

De verspilling van de netwerkstad

AUTEUR Gerard Wigmans

FOTOGRAFIE Jesper van Loon

De stad moet zich snel kunnen aanpassen aan de wijzigende marktomstandigheden van de netwerksamenleving als zij de wedloop met concurrenten niet wil verliezen. De netwerkdynamiek is echter een onberekenbaar proces met betrekkelijk willekeurige bewegingen, waardoor publieke investeringen kwetsbaar zijn.

Globalisering en de opkomst van de informatie- en communicatietechnologie hebben geleid tot de huidige netwerksamenleving. Nieuw is dat economieën over de hele wereld in 'real time' op mondiale schaal en 24 uur per dag werkelijk als eenheid functioneren. Er zijn flexibele netwerken ontstaan tussen en binnen ondernemingen waarvan de verschillende onderdelen een grote bewegingsvrijheid hebben. Deze dynamiek heeft verregaande consequenties voor de manier waarop stedelijke beleid begrepen moet worden. Categorieën als grond en territorium verliezen aan betekenis. Begrippen als plaatsen of plekken komen op waar vroeger meer in het algemeen werd gesproken over ruimte. In deze nieuwe context vinden steden zichzelf steeds vaker in een nieuwe rol. Omdat de gebondenheid aan traditionele lokale condities is afgenomen, zijn steden in een situatie geraakt waarin zij met elkaar concurreren om activiteiten van buitenaf aan te trekken, die in zekere mate 'footloose' zijn. Het is dan ook problematisch om onder de gewijzigde netwerkcondities de stad als een helder afgebakende fysiekruimtelijke eenheid te zien. Omgevingen van steden overlappen elkaar en verbanden en activiteiten tussen stedelijke plekken worden belangrijker. De stad keert zich als het ware binnenstebuiten. In dit licht wordt ook duidelijk waarom de huidige stadspolitiek zich steeds meer richt op hogere schaalniveaus. Op regionale, provinciale of landelijke schaal oriënteert men zich op groepen die men wil faciliteren, hoewel deze niet per se een binding met de stad hoeven te hebben. Planontwikkeling en ingrepen in de stad liggen meer en meer in het verlengde van de wensen van geprefereerde 'marktactoren'. De openbare ruimte en de locaties in de stad worden in de eerste plaats beoordeeld en ingedeeld volgens hun specifieke kwaliteiten als vestigingsmilieu voor kansrijke marktsegmenten of doelgroepen. De stadspolitiek emigreert en richt zich naar buiten.

Grenzen aan het sturend vermogen

Uit het voorgaande volgt dat een gemeente zal pogen alle mogelijkheden uit te buiten die haar stad binnen de nieuwe economische

condities van de netwerksamenleving ten deel vallen. De stad stelt zich dienstbaar op en zal als zodanig beoordeeld worden: hoezeer voldoet zij aan de eisen van de markt? Deze opstelling komt onder meer tot uitdrukking in haar diverse aanbod van plekken die potentieel aansluiten op gevarieerde functionele vraagverwachtingen: de aanleg van hoogwaardige ICT-netwerken, verregaande risicoparticipaties, subsidies of de levering van grond met een aanzienlijke tegemoetkoming in de grondprijsstelling.

Deze mogelijkheden moeten evenwel in een concurrerende verhouding met andere steden worden afgedwongen. De concurrerende omgeving stelt dus grenzen aan het sturend vermogen van de stad. Afgewacht moet worden of er wel genoeg vraag is voor de hoeveelheid kantorenlocaties, bedrijventerreinen en andere plekken die steden aanbieden voor ontwikkeling. Interstedelijke concurrentie kan leiden tot een overaanbod van kwalitatief vergelijkbare locaties. Dit stelt onder andere grenzen aan de impact en betekenis van zogenoemde strategische projecten voor de economische vernieuwing van de stad.

De facilitaire stad is de typering die gegeven kan worden aan een stad die met haar investeringen inspeelt op en voorzieningen treft voor de sectoren van de postmoderne economie. In haar positioneringsdrift meet de facilitaire stad zich gelijktijdig verschillende imago's aan – dienstestad, kennisstad, wereldstad, telecomstad, cultuurstad en evenementenstad – die elk om hun eigen soort publieke investeringen vragen. Deze investeringen anticiperen op marktbevingen en reageren op onvoorziene economische wendingen. Gemeenten gaan daardoor de kenmerken van de marktlogica met haar ad hoc karakter en kortetermijnstrategie overnemen, met alle risico's van dien. De kans is dan ook groot dat dit op maatschappelijk niveau leidt tot overinvesteringen. De opkomst van de facilitaire stad heeft kortom belangrijke macro-economische consequenties.

De bewegingsvrijheid van spelers als TNT en KPN maakt publieke investeringen kwetsbaar.

Doordat ondernemingen door hun netwerkkarakter grotere bewegingsvrijheid hebben gekregen, worden specifieke lokale kwaliteiten navenant belangrijker. Het bedrijfsleven wordt gevoeliger voor kleine verschillen tussen plaatsen wat betreft mogelijkheden voor kapitaal-

vesteringen, het bereiken van afzetmarkten en de snelheid waarmee een en ander gerealiseerd kan worden. De al bestaande bewegingsvrijheid van ondernemingen wordt hierdoor nog verder gestimuleerd; kleine verschillen geven al aanleiding tot wijziging van het vestigingsgedrag. Twee voorbeelden in dit verband zijn de vestiging van KPN op de Kop van Zuid in Rotterdam en TNT op de Zuidas in Amsterdam.

KPN op de Kop van Zuid

Het project Kop van Zuid in Rotterdam was een van de eerste sleutelprojecten die door het Rijk werden aangewezen. Het maakte deel uit van de nieuwe ruimtelijke-orderingsstrategie van het Rijk en de gemeente. Het project combineerde een grote hoeveelheid publieke investeringen met grote onzekerheden rond de marktsituatie. De Wilhelminapier op de Kop van Zuid moest het Manhattan aan de Maas worden voor het (inter)nationale bedrijfsleven in de ICT-sector. Dit paste eind jaren tachtig in de visie van de gemeente Rotterdam, die tot de vooraanstaande telecomsteden van Europa wilde gaan behoren. De markt toonde in eerste instantie totaal geen interesse, ondanks de publieke investeringen in grondexploitatie, infrastructuur (metro, tram, Erasmusbrug en dergelijke) en vastgoedexploitatie, zoals het gerechtsgebouw door het Rijk en het gemeentelijk havenbedrijf door de gemeente. De Kop van Zuid kreeg daardoor aanvankelijk het karakter van een ambtenarenpier.

Essentieel was de komst van het hoofdkantoor van PTT Telecom, het huidige private KPN. Enerzijds was het een bewijs van interesse vanuit de markt, maar dit ICT-bedrijf paste bovendien in het voorgestane imago. Hoewel er al een deal zou zijn gesloten, koos de directie van KPN toch voor een vestiging langs een van de uitvalsroutes van Rotterdam op het grondgebied van buurgemeente Capelle aan den IJssel. Een sterke lobby van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam met aanzienlijke financiële tegemoetkomingen, zoals de levering van 'grond om niet' en flinke subsidies voor de renovatie van het oude PTT-gebouw in het stadscentrum, hebben op het laatste moment voorkomen dat deze wijziging in vestigingslocatie zich zou doorzetten.

TNT en de Zuidas

Het afgelopen jaar werd een aantal facilitaire tegemoetkomingen gedaan aan de directie van TNT Real Estate om haar hoofdkantoor op de Amsterdamse Zuidas te vestigen. De gemeente Amsterdam presenteert dit ambitieuze grootschalige sleutelproject als een internationale toplocatie, centraal gelegen in een infrastructureel netwerk dicht bij de internationale hub Schiphol. In feite is Schiphol, met haar airportcityconcept, het 'echte' centrum, althans binnen het infrastructurele netwerk van de Randstad. In een krans om dit centrum is het voor bedrijven kiezen uit een keur aan vestigingslocaties waaronder vele hightechbedrijvenparken. De gemeente Haarlemmermeer heeft hierin haar sporen al verdiend. TNT Real Estate koos voor snel maatwerk en 'just in time'-logistiek op het bedrijvenpark in Hoofddorp op basis van een vrijstellingsprocedure, waardoor het gebouw al in 2010 gerealiseerd kan zijn. Bovendien was het bedrijf nu niet gebonden aan een lange erfpachttermijn van vijftig jaar, zoals op de Zuidas. Verder was de grondprijs circa de helft lager dan op de Zuidas en sloot onder



KPN-gebouw op de Kop van Zuid, Rotterdam.

meer het voorgestane milieu-imago van TNT beter aan op dat van de gemeente Haarlemmermeer.

Dit voorbeeld laat zien hoe gemakkelijk TNT binnen een straal van slechts vijf kilometer van vestigingslocatie kon veranderen. Het onaantrekkelijke aan de Zuidas zijn de lange termijn overeenkomsten tussen vele partijen en het ingewikkelde en tijdrovende overleg waarop niet elke private partij zit te wachten. Niet alleen TNT maar ook andere (grote) spelers dreigen daardoor af te haken.

Kwetsbaarheid van publieke investeringen

De genoemde vestiging van TNT is natuurlijk maar een van de vele schakels in een wereldwijd opererende onderneming. In tegenstelling tot gemeenten die vastzitten aan hun territorium zijn de schakels van een onderneming als TNT in hoge mate mobiel. De grote en geconcentreerde investeringen, zoals door het Rijk, gemeentes en marktpartijen gedaan of gepland, zijn heel kwetsbaar geworden. De bewegingsvrijheid van markspelers als TNT en KPN toont dat aan.

Dat private partijen tegenwoordig verhoogd risico-ontlopend gedrag tentoonspreiden, heeft een aantal oorzaken. De huidige stedelijke ontwikkelingsprojecten worden gekenmerkt door een grootschalig en daarmee veelal verbonden lange termijn karakter. Voor een gelijkwaardige participatie moeten veelal meerdere private partijen samenwerken om deelname met publieke partijen te kunnen aangaan. De benodigde investeringen, vooral als er grote infrastructurele ingrepen mee gemoeid zijn, zijn van zo'n omvang dat alleen een gemeenschappelijk en geconcentreerde inzet van overheidsmiddelen dergelijke projecten

tot stand lijkt te kunnen brengen. Het project Zuidas laat zien dat hoe langer de besluitvorming op zich laat wachten het niet alleen voor de gemeente steeds speculatiever en risicovoller wordt, maar eveneens voor de private partijen.

In het algemeen leiden de concurrentieverhoudingen tussen steden en regio's ertoe dat er te veel projecten gelijktijdig lopen waaraan private partijen worden uitgenodigd te participeren. Deze concurrentiestrijd leidt als zodanig al tot verdere publieke investeringen om maar voldoende uitnodigend te zijn.

Momenteel doen de centrale overheid en gemeenten grote investeringen in nieuwe infrastructuur en vernieuwing van al de bestaande. Een aantal grote infrastructurele projecten moet Nederland op de economische kaart houden: de Betuwelijn, de hogesnelheidslijn en de Tweede Maasvlakte. Aanpassingen aan de mainport en het wegennet vinden plaats met bijzondere aandacht voor de verkeers- en vervoersontsluitingen in de regio, teleports en communicatienetwerken. De veelomvattendheid van de ingrepen is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met die uit het begin van het industrialiseringsproces toen er ook sprake was van grootschalige aanleg van nieuwe algemene productievoorwaarden. Er is echter één principieel verschil, namelijk de tijdspanne waarin een 'productiegoed' zijn waarde behoudt, wat te maken heeft met de omloopsnelheid. Men kan grofweg stellen dat het huidige spoorwegennet, en in mindere mate het wegennet, grotendeels in het begin van de industrialisatie is aangelegd. Het heeft blijkbaar een periode van zo'n honderd jaar voldaan aan de behoefte. De vraag is in hoeverre dit met de huidige en geplande aanleg van infrastructuur en alle facilitaire voorzieningen die steden in de aanbieding hebben het geval zal zijn. Behalve de snelheid waarmee concurrentieverhoudingen tussen steden door het 'flexibele accumulatieproces' en het mobiele karakter van de huidige economie kunnen veranderen, is het vooral het tempo van de technologische ontwikkeling dat de duur van de bestaanswaarde van diensten en goederen sterk beïnvloedt. Dit tempo en het onoverzichtelijke karakter ervan maken ook dat investeringen in deze vernieuwingen een hoog speculatief karakter hebben.

Vele gezaghebbende onderzoeken hebben aangetoond dat markten onvoorspelbaarder zijn geworden. Er is sprake van een toegenomen mobiliteit aan kapitaalbewegingen die veel meer dan voorheen met kortetermijnstrategieën moeten werken. Investeringen op een bepaalde plek zijn tijdelijk en kwetsbaar geworden. Kapitaal is al snel op zoek naar meer winstgevendere investeringsmogelijkheden elders. De cyclus van kapitaalaccumulatie, groeiende consumptie en bijbehorende 'creatieve vernietiging' speelt zich in een steeds korter tijdsbestek af en hierop anticipeert en reageert de facilitaire stad. De facilitaire stad speelt in op steeds veranderende dan wel verwachte markteisen. De omloopsnelheid van publieke investeringen in de productievoorwaarden, die noodzakelijk worden geacht om een rol te blijven spelen in de hedendaagse economie, dreigen hierbij in een stroomversnelling te raken.

De stad als facilitaire locatie

De interstedelijke concurrentie en het kopiëren van elkaars initiatieven leiden ertoe dat steden steeds verder gaan in het aanbieden van faciliteiten en risicovolle publieke investeringen. Daardoor wordt de

keuzeruimte van marktpartijen vergroot. Hun opstelling kan afwachten worden en gemeenten kunnen tegen elkaar worden uitgespeeld, omdat zij van elkaar niet weten hoever ze gaan in het tegemoetkomen aan de markt. Zo wordt de al bestaande bewegingsvrijheid van ondernemingen nog verder gestimuleerd.

Hieruit kan een belangrijke conclusie worden getrokken: de onbekendheid van de marktomgeving maakt dat het sturend vermogen van gemeenten in belangrijke mate wordt bepaald door speculatieve investeringen. Immers, de strategische keuzen van de stadspolitiek zijn veelal gebaseerd op veronderstellingen over de voorkeuren van potentiële, maar onbekende marktpartijen. Verscherping van de concurrentie heeft zo een escalierend effect op de bewegingen in de markt. Er is met andere woorden een direct verband tussen het beweeglijke karakter van de markt en dit in hoge mate kwetsbaar patroon van stedelijke investeringen. De facilitaire stad is dan de typering voor de netwerkstad die zich in dit flexibele accumulatieproces probeert te profileren.

De ene stad wint, de andere verliest, regio's komen tot bloei, raken in verval en vele varianten daartussen. Binnen deze netwerkdynamiek trachten steden hun relatieve positie opnieuw te bepalen. Ze spelen steeds meer een facilitaire rol bij het stimuleren en bevorderen van verbindingen in de netwerkeconomie. De initiatieven die binnen de voortdurend wisselende en flexibele ketens van de netwerkeconomie worden genomen, gaan buiten de kaders van de stad om. De grenzen van de facilitaire opstelling zijn daardoor voor gemeenten steeds moeilijker te bepalen en vast te leggen. Hoe ver moet men gaan om de markt te verleiden? Het is immers onbekend of concurrerende gemeentes daarin niet verder willen gaan. Publieke investeringen zijn speculatief, krijgen een sterk open einde karakter en leiden tot maatschappelijke verspilling. De opvatting van de stad als motor van de moderne economie maakt plaats voor een nieuwe werkelijkheid: de stad als facilitaire locatie binnen een netwerkeconomie.

Gerard Wigmans (g.wigmans@tudelft.nl) is als universitair docent verbonden aan de faculteit Bouwkunde, afdeling Real Estate & Housing, van de Technische Universiteit Delft.

Literatuurselectie

- Castells, M. (1996-1997) *The information age: economy, society and culture*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (1989) *From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism*. *Geografiska Annaler*, 1, pp. 3-17.
- Vande Putte, H. & H. de Jonge (red) (2008) *Corporations and Cities*. Delft: Publikatiebureau Bouwkunde.
- Wigmans, G. (1998) *De facilitaire stad*. *Rotterdams grondbeleid en postmodernisering*. Delft: Delft University Press.
- Wigmans, G. (2001) *Contingent governance and the enabling city*. *City*, 2, pp. 203-223.
- Wigmans, G. (2008) *Global and local architecture*. *BOSS Magazine* 32, pp. 68-73.