

Ruimte en wonen als publieke zaak

Over het heroveren van onze leefomgeving op de dominantie van de markt





3

De laatste tijd neemt de kritiek op het neoliberalisme en doorgeslagen marktwerking toe in het politieke en maatschappelijke debat. Die discussie speelt zich vooral af in relatie tot de verzorgingsstaat en de daar ingezette privatisering, marktwerking en verzakelijking van de overheid (de burger als klant). In de domeinen van ruimte en wonen wordt dat debat nog nauwelijks gevoerd.

Tekst **Frans Soeterbroek**

SCHIJN EN WERKELIJKHEID

Het komt voorzichtig binnen via de zich aftekenende wooncrisis in de steden, met discussies over het aan banden leggen van huren, terugdraaien van de verhuurdersheffing en zelfbewoningsplicht, maar dit zijn corrigerende bewegingen zonder het onderliggende systeem te bevragen. Overheden richten zich in innige samenwerking met de bouwmarkt op de vraag hoe we de markt nog meer ruimte geven om te bouwen, bouwen, bouwen. Dat leidt onafwendbaar tot een legitimiteitscrisis van overheid en markt tenzij we de publieke zaak weer centraal stellen. In dit artikel wordt geschetst hoe we de weg daarnaartoe vinden.

De neoliberale ideologie onder het ruimtelijk beleid

De essentie van het neoliberale denken is in drie in elkaar versterkende noties samen te vatten. Allereerst het idee dat de markt superieur aan de overheid is en de overheid de marktwerking niet mag verstoren door zelf de uitvoering ter hand te nemen of de verkeerde regels op te leggen. Dat is al enkele decennia het leidende sturingsprincipe. Wanneer we in ons land praten over actief grondbeleid wordt niet bedoeld dat de overheid grond in handen houdt of zelf aankoopt, maar dat hij deze zelf bouwrijp maakt voordat het (weer) aan de markt wordt overgedragen. En waar gemeenten dat actieve beleid wat al te serieus nemen wordt al snel gesproken over concurrentievervalsing, want inderdaad: de norm is de marktwerking. Let wel, we hebben het hier niet gewoon over ruimte voor ondernemerschap maar over eigendomsverhoudingen en grond- en vastgoedspeculatie die nogal een stempel

drukken op de dagelijkse praktijk en de speelruimte voor publieke doelen als betaalbaar wonen. Met de omgevingswet en zijn voorloper de crisis- en herstelwet, wordt nog een extra slinger gegeven aan de dominantie van de markt en het weghalen van belemmeringen daarvoor.

Ten tweede past in de neoliberale visie op ruimte dat strategische keuzes worden gemaakt in nauwe samenspraak tussen overheid en bouwmarkt (grondeigenaren, ontwikkelaars, bouwers, vastgoedafdelingen van bedrijven). Belangrijke steunpilaren voor de publieke zaak zoals de corporaties, bewoners en burgerinitiatieven worden op afstand gehouden. Dat zien we gebeuren bij de regionale woonagenda's die nu worden gemaakt in nauwe samenwerking tussen de overheden en de NE-PROM, de lokale woonagenda's met een vergaand mandaat voor ontwikkelaars om te slopen en te bouwen en de grote gebiedsontwikkelingen. Een coalitie van wooninitiatieven van burgers heeft dit voorjaar een brandbrief naar de minister en de kamer gestuurd met o.a. de wens om naast overheid en markt een plek te verwerven aan die regionale tafels, maar de minister vond dat niet nodig.

Tot slot definieert de overheid zijn eigen rol in markttermen: concurrerende steden en regio's, de eigen organisatie modelleren naar het bedrijfsleven, deregulering, de afdelingen economie en ruimte integreren en de grond- en vastgoedbedrijven op afstand van de politiek zetten om markgericht te kunnen werken. Je ziet het terug op de arbeidsmarkt waar private ontwikkelaars en overheden hun mensen naar dezelfde opleidingen citydevelopment, vastgoed en gebiedsontwikkeling sturen en diezelfde mensen makkelijk switchen tussen beide werelden.

**“Hoe kunnen
we de markt
nog meer
ruimte geven
om te bouwen,
bouwen,
bouwen”**

FRANS SOETERBROEK

De voormalige vice-voorzitter van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, hekelt in zijn publicatie 'groter denken, kleiner doen' uit 2019 de wijze waarop de overheid de woningbouw en de ruimtelijke ordening aan de markt overlaat. Retorisch vraagt hij zich af: *'is dat alles de consequentie van de opvatting dat grond vooral koopwaar is en niet in de eerste plaats habitat, leefomgeving? Zo draagt de overheid zelf bij aan het uithollen van onze identiteit.'*

Volgens de logica van Tjeenk Willink zou bijvoorbeeld een regionale agenda als centraal doel kunnen hebben om onze habitat te beschermen, onze gedeelde identiteit te versterken of een rechtvaardige samenleving te realiseren. Dat is in ons land echter ondenkbaar. Door het een-tweetje met de markt zijn de middelen (productie maken, gebieden ontwikkelen, energietransitie in gang zetten) tot hogere doelen verheven en de grote maatschappelijke doelen ergens uit het zicht geparkeerd of weggemoffeld onder de noemer 'grote opgaven'.

Een diepere legitimiteitscrisis

Daarmee komen we op de vraag wat er mis gaat door deze neoliberale behandeling van onze habitat. Tjeenk Willink formuleert het vrij fundamenteel door het te hebben over 'uithollen van onze identiteit' en 'verschaling van de publieke zaak'. Mijn grote zorg is dat we een systeem dat al onhoudbaar was steeds verder blijven optuigen en afstevenen op een grote legitimiteitscrisis in het handelen van de overheid. Wie zijn oor de afgelopen decennia te luisteren legde bij bewoners in steden en dorpen hoorde een opvallend eensgezind geluid: de maatregelen die de grootste impact hebben op onze leefkwaliteit worden genomen zonder dat we er echt in-

vloed op hebben en de gemeente lijkt de belangen van de (bouw)markt aanmerkelijk hoger te waarderen dan die van de eigen burgers. Nu via de omgevingswet, het woningbouwbeleid en de energietransitie daar nog een schepje bovenop wordt gedaan komen we op het punt dat het elastiek van legitimiteit zover wordt opgerekt dat het op knappen staat. De echoput van sociale media en de aantrekkingskracht van populistische bewegingen zullen dit nog verder op scherp zetten.

De mooie ambities met stedelijke verdichting, woningbouwopgaven, energietransitie, duurzame ontwikkeling en integrale gebiedsontwikkeling monden te vaak uit in zielloos volbouwen van vrije ruimte, onbetaalbare woningen, deeltjes tussen boeren en energiecowboys, verdozing van het landschap etcetera. De papieren beloften van overheden en ontwikkelaars steken schril af tegen de rauwe praktijk van marktwerking en mensen keren zich daartegen. Dat is dus geen NIMBY-gedrag zoals de fans van de neoliberale benadering graag framen maar te rechte scepsis.

Het vergt nogal wat om hierin bij te sturen. De meeste gemeenten en corporaties hebben weinig eigen grond meer, ambtenaren in de ruimtelijk-economische hoek hebben de wet Markt en Overheid verabsoluteerd en de dienstbaarheid aan de gronden bouwmarkt zit diep in de systemen. Bestuurders en gemeenteraadsleden die het anders willen stranden op de logica van 'alleen zo kunnen we meters maken', 'we zijn gebonden aan ontwikkelrechten van bedrijven' en 'de sluitende businesscase en grondexploitatie'. Het wordt tijd om hen wat meer perspectief te bieden en instrumenten in handen te geven om echt bij te sturen. Dat kan via drie lijnen.

Herwaarderen en organiseren van de publieke zaak

Tegenover het ideaal van overheidssturing in nauwe samenwerking met de markt kun je het ideaal van het organiseren van de publieke zaak zetten. Tot de steunpilaren van de publieke zaak kun je de overheid, de semi-publieke sector (corporaties, zorg, welzijn, onderwijs etc.), de burger (initiatieven), maatschappelijk ondernemers en (wat daar nog van over is) het maatschappelijk middenveld rekenen. Zij zouden de toon moeten zetten bij het maken van strategische keuzes ook aan de regionale- en lokale tafels waar die keuzes worden voorbereid. Nu hebben ze nog hun eigen afgebakende speelveld zoals die van de prestatieafspraken die maar lichtjes zijn gekoppeld aan de bouw- en ontwikkelarena's.

Ga je deze steunpilaren voor de publieke zaak wel op alle niveaus mobiliseren (lokale en regionale platforms, een uitnodigende oproep bij gebiedsontwikkeling, woningbouwprojecten en klimaatadaptatie) dan krijg je andere keuzes in hoe we ons land inrichten. En komt de bouwmarkt in de rol die haar toekomst: dienend, uitvoerend en beter verbonden met de samenleving.

We doen vaak net alsof de overheid de doelen en kaders bepaalt en de markt uitvoert maar zo werkt het niet. De verwevenheid van overheid en markt is medebepalend voor de doelen die worden gesteld. Wie alle lokale en regionale woon- en bouwagenda's bekijkt ziet vooral 'bouwen, bouwen, bouwen'. Organiseer je coalities rond de publieke zaak dan wordt die bouwopgave ingebed in waar het echt om gaat: een duurzame en rechtvaardige sa-

menleving, betaalbaar wonen en ruimte voor mensen en gemeenschappen om aan hun eigen toekomst te bouwen.

Het organiseren van de publieke zaak heeft overigens ook een sterk uitvoerende en economische component, namelijk door de lokale en regionale economie steviger te grondvesten op de publieke zaak. In steden als Cleveland (VS), Preston (VK) en Mondragon (Spanje) is de wederzijdse versterking tussen overheid, semi-publieke sector, lokale economie en burgerinitiatief het uit-

“De beloften van overheden steken schril af tegen de rauwe praktijk”

gangspunt. Daarbij werken de grote 'ankerinstituten' (denk aan gemeente, universiteiten en ziekenhuizen) samen met lokaal gewortelde initiatieven om te voorkomen dat kapitaal de stad uitstroomt. Internationaal staat deze aanpak bekend als de 'community wealth building'.

Nauw verwant hiermee is de opkomst van een nieuwe coöperatieve beweging. De economie van Mondragon steunt daar sterk op en in de wereld van gebiedsontwikkeling en woningbouw zijn het steden als Zurich, Wenen en Berlijn die ons daarin de weg wijzen. In ons land heeft de gemeente Amsterdam recent besloten om 10% van de beschikbare bouwgrond te reserveren voor wooncoöperaties. Een mooi voorbeeld voor andere gemeenten.



Community Wealth Building

Grond en vastgoed weer behandelen als collectieve goederen

Terugkomend op het begrip habitat van Tjeenk Willink: het wordt tijd dat we grond, lucht, water en de publieke ruimte consequenter gaan behandelen als onze gedeelde leefomgeving en de gezamenlijke verantwoordelijkheid daarvoor gaan versterken. Fijn teken de stijds is dat er op

veel plekken 'commons'- bewegingen ontstaan die dit nastreven. Maar om dat momentum te geven zullen we de rol van grondspeculatie bij het ruimtelijk beleid moeten terugdringen en de toegang tot grond voor corporaties en burgerinitiatieven vergroten. Er zijn gelukkig gemeenten die zo verstandig zijn geweest niet al hun grond te verkopen, want die kunnen dat makkelijker doen.

“Samen met burgers spelregels ontwikkelen”



lokale gemeenschappen en burgerinitiatieven de kans om vastgoed dat de overheid en haar publieke partners willen afstoten, te bemachtigen alvorens het op de markt komt.

Deze voorzichtige beweging zou wel wat ambitieuzer kunnen worden opgepakt. Gemeenteraden zijn helaas niet sterk genoeg om hierbij alle troeven op de politiek te zetten, je moet de sturing ervan vermaatschappelijkken. Je zou kunnen denken aan de opzet van een maatschappelijke raad voor het publieke goed waaraan de gemeentelijke grond- en vastgoedbedrijven (en liefst ook de corporaties, Rijksvastgoedbedrijf en de zorg) verantwoording afleggen over hun keuzes. En vooral: samen met burgers spelregels ontwikkelen voor betere inbedding van hun beleid in de samenleving. De wereld van grond- en vastgoedexploitatie, grondeigendom, tenderprocedures en bouwclaims is nu veel te schimmig, het moet anno 2021 toch mogelijk zijn om dat maatschappelijk in te bedden.

Ook het gemeentelijke vastgoed dient meer als collectief goed behandeld te worden en niet meer afgeschermd te worden van politiek en samenleving. In veel gemeenten wordt voorzichtig geëxperimenteerd met de zogeheten buurtrechten, met instrumenten als het eerste biedingsrecht op publiek vastgoed, het uitdagingsrecht op (uitbesteedde) publieke taken en het recht om eigen plannen te maken. Met de buurtrechten krijgen

Omkatten van de omgevingswet

Steeds zichtbaarder is dat beweegredenen om de omgevingswet in te voeren niet meer passen bij deze tijd. De inzet op het weg nemen van barrières voor de markt staat op gespannen voet met het publieke belang en de inzet op sociale rechtvaardigheid. Inspirend hiervoor is het recente advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) over de toegang voor kwetsbare groepen tot wonen, voorzieningen en mobi-



Community Wealth Building

liteit. Ze bepleit het opnemen in de omgevingswet van een toetsingsinstrument waarmee je vooraf kunt zien of voorgenomen plannen goed of slecht uitpakken voor kwetsbare groepen. Het onmiddellijke antwoord vanuit het ministerie was: dat gaan we niet doen want dat is in strijd met wat we met de wet beogen. Zoek maar op decentraal niveau uit of je er iets mee wilt. Gemiste kans op bijsturing vanuit het Rijk.

Ik heb zelf met een aantal organisaties een ‘landingsplaats voor de omgevingswet’ gebouwd met een serie van instrumenten om lokaal het publieke belang bij invoering van die wet te borgen. Dat gaat om vergelijkbare toetsen zoals door de RLI bepleit voor het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit en sociale rechtvaardigheid, maar ook om praktische instrumenten om het burger(initiatief) in positie te brengen. Denk aan de verplichting om nog voor een plan is uitgewerkt een informatiebord op de plek te plaatsen waar iets staat te gebeuren en de verplichting voor ontwikkelende partijen om met de buurt een ‘buurtvoordeelovereenkomst’ af te sluiten zodat er een onderhandelingsrelatie ontstaat i.p.v. een treurig NIMBY-proces.

In Amsterdam is de keuze gemaakt om hier werk van te maken door de ambities met democratische vernieuwing toe te passen op de invoering van de omgevingswet. In de omgevingsvisie 2050 komt een stevige paragraaf te staan over hoe je de stad met de bewoners maakt en worden deze instrumenten ook opgenomen. Die beweging zie je ook voorzichtig bij andere gemeenten en dat biedt perspectief op het omkatten van de omgevingswet naar iets wat bij deze tijd past.

De koers verleggen

Willen we ook in de wereld van ruimte en wonen de koers verleggen van het neoliberalisme naar de publieke zaak en zo een legitimiteitscrisis van de overheid afwenden, dan staan er dus een aantal wegen open. Een ander type coalities bouwen in stad en regio, een nieuw ontwikkelmodel (‘community wealth building’) toepassen, grond en vastgoed meer gaan behandelen als collectief goed waar de samenleving iets over te zeggen heeft en de

“In de omgevingsvisie komt een paragraaf over hoe je de stad met de bewoners maakt”

omgevingswet ‘omkatten’ zodat ze meer aansluit bij deze tijd. Ik hoop duidelijk gemaakt te hebben dat dit geen theoretische idealen zijn maar dat ze aansluiten op bewegingen die her en der al worden gemaakt. Het is hard nodig om dat te omarmen en groter te maken. Om te beginnen door niet weg te lopen voor een open gesprek over de keerzijdes van de huidige gang van zaken. Want dat ontbreekt er nog wel eens aan in een wereld waar men gewend is het gesprek over de inhoud en de opgaven te voeren, zonder het onderliggende systeem te bevragen. Werk aan de winkel dus. ■