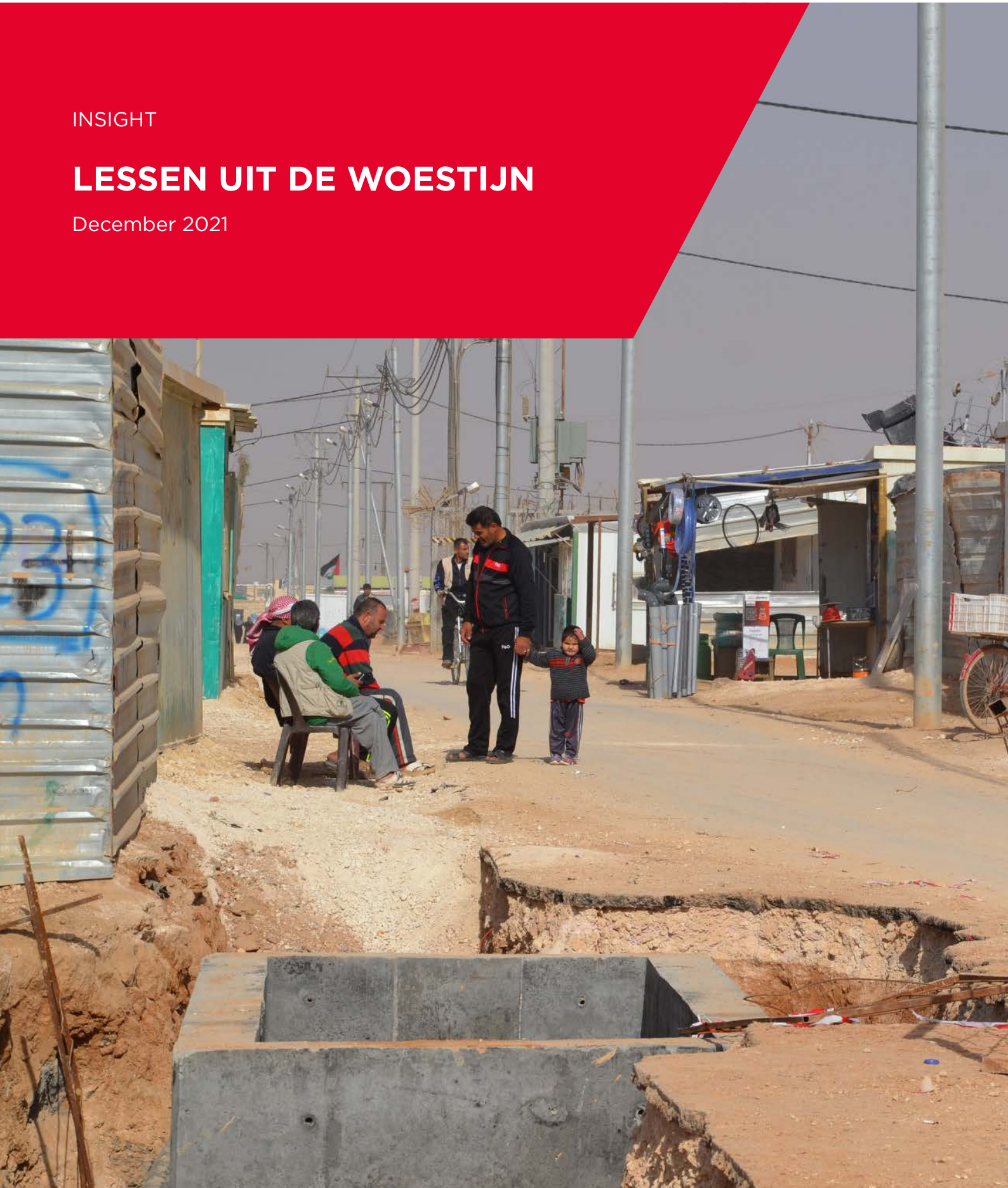
CUSHMAN & WAKEFIELD

INSIGHT

LESSEN UIT DE WOESTIJN

December 2021





LESSEN UIT DE WOESTIJN

Het is een discussie die al decennia speelt en vooral rond verkiezingstijd sterk de kop op steekt: willen we meer of minder overheidsbemoeienis? Tegenstanders van overheidsbemoeienis vragen om een sterkere rol voor de markt en burger. Ook op gemeentelijk niveau worden de effecten van deze discussies gevoeld, waar mandaat beweegt van verkiezing tot verkiezing en begrotingen alsmaar krimpen. Hedendaagse uitdagingen dragen niet bij aan het imago van de gemeente: de versnelde bouw van woningen 'wordt gehinderd door overcompleet beleid en beperkte capaciteit' en binnen de context van de coronacrisis acteert zij vooral als strenge handhavende macht. Maar zijn wij Nederlanders écht zo slecht af met onze lokale overheden?

Wie simpelweg googelt naar de rol van de gemeente komt als snel uit bij een webpagina van de Rijksoverheid. Daarin wordt gesteld dat de gemeente 'zowel landelijk als eigen beleid uitvoert', vertaald naar een takenpakket dat onder meer bestaat uit het verstrekken van uitkeringen, het maken van bestemmingsplannen en het inzamelen van huisvuil[1]. Kort door de bocht zijn dit inderdaad enkele verantwoordelijkheden van de lokale overheid, maar uiteindelijk dienen deze allen een hoger doel: het vormgeven van de context van de stad. Waar stedelijke ontwikkeling vroeger voornamelijk werd benaderd vanuit ruimtelijk oogpunt – uitvoerig beschreven in de white paper 'Ruimtelijke ordening: handvat voor een toekomstbestendige stad'–, wordt nu erkend dat deze hand in hand gaat met de sociale en economische context. Waar in de white paper 'De gezonde stad maakt gezonde inwoners' al de relatie tussen ruimtelijk ontwerp en gezondheid werd verkend, zijn deze verbanden nog veel verder te leggen.

Het belang van doelmatige vormgeving van de stad wordt benadrukt door actuele voorbeelden waar dit niet gebeurt. Waar bij onze directe zuiderburen te zien is dat een zekere terughoudendheid van de lokale overheid simpelweg kan leiden tot een onsamenhangend straatbeeld[2], leidt een complete machteloosheid van overheden op andere plekken in de wereld tot problemen die veel verder gaan dan dat. Steden groeien razendsnel als gevolg van bevolkingsgroei, migratie en de verkleining van huishoudens: waar in 1950 wereldwijd ongeveer 0,8 miljard (34%) mensen

1 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/taken-gemeente

2 Zie Hannes Coudenys (2015): Ugly Belgian Houses, beeldende voorbeelden van de effecten van het ontbreken van ruimtelijke ordening

3 United Nations (2018): 68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN. Gevonden op https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html



in steden woonden, is de verwachting dat dit er 6,7 miljard (68%) zullen zijn in 2050[3]. Het gebrek aan capaciteit bij lokale overheden leidt ertoe dat zij deze groei niet altijd bijbenen. Er ontstaan informele stedelijke gebieden die niet erkend – en dus ook niet bediend – worden door de overheid. Denk bijvoorbeeld aan de sloppenwijken in Kibera of Manila. Gebieden die veelal gekenmerkt worden door een illegale economie en gebrek aan infrastructuur en stedelijke voorzieningen als water- en elektriciteitsaansluitingen, afvalmanagement, wegennetwerken, gezondheidszorg en educatie. Waar eenieder het belang inziet van de verstrekking van dergelijke basisbehoeften vanuit een menselijk oogpunt, wordt niet altijd beseft wat de invloed van het ontbreken van deze voorzieningen is op de sociaaleconomische positie van de inwoners.

Een concreet voorbeeld hiervan is het ontbreken van publiek beheerde ruimte, iets wat vaak het geval is in informele gebieden. Waar onduidelijkheid bestaat over het eigenaarschap van ruimte ontstaan conflicten en criminaliteit met betrekking tot het gebruik hiervan. Het niet adequaat managen van water zorgt voor een overspoeling van de ruimte, en de omliggende woningen. Een overvloed aan vuil op straat leidt tot onhygiënische situaties die afdoen aan de gezondheid van bewoners. Allen vrij tastbare en daarmee herkenbare effecten, maarer zijn ook talloze indirecte effecten af te leiden. Zo dient publieke ruimte al van oudsher als ontmoetingsruimte, essentieel voor het opbouwen van een sociaal- netwerk en vangnet. Voor kinderen gaat dit nog verder, voor wie de ervaringen in de buitenruimte sterk bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling. Daarnaast functioneert publieke ruimte als incubator voor lokale handel, een kans om via ondernemerschap vermogen op te bouwen.

Het ontbreken van dit alles maakt dat de inwoners van informele gebieden extra vatbaar zijn voor externe factoren zoals natuurrampen, economische schommelingen en recent, de effecten van de coronacrisis. Bovendien heerst er een grotere afhankelijkheid van private partijen en lokale welgestelden die bij het ontbreken van een heldere stedelijke governance, deze rol zelf zijn gaan invullen. Helaas opereren zij vooral vanuit eigen belang en zijn zij niet gebaat bij een verbetering van leefomstandigheden en daarmee mobiliteit van de bevolking. Voor de inwoners betekent dit een zekere onmacht om een beter bestaan op te bouwen. Enerzijds maakt het gebrek aan eigenaarschap van de ruimte – en risico op uitzetting – het onaantrekkelijk om te investeren in de directe leefomgeving, anderzijds is het opbouwen van een beter bestaan haast onmogelijk door de grote afhankelijkheid van de informele en lokale economie en daarmee buitensluiting van de rest van de maatschappij. Dit maakt dat deze mensen vaak gevangen zitten in hun nadelige positie.

NEDERLANDSE PROBLEMATIEK



In Nederland kan deze problematiek makkelijk worden bestempeld als 'ver-van-mijn-bed-show'. Maar er zijn ook zeker verbanden te leggen met de eigen samenleving. Ook wij hebben te maken hebben met een groeiende druk op steden en daarmee krappe huizenmarkt: voor starters is het haast onmogelijk om een passende woning te vinden en prijzen stijgen de pan uit. Meer dan een miljoen mensen leeft onder de armoedegrens. En waar de meer traditionele indicatoren[4] van ongelijkheid al jaren constant blijven, blijkt uit verdiepend data-onderzoek dat er wel degelijk sprake is van (groeiende) ongelijkheid op het gebied van wonen, arbeidszekerheid en ook inkomen. De ongelijkheid in inkomen is vooral zichtbaar als deze vergeleken worden vóór de toepassing van overheidsmechanismen zoals belastingen, bijstand of toeslagen die inkomensongelijkheid verkleinen[5]. Dit illustreert nog maar eens het belang van overheidsingrijpen. Nog zonder de minder meetbare vormen van ongelijkheid, als de mate van sociale uitsluiting, isolement en stress. Mensen zijn steeds minder in staat om zich eigenhandig te onttrekken aan de eigen positie, wat bekend staat als beperkte sociale mobiliteit. De exacte oorzaak hiervan is niet eenvoudig te achterhalen, maar de toenemende afstand tussen bevolkingsgroepen - zowel financieel als geografisch gezien – speelt hierin zeker mee.

Locatie blijkt een bepalende factor voor sociale mobiliteit en kansen. Dit is verder te duiden in de synergie die bestaat tussen het 'succes' van de stad en haar inwoners. De stad met een weldaad aan banen, een goede mobiele infrastructuur, cafés en andere voorzieningen zal nieuwe, kansrijke inwoners trekken. De komst van deze kenniswerkers zorgt voor nieuwe bedrijvigheid en bovendien een stijging van het budget van de gemeente via inkomsten zoals gronduitgifte en belastingen. Dit kan worden geïnvesteerd in nóg betere infrastructuur en voorzieningen, net als initiatieven ten behoeve van sociale cohesie en mobiliteit. Dit maakt de stad wederom aantrekkelijker en verhoogt de leefbaarheid voor haar inwoners. En zo is de cirkel rond. Dit werkt ook andersom: in steden met lage arbeidszekerheid en beperkte voorzieningen pakken kansrijke jongeren hun koffers, met een daling van het gemiddelde opleidingsniveau en daarmee de welvaart. Bovendien vragen de achterblijvers – vaak kansarme bevolkingsgroepen – om extra inzet van de gemeente ten behoeve van sociaaleconomische stabiliteit en mobiliteit in de vorm van toelagen, bijstand en onderwijs. Dat is capaciteit die niet elders kan worden ingezet. Het heeft in Nederland geleid tot grote economische – en daarmee sociale – verschillen tussen regio's, steden en ook wijken en nog eens wordt versterkt door nationaal beleid dat sinds begin jaren 80 een strategie inzet op de economisch-kansrijke plekken in Nederland zoals Amsterdam, Schiphol en Rotterdam.

Het begrip locatie biedt echter ook kansen. De afgelopen jaren is gebleken dat hoewel er inderdaad een trek is naar de stad – en dan met name de Randstad – er ook mensen zijn die gebonden zijn aan de eigen omgeving. Niet iedereen voelt daarin de behoefte om zich te settelen binnen de ring van Amsterdam. Hoewel er in veel regio's sprake is van krimp, zet deze niet eindeloos door, wat verdere kansen biedt. In de strijd om economische activiteit, kennis, bewoners en sociale cohesie is identiteit cruciaal en zijn het juist de steden die zich onderscheiden van de rest die het meest succesvol blijken. Denk bijvoorbeeld aan Eindhoven, die zichzelf vanuit een integrale aanpak van de stedelijke context op de kaart heeft gezet als stad voor technologie, design en kennis. Het maakt de stad niet alleen aantrekkelijk, maar zorgt er ook voor dat de aangetrokken bevolkingsgroepen adequaat worden bediend in hun wensen – deze sluiten namelijk naadloos aan bij de gecreëerde identiteit.

4 Voor de meting van inkomens- en vermogensongelijkheid wordt veelal gebruik gemaakt van de Gini-coëfficiënt. De Gini-coëfficiënt wordt berekend als de helft van het gemiddeld verschil in inkomen (vermogen) tussen huishoudens gedeeld door het gemiddeld inkomen (vermogen)

5 NRC (2021): De grote scheefgroei: dit zijn de vijf belangrijkste ongelijkmakers. Gevonden op https://www.nrc.nl/nieuws/2021/06/25/de-grote-scheefgroei-dit-zijn-de-vijf-belangrijkste-ongelijkmakers-a4048625

WAARDE VAN DE LOKALE OVERHEID

Al met al ligt in het tegengaan van de benoemde problematiek – het woningtekort, toenemende sociaaleconomische ongelijkheid en de verschillen tussen regio's en steden – een belangrijke rol weggelegd voor de lokale overheid. Vanuit haar diepgewortelde lokale kennis – in de white paper 'Ode aan de woningcorporatie' ook benoemd als essentieel voor het aanpakken van de woningcrisis – kan zij richting geven aan de integrale vormgeving van de ruimtelijke, sociale en economische context van de stad. Waar die lokale lens goed wordt toegepast zal dit leiden tot een onderscheidende identiteit die bovendien goed aansluit bij de behoeften en wensen van de aanwezige bevolkingsgroepen. Daarnaast kan de lokale overheid als publieke partij handelen in het collectief belang in plaats van slechts die van haarzelf, een duidelijk gemis bij de gegeven internationale voorbeelden. Alleen zo kan de toenemende ongelijkheid in regio's, steden en wijken worden tegengedrongen. Deze rol – en belangrijker, het maatschappelijk vertrouwen hierin – kent echter ook een keerzijde. Vanuit het Rijk vraagt dit om nationaal beleid als duidelijk kader voor lokaal maatwerk en uitvoeringskracht. Ook ligt juist op landelijk niveau de kans om via de distributie van geld en mankracht de verschillen tussen regio's te nivelleren. Bij de gemeente ligt de verantwoordelijkheid om die capaciteit in te zetten daar waar het telt en ook daadwerkelijk leidt tot succes. Dit vraagt om een kritische blik naar haar eigen opereren en de mate waarin zij die rol tot uiting brengt – een lastige opgave die zij niet alleen kan oplossen, maar ook de kennis van de markt slim voor moet inzetten. Alleen dan zetten we de lokale overheid volledig in haar kracht en overtuigt zij ook de felste voorstander van 'minder overheid' van haar toegevoegde waarde.







VLUCHTELINGENKAMP AL ZA'ATARI JORDANIË

Onder druk van een enorme toestroom aan Syrische oorlogsvluchtelingen, is in 2012 vluchtelingenkamp Al Za'atari opgezet in het noorden van Jordanië. Dit 530 hectare tellende gebied huisvest ongeveer 80.000 mensen . Waar het kamp in eerste instantie werd opgezet als tijdelijke oplossing, bestaat deze nu al zo lang dat de verwachting is dat deze zich beweegt richting een meer permanente status. Dit wordt niet als zodanig erkend door de Jordaanse overheid en het beheer is nog steeds in handen van de UNHCR (UN Refugee Agency) en andere ngo's .

Mede door de afwezigheid van de Jordaanse overheid, werd het kamp in het begin geteisterd door geweld en anarchie. Door te lobbyen voor de inzet van een politiemacht, werd deze problematiek bij de aanstelling van een nieuwe kampleiding aangepakt. Als gevolg van de haastige opzet en tijdelijke intentie van het kamp is initieel geen aandacht geschonken aan de ruimtelijke context van het gebied. Het ziekenhuis is gesitueerd op het laagste punt van het kamp en wegen zijn enkele centimeters boven het maaiveld gerealiseerd, beiden leidend tot ongelukkige situaties bij hevige regenval. Er is veel onduidelijkheid over het eigenaarschap en daarmee het gebruik van 'publieke' ruimte, resulterend in onbestemde ruimtes enerzijds en conflicterend ruimtegebruik anderzijds. Met behulp van ontwikkelingsfondsen zijn voorzieningen zoals water en elektriciteit inmiddels aangelegd, net als processen voor afvalmanagement. Kinderen kunnen wel naar school, maar slechts een paar uur per dag.

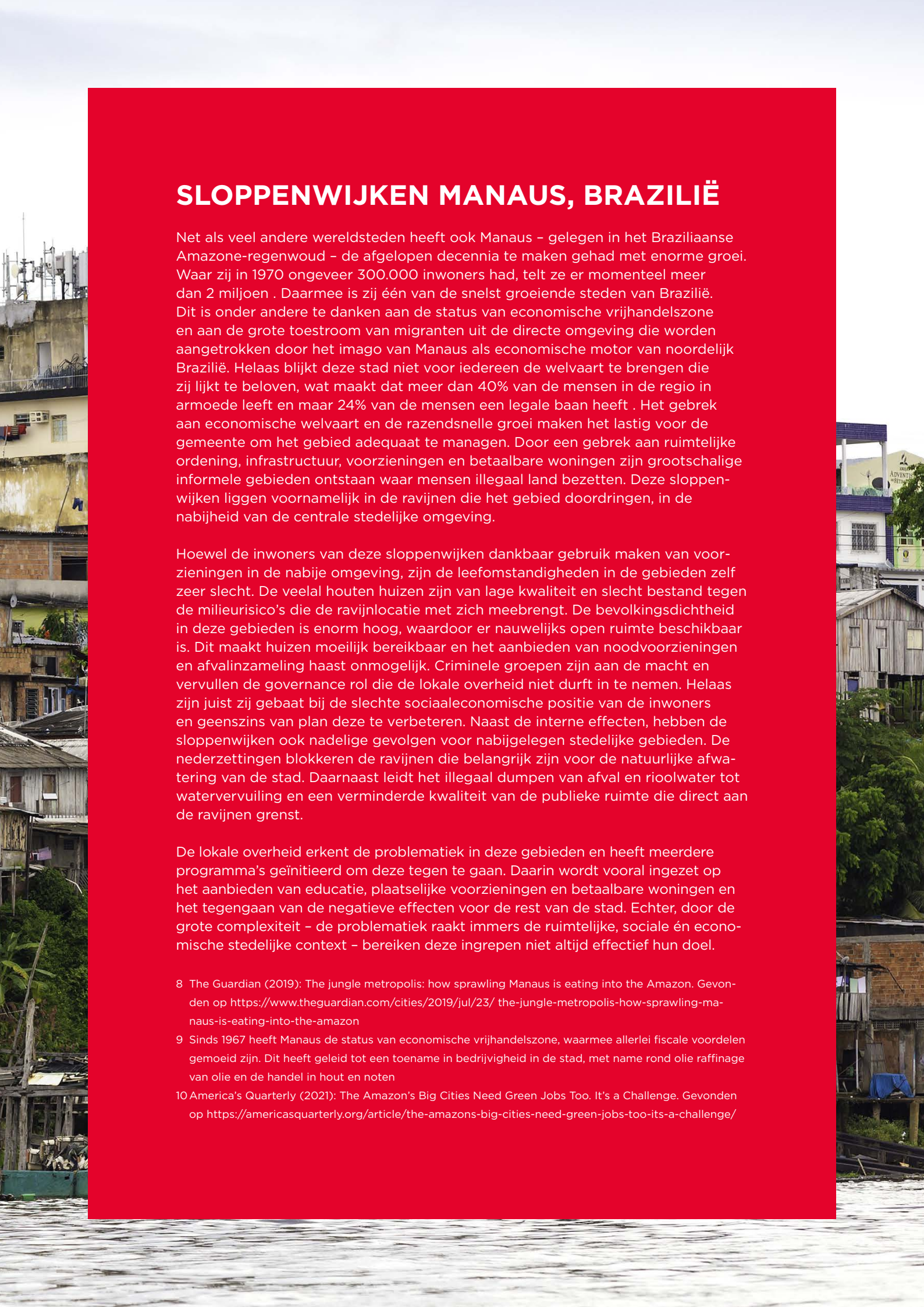
Het grootste probleem wordt echter gevormd door de economische context. Door het gebrek aan erkenning vanuit de Jordaanse overheid blijven investeringen vanuit overheid en bedrijven uit – de tijdelijke status maakt geen interessante business case. De de economie wordt bijna geheel informeel gedreven, met een gebrek aan belastinginkomsten tot gevolg. De operatie van het kamp – een kostenpost die neerkomt op een half miljoen dollar per dag – is geheel afhankelijk van de veelvuldig aanwezige ngo's, leidend tot een versnipperde stedelijke governance. Het maakt het zeer onaantrekkelijk voor de Jordaanse overheid om alsnog in te grijpen en door het gebrek aan deze economische en politieke context biedt het de inwoners geen enkele mogelijkheid om een beter bestaan op te bouwen buiten het kamp.

6 UNHCR (2020): Syrian refugees adapt to life under coronavirus lockdown in Joran camps. Gevonden op https://www.unhcr.org/news/stories/2020/4/5e84a3584/syrian-refugees-adapt-life-under-coronavirus-lockdown-jordan-camps.html

7 Een non-gouvernementele organisatie (ngo) is een organisatie die onafhankelijk is van de overheid en zich inzet voor een maatschappelijk, sociaal of wetenschappelijk doel. Dat doel kan zowel nationaal als internationaal gericht zijn







SLOPPENWIJKEN MANAUS, BRAZILIË

Net als veel andere wereldsteden heeft ook Manaus – gelegen in het Braziliaanse Amazone-regenwoud – de afgelopen decennia te maken gehad met enorme groei. Waar zij in 1970 ongeveer 300.000 inwoners had, telt ze er momenteel meer dan 2 miljoen . Daarmee is zij één van de snelst groeiende steden van Brazilië. Dit is onder andere te danken aan de status van economische vrijhandelszone en aan de grote toestroom van migranten uit de directe omgeving die worden aangetrokken door het imago van Manaus als economische motor van noordelijk Brazilië. Helaas blijkt deze stad niet voor iedereen de welvaart te brengen die zij lijkt te beloven, wat maakt dat meer dan 40% van de mensen in de regio in armoede leeft en maar 24% van de mensen een legale baan heeft . Het gebrek aan economische welvaart en de razendsnelle groei maken het lastig voor de gemeente om het gebied adequaat te managen. Door een gebrek aan ruimtelijke ordening, infrastructuur, voorzieningen en betaalbare woningen zijn grootschalige informele gebieden ontstaan waar mensen illegaal land bezetten. Deze sloppenwijken liggen voornamelijk in de ravijnen die het gebied doordringen, in de nabijheid van de centrale stedelijke omgeving.

Hoewel de inwoners van deze sloppenwijken dankbaar gebruik maken van voorzieningen in de nabije omgeving, zijn de leefomstandigheden in de gebieden zelf zeer slecht. De veelal houten huizen zijn van lage kwaliteit en slecht bestand tegen de milieurisico's die de ravijnlocatie met zich meebrengt. De bevolkingsdichtheid in deze gebieden is enorm hoog, waardoor er nauwelijks open ruimte beschikbaar is. Dit maakt huizen moeilijk bereikbaar en het aanbieden van noodvoorzieningen en afvalinzameling haast onmogelijk. Criminele groepen zijn aan de macht en vervullen de governance rol die de lokale overheid niet durft in te nemen. Helaas zijn juist zij gebaat bij de slechte sociaaleconomische positie van de inwoners en geenszins van plan deze te verbeteren. Naast de interne effecten, hebben de sloppenwijken ook nadelige gevolgen voor nabijgelegen stedelijke gebieden. De nederzettingen blokkeren de ravijnen die belangrijk zijn voor de natuurlijke afwatering van de stad. Daarnaast leidt het illegaal dumpen van afval en rioolwater tot watervervuiling en een verminderde kwaliteit van de publieke ruimte die direct aan de ravijnen grenst.

De lokale overheid erkent de problematiek in deze gebieden en heeft meerdere programma's geïnitieerd om deze tegen te gaan. Daarin wordt vooral ingezet op het aanbieden van educatie, plaatselijke voorzieningen en betaalbare woningen en het tegengaan van de negatieve effecten voor de rest van de stad. Echter, door de grote complexiteit – de problematiek raakt immers de ruimtelijke, sociale én economische stedelijke context – bereiken deze ingrepen niet altijd effectief hun doel.

8 The Guardian (2019): The jungle metropolis: how sprawling Manaus is eating into the Amazon. Gevonden op https://www.theguardian.com/cities/2019/jul/23/ the-jungle-metropolis-how-sprawling-manaus-is-eating-into-the-amazon

9 Sinds 1967 heeft Manaus de status van economische vrijhandelszone, waarmee allerlei fiscale voordelen gemoeid zijn. Dit heeft geleid tot een toename in bedrijvigheid in de stad, met name rond olie raffinage van olie en de handel in hout en noten

10 America's Quarterly (2021): The Amazon's Big Cities Need Green Jobs Too. It's a Challenge. Gevonden op https://americasquarterly.org/article/the-amazons-big-cities-need-green-jobs-too-its-a-challenge/

Deze insight maakt deel uit van de serie 'de waarde van de stad' en komt tot stand vanuit intern onderzoek en dialoog met interne en externe stakeholders, in nauwe samenwerking met consultants en analisten uit ons Real Estate Strategy & Innovation team. Deze insight behoort bij de column van Elsbeth Quispel waarin zij haar visie geeft op de maatschappelijke relevantie van steden, stedelijke ontwikkeling en dus ook vastgoed.

Real Estate Strategy & Innovation is de service line binnen Cushman & Wakefield die een leidende rol neemt bij data gedreven strategische adviesopdrachten binnen de vastgoedmarkt. Waarmee we als professional real estate services company strategie en executie aan elkaar verbinden en blijvende toegevoegde waarde leveren aan onze opdrachtgevers. De volgende insight sluit aan bij de serie 'Slimme Steden' en bespreekt de invloed van kunstmatige intelligentie (AI).



LINDA MATSER MSc

Senior Consultant - Real Estate Strategy & Innovation
Mobile: +31 (0) 6 5005 5280
linda.matser@cushwake.com



ELSBETH QUISPEL MSc

International Partner - Head of Strategy & Innovation
Mobile: +31 (0) 6 1396 7315
elsbeth.quispel@cushwake.com



JOS HESSELINK MSc

Research Lead
Mobile: +31 (0) 6 2973 8608
jos.hesselink@cushwake.com