

# Besturen in de spontane stad

*Een essay over de vraag hoe het stadsbestuur een gunstig klimaat kan scheppen voor de spontane stad en het sociaal en cultureel kapitaal van de stad een impuls kan geven.*

Utrecht, 25 mei 2013  
Frans Soeterbroek  
de ruimtemaker  
frans@deruimtemaker.nl

Het is een mooi en vrolijk makend begrip: ‘spontane stad’. Het roept beelden op van straatmuziek, volle terrassen, skatebanen en mensen die zich niets aantrekken van het bordje ‘het gras niet betreden’. En ook zie je de mensen voor je die de handen uit de mouwen steken en zelf wel zorgen dat het goed komt met hun buurt en de stad. In het debat over stedelijke ontwikkeling heeft het begrip spontane stad vooral de betekenis gekregen van bottom-up gebiedsontwikkeling en tijdelijke gebruik van braakliggende gebieden en leegstaande gebouwen. In die context wordt alom gepleit voor het loslaten van regie door gemeenten en het opruimen van belemmeringen in de gangbare regelgeving en planprocedures.<sup>1</sup> Daarmee krijgt de spontane stad een vrij instrumentele invulling, gekoppeld aan ruimtelijke regelgeving en planvorming.

In dit essay wordt spontane stad vanuit een breder perspectief bekeken. Hoe je in de stad een cultuur van spontane initiatieven voedt en als gemeente je bestuurscultuur daarop afstemt. Dat gaat over veel meer dan ruimte in regelgeving maken. De paradox is dat spontaniteit iets is dat je moet uitlokken en organiseren en dit floreert waar gemeenten daar actief werk van maken en de dialoog zoeken. Het duidelijk is zie je dat in de wijkaanpak, waar de wereld van ruimtelijk beleid nog een voorbeeld aan kan nemen.

Op drie fronten kan een gemeentebestuur flinke stappen zetten in deze ambitie:

- a- Het eigenaarschap en de kwaliteit van de gemeentelijke beleids- en planvorming meer bij de inwoners leggen en gelijkwaardigheid en **wederkerigheid** brengen in de relatie bestuur – burger. Zo doorbreken we een cultuur waarbij bewoners mogen participeren volgens de logica van gemeentelijke planvorming.
- b- De kwaliteit en intensiteit van de interacties in de stad een flinke impuls geven zodat er op alle niveaus sprake is van een vruchtbare **wisselwerking**, kennisontwikkeling en community-vorming. Zo bouwen we aan het sociaal en cultureel kapitaal en een sterke publieke ruimte in de stad.
- c- De afstand tussen bestuurlijke verhalen over de stad en de spontane verhalen die in de stad rondzingen verkleinen en deze verhalen vervlechten. Zo winnen de bestuurlijke verhalen aan levendigheid en **waarachtigheid** en worden ze belangrijker voor de betekenisgeving aan de stad.

---

<sup>1</sup> Planbureau voor de leefomgeving en Urhahn Urban design: ‘*vormgeven aan de spontane stad*’, Den Haag 2012

We lopen ze alle drie langs en zullen zien dat ze alleen tot leven komen wanneer we er in slagen een aantal bestuurlijke blokkades voor de spontane stad open te breken.

### **De Bermudadriehoek van participatie**

Ik kom in veel gemeenten en ik zie overal hetzelfde fenomeen bij uiteenlopende stedelijke vraagstukken. De rol van de stadsbewoner raakt zoek in de bermudadriehoek van verkokerde raadpleging (wijkraden, verkeerspanels, detailhandeloverleg, digitaal loket) reactieve inspraak (raadsinformatieavond, ter inzage-legging, bezwaarprocedures) en incidentele participatie-happenings ('stadsatelier inrichting grote markt', de week van de structuurvisie', 'de wijktoer van de wethouder', 'het festival van de toekomst'). In deze driehoek verdwijnt alle energie en vertrouwen omdat iedereen voelt dat de betrokkenheid van de stadsbewoner te marginaal, versnipperd en paternalistisch is.. Het is allemaal te veel bedacht vanuit het doel het bestuur van legitimiteit te voorzien en niet om de stad in beweging te brengen noch om mee te surfen op wat er al beweegt.

Berucht is het fenomeen van de **koekoeksklokparticipatie**. De gemeente organiseert een compact debat met de bewoners over nieuwe beleidsvoornemens en plannen (denk aan een structuurvisie, een wijkactieplan, een leefbaarheids campagne) in een goedbedoelde poging om meer betrokkenheid los te weken. Dan gaat het deurtje weer langdurig dicht omdat de planvorming traag en complex is, bestuurlijke afstemming lastig is, er gedoe is tussen sectoren binnen de gemeente en de politieke agenda's verschuiven. En als het deurtje vaak pas na jaren weer open gaat is elk idee van betrokkenheid alweer een vage herinnering.

Dit alles is dodelijk voor spontaniteit: de gemeentelijke planvorming is leidend, de invloed van de inwoners is beperkt (raadplegen, inspraak, vrijblijvende happening) , de 'spontaniteit' wordt qua tijd en vorm gepland en begrensd en de dynamiek van het bestuurlijk en ambtelijk proces bepaalt het verdere verloop en niet de dynamiek in de stad.

Het wordt tijd dit om te draaien: de dynamiek in de stad leidend laten zijn voor de beleids- en planvorming en als overheid een ondersteunende rol pakken. Niet voor niets pleiten adviesorganen van de overheid voor het omdenken van publieksparticipatie in overheidsparticipatie.<sup>2</sup> Ik wil gemeenten wel ontraden daarin te volgend en afwachtend te worden. Wat vooral nodig is: het organiseren van een continue **wisselwerking** tussen gemeentebestuur en samenleving, ook en juist op de momenten dat het spannend is. Volwassen burgers denken mee over de bestuurlijke dilemma's en zijn juist degenen die bestuurlijke patstellingen kunnen doorbreken.

Deze omdraaiing lukt alleen wanneer het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie zich metaal en fysiek in de stad nestelen. Nieuwe organische planprocessen bouwen die de afstand tussen beleidsfabriek en lokale praktijk opheffen en de tussenschakels daartussen weghalen. In het jargon: stadsontwikkeling, placemaking en communitybuilding vloeien in elkaar over, en de afstand tussen ontwikkeling en beheer wordt overbrugd.

Ik noem dat de formule van '**stadhuis op straat**'. Hoe zou het zijn wanneer de gemeente haar stadshuis decentraliseert/lokaliseert in de vorm van buurtcentra, paviljoens, bouwketen en bussen waar ambtenaren samen met bewoners en

---

<sup>2</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) '*loslaten in vertrouwen*', Den Haag 2012

ondernemers aan de slag gaan? Waarbij de tekentafels en de ontwerpers op straat staan en zo daadwerkelijk ontvankelijk zijn voor de spontane stad. En waarbij mensen met behulp van geïmproviseerd straatmeubilair, stoepkrijt, foto's en schetsen de kans krijgen een plein te helpen inrichten in plaats van dat dit in een glanzend stadskantoor in maquettes gebeurt.

Dat helpt ook om denken en doen dichter bij elkaar te brengen. Veel mensen voelen zich niet uitgedaagd door een dialoog over beleid en plannen maar willen concreet aan de slag gaan. Een uitnodiging om samen een moestuin in de stad te maken of geïmproviseerd met elkaar een plein opnieuw in te richten werkt dan beter dan bijeenkomen in zaaltjes. Werken aan de spontane stad is dus ook een kwestie van steeds weer concrete speldenprikken uitdelen zodat er geen grote afstand ontstaat tussen het denken en het doen. De charme van organische stadsontwikkeling is nu juist dat het vaak om kleine initiatieven gaat die weinig beleid of planvoorbereidingstijd nodig hebben. Benut die kracht dan ook volop.

### **De fictie van spontaniteit zonder overheid**

Begrippen als spontaan, bottom up en organisch suggereren dat de spannende initiatieven vanzelf opkomen. De pleitbezorgers van de spontane stad-benadering roepen ook al snel dat het wemelt van burgerinitiatieven en creatief ondernemerschap en dat je als gemeente vooral moet loslaten en/of faciliteren. Dat is echter misleidend. Het aantal initiatieven valt tegen en beperkt zich vooral tot de grote steden met een grote creatieve klasse. Maar ook daar zijn bottom-up initiatieven vaak nog kwetsbaar, tijdelijk en op zoek naar een verdienmodel. Het heeft vanuit gemeenten gezien nog altijd de geur van 'second-best': tijdelijke initiatieven steunen zolang de crisis duurt en daarna weer met 'de grote spelers' programmatisch aan het werk. Welke gemeente heeft bijvoorbeeld zijn grondpolitiek zo aangepast dat spontane initiatieven vanuit stedelingen het primaat krijgen boven de commerciële verdienmodellen van grote ontwikkelaars en het gemeentelijk grondbedrijf?

Spontaniteit heeft dus wel een duwtje in de rug, verleiding en verbinding nodig. Het gaat in essentie om het primaat geven en **bouwen aan het sociaal en cultureel kapitaal van de stad en het versterken van het publieke domein**. Dat gaat over zaken als het tegengaan van uitsluiting, het bevordering van dialoog en co-creatie, het bouwen van publieke arena's, impulsen geven aan buurt- en straatcultuur en het sturen op de veerkracht van gemeenschappen. Belangrijk hefboom daarvoor is het actief organiseren van ontmoeting en wisselwerking tussen inwoners, bedrijven en de gemeente. Dat proces vormt de motor voor het ontstaan van nieuwe initiatieven en bondjes.

Dat zien we bijvoorbeeld goed bij duurzaamheidsinitiatieven. Die floreren in steden waar het gemeentebestuur er aan sleurt, steun geeft, verleidt en zelf een voorbeeldfunctie vervult. In termen van sociaal en cultureel kapitaal: en ontstaat een lokale beweging voor duurzaam ondernemerschap waarin zowel de overheid, bewoners als bedrijven participeren en die groeit door de kring te blijven vergroten. De ondernemer van morgen is niet in de eerste plaats iemand die het leuk vindt om een eigen bedrijf te starten maar iemand die zich verbonden voelt met een maatschappelijke beweging die dingen wil veranderen. Dat geldt zeker voor een thema als duurzaamheid.

Ook is het reëel te veronderstellen dan veel kleine ondernemers en vernieuwers (zeker in deze tijd) niet op eigen kracht een levensvatbaar bedrijfsconcept realiseren. Laat staan dat ze winkels en bedrijfspanden gaan huren of kopen. Gevolg: heel hard

streuen voor gemeenten om leegstand in de klauw te houden. Gemeenten zouden zich moeten specialiseren in het bij elkaar brengen van initiatieven die verrassende combinaties opleveren. Denk aan wonen met hotelfunctie of overdag gymzaal en s'avonds buurthuis of een combinatie maken van bedrijfsverzamelgebouw, crèche en dagbesteding. De gemeente die dit **kruisbestuiven en combineren** het slimst organiseert zal zien dat de spontane stad werkelijk tot leven komt. Niet in de laatste plaats omdat alleen al deze ontmoetingen tot onverwachte nieuwe initiatieven zullen leiden.

De paradox is dat de spontane stad juist tot leven komt door een zeer actieve rol van de gemeente. Daar past een belangrijke kanttekening bij. Mijn ervaring is dat gemeenten gewend zijn om steeds 1 op 1 alle initiatieven van burgers en bedrijven tegemoet te treden. En ook bij het afwegen van belangen is de gangbare praktijk dat de gemeente apart overlegt met ontwikkelaars, lokale organisaties, boze buurtbewoners en de (potentiële) ondernemers. Die rol van spin in het web is niet goed voor de spontane stad. Spontaniteit verdraagt zich slecht met het steeds weer terugleggen van vragen naar de gemeente terwijl men het samen zou kunnen oplossen. Het is juist de kunst om arena's en netwerken te bouwen waar die belangen elkaar ontmoeten en het ook even goed mag knetteren. De gemeente is dan aanjager, verbinder en dramaturg en waar nodig bemiddelaar of scheidsrechter. Ik noem dat een strategie van lichte regie<sup>3</sup> omdat de overheid er niet steeds met alle lijntje sin handen boven gaat hangen.

### **Beleidsverhalen die losgeweekt zijn van het verhalen in de stad**

Naast de fysieke kant van de zaak (inrichting van de stad) is de spontane stad een emotioneel en cognitief fenomeen. De spontane stad is ook een verhaal of serie van verhalen. Hoe de stad er voor staat en hoe bewoners en bestuur daarin een rol spelen zijn niet objectief vast te stellen. Het is maar welke accenten je legt en welke verhaallijnen en metaforen de toon zetten. De vraag is: welke betekenis geven mensen aan hun omgeving en hoe geven ze die beelden en energie weer door? Dodelijk voor de spontane stad is als de bestuurlijke verhalen geheel zijn losgezongen van de verhalen in de stad en deze laatste ook vol zitten met cynisme over politici en ambtenaren.

Om te beginnen zullen gemeenten kritischer moeten kijken naar hoe ze zelf beelden en betekenissen creëren. In filmpjes, kranten, beleidsnota's en projectplannen komt meestal een mierzoet en klinisch beeld van de stad van de toekomst naar voren. De vaak chaotische en botsende praktijken in de stad zijn gladgestreken in de vorm van succesvol beleid, wervende verhaallijnen, holle slogans en klinische beelden. Ze missen de voeling met de stad, staan los van de verhalen van mensen van vlees en bloed en komen daarom slecht tot leven. Wil je een snaar raken bij mensen dan moet je hun eigen kleine verhalen opzoeken en je ambities en het grotere verhaal daaromheen bouwen. Een voorbeeld kan worden genomen aan de gemeente Best waar ze 'storytelling' hebben geïntegreerd in het beleid en in de dialoog met instellingen en inwoners. Gewoon bedoeld om elkaars taal te leren spreken maar ook een hele mooie basis om uit de verschillende verhalen een nieuw gedeeld verhaal te maken.

De metafoer van een **verhalenestafette** kan hier mooi van pas komen: de verhalen in

---

<sup>3</sup> Frans Soeterbroek 'een lichte kijk op de sturing van de stad', essay in opdracht van de Raad voor infrastructuur en Leefomgeving (RLI), Den Haag 2012.

en over de stad actief aan elkaar doorgeven en alle feedback daarop weer gebruiken om die verhalen levend, veelkleurig en actueel te houden. Dat geldt ook voor gemeentelijke beleidsverhalen als structuurvisies, wijkvisies en participatieprotocollen. Dat zijn ook gewoon verhalen waar je dit principe op zou moeten toepassen. Weg met de glanzende brochures en ronkende teksten in nota's en op de websites maar samen in de stad een levend verhaal maken waar iedereen zich eigenaar van kan voelen. Op deze wijze kun je ook de dingen die verrassend goed gaan door of ondanks het gemeentebeleid beter in het zonnetje zetten. Zo organiseer je in de stad **besmettelijk optimisme** in plaats van besmettelijk chagrijn.

De grootste uitdaging is wellicht om daarbij niet alle weerbarstigheid uit de verhalen weg te halen, want dan worden ze weer te braaf en ongeloofwaardig. **De spannendste verhalen zijn 'schurende' verhalen**: ze gaan ook over drama's, belangenbotsingen, ruzies, mislukkingen, toeval, worstelingen en antihelden. Gemeentebesturen moeten het lef hebben om de spanningen, dilemma's en controverses in de stad en in het beleid zichtbaar te maken. Dan raak je eerder een snaar bij mensen die maar al te goed weten wat er speelt dan met verhalen die van iedere spanning zijn ontdaan. Dat komt de **waarachtigheid** van de verhalen ten goede en zal er minder snel toe leiden dat mensen de visies van de gemeente afdoen als marketing en deze gaan bespotten en ontmaskeren. Wanneer je eerlijk zegt dat een plek in de stad een rotte kies is omdat er jaren ruzie over is gemaakt en de politieke wind steeds uit een andere hoek kwam heb je een betere basis (wat hebben we hiervan geleerd?) om het nu een goed aan te gaan aanpakken dan vanuit de ziellose taal dat 'hier een interessante opgave ligt op deze bijzondere ontwikkellocatie'. En zeg nu zelf waar u eerder warm voor loopt: intekenen op een algemene visie en glad verhaal waar je eigenlijk niet tegen kunt zijn of meewerken aan reële dilemma's, sluimerende conflicten en lelijke plekken waar je handen van jeuken?

### **Zes hefbomen voor de spontane stad**

Hierboven hebben we niet op de gangbare manier (ruimte in regels en plansystemen maken voor spontane initiatieven) naar de spontane stad gekeken maar vanuit een bredere vraag. Hoe maak je het beleid en het bestuur in de stad zo uitnodigend dat 'spontane' initiatieven een vruchtbaarder voedingsbodemp krijgen? De uitdaging is om fors te investeren in een cultuur van wederkerigheid, wisselwerking en waarachtigheid in de relatie bestuur en stad en in de relaties binnen de stad. Bij het bespreken van drie gangbare blokkades voor de spontane stad (de bermudadriehoek van participatie, onderinvestering in sociaal en cultureel kapitaal, van de praktijk losgeweekte beleidsverhalen) zijn een aantal adviezen langsgekomen die het waard zijn om nog even onder elkaar te zetten.

- 1- Organiseer een continue wisselwerking tussen gemeente, burgers en bedrijven in de stad zelf. Het stadhuis is op straat en de tekentafel is van iedereen.
- 2- Integreer het denken en het doen. Ga gelijk aan de slag met kleine speldenprikken die symbool staan voor de gewenste toekomst en die mobiliserend werken op mensen die graag de handen uit de mouwen steken.
- 3- Investeer in de kwaliteit van sociaal en cultureel kapitaal in de stad. Lok initiatieven uit door ontmoetingen en wisselwerking tussen ondernemende mensen te organiseren en vooral door met hen te zoeken naar nieuwe combinaties van functies.
- 4- Bouw arena's en lokale netwerken waarin de gemeente fungeert als aanjager, verleider of bemiddelaar in plaats van spin in het web. Dus niet zelf alle relaties

onderhouden en niet zelf alle spanningen proberen te managen.

5- Gebruik de kracht van ‘storytelling’: gemeentelijk beleid bouwen rond de verhalen van mensen van vlees en bloed en samen werken aan nieuwe verhalen die nooit af zijn maar wel de kracht van besmettelijk optimisme kennen (het verhaal van de stad als estafette organiseren)

6- Maak er geen gladde maar ‘schurende’ verhalen van waarin de chaos en strijd in de ontwikkeling van de stad voelbaar wordt. Zo voorkom je dat de verhalen die het bestuur communiceert los groeit van de verhalen die in de stad rondzingen en maak je weerbaarheid voelbaar en tot gedeeld probleem.

Ik ben er van overtuigd dat veruit de meeste gemeenten veel op deze punten te winnen hebben. En dat is mooi omdat het over iets belangrijks gaat: werken aan een bestuurlijke en stedelijke cultuur die werkelijk uitnodigend is, het publieke domein versterkt en de geur en kleur heeft van een spontane stad.