



De scheiding van markt en overheid

Door Wouter Vanstiphout

stimuleringsfonds creatieve industrie

architectuur vormgeving e-cultuur

groothandelsgebouw
unit c 5.071
weena 723
nl 3013 am rotterdam

p.o. box 29066
nl - 3001 gb rotterdam

t: +31(O)10 - 436 16 00
f: +31(O)10 - 436 06 39
info@stimuleringsfonds.nl

kvk rotterdam: 41133717
bank: ing 67.13.48.426

Deze publicatie is gebaseerd op Wouter Vanstiphouts lezing tijdens het Symposium “de Energieke Stad” – Georganiseerd door het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie in het kader van het tijdelijk stimuleringsprogramma voor stedenbouw en regionaal ontwerp, op dinsdag 26 maart bij Mediamatic in Amsterdam.

In Rotterdam woedt al een paar maanden een felle discussie over de rol van de Gemeente in het bouwbeleid, met name bij grootschalige projecten in het centrum van de stad. Het meest recent is de kwestie ‘Forum Rotterdam’, een voorstel van het architectenbureau OMA voor een immens kubusvormig gebouw aan de Coolingsingel, met daarin een high-end shopping mall, kantoren, appartementen en de nieuwe behuizing voor het Historisch Museum Rotterdam. Het project wordt fel bekritiseerd door onder andere een groep winkeliers die zich zorgen maakt of het gebouw – in deze tijden van afnemende behoefte aan winkeloppervlakte – de finale doodslag zal geven aan de toch al worstelende zaken aan de Lijnbaan en de winkelstraten daarbuiten. Voorstanders zeggen daarentegen dat de winkeliers er juist van zullen profiteren, omdat een dergelijk ‘concept’ weer winkelaars naar Rotterdam zou trekken die er anders niet zouden komen.

Opvallend is de rol van de wethouder, Hamit Karakus. In plaats van als politicus boven de partijen te staan en met zijn dienst stadsontwikkeling tot een goede analyse en afweging te komen, heeft hij zich juist verknocht aan dit project. Dit gaat tot op het niveau dat er zelfs een paginagroot portret van hem is opgenomen in het glossy promotieboek dat ontwikkelaar Multi Vastgoed heeft uitgegeven met een interview waarin de wethouder stelt hoe belangrijk dit project is voor de stad. Dit kwam aan de orde tijdens een gemeenteraadsdebat waarin de oppositiepartijen de wethouder trachtten te overtuigen om voor dit zeer omvangrijke project, dat bij veel partijen zo gevoelig ligt, toch de gewone procedure te doorlopen voor het verkrijgen van een zogenaamde Verklaring van geen bedenkingen. Dat wil zeggen de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen, tot inspraak, en het geven van een controlerende taak aan de raad, in plaats van de verkorte, automatische procedure, die in feite is ingesteld voor kleine, oncontroversiële gebouwen. Na veel weerstand moest de wethouder uiteindelijk buigen, en ‘zijn’ project onderwerpen aan democratische controle en inspraak.

Forum Rotterdam is echter geen geïsoleerd geval. Ook bij veel andere grootschalige gebouwen in Rotterdam stelt de gemeente zich eerder op

als medeontwikkelaar, die risicovol mee investeert in gebouwen en zelfs bereid is haar gemeentelijke diensten te verhuizen naar een grootschalige ontwikkeling om de ontwikkelaar te helpen het project te realiseren. Het is een gemeente die zelfs de net verkochte grond terug wilt kopen om het vervolgens weer te verhuren aan een ontwikkelaar en daarmee projecten als Rotterdam Central District bij het station of de Markthal van het architectenbureau MVRDV van de grond te krijgen. Ook in het voorzien van informatie over de grondexploitaties en andere aspecten van het bouwen in Rotterdam, zien we een uiterst tactische omgang met informatie. De Rotterdamse rekenkamer heeft bijvoorbeeld de gemeente verweten de financiële cijfers zo ondoorzichtig te presenteren, dat de gemeenteraad zelf haar controlerende rol nauwelijks kan spelen, en dus veel te laat en te onvolledig op de hoogte kwam van de uiterst riskante effecten van de gemeentelijke investeringen in het bouwen.

Dit is niet exclusief Rotterdams. In heel Nederland zijn gemeentelijke diensten en bestuurders dermate verweven met vastgoedbelangen, dat zij nauwelijks nog in staat zijn hun controlerende, coördinerende rol te spelen, waardoor de democratische legitimiteit en de transparantie van het stedelijk beleid in het gedrang komt.

De verwarring van rollen, en de beschadiging van de lokale democratie die daaruit volgt, is een nog onderschat aspect van de problematische gemeentelijke grondexploitaties in Nederland. Deze verweving is de laatste jaren aan de orde gekomen als iets dat gemeentes ooit heel veel geld opleverde, maar hen nu voor gigantische verliesposten stelt, die in 2011 nog enkele miljarden bedroegen. Tot enkele jaren geleden was het verkopen van grond dat – door nieuwe bestemmingsplannen, het opspuiten van zand en het aanleggen van wegen – bouwrijp werd gemaakt voor grote winkelcomplexen, kantoorgebouwen of woonwijken, de manier waarmee een gemeente 'beleidsruimte' kon genereren, bovenop de geormerkte bijdragen van het rijk en de relatief minuscule opbrengsten van lokale belastingen en heffingen.

Wilde een wethouder iets extra's doen voor zijn stad, dan moest hij wel gaan ondernemen, mee ontwikkelen en speculeren. Daarbij moest hij soms bereid zijn om zijn eigen gemeenteraden, inspectiediensten en welstandscommissies te omzeilen en te slim af zijn. Met grond als onderpand, en de immer stijgende grond-, vastgoed- en woningprijzen, konden gemeentes uiteraard gemakkelijk geld lenen, en investeren in de nieuwe uitleggebieden. De grond stond voor veel geld in de boeken, en om zich te verzekeren tegen rentestijgingen op de leningen, schaften de gemeentes zich uiterst gesofisticeerde financiële producten aan - derivaten zoals Rentewaps. Deze hele machinerie werd op uiterst discrete wijze draaiende gehouden, met behulp van dermate complexe accountancy, dat het gemiddelde gemeenteraadslid er nauwelijks naar durfde te vragen.

We weten nu allemaal in welke positie dit ons heeft gebracht. Tientallen gemeentes in Nederland zijn structureel en op de lange termijn arm, doordat de grond voor veel te veel geld in de boeken staat en afgewaardeerd zal moeten worden, zonder ooit iets te hebben opgebracht. Daarbij is iets aan het licht gekomen dat het probleem alleen maar verdiept: Gemeentes waren zo gewend geraakt aan de inkomsten van de grondpolitiek, dat deze niet werden gebruikt om iets extra's te doen, maar dat deze de kurk werd waar de gemeentelijke begroting op dreef. Zonder winsten uit de grondexploitatie - laat staan met verliezen - blijken sommige gemeentes de meest basale taken zoals het beheer van de openbare ruimte, het openhouden van zwembaden en wijkcentra, of het investeren in culturele voorzieningen, niet meer goed

te kunnen uitvoeren. Zaken die onafhankelijk zouden moeten zijn van economische pieken en dalen, zijn het slachtoffer geworden van het lokale casinokapitalisme van de grondpolitiek.

Binnen deze context, wil het kabinet steeds meer bevoegdheden over ruimtelijke ordening en voor openbare voorzieningen overdragen aan de lokale overheden, die daarbij ook nog eens worden herverkaveld in grotere gemeenten. Het is dan ook begrijpelijk dat er vanuit de gemeenten, en vanuit de vakgemeenschap van ontwerpers en planners met grote zorg wordt gekeken naar deze decentralisatie. Hebben gemeenten wel de expertise in huis om grondpolitiek en ruimtelijke ordening op een ordentelijke wijze te bedrijven? Hebben zij überhaupt straks nog de middelen en de kracht om een eigen koers uit te stippelen in de inrichting van hun territorium?

Binnen deze verwachting van verschraving en ontmanteling zien we hoe de betrokken partijen met een combinatie van hoop en vrees, voorstellen lanceren om de schade te verzachten en de 'crisis' zo goed mogelijk door te komen. Men wil de bouwsector een nieuwe impuls geven, men wil de gemeentes beter laten functioneren, en men wil een heel ander soort, op bottom up en participatie gerichte, ontwerp- en beheerpraktijk inrichten. Men zoekt naar nieuwe 'verdienmodellen' voor gemeenten, richt zich volledig op hergebruik en levenscyclusbeheer, op slow urbanism en ketenmanagement.

Ik ben echter van mening dat hoe goed vele van deze pogingen ook zijn, zij uiteindelijk voorbijgaan aan een diepliggende systeemfout. En ik wil eigenlijk aannemelijk maken dat door het op elkaar leggen van de drie hierboven beschreven problemen, een fundamentele en toch niet eens revolutionaire oplossing opdoemt.

De drie problemen zijn achtereenvolgens: het democratische deficit van de gemeentelijke ruimtelijke ordening en grondpolitiek, die de economische effecten de publieke verantwoording laat overrulen.

Ten tweede is er het financiële failliet van het huidige systeem van grondpolitiek. Sommige wethouders geloven dat het na de crisis weer beter wordt. Hierin werkt de crisis echter als een rookgordijn. Er is geheel buiten de crisis om een sterke afname in de intrinsieke behoefte aan kantoor- en winkeloppervlak, door tendensen als het nieuwe werken en het internetwinkelen, die zich ook bij een groeiende economie zullen doen gelden. Economische groei zal zich wellicht niet langer lineair via de stijging in grond en vastgoedwaarden vertalen, omdat deze steeds schaarser zullen worden. Deze geldkraan zal dus niet meer gaan lopen.

Het derde probleem is dat van de bovenaf opgelegde decentralisering, waarbij gemeenten weliswaar meer bevoegdheden krijgen, maar deze met minder middelen en een afkalvende expertise moeten uitvoeren, en daarbij uiteindelijk met handen en voeten zijn gebonden aan de restricties van het Rijk.

Democratie, Geld en Decentralisering: niet geheel toevallig de drie achtereenvolgende thema's van de afstudeerstudio's die wij de komende jaren zullen geven bij de leerstoel Design as Politics aan de Tu Delft. We the People! Follow the Money en We Want to Break Free. Wat gebeurt er als we deze direct aan elkaar koppelen?

Enkele maanden geleden heeft de Raad voor de Financiële verhoudingen in een brief aan het kabinet geadviseerd om de belastingruimte voor

gemeentes te vergroten, en daarmee die van het rijk navenant te verkleinen. Zij stellen dat dit moet volgen uit het overdragen van meer bevoegdheden aan de gemeenten. Nederland loopt hierin hopeloos achter op de ons omringende landen. In Duitsland en Zweden wordt 40 tot 50% van de belastingen lokaal geheven; in Nederland slechts 5% waarvan gemeentelijk slechts 3,5%. Gemeenten in Nederland zijn wat betreft hun inkomsten voor ongeveer drie kwart afhankelijk van een extreem complex stelsel van bijdragen uit het gemeentefonds, subsidies, verantwoordingen en arbitraire verdeelsleutels, die absoluut niet zullen verdwijnen met het rijksmantra van decentralisering. In haar briefadvies legt de raad bovendien een direct verband tussen de kleine belastingruimte en de neiging van gemeenten om zich door middel van allerlei grondpolitiek en vastgoedprojecten extra middelen toe te eigenen. De bouwende wethouder heeft niet slechts een financiële, maar ook een politieke motivatie. De bouwprojecten zijn zijn manier om aan de extreem stringente en ondoorzichtige bureaucratie van rijksbijdragen te ontstijgen, en te laten zien dat hij op lokaal niveau, voor zijn kiezers een verschil kan maken, hoe ongelukkig dit dikwijls ook uitpakt.

Een uitruil van bevoegdheden lijkt mij daarom op zijn plaats. De gemeente mag een veel groter deel van de belastingruimte zelf vullen, maar moet zich tegelijkertijd terugtrekken als actieve speler in het vastgoed en de grondpolitiek. Zij moet niet langer grond kopen en doorverkopen en zij moet zich niet langer begeven in risicovolle vastgoedavonturen. Tegenover het recht om een groot deel van het gemeentebudget als belasting te heffen, staat een duidelijke en principiële scheiding van overheid en markt. Hierdoor kan de gemeente haar rol als een democratisch verkozen bestuur ook veel transparanter, en veel politieker gaan spelen. De burgers kijken immers mee naar wat er met hun geld gebeurt daar waar zij dat het duidelijkst merken: in de openbare voorzieningen en in de kwaliteit van de openbare ruimte. Verlost van haar verslaving aan de vastgoedprojecten, die haar telkens weer in een onmogelijk-krampachtige verhouding plaatste tot haar rol als volksvertegenwoordiger, kan de wethouder zich gaan concentreren op de publieke dimensie van de stadsontwikkeling, de lange termijn ontwikkelingen, de kwaliteit van het netwerk, en de hiërarchie van openbare investeringen. Verlost bovendien van het risicovolle gedrag van gemeenten, zal het Rijk ook veel minder hoeven te controleren en te garanderen.

Het beheer van de openbare ruimte zal verschuiven van een tweederangs kwestie, naar het centrum van de aandacht en dus ook van de creativiteit van de gemeentelijke diensten. Ieder ontwerp zal gelezen worden als een voorstel om bepaalde programma's, ruimtes of gebieden te prioriteren boven andere. En ieder voorstel zal aannemelijk gemaakt moeten worden aan de gebruikers, en de betalers van die ruimte. Tegelijkertijd zullen marktpartijen, projectontwikkelaars en investeerders kunnen profiteren van de duidelijke afbakening van de ruimte waarbinnen zij hun gang kunnen gaan, zonder bemoeienis van de onhandig mee ondernemende gemeentebestuurder.

Dit betekent een heruitvinding van de oorspronkelijke positie van het publieke ontwerp. Niet de projectgewijze vermenging van publieke en private belangen, maar het onderscheid tussen het publieke domein en de particuliere ruimte zal het ruimtelijke beleid van de gemeente sturen, en dus de context voor de ontwerper bepalen. Het ontwerp zal dan echter een U-turn moeten maken van scoren met projecten, naar het ontwikkelen van een grote kennis van de stad, van haar diepe structuren en lange termijn ontwikkelingsgolven, en daar strategieën van innovatief beheer en transformatie voor moeten ontwikkelen. Bovendien zal het publieke

ontwerp zich in een permanente dialoog met het publiek moeten begeven, een dialoog die allesbehalve vrijblijvend zal zijn. Marketing en participatie worden betekenisloze termen; het zal gaan om keuzes die gezamenlijk gemaakt moeten worden voor geld dat maar één keer kan worden uitgegeven.

Zoals gezegd gaat het hier niet om een radicaal voorstel, maar om het doordenken en met elkaar in verband brengen van een aantal dingen die op verschillende plekken al voorgesteld werden. De huidige staatssecretaris van onderwijs Sander Dekker, heeft bijvoorbeeld in zijn tijd als wethouder in Den Haag al gepleit voor een drastische verhoging van de gemeentelijke belastingruimte en een verkleining van de nationale, onder het motto "No representation, without taxation."

Ik geloof bovendien dat de dubbele beweging van de principiële scheiding van Markt en Overheid, en het idee van een Nederland als een quasifederatie van zelfstandige en uiterst diverse grote gemeenten, niet alleen goed is voor democratische gehalte van het land. Bovendien geloof ik dat het een einde zal brengen aan de boom & bust financiën van de meewontwikkende gemeente. Maar ik denk dat het ook goed zal voor het Nederlandse ontwerp. In plaats van technocratische consultants te zijn voor achter gesloten deuren opererende gelegenheidscoalities van bestuurders en ontwikkelaars, zullen ontwerpers zich permanent moeten wenden tot het collectief, en kan het ontwerp opnieuw een culturele, politiek geëngageerde, publieke discipline worden, waarin burgers zich kunnen herkennen.

Wouter Vanstiphout / 26-03-'13