

DE ENERGIEKE STAD

De wetenschap heeft de stad herontdekt. Edward Glaesers *Triumph of the City* zet de stad centraal in nieuw economisch succes (Glaeser, 2011; CPB, 2010; PBL, 2011a; 2011b), UNEP rapporteert dat de groei van de wereldbevolking naar 9 miljard gepaard zal gaan met een trek naar de stad (UNEP, 2011). Steden, waar ook ter wereld, zijn door de Verenigde Naties geïdentificeerd als plekken die een sleutelrol kunnen vervullen bij het maken van de stap naar een duurzame wereld (UN-HABITAT, 2011). Beleidsrapporten bewijzen lippen-dienst aan de noodzaak aan te sluiten op 'agglomeratie-effecten' of aan de noodzaak de stad centraal te stellen in een duurzaamheidsstrategie (PBL, 2011b). Deze economische en ecologische rol voor de stad komt naast de al langer erkende sociaal-culturele rol voor de stad: het Concertgebouw staat niet in Ermelo en de integratievragen spelen toch vooral in de grote steden. Maar wat bedoelen we met 'stad' en hoe moeten we nadenken over het bestuur van die stad?

De stad, bestuur en samenleving

'Nederland is geen dichtbevolkt land maar een dunbevolkte stad.' Deze uitspraak van wijlen stedenbouwkundige Dirk Frieling zet nog steeds aan tot denken. De stad is niet iets wat begint en ophoudt bij het bordje bebouwde kom. In Nederland hebben we in wezen regionale steden (PBL, 2010). Dit is belangrijk om in de gaten te houden: zelfs als we de 'face to face'-contacten van de Zuidas, een universiteit of stadscentrum benadrukken, moeten we

Maarten Hajer en Hiddo Huitzing

Prof. dr M.A. Hajer en drs J.H.A. Huitzing zijn verbonden aan het Planbureau voor de Leefomgeving.

bedenken dat de deelnemers aan die interactie vaak op regionale schaal pendelen. De CEO woont zelden in Buitenveldert.

Deze steden zijn opgebouwd uit een caleidoscoop van verschillende plekken. Daar ligt vaak ook de kracht of zwakte van de stad: in de diversiteit van plekken en activiteiten en in de onderlinge relaties daartussen. De stad is dus meer dan morfologie, het gaat ook om verbindingen en ruimtelijke organisatie. Sterke steden zijn energiek: er gebeurt veel, en het meeste is niet op de initiatieven van de stedelijke overheid te herleiden. Een overheid heeft echter wel een belangrijke rol bij het mogelijk maken van activiteiten die de kracht van de stad versterken en het afremmen of ontmoedigen van wat daar afbreuk aan doet. Maar welke sturingsfilosofie en rolverdeling horen daarbij?

Grote vragen, groot bestuur?

Op dit moment hoort de 'houdbaarheid' van de maatschappelijke organisatie centraal in ons denken te staan (zie ook Buitelaar & Hajer, 2011). De economische groei is zeer vertraagd, de ecologische vragen stapelen zich op. In de steden werkt dit direct door in de vraag hoe we überhaupt de 'gebieds-

ontwikkeling' weer op gang willen helpen. Bovendien moet het bouwen niet alleen weer op gang worden gebracht, we moeten het ook nog eens op een duurzame leest zien te schoeien.

Voor grote vragen denken we al gauw aan groot bestuur. Maar dat ligt hier toch niet langer voor de hand. De geschiedenis van de stedelijke planning is 'Corbusier' voorbij. De kracht van de stad moet in de 21^e eeuw gezocht worden in een nieuwe relatie van het bestuur met burgers en bedrijven. Dat samen met burgers en bedrijven meer

eten, vervoer of de inrichting van onze woning reconstrueert. Het stedelijk achterland is tegenwoordig mondiaal en omvat tal van diensten, materialen en stromen van geld, mensen en informatie. De containerschepen die Rotterdam dag in, dag uit binnenvaren, brengen de *flatscreens*, *smartphones* en de nieuwste kleding naar de stad en de buurt. De productie en distributie van ons eten drijven op een uitgekiende wereldomspannende 'ketenlogistiek' waarmee verse producten van over de hele wereld worden aangeleverd. Ons gewaardeerde en geregelde dagelijks leven is lokaal in zijn beleving, maar mondiaal in de logistiek van zijn productie, in het gebruik van grondstoffen en in emissies.

De geschiedenis van de stedelijke planning is voorbij

bereikt wordt, klinkt vanzelfsprekend, maar dat is het niet. Maar al te vaak vreemdt het bestuur zich van de burger, bijvoorbeeld onder verwijzing naar een hoger publiek doel. De gedachte van 'de energieke samenleving' is om als overheid veel directer aan te sluiten op het benutten van maatschappelijke energie en vooral na te denken over overheidsbeleid in termen van goede en perverse prikkels, leervermogen en het zelf stellen van de goede publieke doelen voor de (middel)lange termijn (Hajer, 2011).

Duurzaamheid is zo'n publiek doel. Tussen nu en 2030 zullen de wereld en ook Nederland de weg moeten vinden van de 'ontkoppeling' van welvaart en gebruik van grondstoffen en milieueffecten (PBL, 2009). De samenhang van de directe woonomgeving met de mondiale problematiek wordt meteen zichtbaar voor wie de gang van ons

Burgers en bestuurders lijken te beseffen dat leefbare schone steden de kampioenen van de toekomst kunnen zijn. Niet alleen vanwege hun aandeel in het gebruik van fysieke hulpbronnen maar ook omdat in de stad de culturele verandering zal moeten ontstaan om door te gaan op de ingeslagen weg. Zoals het stenen tijdperk niet ten einde kwam omdat de stenen op waren, zo zal het fossiele tijdperk niet eindigen vanwege een gebrek aan kolen. De literatuur over 'de geschiedenis van het milieu' laat zien dat grote doorbraken vaak een heroriëntatie in de waarden veronderstelt. Hier speelde de stedelijke burgerij steeds een belangrijke rol (Worster, 1977). Die veranderende waarden zien we ook nu weer in de samenleving: bij burgers die 'zelf' aan opwekking van energie willen doen, en bij 'koploperbedrijven' die hun businesscase op groene leest schoeien. De overheid loopt daar in haar beleid aantoonbaar op achter. Wanneer de stedelijke civil society zich in die nieuwe waardeoriëntatie wil gaan onderscheiden ontstaat een nieuw

toekomstperspectief voor steden. Net zo goed als 'high carbon' de komende tijd kan staan voor 'high risk' kan een stad die een 'low carbon' profiel heeft zich juist profileren. Het idee van een leefbare, innovatieve stad met goede luchtkwaliteit en zuinig in het gebruik van (straks veel duurder) grondstoffen, is nu al aantoonbaar een leitmotiv voor vele stedelijke bestuurders (zie bijvoorbeeld het Klimaatverbond, www.klimaatverbond.nl). Maar ook dan is het de vraag hoe je de stap naar een duurzame wereld combineert met het benutten van de kracht van een energieke stad. Dat is dus niet het 'grote' bestuur dat met een 'deltaplan' komt, maar een bestuur dat maatschappelijke energie in de juiste richting probeert te kanaliseren.

De worsteling met de burger

Een samenleving met vaak hoogopgeleide en veelal mondige burgers stelt grote uitdagingen aan het openbaar bestuur. Pogingen om 'Carbon Capture and Storage' (CCS), een techniek waarbij industriële CO₂-emissies worden afgevangen en ondergrond worden opgeslagen, bijvoorbeeld in lege gasvelden (IPCC, 2005), bleek lastig te verkopen in Barendrecht. De overheid benaderde de burger als object, redeneerde te zeer vanuit de techniek en had te weinig oog voor de strevingen en angsten van de burger (Brunsting, De Best-Waldhofer, Feenstra, & Mikunda, 2010).

Deze nadruk op techniek komt ook naar voren in het denken over de duurzame stad. Milieuoptimisten verwijzen vaak naar Masdar: 'De duurzame stad? Die wordt al gebouwd!' Masdar is een groots, tabula rasa-ontwerp voor een duurzame uitbreiding voor 40.000 inwoners in de Arabische woestijn. Het is een voorbeeld van een 'slimme stad' waar mobiliteit, gebouwen, transport-

stromen en het energiegebruik optimaal geregeld worden door het stedelijke equivalent van het besturingssysteem van je computer. De utopische droom is om zo optimaal gebruik te maken van natuurlijke hulpbronnen. Dit totaalpakket voor de stad is een product

De duurzame stad als utopische droom

van de grote technologie bedrijven die de 'smart city in a box' willen verkopen, een duurzame oplossing voor de stedelijke bestuurder geheel van de tentafel.

Dit soort oplossingen beschouwen de bewoners opnieuw als object – dit keer niet (alleen) vanuit een topdown overheidsperspectief, maar vanuit een top-down technocratisch perspectief. Het verzet tegen grootschalige, opgelegde ingrepen in de bestaande stad zal vanuit dit tweede perspectief niet minder zijn. Bovendien staan de Europese steden van 2050 er al voor zeventig procent; die steden worden de komende decennia alleen wat uitgebreid. De uitdaging voor de toekomstige stad ligt er vooral in om de bestaande verstedelijking te verbeteren, om te herstructureren. De bestaande stad is dus leidend voor de toekomstige.

Een veranderende, energieke samenleving
De voorbeelden tonen aan dat de transitie naar een duurzame samenleving niet bereikt wordt per overheidsdecreet of met puur technologische middelen. De overheid noch de techniek kan alleen bepalen op welke manier

de verduurzaming bereikt wordt. De verduurzaming heeft de burger nodig, de stedelijke burger. Alleen door samenwerking tussen burger en overheid, met de overheid als *governance* actor in plaats van als *government* actor, kan een situatie ontstaan met een positieve houding tot elkaar, waarin onenigheden en uitdagingen samen opgelost worden (Winnubst, 2011), maar ook omdat steeds meer burgers, bedrijven en ook lokale overheden, geïnformeerd door online netwerken, zelf het initiatief nemen. Stadslandbouw,

Rol gewone burgers bij institutionele vernieuwing

decentrale opwekking van energie, het stellen van 'klimaatneutrale' doelen. In het bedrijfsleven zien we het in de strategische heroriëntatie van bedrijven als DSM, Unilever, TESCO en ook Van Ganzewinkel. Andere bedrijven als Ahold volgen ontwikkelingen nauwgezet. Het belangwekkende aan die initiatieven is de evidente verschuiving in waarden, niet de percentuele verandering in CO₂-emissie. Het zijn echter veranderingen die de overheid wel in een merkwaardige positie brengen: de samenleving is in deze gevallen meer bezig met buitengewoon moeilijke 'transitie' dan de overheid zelf. Uiteraard is het zo dat het vaak om een procentueel kleinere groep gaat, maar daar zou nu juist een rol liggen voor beleid.

Empowered Deliberative Democracy

De stelling van de PBL-publicatie 'De energieke samenleving' (Hajer, 2011)

is dat de overheid nog te weinig gebruikmaakt van de creativiteit en het leervermogen in de samenleving. De politiek-institutionele kant van de energieke samenleving kan worden gezien vanuit de concepten Empowered Deliberative Democracy (Fung & Wright, 2001) en de iSamenleving (WRR, 2011). Het concept van Empowered Deliberative Democracy (EDD) is in 2001 geïntroduceerd als containerbegrip voor innovatieve manieren waarop overheden de energie en invloed van gewone burgers in kunnen zetten bij institutionele vernieuwing. Hierbij wordt de praktijk gecombineerd met communicatie, verantwoording en deliberatie. Het verbreedt de toepassing van deliberatie van abstracte vragen over waardeconflicten en gerechtigheid naar concrete zaken zoals gaten in de weg, de verbetering van scholen en het beheren van natuurgebieden. De basisprincipes zijn een focus op specifieke, tastbare problemen, het betrekken van gewone, betrokken mensen en de bestuurders daar dichtbij en het deliberatief zoeken naar oplossingen voor het probleem (Fung & Wright, 2001). De technische mogelijkheden die web 2.0 biedt om tweerichtingsverkeer in de communicatie te creëren en de toenemende beschikbaarheid van informatie maken dat de mondige burgers en bedrijven zelf actief aan de slag kunnen met duurzaamheid en leefomgevingsbeleid. Aanvullend op EDD creëren burgers in de energieke samenleving zelf nieuwe structuren, om de overheid ter verantwoording te roepen, om tastbare problemen onder de aandacht te brengen en om samen deliberatief naar oplossingen te zoeken.

In dat geval blijken vaak bestaande regels nieuwe, ongedachte en onconventionele samenwerkingsvormen in de weg te zitten. Dit speelt nadrukkelijk ook in

de wereld van de energie. Restwarmte is zeer bruikbaar voor het verwarmen van huizen, platte daken van scholen zijn zeer bruikbaar voor het opwekken van energie voor de buurt, PV-installaties zijn goedkoper als ze in bulk worden ingekocht en geïnstalleerd. Maar onconventionele samenwerkingsverbanden stuiten nu nog op allerlei regels, zoals de energiebelasting die maximaal is voor kleinverbruikers en lokale verordeningen, die – vaak onbedoeld – de aanwending van deze nieuwe maatschappelijke energie in de weg staan. De 21^e eeuw zou weleens de terugkeer kunnen betekenen van oudere sociale samenwerkingsvormen, zoals coöperaties en verenigingen, in een nieuw jasje. Verbanden van burgers die doelgericht proberen om duurzaamheid in hun eigen leefomgeving vorm te geven.

Dergelijke initiatieven worden gesteund door de online uitwisseling van kennis en ideeën. De burger die zelf zijn energie wil opwekken of zijn eten wil verbouwen, verenigt zich en maakt gebruik van kennis en ervaring op internet. In San Francisco kan iemand die het installeren van PV-panelen overweegt eerst de kosten en opbrengst schatten via een website die gebruikmaakt van online beschikbare luchtfoto's om het dakoppervlak en oriëntatie te schatten, vervolgens geeft een database aan wat de lokale verordeningen toestaan en welke procedures er gevolgd moeten worden. Als het rendabel is kan men zich daarna online verenigen met de burens om gezamenlijk in te kopen (zie <http://1bog.org>; <http://zonability.com>). Hetzelfde geldt voor stadslandbouw; burgers van over de hele wereld vertellen elkaar over innovatieve technieken om met een hydrocultuur binnenshuis groenten te kweken (zie www.rndiy.org; www.windowfarms.org) en wisselen ervaringen uit over het beginnen

van een tijdelijke boerderij op een stuk braakliggende grond (zie ook Camporeschi, 2010). De overheid staat erbij en kijkt ernaar. In dergelijke gevallen moeten overheden en bestuurders dus doen wat ze het moeilijkst vinden: zo min mogelijk. Ze moeten de dingen laten gebeuren, zich beperken tot een minimale interventie voor het maximale effect (De Jong, 2011), om vervolgens het initiatief te omarmen. Laat de burgers zichzelf organiseren en samen met overheden en bestuurders deliberatief op zoek gaan naar oplossingen. De energieke iSamenleving is er klaar voor.

Duurzaamheid vraagt om een andere sturingsfilosofie

Duurzaamheid is een kernuitdaging voor de energieke stad. Burgers en bestuurders zijn er op hun eigen manier al mee bezig. Bedrijven denken over duurzaamheid in verband met rendementen en investeringszekerheid. Multinationale bedrijven zien in het vergroenen van de stad, inclusief nieuwe infrastructuur, een van de grote investeringskansen voor de toekomst. De overheid doet er goed aan om deze energie op waarde te schatten en de risico's te onderkennen. Daarbij is het wel van belang om de fysieke dimensie van de culturele dimensie te onderscheiden.

Een schone economie is haalbaar, maar veronderstelt wel zeer ingrijpende veranderingen (PBL, 2011c). Het gaat om een 'factor 5' minder gebruik van grondstoffen en minder uitstoot van stoffen als CO₂. De overheid zal daar zelf een grote rol in moeten spelen, allereerst door aan te geven hier serieus werk van te maken, en daarnaast door het gebruiken van effectieve, traditionele instrumenten als beprijzing en regulering. Het identificeren van nieuwe 'verdienmodellen' zal centraal moeten staan.

De tweede dimensie is de culturele. De duurzame, slimme stad komt voort uit de initiatieven van burgers, bedrijven en lokale bestuurders op het gebied van duurzaamheid. Die initiatieven tellen fysiek nog niet op tot een oplossing van grote problemen als klimaatverandering. Maar ze zijn wel een onmisbare component in een herijking van de economie en het denken over welvaart en welzijn. Zonder een dergelijke culturele verandering is een factor 5-reductie van milieubelasting en hulpbronengebruik eigenlijk niet denkbaar. Het zijn wel de initiatieven die de knop helpen omzetten om een breed gedeelde visie op een nieuwe sterke samenleving te doen ontstaan (zie ook Fischer & Hajer, 1999).

Slimme, sociale en duurzame steden vormen een aantrekkelijk streefbeeld voor burgers, bestuurders en bedrijven. De stad en internet, het lokale en het mondiale zijn de kweekvijver voor ideeën en een gedeelde visie op een duurzame samenleving. Maar om de vereiste 80 tot 95 procent reductie te halen, is er naast een stedelijke overheid die stimuleert en laat gebeuren ook een rijksoverheid nodig die helpt om goede initiatieven 'op te schalen', dan wel bredere ingang te doen vinden.

Literatuur

- Brunsting, S., De Best-Waldhober, M., Feenstra, C.F.J. & T. Mikunda (2010). *Stakeholder participation practices and onshore CCS: Lessons from the Dutch CCS Case Barendrecht*. Energy Procedia in press.
- Buitelaar, E. & M.A. Hajer (2011). *Systeemverandering als opgave voor de leefomgeving*. In: *Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu Magazine*, december; 12-15.
- Camponeschi, C. (2010). *The enabling city: Place-based creative problem-solving and the power of everyday*. Toronto. Verkregen van <http://enablingcity.com/read>.
- CPB (2010). *Stad en land*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Jong, J. de (2011). *Laten Gebeuren PM: Public Mission* www.pm.nl 04-11-2011. <http://www.pm.nl/blog/2083/jorrit-de-jong-laten-gebeuren>.
- Fischer, F. & M.A. Hajer (1999). *Living with nature: Environmental politics as Cultural Discourse*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, A. & E.O. Wright, (2001). *Deeping Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*. In: *Politics & Society*, 29(1), 5-41.
- Fung, A., Graham, M. & D. Weil (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glaeser, E.L. (2011). *Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*. Penguin Press.
- Hajer, M. A. (2011). *De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag/Bilthoven: PBL.
- IPCC (2005). *Special Report on Carbon Dioxide Capture and Storage*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PBL (2009). *Schaarste en transitie. Kennisvragen voor toekomstig beleid*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010). *De staat van de ruimte 2010. De herschikking van stedelijk Nederland*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2011a). *De concurrentiepositie van de noordvleugel van de randstad in Europa*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2011b). *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2011c). *Naar een schone economie in 2050. Routes verkend*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- UNEP (2011). *Towards a green economy. Pathways to sustainable development and poverty eradication*. Nairobi: UNEP.
- UN-HABITAT (2011). *Urban Challenge*. UN-HABITAT: Nairobi. Verkregen van <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=540&cid=5027&activedid=5025>.
- Winnubst, M.H. (2011). *Turbulent waters: Cross-scale conflict and collaboration in river landscape planning*. Proefschrift, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Worster, D. (1977). *Nature's economy: A history of ecological ideas* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- WRR (2011). *iOverheid*. WRR-rapport nr. 86. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid.