

Fixatie op de stad

AUTEUR & FOTOGRAFIE Pieter Tordoir

Weinig onderwerpen staan zo centraal in het wetenschappelijke en maatschappelijke discours en zijn tegelijkertijd zo ongedefinieerd als het geval is met de stad. De stad als economisch, sociaal of cultureel systeem bestaat niet (meer) en is, misschien juist wel daarom, als fixatie terecht gekomen tussen onze oren. Wat moeten we daarmee als geograaf en planoloog?

Het gaat te ver om de populariteit van het oude en eerbiedwaardige begrip stad als hype te beschouwen. Maar toch, als we een hype definiëren als collectieve fixatie op een begrip of verschijnsel dat geen ontologische basis kent, zich leent voor grote interpretatieverschillen maar desalniettemin een invloedrijk eigen leven leidt, dan komt die populariteit wel in de buurt. Aan steden worden belangwekkende eigenschappen toegedicht. Zo zouden steden economisch concurreren, creativiteit aantrekken of opwekken, of juist vervreemding in de hand kunnen werken. Steden worden breed beschouwd als niet zomaar een realiteit maar één die typerend is voor onze complexe economie en samenleving, een realiteit die bovendien nastrevenswaardig is en waar zelfs handelende eigenschappen aan worden toegedicht. Als onderwerp van het discours en frames die tot handelen en beleidskeuzes leiden is het stadsbegrip in ieder geval invloedrijk, zonet leidend in de ruimtelijke ontwikkelingspraktijk in Nederland. De indruk bestaat dat die invloed toeneemt, getuige bijvoorbeeld de aandacht voor de stad in politieke partijprogramma's. Het is daarom interessant om het stadsbegrip kritisch te verkennen. Dat gebeurt wonderlijk genoeg weinig. Dit artikel doet een aanzet.

De stad als morfologisch object

Om van een stad te kunnen spreken zal er toch sprake moeten zijn van een ruimtelijk af te bakenen zwerm occupaties van bovengemid-

delde omvang en dichtheid die - en dat is het belangrijkste - door interne samenhang in zeker opzicht als eenheid functioneert. Nu leiden eenvoudige graviteitsmodellen van de ruimtelijk economische wetenschap, de ruimtelijke subdiscipline met de grootste claim op verklarende kracht, op blanco papier inderdaad tot stelsels van samenhangende klompen occupaties. Wil Zonneveld betitelt dit elders in deze uitgave als bolletjessteden. Transportkosten in markten leiden tot agglomeratie, zo simpel is het. Verreweg de belangrijkste markten in onze samenleving zijn die voor arbeid, diensten en voorzieningen. Omdat juist deze markten frequente interacties veroorzaken en erg gevoelig zijn voor transportkosten zijn zij de primaire veroorzakers van stadsvorming. Maar zodra we ook maar één extra variabele of complicatie in zo'n model stoppen, zoals verschillende netwerken van infrastructuur, krijgen we wel meteen veel meer complexe uitkomsten die al veel minder lijken op

De ranglijst van de economisch meest vitale daily urban systems zou wel eens aangevoerd kunnen worden door een Noord-Italiaanse groep gemeenten waar velen van ons nog nooit over hebben gehoord

bolletjes. Als we vervolgens met ons model ook maar enigszins in de buurt zouden kunnen komen van het aantal variabelen en complicaties dat in de gemiddelde praktijk speelt krijgen we uitkomsten waarin we vrijwel geen bolletjes meer kunnen herkennen. De



feitelijke verstedelijkingsstructuur functioneel gezien, is zeker in Nederland uiterst complex en veelgelaagd, en kan op geen enkele wijze worden gereduceerd tot een stelsel van afgebakende steden en netwerken tussen steden. De morfologische structuur laat nog wel klompachtige structuren zien, maar die hebben vooral een historische, toevallige of beleidsmatige achtergrond en vertellen ons weinig over feitelijke interacties, samenhang en de krachten in het spel. Met andere woorden, de morfologische klompen hebben occupaties maar beperkt in hun greep en spelen dus nauwelijks een eigenstandige rol, behalve dan waar een klomp toevallig samenvalt met gemeentegrenzen en aldus institutionele invloed uitoefent. Daarover zodadelijk meer.

De agglomeratie als systeem

Bolletjessteden zijn dus functioneel weinigzeggend, maar agglomeratiekrachten werken wel degelijk en geven verstedelijkingsstructuren het karakter van economische deelsystemen. Als het aankomt op een serieuze verklaring spreken we in de stedelijke economie eerder over agglomeraties dan over steden. Agglomeraties zijn meestal meerkernig en hebben een natuurlijke neiging te groeien. Kort door de bocht verlaagt agglomeratie van activiteiten en factormarkten interactie- en transactiekosten, hetgeen tezamen met afstandsgevoelige positieve externe effecten en schaal- en netwerkeffecten zorgt voor hogere grondwaarden en welvaartsgroei. Die groei stimuleert

verdere agglomeratie zodat een cumulatief causale spiraal ontstaat, ware het niet dat negatieve externe effecten zoals congestie een rem vormen die leidt tot evenwicht. Boven een bepaalde omvang is een meerkernige agglomeratie meer efficiënt dan een enkelkernige agglomeratie. Tot zover de theorie.

In de praktijk zijn de effecten van nabijheid, externaliteiten en netwerken dermate gedifferentieerd dat theoretische modellen nauwelijks rekenschap kunnen geven van de feitelijke complexiteit van verstedelijking en ruimtelijke interactiestructuren. Duidelijk is wel dat agglomeraties vooral worden gevormd door dagelijkse interacties, waarbij vooral de omvang van en variatie binnen de arbeidsmarkt en de dienstensector tellen. Het gevolg is een gestage ontwikkeling van daily urban systems met een grote economische diversiteit en geïntegreerde markten voor arbeid, diensten, huisvesting en voorzieningen. Hun fysieke omvang varieert van een half uur tot twee uur reisafstand. Functioneel gezien zouden we zo'n systeem als 'stad' kunnen beschouwen, in het volle besef dat ook uitgestrekte plattelandsgebieden zo'n systeem kunnen vormen. Daily urban systems kunnen morfologisch iedere mogelijke vorm aannemen. In feite is Nederland volledig bedekt met deze systemen, waarbij deze in veel gevallen bestaan uit een grote verzameling kleine en middelgrote kernen. Ranglijsten van steden zeggen daarom bijzonder weinig. De ranglijst van de economisch meest vitale daily urban systems zou wel eens aangevoerd kunnen worden door een

Noord-Italiaanse groep gemeenten waar velen van ons nog nooit over hebben gehoord. Een uitgestrekte agglomeratie met congestievrije verbindingen en veel virtuele netwerken kan in principe groeikrachtiger zijn dan een hoogstedelijke agglomeratie met hoge dichtheid. Dit argument wordt door bekende wetenschappers als CPB directeur Coen Teulings c.s. en Edward Glaeser over het hoofd gezien in hun lofredes aan de stadseconomie. Het punt is door de auteur dezes onlangs naar voren gebracht waar het gaat om de economische vitaliteit en verstedelijkingsopties in Noord-Nederland. Bij dit alles moet worden opgemerkt dat over de feitelijke structuur en het functioneren van daily urban systems opvallend weinig bekend is.

Veelgelaagde mozaïeken

Met het begrip daily urban system komen we weliswaar verder, maar zijn we er nog lang niet. Om te beginnen behouden we een afbakingsprobleem. De grote differentiatie in activiteiten en werkingsferen leidt immers tot complexe ruimtelijke gelaagdheid. Om daar een beeld van te krijgen heeft de auteur dezes eerder onderscheid gemaakt tussen daily urban systems, de werkingsfeer voor hoogfrequente interacties, en non-daily urban systems, de werkingsfeer voor minder frequente interacties en voorzieningen in de hoogste regionen van de hiërarchie. Zo kan geheel Nederland worden gezien als een non-daily urban system, dat draagvlak geeft voor bijvoorbeeld Schiphol. Maar ook dit en ieder ander onderscheid in ruimtelijke schaalniveaus blijft arbitrair. Voor breed

gedeelde voorzieningen en markten zoals die voor huisvesting kan een agglomeratie als gebied nog een zekere systemische samenhang kennen, maar voor meer specifieke (markt-)relaties is het agglomeratiebegrip als snel überhaupt niet meer zo relevant. Agglomeraties zijn niet alleen een daily urban system maar vormen ook een verzameling locaties en losstaande occupaties die ieder op andere manieren met de wereld zijn verbonden. We kunnen een zekere analogie vinden in de tweedeling naar zwakke en sterke krachten in de fysica. De graviteit van het daily urban system is een zwakke kracht die voor de meeste occupaties geldt, maar daarnaast zijn occupaties ruimtelijk onderhevig aan specifieke, sterke krachten die op geheel andere niveaus kunnen werken, lokaal, internationaal, of allebei tegelijk. Zo is de Amsterdamse Zuidas in veel opzichten sterker verbonden met de Londense City dan met het in dezelfde agglomeratie gelegen Zaanstad. De grote variatie in activiteiten en verbindingen, gepaard aan uitsortingsverschijnselen, geven agglomeraties het karakter van een mozaïek van locaties en overlappende netwerken die onderling slechts een zwakke band hebben. Een voorbeeld hoe dit uitpakt voor Amsterdam. De noordelijke IJ-oeveren zijn populair bij de creatieve klasse. Klanten en relaties zitten in de grachtengordel, op de Zuidas, in Rotterdam en Londen. Met de rest van Amsterdam-Noord is nauwelijks enige relatie. De economische en sociale beweging van Amsterdam-Noord moet uit een geheel andere (netwerk-)context worden verklaard. Door de toenemende specialisatie en complexiteit in economie en samenleving worden (wat we hier betitelen als) sterke krachten



waarschijnlijk belangrijker, ten detrimente van de zwakke, algemeen-agglomererende krachten. Het gevolg kan zijn dat de moderne agglomeratie als morfologisch systeem de aloude stad achterna gaat: ook de agglomeratie ontrafelt en wordt als begrip steeds minder bruikbaar om verstedelijking te begrijpen.

De stad als actor

Maar de stad is natuurlijk niet alleen een morfologisch begrip. Als we in Nederland van 'de grote steden' spreken bedoelen we meestal de inwonertal grote gemeenten. Economie en samenleving van die steden hebben zoals gesteld weinig systemische samenhang, maar het stadsbestuur heeft wel macht en invloed die scherp zijn bepaald door het door gemeentegrenzen afgebakende gebied. Nobelprijswinnaar Paul Krugman stelt dat steden niet concurreren; alleen bedrijven doen dat. Als gemeente concurreren steden echter wel degelijk, bijvoorbeeld met financiële prikkels om bedrijven binnen te halen. Deze institutionele invalshoek op het bestaan van steden biedt uiteraard veel stof ter overdenking. We beperken ons hier tot de vraag of de gemeentelijke macht en invloed ook samenhang (terug)brengen binnen de gemeentegrenzen, gegeven dat 'de stad' als begrip toch vooral staat voor gebiedsgerichte samenhang. Samenhang wordt immers ook beoogd door menig stadsbestuurder. Stadsbestuurders hebben echter van doen met een fundamenteel probleem. Hun beleidsinvloed is vooral gebaseerd op reeds bestaande gebiedsgerichte samenhang. Immers, hoe meer gebiedsgerichte samenhang, hoe meer sturingsmogelijkheden en hoe groter de vliegwieleffecten van publieke investeringen. Het is echter moeilijk zo niet onmogelijk om gebiedsgerichte samenhang met beleid te creëren waar die niet al vanzelf, gedreven door marktkrachten, ontstaat. Hoogstens kunnen marktpotenties met beleid wat eerder of wat beter worden benut. De markt werkt op zich vooral functionele stadsontrafeling in de hand. Als die ontrafeling er eenmaal is kan gebiedsgericht beleid snel averechts gaan werken. Gemeenten spelen het slimmer als ze hun beleid op regionaal (agglomeratie-)niveau afstemmen. Vaak komt dan de discussie op hoe groot de bestuurlijke regio dan moet zijn, wie wel en wie niet moeten meedoen. Functioneel gezien maakt dat uiteraard wel wat uit, maar ook weer niet zo heel erg veel, want er kan zoals zojuist besproken vanuit functioneel perspectief überhaupt geen 'optimale' omvang van de regio worden bepaald. Vaak ook wordt verondersteld dat het bij regionale afstemming vooral om gemeenschappelijke belangen moet spelen. Dat is niet zo. Het maakt niet uit of de gemeentelijke belangen binnen een agglomeratieverband worden gedeeld of niet. Belangen kunnen gerust conflicterend zijn. Waar het slechts om gaat is dat in ieder geval wordt ingespeeld op de functionele, economische en maatschappelijke samenhang binnen de agglomeratie. Alleen dan gaat beleid werken. Conflicterende belangen kunnen vervolgens samen met andere belangen in een mandje worden gelegd en onderling worden uitgeruild. Zolang er over het geheel maar winst valt te halen. Gemeenten spelen het tenslotte het slimste als ze, naast beleidsafstemming in agglomeratieverband, ook nog eens beleid afstemmen in sterke grensdoorsnijdende verbanden waarin activiteiten zijn

gebed. Gemeenten kunnen aldus trachten enige greep te krijgen op de netwerkmozaïeken waarbinnen economie en samenleving werken. Alleen dan komen de institutionele netwerken in de buurt van de feitelijke functionele structuur van de verstedelijking en kan beleid echt haar werk gaan doen. Het maakt het werk van de bestuurder zeker niet gemakkelijker.

De stad als interpretatie

De stad bestaat misschien niet (meer) in het echt, maar zit nog wel tussen onze oren. Het gaat dan om persoonlijke, al of niet groepsgebonden interpretaties van de stad. We zijn vervolgens vooral benieuwd of deze interpretaties, naast de bovenbeschreven krachten, hun eigen invloed hebben op de feitelijke structuur van de verstedelijking. Daarmee komen we overigens ook weer op het terrein van beleid. Beleid wordt immers mede ingegeven door gedeelde ideaalbeelden, zeker op het vlak van stedenbouw en ruimtelijke ordening.

Straten in de slaperige Amsterdamse buitenwijk Buitenveldert zitten vol met zowel mensen die de stad zijn ontvlucht als mensen die juist graag in de stad wonen

Allereerst kunnen we op borrels en feestjes, waar sympathieën en antipathieën jegens 'de stad' een geliefd gespreksonderwerp zijn, constateren dat persoonlijke stadsinterpretaties sterk kunnen verschillen. Straten in de slaperige Amsterdamse buitenwijk Buitenveldert zitten vol met zowel mensen die de stad zijn ontvlucht als mensen die juist graag in de stad wonen. Verschillende interpretaties kunnen tot gelijkgericht handelen leiden. De stad als fenomeenlogisch verschijnsel heeft in zoverre maar beperkte invloed op de feitelijke verstedelijking. Maar interpretaties zijn ook groepsverschijnselen die grote invloed kunnen hebben. Het beeld van de ideale stad zoals Richard Florida dat oproept is populair bij de 'creatieve klasse' en de ontwikkelaars die zich ook die markt richten. Die populariteit speelt specifieke delen van grootstedelijke agglomeraties in de kaart, waaronder vooral hoogstedelijke locaties met veel transformatiemogelijkheden. Gegeven de reislustigheid van kosmopolitische creatieven kunnen relaties tussen hippe locaties in verschillende agglomeraties vervolgens veel belangrijker worden dan de relaties tussen zo'n locatie en de naastgelegen stedelijke omgeving. Zo komen we toch weer uit op het netwerkmozaïek, en niet op een renaissance van 'de stad'. Nog krachtiger wordt de invloed van interpretaties als deze gecombineerd werken met institutionele mechanismen en aldus het beleid voeden. We zijn dan vooral benieuwd naar stadsinterpretaties van invloedrijke professionals, waaronder stedenbouwers en planologen. We komen dan op het terrein van planningdoctrines. Paul Krugman

kan met behulp van geavanceerde ruimtelijk-economische modellen en een flinke dosis historische verklaring redelijk zinnige dingen stellen over de Noord-Amerikaanse morfologische verstedelijkingstructuur, maar zal in de Nederlandse situatie eerst en vooral te rade moeten gaan bij ideeën en doctrines van stedenbouwers, planologen en ruimtelijke beleidsmakers.

Dit vereist een geheel ander soort onderzoek. De stedelijke morfologie in Nederland is immers sterk bepaald door opvattingen die deze groepen hebben over de functies van 'de stad'. Die opvattingen gaan verder dan beeldvorming en zijn vaak gedreven door geografisch-institutionele constellaties en de belangenstrijd die in dat kader speelt. Besturen in de grote gemeenten hadden in de afgelopen halve eeuw overwegend een progressief-liberale samenstelling, suburbane gemeenten een conservatief-liberale snit en kleine plattelandsgemeenten een conservatief-confessionele achtergrond. In zo'n situatie liggen de belangen van grote en dichtbevolkte gemeenten, die niet kunnen uitbreiden maar wel groei van bevolking en economie willen, in het verlengde van conserverende belangen in rijke suburbane gemeenten en dun(ner)bevolkte gebieden. Het stad-land discours en de ideaalbeelden van een mooi open land, de pionierende groene groeistad en het creatieve hoogstedelijke centrum, die zo typisch zijn voor de professionele RO-praktijk in Nederland, zijn instrumenteel in dit belangenspel. Iedereen heeft belang bij steeds dichter bevolkte hoogstedelijke gemeenten, maar die mogen het land niet te zeer gaan domineren. Collectief schrikbeeld was en is nog altijd is de vervaging van grenzen tussen stad en land en amorfe verstedelijking zoals we die zien in de V.S. De verstedelijkingsstructuur van Nederland en de in de afgelopen halve eeuw dominerende planningdoctrines kunnen daarom worden gezien als de uitkomst van een maatschappelijk contract. Fundamentele achtergrond is een situatie van langdurige groei en een naar internationale maatstaven gemeten machtige gemeentelijke overheid die moet opereren binnen vastgeroeste bestuurlijke grenzen. Opeenvolgende planningdoctrines van gebundelde deconcentratie, stedelijke verdichting en transformatie, ieder voortkomend uit het bovenbeschreven maatschappelijke contract, hebben sterk bijgedragen aan het behoud en de vorming van de, in internationaal perspectief gezien relatief sterke, morfologische structuur van occupaties in Nederland. Het gaat echter vooral om een fysiek decor, zo is hier de stelling. Planningdoctrines droegen bij aan relatief grote verschillen in fysieke dichtheid of 'stedelijkheid', maar binnen dit fysieke decor strekt de verstedelijking als functioneel, economisch, sociaal en cultureel verschijnsel zich over het gehele land uit, over stad en platteland. De mentale fixatie van planners die leidt tot de stad als decor. Nu nog goede plannen voor de verstedelijking van het echte leven. Dat kunnen we niet alleen aan het spel van de vrije markt overlaten.

Pieter Tordoir is als hoogleraar Economische Geografie en Planologie verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en aan de Amsterdam School of Real Estate. Daarnaast drijft hij een praktijk voor onderzoek en advies, Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir, en bekleedt hij verschillende bestuurlijke en adviserende functies in de sfeer van stedelijke ontwikkeling en ruimtelijke ordening.

Literatuurselectie

- Anas, A., R. Arnott & K. Small (1998), 'Urban Spatial Structure', in: Journal of Economic Literature, Vol. XXXVI (september 1998), pp. 1426-1446.
- Glaeser, E. (1998), 'Are Cities Dying', in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, pp. 139-169.
- Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings & W. Vermeulen (2010), Stad en Land. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Krugman, P. (1997), Development, Geography, and Economic Theory. Cambridge (Mass.): The MIT Press.
- Tordoir, P.P. (2001), Marktwerking en ruimtelijke organisatie: Catch-22 of creatieve spanning? Oratie, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Tordoir, P.P. (2005), Stad en Welvaart. Beleid voor de nieuwe stedelijke economie. Netherlands Institute for City Innovation Studies, Den Haag.
- Tordoir, P.P. (2010), Noorderlicht. Ruimtelijk economisch toekomstperspectief voor Noord-Nederland. Groningen: Kamer van Koophandel Noord-Nederland.