dat deze vorm van ‘nieuwe’ regelgeving zoveel mogelijk vooruitloopt op ontwikkelingen. Betrokken bestuurders en burgers moeten dus vooruitlopen en beter anticiperen op bepaalde zaken (*pre-active*) die een knelpunt kunnen gaan worden. Veel staand beleid komt nu immers tot stand als een reactie op een ontstane situatie.

Dit volgende, reagerende karakter is te traag en zet in op het corrigeren van fouten. Dat geeft het een te negatieve signatuur. Zaken en kwesties moeten eerder (aan de voorzijde) worden voorzien, herkend en directer worden aangepakt.

Wees als overheid en burger *'aware and awake'*, aldus Landry. Met een dergelijke opmerkelijke houding door zowel politiek als burgers komen de gewenste *'embedded'* oplossingen snel dichterbij. Bovendien zorgt deze houding en opstelling voor minder tegenstellingen tussen deze partijen en is de kans op het zoeken en vinden naar positieve oplossingen groter.

Het is een beweging weg van het alleen benoemen en focussen op problemen en zaken die niet goed gaan. Volgens Mommaas kan een dergelijk wijziging van posities en houding daadwerkelijk leiden tot nieuwe vormen van stedelijk leven en kwaliteit.

In een drietal aparte sessies werd verder gesproken over deelonderwerpen;

1. Spreiding versus verdichting is een groeiende stad, onder leiding van Tom Daamen.

2. Te veel toerisme? Beperken of spreiden?, onder leiding van Charles Landry.

3. Autoriteit en legitimiteit: aanpassen of vernieuwen van bestuursmodellen?, onder leiding van Hans Mommaas.

1. Sessie Ton Daamen

In deze sessie werd een veelvoud aan kwesties besproken. Een belangrijke kwestie is de noodzaak van en wijze waarop (culturele) instellingen meer worden betrokken bij discussies en beslissingen over zaken als stadsontwikkeling en klimaatverandering. Dit vanuit de constatering dat het belangrijk is om *partnerships* met instellingen en burgers te creëren. Deze kunnen een alternatief voor of zelf weerstand vormen tegen partijen die nu vanuit geld- en winstbejag een te grote invloed hebben op de ontwikkeling van de stad. Met nieuwe, andere 'businessmodellen' kan er zo op meer duurzame wijze in de stad geïnvesteerd worden en kunnen andere vormen van participatie tot stand komen. Daarbij worden projectontwikkelaars overigens niet uitgesloten. Mits zij de nieuwe attitudes en aanpak maar onderschrijven.

Verdichting van steden is daarbij een niet voorbijgaande kwestie. Die druk zal blijven bestaan. Om daarin de juiste sturing te geven is het goed uit te gaan van de vereniging van functies en investeringen. Alsmede van de wens om naast vastgoed ook in sociale aspecten (zoals integratie, gezondheid en sociale mobiliteit) te willen investeren. Verdichting betekent in het algemeen ook het verzamelen en ordenen van informatie, kennis en waarden van vaak gescheiden of gesegregeerde groepen of partijen.

Daarnaast is het belangrijk dat ook andere, nieuwe partijen zoveel mogelijk betrokken worden bij de (geduldige) visievorming en kennisvergaring. Er moet ook voldoende ruimte en tijd voor leren en reflectie ingeruimd worden. En naast de gebruikelijke partijen als corporaties moet vooral ook geluisterd en gewerkt worden met bijvoorbeeld zelfbouwers, tijdelijke en interdisciplinaire initiatieven, et cetera. Op basis daarvan kunnen dan betere en afgewogen beslissingen genomen worden over bijvoorbeeld infrastructuur en voorzieningen in stad en wijk.

2. Sessie Charles Landry

Met betrekking tot toerisme en (tijdelijk) verblijf en de stad is er de laatste tijd sprake van een nieuwe configuratie. Allereerst is er natuurlijk sprake van een sterke groei van overnachtingen via hotels en Airbnb. Maar daarnaast zorgen ook expats en vluchtelingen voor een toename en variatie in het soort verblijf in de stad. Deze groepen hebben alle een andere relatie en verhouding tot de stad met elkaar gemeen.

Volgens de huidige verwachtingen zal de aanwezigheid van dit type 'verblijvers' niet afnemen, eerder nog verder stijgen. Er zijn dus andere regels en ideeën nodig dan het alleen willen terugdringen of stoppen van deze stromen. Ook hier is een goede analyse en vervolgens management van verwachtingen en mogelijkheden van groot belang. Temeer omdat de discussie en 'spanning' over dit onderwerp al enigszins zijn gestegen. De vraag is ook wie, wanneer regels stelt en maatregelen neemt. Is dat de overheid, of ligt er ook een verantwoordelijkheid bij andere (commerciële, private) partijen?

Om de gevoelde drukte door toerisme af te zwakken liggen een aantal opties voor de hand. De eerste is de spreiding ervan over een groter gebied dan alleen het centrum. Ook het verruimen van regels over openingstijden en combinatie van verschillende functies (hotel- en buurtfuncties) zorgt voor een betere menging van tijdelijke en permanente gebruikers van de stedelijke ruimte. Vanuit die opzet kunnen ook andere plekken interessant worden (gemaakt) voor bepaalde toeristen die niet specifiek naar de stad komen voor de 'highlights'.

Dit en andere aanpassingen en verfijningen in aanbod, stijl en locatie zorgt voor een betere, noodzakelijke balans op dit gebied in de stad. Het is een kwestie van het zoeken en voortdurend bijstellen van een nieuwe, betere verhouding tussen bewoners en toeristen. Daartoe helpen zeker niet eenmalige regels of het herhaald uitspreken wat we niet willen. Het is eerder een continu proces van handelen, monitoren en wederom handelen. We moeten proberen het klagen in te ruilen voor een houding van constructief meedenken. En ook in dit specifiek verband helpt het wanneer veel partijen gezamenlijk vooruitdenken en anticiperen op mogelijke ontwikkelingen, in plaats van de 'negatieve' gevolgen achteraf te moeten repareren.

Om deze constructieve houding met betrekking tot de 'overlast' van toerisme te bewerkstelligen moeten burgers en anderen die nu in een negatieve modus staan verleid worden om een bijdrage te leveren. Dat kan bijvoorbeeld door uitgaven en investering dubbel te labelen. Van verbeteringen en investeringen in de infrastructuur of OV kunnen zowel toeristen als burgers profijt hebben.

Ook kan aan hotels gevraagd worden om (meer) voor de buurt en permanente bewoners te betekenen of programma voor hen aan te bieden. Zo kan een deel van de kamers ook verhuurd worden aan studenten. Tenslotte kunnen buurten ook (mee-)profiteren van het toerisme en toeristen. De City Safari in Rotterdam is daar een goed voorbeeld van. Maar ook het net gestarte Fairbnb is een bijdrage aan een verdere verfijning en diversificatie van zowel aanbod als relatie tussen toeristen en burgers.

Dit initiatief van een aantal maatschappelijke verantwoorde ondernemers streeft naar 'een toeristische verhuur van woningen die voldoet aan de spelregels van een eerlijke en collaboratieve economie, zonder waarde onttrekking aan de lokale economie'. Het is goed denkbaar dat dit soort en andere nieuwe initiatieven daadwerkelijk kunnen gaan zorgen voor een variabele, eerlijker en constructievere relatie tussen tijdelijk en permante 'verblijvers' in de stad.

3. Sessie Hans Mommaas

Uitgangspunt van deze sessie was de vraag: Wat hebben we nodig van onze overheid als we als maatschappij willen veranderen? Intern, in de bestuurslagen van de stad zelf en qua interactie, tussen overheid en omgeving?

Aan de hand van een aantal cases worden ervaringen gedeeld. Almere staat aan vooravond van schaa sprong waardoor er 70.000 woningen bijgebouwd zullen worden. Ruimte daartoe is er genoeg, maar de vraag is wel hoe de stad bij verdere groei een vorm van stedelijkheid kan verkrijgen? Veel recente en huidige ontwikkelingen in de stad hebben een projectmatig karakter.

Een voorbeeld daarvan is Almere Oosterwold: een leergebied voor experimenteel denken en doen. Ambtenaren en bewoners hebben dat met behulp van een organisatievorm voor elkaar gekregen. Toch blijft het een wankel constructie. Telkens moet er weer een organisatie opgetuigd worden om experimenteel en radicaal te kunnen en mogen denken.

Het proces en de resultaten zijn daardoor geen vanzelfsprekendheid. Er is dus meer continuïteit van kennis en attitudes nodig. De vraag is hoe het hier nagestreefde 'radicale denken' een meer vanzelfsprekend deel wordt van de algemene Almeerse overheidscultuur kan worden.

In Nijmegen zet de gemeente voor bepaalde plekken de status van 'temporary other use' in. Ambtenaren raakten gewend aan deze alternatieve regeling en kunnen breder gaan denken. Zo ontstond een proces van 'Learning by doing'. Deze regeling is niet projectgebonden en kan dus op meerdere plekken en projecten toegepast worden.

Ook het Broedplaatsen beleid is een goed voorbeeld van een regeling die langdurig en niet-projectgebonden ingezet kan worden. Deze regeling kwam overigens voort uit de krakersscène. Hier werd een niet-institutionele aanpak van buitenaf (interactie) ook intern gedragen.

Zowel burgers als bestuurders worden in hun denken en handelen belemmerd door afgebakende en (vaak) geaccepteerde kaders. Burgers denken vanuit hun eigen leefwereld (silo) en bestuurders werken met afgebakende portefeuilles. Maar bepaalde opgaven, zoals drukte, passen niet binnen die kaders (ze zijn verspreid over meerdere). Het vergt lef en capaciteit om door alle disciplines en 'silo's' heen te kijken en te handelen.

Sommige bestuurders kunnen dat al op basis van vertrouwen, verantwoordelijkheidsgevel en collegialiteit. Een bestuur kan zijn creativiteit tonen door niet alleen regels af te vinken maar integraal te werken. Die stap is voor sommige lokale overheden en het achterliggende ambtelijk apparaat nog lastig te nemen. Het kan daarbij helpen om te werken vernieuwende scenario's van mogelijke toekomstbeelden (PBL). Dan vormt zich verhalen van waaruit geredeneerd kan worden.

Het adagium daarbij is 'volg de opgave'. Je moet een denkbeeldige cirkel om een opgave kunnen trekken om hem zichtbaar te maken. Zo krijg je grip op opgaven en kun je gaan benoemen op welke schaal eraan gewerkt moet worden. Een organisatie die dicht bij bestuur staat, maar wel onafhankelijk is, kan ook helpen bij het stellen van de juiste vragen en het bepalen van die cirkel. In relatie tot het dag-thema kun je zo erachter komen of het probleem van drukte de groei van toerisme is of dat de echte opgave de veranderende identiteit van Amsterdam is?