

MAXIMAAL, GELIJK, VOLDOENDE, VRIJ

Edwin Buitelaar

VEER SPEC TIE VEN

Vier perspectieven op
de rechtvaardige stad

stadssessays trancity^xvaliz

MAXIMAAL, GELIJK, VOLDOENDE, VRIJ

Vier perspectieven op
de rechtvaardige stad

1 INLEIDING

‘Ze zeggen dat ze een deel van de flats willen renoveren in plaats van slopen.’ | ‘Dat zijn allemaal mooie woorden die door ambtenaren en overbetaalde projectontwikkelaars zijn bedacht om te verhullen dat ze deze wijk willen wegvagen. En waarom? Omdat er volgens hen te veel arme en zwarte mensen wonen. Dat is de enige reden!’ Meneer Rolf begon sneller en luider te praten. ‘Daarom en daarom alleen willen ze de Bijlmermeer slopen! Ze willen die arme mensen deporteren en verbannen naar weet ik veel waar om hier dure rijtjeshuizen en villa’s te bouwen voor de rijke blanke Amsterdammers.’

(Murat Isik in *Wees onzichtbaar*, pp. 541-542)

Arm, rijk, blank, zwart, de Bijlmermeer, Amsterdam, rijtjeshuizen en villa’s: deze woorden zeggen alle iets over rechtvaardigheid, over de vraag wie wat krijgt in de stad, en waarom. Of iets populairder gezegd: van wie is de stad? (Milikowski 2018). Beleidsmakers en wetenschappers pleiten de laatste jaren voor een ‘inclusieve stad’. Hiermee lijkt het antwoord op de vraag van wie de stad is, beantwoord te worden met een volmondig: ‘van iedereen!’ En zeg nu zelf, wie kan daarop tegen zijn? Toch brengt zo’n antwoord ons niet veel verder. Hoewel het mooi klinkt en op veel instemming kan rekenen, laat het onbeantwoord wát het dan is waar iedereen aanspraak op maakt, of op zou moeten of mogen maken. En vooral ook, wáár dan? Moet iedereen op elke plek in de stad kunnen wonen? Dus inbegrepen de chique Amsterdamse Herengracht of aan de statige Utrechtse Maliebaan? Of betekent inclusiviteit dat iedereen een betaalbare woning in de stad moet kunnen verkrijgen, ongeacht of dat tot ruimtelijke clustering van bepaalde groepen (segregatie) leidt? Er zijn verschillende perspectieven met mogelijk

een heel andere uitwerking op hoe de stad eruit-ziet, zowel wat betreft de fysieke, ontworpen stad van gebouwen en structuren als de organisch gegroeide stad als habitat van mensen (vergelijk Sennett 2018).

Na alle loftuitingen aan het adres van de stad die sinds de eeuwwisseling te horen zijn geweest (bijvoorbeeld Glaeser 2011; Hollis 2013), is sinds een paar jaar een toenemende aandacht voor de keerzijden van het (economische) succes waar-neembaar. Die keerzijden gaan over ongelijkheid, segregatie, gentrificatie, en de betaalbaarheid van woningen voor de lagere en de middenklas-sen (Franke & Veldhuis 2018; Milikowski 2018). Stedelijke politici en beleidsmakers reageren op deze ontwikkelingen met verschillende maat-regelen, zoals de regulering van de woningbouw (bijvoorbeeld de ‘40-40-20-regel’ in Amsterdam¹), afspraken met woningcorporaties ter voorkoming van de verkoop van huurwoningen, strengere regels voor Airbnb en een zelfbewoningsplicht ter voorkoming van het kopen van woningen voor de verhuur (*buy-to-let*). De maatschappelijke discussies worden gevoerd en de beleidsmaat-regelen worden genomen vanuit een bepaald, meestal impliciet idee over *rechtvaardigheid* (zie ook Jonkman 2019). Daarom zal ik het hier vooral over ‘de rechtvaardige stad’ hebben en niet over ‘de inclusieve stad’, al beschouw ik beide als inwisselbaar. Het rechtvaardigheidsbegrip kan evenwel putten uit een lange filosofische/weten-schappelijke traditie, terwijl inclusiviteit vooral een recente, beleidsmatige uitvinding is.

RUIMTE VOOR MEERDERE PERSPECTIEVEN

De aanleiding voor dit essay is een zorg en soms zelfs ergernis over de kwaliteit van het debat over – en in het verlengde daarvan, over de effectiviteit en legitimiteit van beleid voor – een rechtvaardige (of

1 Dit staat voor 40 procent sociale huur, 40 procent middel-dure huur en 20 procent dure huur en koop.

inclusieve) stad. Ik observeer in maatschappelijke, maar ook wetenschappelijke discussies drie problemen of tekortkomingen die, naar mijn mening, een goed debat en een goed beleid in de weg staan. Het eerste probleem speelt wanneer de rechtvaardige stad wordt gezien als een concept dat voor slechts één (specifieke) uitleg vatbaar is. Die neiging is bijvoorbeeld terug te vinden in het boek *The Just City* van Susan Fainstein (2010). Zij stelt daarin dat rechtvaardigheid gaat over het zich keren tegen 'neoliberaal' beleid dat is gericht op het verminderen van overheidsinterventie en het faciliteren van marktprocessen.² Het tegengaan van liberaal beleid is echter geenszins onderdeel van alle rechtvaardigheidsprincipes; er zijn grote verschillen tussen die principes, zoals in de loop van mijn verhaal duidelijk zal worden.³ Bovendien zijn veel rechtvaardigheidsprincipes veel ouder dan dat het begrip 'neoliberalisme' in omloop is. Ook de definitie van Iris Marion Young (1990) van 'sociale rechtvaardigheid' betreft 'slechts' een specifieke invulling van een breder begrip. Zij stelt dat sociale rechtvaardigheid gaat over de condities waaronder het voor iedereen mogelijk is om te 'leren' in een sociale omgeving, te participeren in besluitvorming en om uitdrukking te kunnen geven aan gevoelens, ervaringen en perspectieven in een context waar anderen luisteren.⁴

2 'The choice of justice [...] reacts to the current emphasis on competitiveness and the dominance in policy making of neoliberal formulations that aim at reducing government intervention and enabling market processes' (Fainstein 2010: 8).

3 Dit staat nog los van de kritiek die ik heb op het vage en amorfe karakter van het begrip 'neoliberalisme' (Buitelaar 2020).

4 '... the institutionalized conditions that make it possible for all to learn and use satisfying skills in socially recognized settings, to participate in decision making, and to express their feelings, experience, and perspective on social life in a context where others can listen (...). If people are of equal moral worth, then people will be collectively responsible for their actions' (Young 1990: 91).

Moroni maakt om deze reden onderscheid tussen het *concept* en de *conceptualisering* van de rechtvaardige stad (Moroni 2020). Het ‘concept’ verwijst naar het algemene idee van rechtvaardigheid met een set kenmerken die iedereen erkent, terwijl ‘conceptualisering’ betrekking hebben op diverse specifieke vormen die het algemene concept kan aannemen.

Daarnaast, en ten tweede, is het problematisch wanneer het gekozen beleid niet in lijn is met het gearticuleerde rechtvaardigheidsperspectief of -doel (zie ook Jonkman 2019). Zo stelt de gemeente Amsterdam een ‘gemengde stad’, oftewel een niet-gesegregeerde stad na te streven. Hiertoe heeft ze de eerdergenoemde ‘40-40-20-regel’ in het leven geroepen.⁵ Wanneer een dergelijke verdeling, of eender welke verdeling, generiek op elk individueel bouwplan van toepassing is – dus ongeacht de samenstelling van de omliggende bestaande voorraad – dan leidt dat echter niet per se tot minder segregatie. Soms juist tot meer, zoals wanneer er relatief veel goedkope huurwoningen (40 procent) worden toegevoegd in een wijk waarin al veel woningen in dit segment staan. Die gebrekkige aansluiting tussen het rechtvaardigheidsdoel en de uitvoering daarvan is ook de Amsterdamse Rekenkamer niet ontgaan: ‘De intenties zijn goed, maar de regel is niet goed doordacht’ (Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam 2020). Een derde gebrek aan explicitering en helderheid ontstaat wanneer beleidsmakers gelijktijdig verschillende perspectieven op de rechtvaardige stad nastreven die zich niet goed tot elkaar verhouden of zelfs strijdig met elkaar zijn. Mensen dwingen hun woning te verlaten om plaats te maken voor andere (rijkere) mensen en duurdere woningen, met als doel segregatie tegen te gaan, gaat niet samen met het liberale principe van gelijke rechten. Ook het creëren van maximale welvaart staat

5 Zie de Woonagenda 2025 op <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/ontwikkeling/wonen/> (geraadpleegd op 13 maart 2020).

vaak op gespannen voet met de wens van beleidsmakers om verschillende bevolkingsgroepen en economische activiteiten zoveel mogelijk over de ruimte te spreiden. Clustering van economische activiteiten zorgt immers voor interactie- en agglomeratie-effecten en daarmee voor vergroting van de welvaart (Glaeser 2011; Moretti 2012).

Met dit essay wil ik de rechtvaardige stad systematisch ontleden, de verschillende vormen laten zien – ook hoe ze zich tot elkaar verhouden (of juist niet) – en de consequenties daarvan voor stedelijk beleid doorredeneren. Ruimte voor meerdere perspectieven geeft een bredere blik en mogelijkheden voor discussie, en daarmee voor bewuster en beter onderbouwd beleid. Hopelijk biedt mijn beschouwing handvatten voor beleidsmakers om moeilijk te grijpen begrippen als ‘inclusieve stad’ en ‘rechtvaardige stad’ concreter en bewuster in te vullen.

WAT IS EEN (RECHTVAARDIGE) STAD?

Bij aanvang is het goed het concept ‘rechtvaardige stad’ nader te duiden. Allereerst, wat is een stad? Hier kan ik een boom over opzetten, of zelfs een heel bos. Maar ik houd het simpel: ik beschouw een stad hier als een functioneel samenhangende eenheid van bebouwing met een zekere ondergrens qua bevolking, zeg circa 100.000 inwoners. Deze eenheid is niet beperkt tot de administratieve grenzen van een gemeente, maar strekt zich uit tot het niveau van de stedelijke agglomeratie. Volgens het CBS behoren bijvoorbeeld tot de grootstedelijke agglomeratie Eindhoven, behalve de gemeente Eindhoven, de gemeenten Geldrop-Mierlo, Son en Breugel, Veldhoven en Waalre. Het CBS onderscheidt in totaal 22 van dit soort ‘grootstedelijke agglomeraties’.⁶ Er kan discussie bestaan over de

6 Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2014/01/kaarten-regionale-indelingen-2014> (geraadpleegd op 11 mei 2020).

begrenzing – een beetje kleiner of een beetje groter –, maar dat is hier niet relevant; het geeft slechts een idee van de territoriale eenheid die ik bij het woord ‘stad’ in gedachten heb.

Dan volgt natuurlijk de vraag wat rechtvaardigheid is. Rechtvaardigheid gaat over wat juist is, wat eerlijk is. In veel gevallen gaat dit over de eerlijkheid van verdelingen, oftewel over ‘verdelende rechtvaardigheid’ (*distributive justice*). Dat zal ook in dit essay vaak centraal staan: wat is eerlijk bij de bepaling van wie, wat, waar in de stad krijgt? Verdelende rechtvaardigheid is iets anders dan ‘sociale rechtvaardigheid’ (*social justice*); sociale rechtvaardigheid is een breder begrip (Moroni 2020). Het hebben over ‘verdeling’ is zinvol wanneer het gaat om schaarse goederen, maar is zinloos wanneer het bijvoorbeeld gaat over sommige rechten of over kansen. Schaarse goederen kunnen worden opgedeeld, verdeeld en vervreemd. Denk aan geld, woningen, banen of toegangskaarten voor een pretpark. Daartegenover staat bijvoorbeeld het recht om niet gediscrimineerd te worden. Dat recht is niet schaars: dat anderen daar ook van genieten heeft geen (negatieve) gevolgen voor de mate waarin iemand dat recht ten deel valt. Het is geen deel van een grotere taart van rechten en kan niet worden overgedragen aan een ander. Een recht of kans is kortom een toekenningsvraagstuk, geen verdelingsvraagstuk. Dit essay gaat over sociale rechtvaardigheid; verdelende rechtvaardigheid is daar een onderdeel van.

KANTTEKENINGEN BIJ HET CONCEPT ‘RECHTVAARDIGE STAD’

Dan nog twee opmerkingen over het concept ‘rechtvaardige stad’ als geheel. Om te beginnen is de rechtvaardige stad eigenlijk een *contradictio in terminis*. De stad kán niet rechtvaardig of onrechtvaardig zijn. Dat kan alleen gelden voor de instituties – de formele en informele regelsystemen – waarbinnen de stad zich ontwikkelt (Moroni 2020). Stedelijke ontwikkeling is de uitkomst van

interactie tussen actoren binnen een systeem dat al dan niet rechtvaardig is. Dit wil niet zeggen dat stedelijke ontwikkelingen, waaronder prijsontwikkeling, demografische ontwikkeling en vastgoedontwikkeling, geen belangrijke signaalfunctie voor onrechtvaardigheden kunnen vervullen. Integendeel, ze maken ze vaak pijnlijk duidelijk. Daarnaast betekent de rechtvaardige stad niet dat de stad als bestuurlijke entiteit – de gemeente of het regionale verband – het enige of meest geëigende bestuursniveau is om het rechtvaardigheidsideaal na te streven. Zeker in een ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’ als de Nederlandse, met zijn gecentraliseerde inkomenspolitiek en publieke financiën, ligt interventie vanuit de Rijksoverheid soms veel meer voor de hand (zie ook Peterson 1981). Kortom, op *ethisch* niveau wordt de schaal van de stad (of stedelijke agglomeratie) aangehouden, op het vlak van *uitvoering* zal het vaak ook om andere schaal- en bestuursniveaus gaan.

LEESWIJZER

In het vervolg bespreek ik op basis van de (economisch- en politiek-filosofische) literatuur vier perspectieven op de rechtvaardige stad.⁷ De vier adjectieven in de hoofdtitel van dit essay (Maximaal, Gelijk, Voldoende, Vrij) duiden de richting aan van deze vier perspectieven, en staan voor respectievelijk de Welvarende stad, de Egale stad, de Voorzienende stad en de Vrije stad. Ze reflecteren ook verschillende filosofische perspectieven op de rechtvaardige stad, die ik hier zo concreet mogelijk probeer te operationaliseren, ondersteund door voorbeelden uit de beleidspraktijk van de ruimtelijke ordening, ruimtelijk-economisch beleid, de volkshuisvesting en verkeer- en vervoersbeleid. Daarna confronteer ik de vier perspectieven met elkaar en laat ik zien waar ze

7 Zie voor een vergelijkbare vierdeling ook Needham et al. (2018).

elkaar ‘bijten’. Tot slot doe ik een aantal suggesties voor hoe deze perspectieven in de lokale praktijk kunnen worden gebruikt.

2 DE WELVARENDE STAD

VAN VERVAL NAAR TRIOMF

In 1975 hield wijlen Bert Kruijt zijn inaugurele rede in het kader van de aanvaarding van de Leerstoel Ruimtelijke Economie aan de (toen nog) Katholieke Universiteit Nijmegen. De titel: *Stedelijk verval en ruimtelijke economie*. Kruijt schetste daarin een weinig florissant beeld van steden in binnen- en buitenland, waarin fysiek verval en een vertrekoverschot van inwoners en bedrijven de boventoon voerden. Veel gezinnen keerden de stad de rug toe en betrokken een woning in een van de ‘groeikernen’ zoals Zoetermeer, Lelystad, Almere, Purmerend en Houten. Deze ‘nieuwe steden’ boden woningen en woonmilieus die de oude stadswijken niet herbergden. Daarbij stelde het toenemende autobezit mensen in staat om op enige afstand van de oude stad, en hun werkplek, te wonen (vergelijk Reijndorp 2019).

Hoe anders is de toon over de stad in *Triumph of the City. How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier* van stedelijk econoom Edward Glaeser (2011) en vele andere publicaties over de stad uit die periode (zie bijvoorbeeld De Groot et al. 2010). Na decennia van stedelijke achteruitgang en suburbanisatie, kwam de stad sinds de jaren negentig van de vorige eeuw weer in trek. Sterker nog, de stad bleek een motor van economische groei en de bakermat van allerhande innovaties en transitie.

ECONOMISCHE WELVAARTSTHEORIE

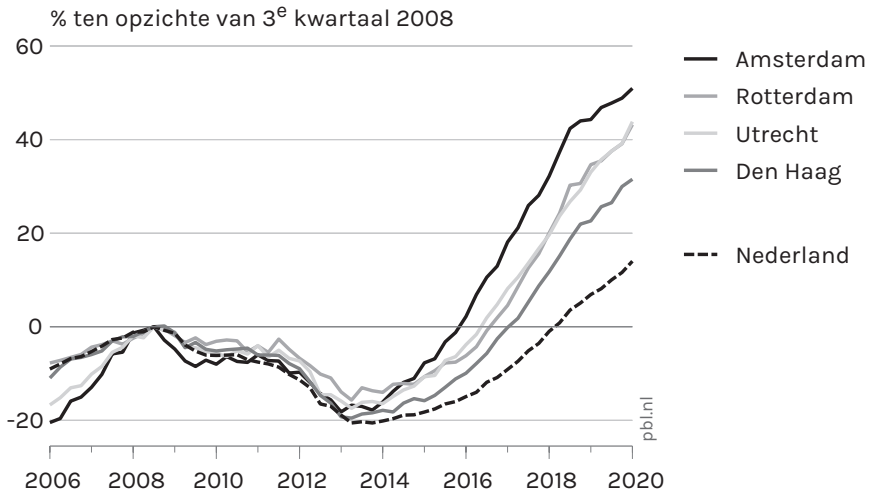
De triomf van de stad, maar ook het verval zoals Kruijt dat beschreef, wordt veelal benaderd vanuit de economische welvaartstheorie. Deze theorie gaat over ‘de optimale bevrediging van individuele en maatschappelijke behoeften door middel van schaarse, alternatief aanwendbare middelen’ (Kruijt

1975: 5). Behoeftetebevrediging wordt doorgaans opgevat als de betalingsbereidheid van individuen voor goederen en diensten. Zo geven huizenprijzen, of delen daarvan⁸, aan wat mensen bereid zijn te betalen voor een woningkenmerk zoals een tuin, een parkeerplek op het perceel of een locatie, waaronder de mate van stedelijkheid van die locatie.⁹ In de welvaartstheorie wordt individuele welvaart (gemeten als betalingsbereidheid) bij elkaar opgeteld om de *sociale* welvaart (de maatschappelijke betalingsbereidheid) in te kunnen schatten. Zo geven de gemiddelde stedelijke huizenprijzen een indicatie van de maatschappelijke betalingsbereidheid voor wonen in een stad (of daarbuiten). Figuur 1 toont de triomf van de stad aan de hand van de huizenprijsontwikkeling sinds het begin van de financiële crisis zoals ingeluid door de val van Lehman Brothers.

De welvaartstheorie is niet enkel een theorie die de feitelijke ontwikkeling van sociale welvaart beoogt te beschrijven, verklaren en te voorspellen; ze beoogt ook richting te geven aan overheidsinterventie. Het is met andere woorden ook een *normatieve* theorie: ze schrijft voor hoe overheidsingrijpen de sociale welvaart kan vergroten. Met het sommeren (of middelen) van individuele welvaart en het streven naar maximalisatie past de welvaartstheorie binnen de filosofische stroming van het *utilitarisme*. Utilitaristische benaderingen gaan over het vergroten van de optelsom van individueel welbevinden, oftewel over 'het grootste geluk voor het grootste aantal', zoals de filosoof Jeremy Bentham (1789) het samenvatte.

8 Prijzen voor woningkenmerken worden hedonische, impliciete of schaduwprijzen genoemd; impliciet omdat die kenmerken niet separaat worden verhandeld, maar als onderdeel van een groter geheel, in 'impliciete markten' (Rosen 1974).

9 Zo meten Buitelaar en Schilder (2017) de betalingsbereidheid voor (neotraditionele) bouwstijlen bij woningen in Vinex-wijken.



Bron: CBS

Figuur 1

KOSTEN-BATENANALYSES VOOR EEN WELVARENDE STAD

De Welvarende stad is een stad waarin gestreefd wordt naar welvaartvergroting. In de praktijk betekent dat het vergroten van de (gemiddelde) woning- en vastgoedwaarden. Bij veel projecten wordt voorafgaand ingeschat of daar sprake van zal zijn. Zo is gekeken of de zogenoemde 'sleutelprojecten' uit de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* (1988), later (in 1997) aangevuld met de beoogde grote HST-stations (Breda, Amsterdam Zuid-WTC, Arnhem CS, Utrecht CS, Den Haag CS, Rotterdam CS en Amsterdam CS), tot welvaartscreatie hebben geleid in de vorm van hogere huizenprijzen (Van der Wouden et al. 2009).

Het meest ontwikkelde beleidsanalyse-instrument om te komen tot de Welvarende stad is de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Het CPB en het PBL hebben daar zelfs een uitgebreide handleiding voor geschreven,

die beleidsvoorbereiders moet helpen in beeld te brengen welke welvaartseffecten verschillende beleidsopties hebben (zie Romijn & Renes 2013). Met de MKBA kunnen beleidsvoornemens worden beoordeeld op hun welvaartseffecten voor de 'B.V. Nederland'. Beleidsmaatregelen worden geacht de sociale welvaart te vergroten, waarbij sommigen er evenwel op achteruit kunnen gaan. Dit is echter geoorloofd wanneer de welvaartsverbetering voor anderen groter is en dus die achteruitgang op maatschappelijk niveau compenseert.

MKBA-opstellers houden niet alleen rekening met goederen en diensten die worden verhandeld in goed werkende markten. Ook markten die niet goed werken, waar sprake is van 'marktfalen', worden meegenomen. Dat is met name het geval bij (negatieve) externe effecten, coördinatieproblemen en marktmacht of monopolievorming. Dit marktfalen vormt voor veel welvaartseconomen de rechtvaardiging voor de overheid om te interveniëren. Arthur Pigou (1920) werkt dit verder uit in zijn klassieke werk *The economics of welfare*. Anderen hebben dit toegepast op het ruimtelijke en stedelijke domein (zie bijvoorbeeld Evans 2004; Heikkilä 2000; Kruijt et al. 1990).

Ik focus hier op de externe effecten: effecten die geen expliciete prijs hebben. Ze kunnen zowel positief als negatief zijn; de eerste behoeven stimulering, de tweede ontmoediging. Bij negatieve effecten gaat het bijvoorbeeld om geluidsoverlast als gevolg van een horecaonderneming, fijnstof als gevolg van een nabijgelegen snelweg, en stikstof als gevolg van intensieve veehouderij. Positieve effecten ontstaan wanneer iemand profiteert van natuurschoon in de woonomgeving, van historisch erfgoed in de stad of straat en van de economische voordelen die ontstaan door de clustering van mensen en activiteiten, ook wel positieve 'agglomeratie-effecten' genoemd. In de MKBA-praktijk blijkt het niet altijd eenvoudig om deze externe effecten van een prijskaartje te voorzien. Dit leidt soms tot PM-posten – punten die wel benoemd, maar niet ingevuld worden – of

tot het uitdrukken van die effecten in een andere kwantitatieve eenheid zoals in ‘natuurpunten’ (Van Gaalen et al. 2014).

In de stedelijke beleidspraktijk worden MKBA's vooral gebruikt voor grote infrastructuur- en gebiedsontwikkelingsprojecten. De resultaten daarvan zijn niet onverdeeld positief. Zo zijn alle zestien projecten in het kader van het Nota Ruimte Budget onderworpen aan een MKBA en een second opinion daarvan door het CPB en het PBL (2009). Beide instituten beoordeel- den op basis daarvan het resultaat van zes projecten – Apeldoorn Kanaalzone, Den Bosch Spoorzone Kop van 't Zand, Maastricht Belvédère, IJsseldelta Kampen, Almere Weerwater, Rotterdam Stadshavens – als ongunstig, en van slechts twee projecten – Mooi en Vitaal Delfland en Den Bosch Spoorzone Palazzobrug – als gunstig. De andere acht projecten bevonden zich daar ergens tussenin of werden onbeoordeelbaar geacht. Beleidsmakers gebruiken MKBA's in het algemeen bij de beleidsvoorbereiding, ex ante. Achteraf (ex post) worden er nauwelijks welvaartseffec- ten gemeten. Een uitzondering hierop vormt een recente studie van het CPB naar de externe effecten van de ondertunneling van de A2 bij Maastricht. De auteurs constateren dat de onder- tunneling voor 220 miljoen euro aan huizenprijs- stijgingen heeft veroorzaakt, en beschouwen dit bedrag als 'leefbaarheidsbaten'. Die zijn het gevolg van bijvoorbeeld verminderde geluidsoverlast, minder fijnstof en meer ruimte voor groen en speelplaatsen (zie Tijm et al. 2018).

KRITIEK OP DE WELVAARTSTHEORIE EN HET UTILITARISME

Hoewel de welvaartstheorie ver ontwikkeld is, en wijdverbreid in de beleidspraktijk, klinkt er ook vaak kritiek – fundamentele kritiek – op de uit- gangspunten. Allereerst wordt vaak gewezen op het sterk monetaire karakter en de focus op het hier en nu. Oftewel, het welvaartbegrip is te smal,

te plat. Daarom is er in de nationale en internationale literatuur ook aandacht voor de subjectieve belevingen van welzijn, in het bijzonder voor ‘geluk’ (zie bijvoorbeeld Layard 2005; Veenhoven 2010). Zo kwam het onderzoeksbureau Atlas voor Gemeenten in 2017 in zijn jaarlijkse ‘atlas’ tot een lijstje van meest ‘gelukkige’ gemeenten – even los van de (terechte) kritiek die er is op dit soort lijstjes, zoals ook Arnold Reijndorp uitte in *De Nieuwe Stad* (2019). De meest gelukkige bleek Ede te zijn, een gemeente die op basis van een smal welvaartsbegrip niet al te hoog op andere ranglijstjes prijkt. Atlas voor Gemeenten maakte voor dit onderzoek gebruik van grootschalig enquêteonderzoek waarin burgers, op een schaal van 0 tot 10, wordt gevraagd hoe tevreden ze zijn met hun eigen leven.

Ook politici en beleidsmakers uitten recent hun ongenoegen over een smal welvaartsbegrip. Op hun verzoek verkennen de drie planbureaus en het CBS verschillende maten voor de kwaliteit van leven, maten die bijvoorbeeld naast het ‘hier’ en ‘nu’ ook ‘later’ en ‘elders’ meenemen. Hier gaat het dus om een breed welvaartsbegrip (zie bijvoorbeeld Van Gerven et al. 2018), waarin de effecten van handelingen hier en nu op toekomstige generaties en andere landen (of regio’s) expliciet worden meegenomen.

De tweede kritiek die ik wil bespreken, is (nog) meer fundamenteel van aard en betreft niet alleen de welvaartstheorie op zich, maar het utilitarisme in het algemeen: met alle aandacht voor de som, is er het risico dat verdelingseffecten of individuele rechten worden genegeerd. Maximalisering van (brede) welvaart kan leiden tot scheve verdelingen, tot ongelijkheid, en tot het schenden van de rechten van bepaalde groepen, zoals etnische minderheidsgroepen en ouderen. Binnen het utilitarisme heiligt het doel de middelen. Het doel (maximale behoeftebevrediging, betalingsbereidheid, nut, geluk, enzovoort) kan anderszins moreel volstrekt verwerpelijk zijn. Of, zoals Ian McEwan het verwoordt in zijn roman *Machines like me*: ‘It’s

been said that killing everyone would be a cure for cancer. Utilitarianism can be logically absurd.'

Deze kritieken komen verderop uitgebreider aan bod, vooral bij de bespreking van de Egale stad en die van de Vrije stad.

3 DE EGALITAIRERE STAD

‘HOE GELIJKER, HOE RECHTVAARDIGER’

In 2014 bezocht de Franse econoom Thomas Piketty de Tweede Kamer, in het bijzonder de Commissie Financiën, waar hij op uitnodiging van de fractievoorzitter van GroenLinks Jesse Klaver was om, naar aanleiding van zijn boek *Capital in the twenty-first century*, te spreken over ongelijkheid in Nederland. De boodschap van zijn boek is kortweg dat de ongelijkheid in de grote westerse economieën in de afgelopen decennia is toegenomen doordat het rendement op vermogen groter was dan de economische groei. De theorie is elegant eenvoudig, de historische data zijn zeer rijk. Het boek staat niet op zich, maar is onderdeel van een breder wetenschappelijk en maatschappelijk verhoor dat kritisch bericht over ongelijkheid en de gevolgen daarvan (zie ook Atkinson 2015; Stiglitz 2012). Zo bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2014 een omvangrijke studie uit naar ongelijkheid in Nederland. Daarin kwam naar voren dat de in internationaal perspectief betrekkelijk geringe inkomensongelijkheid in Nederland tegenover een aanzienlijke vermogensongelijkheid staat. Veel discussies over inkomens- en vermogensongelijkheid worden besproken op het niveau van de natiestaat, omdat op dat niveau ook de voornaamste oorzaken en oplossingen liggen. Maar ook op supra- en subnationaal niveau is het thema onderwerp van gesprek. Op subnationaal niveau gaat het vaak om de ongelijkheid binnen steden. Zo schreef Arjen van Veelen in 2014 in *De Correspondent*, onder de titel ‘Welkom in Piketty City’, een verhaal over St. Louis, een stad in het hart van de Amerikaanse Rust Belt. St. Louis kent grote armoede en ongelijkheid. Maar bovenal is het een stad waar die ongelijkheid ook nog eens sterk ruimtelijk is uitgesorteerd en segregatie onmiskenbaar is. Van Veelen beschrijft twee naburige wijken, de ene hoofdzakelijk wit,

met een relatief hoog gemiddeld inkomen en hoge woningwaarden, de andere overwegend zwart, met lage inkomens en dito woningwaarden.

In de Egale stad gaat het niet slechts om het constateren van ongelijkheid, maar ook om het tegengaan en verminderen ervan. Anders dan in de Welvarende stad streven beleidsmakers in deze versie van de rechtvaardige stad niet naar maximale (brede) welvaart of maximaal geluk voor stedelijke inwoners, maar naar een zo gelijk mogelijke verdeling onder zijn inwoners, ook in ruimtelijke zin. Dit betekent ook een gelijke verdeling van voorzieningen, zoals een gelijke ontsluitingskwaliteit via het openbaar vervoer en een gelijke verdeling van scholen, buurthuizen en sportclubs over de stad, onder het motto 'the more equal, the more just' (Smith 1994: 119). Het doel is (zoveel mogelijk) materiële gelijkheid en zo min mogelijk segregatie.¹⁰ Gelijkheid en rechtvaardigheid zijn hier zodoende gelijkgeschakeld. Dit is de filosofie van het *egalitarisme*. Veel economen en geografen hangen deze filosofische stroming aan (bijvoorbeeld Atkinson 2015; Dorling 2014; Harvey 1972; Piketty 2014; Stiglitz 2012).

In de Egale stad gaat het primair om materiële ongelijkheid, de (on)gelijke verdeling van uitkomsten. En dus niet om (on)gelijke kansen en rechten. Uitkomsten- en kansengelijkheid zijn niet per se hetzelfde en kunnen zelfs op gespannen voet met elkaar staan: gelijke kansen leiden vrijwel onherroepelijk tot ongelijke uitkomsten (De Vos 2015). En andersom: wanneer bijvoorbeeld bepaalde

10 Ongelijkheid en segregatie zijn met elkaar verbonden. Materiële ongelijkheid kan zich ook ruimtelijk vertalen in segregatie – en dat gebeurt ook vaak – maar niet noodzakelijkerwijs. In theorie kunnen verschillende inkomensgroepen volledig egaal/gemengd over de ruimte verdeeld zijn. De mate waarin die menging daadwerkelijk plaatsvindt, hangt vooral af van vestigingsgedrag en overheidsbeleid. Kortom, ongelijkheid is een noodzakelijke voorwaarde voor segregatie, maar geen voldoende voorwaarde.

bevolkingsgroepen ongelijk over de stad verdeeld (dreigen te) raken, dan kan het corrigeren daarvan betekenen dat niet iedereen hetzelfde recht tot (vrije) vestiging heeft. Dit punt komt terug bij de Vrije stad.

EFFECTEN VAN ONGELIJKHEID EN SEGREGATIE

Het streven naar egale (ruimtelijke) spreiding van welvaart wordt doorgaans vanuit twee verschillende perspectieven onderbouwd: een *instrumenteel* of een *intrinsiek* perspectief (Buitelaar et al. 2017). Een intrinsiek perspectief beziet of ongelijkheid en segregatie *in zichzelf* onrechtvaardig zijn, los van de effecten die ze hebben op andere zaken. Hier kom ik in het volgende hoofdstuk (de Voorzienende stad) op terug.

Een instrumenteel perspectief gaat juist wél in op de effecten die ongelijkheid en segregatie hebben op andere zaken, zoals op economische groei, gezondheid en sociale cohesie. Zo is er veel literatuur over de negatieve effecten van economische ongelijkheid op economische groei en over de gezondheidseffecten. Wat betreft de gezondheidseffecten is het populairwetenschappelijke boek *The spirit level* van het echtpaar Richard Wilkinson en Kate Pickett (2009) misschien wel het bekendste werk. Hierin tonen zij via eenvoudige statistische correlaties dat ongelijkheid en (sociale) gezondheidsproblemen samenhangen. Toch laten de meer wetenschappelijke analyses een minder overtuigend beeld zien (Leigh et al. 2009). En in het geval van economische groei, zijn er naast studies die negatieve effecten van ongelijkheid aangeven ook de nodige studies die een positief effect laten zien (vergelijk De Dominicis et al. 2008).¹¹ De onrechtvaardigheid

11 Studies die een positief effect laten zien, wijzen bijvoorbeeld op het belang van een zekere mate van concentratie van vermogen voor het kunnen doen van groeibevorderende investeringen (in bijvoorbeeld infrastructuur), of op de prikkel van ongelijkheid tot het leveren van economische prestaties.

van ongelijkheid is daarmee, vanuit een *instrumenteel* perspectief bezien, niet vanzelfsprekend of onomstreden.

Er is ook een aanzienlijke bibliotheek over de (negatieve) effecten van segregatie. Dit zijn de *buurteffecten* die het gevolg zijn van een eenzijdige bevolkingssamenstelling. De literatuur over buurteffecten is in de afgelopen decennia – in ieder geval sinds *The truly disadvantaged* van Wilson (1987) – gericht op de vraag of er een causaal verband is tussen de buurtsamenstelling en de individuele prestaties van bewoners. Het is nog niet zo eenvoudig om dit vast te stellen. Vaak blijken vermeende buurteffecten eerder te duiden op *selectie-effecten*: meer dan dat de buurt het gedragseffect veroorzaakt, is de buurt de plek die mensen ‘selecteert’, dat wil zeggen die ertoe leidt dat bepaalde groepen mensen er wel/niet kunnen dan wel willen wonen. Hierdoor klonteren bepaalde mensen met bepaald gedrag en bepaalde kenmerken samen (Van Ham et al. 2012: 10). Met andere woorden, de buurt is vaak vindplaats in plaats van oorzaak van de geobserveerde problemen. In lijn hiermee maakte hoogleraar stadsgeografie Sako Musterd al eens het subtiele onderscheid tussen ‘probleemwijken’ en ‘problemen in wijken’ (Musterd & Ostendorf 2009).

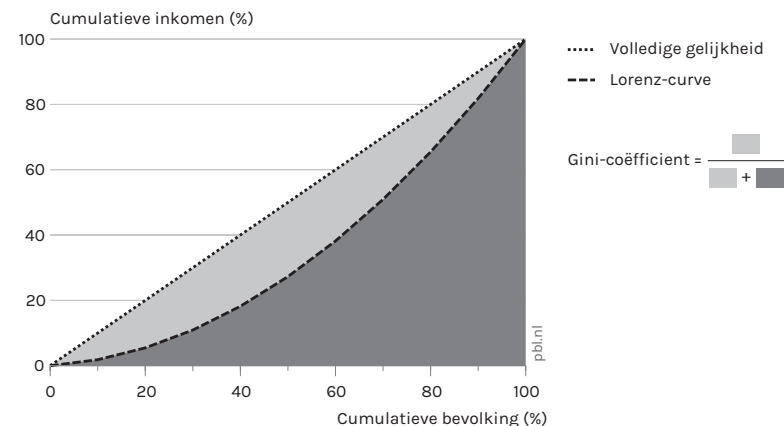
ONGELIJKHEID EN SEGREGATIE GEMETEN

Ongelijkheid kan op veel verschillende manieren worden gemeten – er is een rijkheid aan statistische maten.¹² De bekendste en vermoedelijk meest gebruikte is de *Gini-coëfficiënt*. Deze meet hoe scheef een inkomensverdeling is. Het betreft altijd een getal tussen 0 en 1, waarbij 0 perfecte gelijkheid en 1 perfecte ongelijkheid weergeeft. Bij perfecte gelijkheid heeft elke 1 procent van de bevolking 1 procent van het inkomen, terwijl er in

12 Het voert te ver om in dit verband details daarvan te bespreken; hiervoor verwijs ik naar Buitelaar et al. (2017, hoofdstuk 3).

het geval van perfecte ongelijkheid één persoon is die al het inkomen bezit. Figuur 2 geeft weer hoe de Gini wordt berekend, waarbij geldt dat hoe verder de feitelijke verdeling – weergegeven door de Lorenz-curve – afwijkt van de perfecte lineaire lijn, hoe groter de ongelijkheid in een stad of een land is.

BEREKENING VAN GINI-COËFFICIENT



Bron: Buitelaar et al. 2017

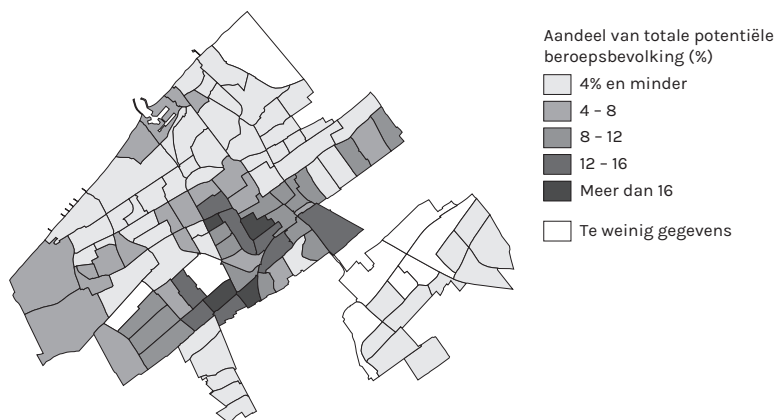
Figuur 2

Het nadeel van de Gini-coëfficiënt is dat deze gaat over de verdeling van de hele bevolking en daardoor de neiging heeft het gemiddelde weer te geven. De uitersten, zowel de boven- als de onderkant van de inkomensverdeling, verdwijnen dan al snel uit beeld.

Er zijn andere maten die de verhouding tussen de uitersten van de inkomensverdeling centraal stellen. Dit zijn *ratio's* die polarisatie meten. Het getal, de ratio, geeft dan weer hoeveel keer de bovenkant meer verdient dan de onderkant. In de praktijk gaat het bijvoorbeeld om hoeveel de bovenste 20 procent meer verdient dan de onderste 20 procent (80:20 ratio) of, wanneer de extremen de focus zijn, hoe de rijkste 1 procent zich verhoudt tot de

overige 99 procent van de samenleving (99:1 ratio). Binnen het gelijkheidsperspectief op de rechtvaardige stad helpen de hoogte van de ratio en de veranderingen hierin bij het beoordelen van hoe (on)rechtvaardig een verdeling in een stad is of, gegeven voorgenomen maatregelen, zal worden.

AANDEEL BIJSTANDSONTVANGERS 'S-GRAVENHAGE PER BUURT, 2014



Bron: CBS (Sociaal Statistisch Bestand) 2016; bewerking PBL

Figuur 3

Ook voor het berekenen van segregatie bestaan verschillende maten. De *segregatie-index* kijkt naar de gelijkheid waarmee twee verschillende groepen – zeg alle mensen met inkomens onder 33.000 euro bruto per jaar tegenover alle andere inkomensgroepen – over verschillende buurten zijn verdeeld. De index heeft een waarde tussen 0 en 1, waarbij 0 betekent dat de twee groepen perfect egaal verdeeld zijn en 1 neerkomt op perfecte segregatie. Segregatie-indices zijn ingewikkeld te vergelijken getallen, onder andere omdat ze erg gevoelig zijn voor de omvang van buurten (Buitelaar et al. 2017: 38-43). Het meest praktische is toch vaak om ruimtelijke patronen op de kaart te zetten, zoals PBL-collega's en ik hebben gedaan

voor het aandeel bijstandsontvangers per buurt in Den Haag (figuur 3). Den Haag is van de grote steden de meest gesegregeerde; het onderscheid in buurten valt opvallend genoeg nog altijd gedeels samen met de verschillen in wonen op zand en wonen op veen (PBL 2016).

NIVELLERING, SPREIDING EN MENGING VIA BELEID

Economische ongelijkheid en segregatie kunnen worden tegengegaan met beleid. De vraag is alleen op welk niveau en hoe. Economische ongelijkheid is in een gedecentraliseerde eenheidsstaat als de Nederlandse primair een nationaal vraagstuk. Inkomen en vermogen worden via nationale belastingen afgeroomd en via subsidies, bijdrages en toelages herverdeeld. Inkomensbelasting, vermogensbelasting, erfbelasting, huurtoeslag, zorgtoeslag, en zo verder: dit zijn allemaal instrumenten om de economische ongelijkheid te beperken en inkomen te nivelleren. Behalve via de Onroerendezaakbelasting (OZB) – al neemt die een bescheiden aandeel van minder dan 10 procent van de gemeentelijke inkomsten in – kunnen gemeenten niet veel aan de herverdeling van geld doen.

Dat is anders met de ‘herverdeling’ van mensen en daarmee met het verminderen van segregatie. Het ruimtelijke beleidsdomein is primair centraal van opzet (WRR 1998); bijgevolg is ook het tegengaan van ruimtelijke uitsortering, segregatie en ongelijkheid in eerste instantie aan lokale en regionale overheden. Veel gemeenten voeren een *mengingsbeleid*, zowel voor nieuwbouw als voor bestaande achterstandswijken. Steden met een hoge druk op de woningmarkt proberen bijvoorbeeld een bepaald aandeel sociale en middenhuur af te dwingen bij nieuwbouwlocaties; eerder noemde ik al de Amsterdamse ‘40-40-20-regel’. Dit is niks nieuws: ook bij de aanleg van Vinex-locaties was een minimaal aandeel ‘sociaal’ (30 procent) het streven (Van der Wouden 2015).

Binnen de wijkenaanpak is menging en het komen tot een heterogene(re) bevolkingssamenstelling eveneens vaak het streven. Zo zijn in de Bijlmermeer op een aantal plekken waar eerst de bekende honingraatflats stonden, grondgebonden koopwoningen gebouwd. Ook binnen het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid is het toevoegen van andere woningen en het aantrekken van hogere-inkomensgroepen het doel.¹³ Daarnaast is de toepassing van wat in de volksmond de ‘Rotterdamwet’ wordt genoemd een voorbeeld van het voeren van mengingsbeleid. Via deze wet kunnen inkomenseisen worden gesteld aan mensen die zich willen vestigen in een wijk met een relatief laag gemiddeld inkomen.¹⁴

Dergelijk mengingsbeleid is binnen het vakgebied van de stadsgeografie niet zonder kritiek. Er is twijfel over de effectiviteit van het veranderen van de bevolkingssamenstelling met als doel de positie van bestaande bewoners te verbeteren; dit houdt verband met de vraag of er sprake is van buurt- dan wel selectie-effecten (Van Ham et al. 2012; Musterd & Ostendorf 2009). Daarnaast valt ook de selectiviteit van het mengingsbeleid op. Stadsgeograaf Cody Hochstenbach wijst er op Twitter geregeld op dat alleen achterstandswijken, en niet de meer gefortuneerde wijken, zo’n mengingsideaal ten deel vallen. Elders spreekt hij met collega’s over de ‘statistische politiek voor achterstandsgebieden’ (Uitermark et al. 2017).

Mengingsbeleid betreft het tegengaan van segregatie in steden, maar er is ook beleid, of in ieder geval was dat er, om segregatie tussen steden en

13 In de Regio Deal Rotterdam Zuid staat: ‘Ingrepen in de goedkope woningvoorraad van Rotterdam Zuid moeten ervoor zorgen dat gemengde woonmilieus gerealiseerd worden, zodat woonruimte beschikbaar komt voor sociale stijgers uit Zuid en nieuwe bewoners met hoge en middeninkomens. Hierbij is verduurzaming een belangrijk uitgangspunt’ (Staatscourant, 17 januari 2019).

14 De formele benaming van de Rotterdamwet is ‘Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek’.

regio's tegen te gaan. Dit is beter bekend als *spreidingsbeleid*. Dit vormde een belangrijk onderdeel van de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966). Die nota leidde er onder andere toe dat belangrijke overheidsorganisaties naar de noordelijke en zuidelijke provincies werden verplaatst. De PTT en een voorganger van de DUO verhuisden naar Groningen, een deel van het CBS verhuisde naar Heerlen en Maastricht kreeg een universiteit. Maar ook in tijden dat dit niet meer expliciet beleid was en vooral sterke regio's versterkt moesten worden, zoals ten tijde van de Vierde Nota (1988), bleek het principe van gelijke verdeling diepgeworteld. Zo beschrijft Paul Zoete (1997) in zijn proefschrift de geschiedenis van het beleidsconcept 'stedelijke knooppunten', een concept, met daaraan gekoppeld een zak geld, dat beleidsmakers aanvankelijk selectief maar later breder toepasten op maar liefst 13 stedelijke regio's verspreid over het land. Selectiviteit, keuzes maken blijkt moeilijk te zijn in een land waar ruimtelijke gelijkheid een van de belangrijkste inrichtingsprincipes is, zoals de WRR (1998) stelt.

In veel aanpalende beleidsvelden is gelijkheid eveneens de norm. Zo hanteert het gemeentefonds (de Financiële-verhoudingenwet, 1997) het zogenoemde derde aspiratieniveau: gemeenten krijgen allemaal zodanig veel geld dat ze, gegeven gelijke omstandigheden (zoals het aantal inwoners), eenzelfde voorzieningenniveau zouden moeten kunnen leveren. Kortom, zowel op lokaal als nationaal niveau is een gelijke verdeling van middelen veelal een expliciete dan wel impliciete doelstelling.

4 DE VOORZIENENDE STAD

‘It is worth saying something about the social position of beggars, for when one has consorted with them, and found that they are ordinary human beings, one cannot help being struck by the curious attitude that society takes towards them. People seem to feel that there is some essential difference between beggars and ordinary “working” men. They are a race apart – outcasts, like criminals and prostitutes. Working men “work”, beggars do not “work”; they are parasites, worthless in their very nature. It is taken for granted that a beggar does not “earn” his living, as a bricklayer or a literary critic “earns” his. He is a mere social excrescence. Tolerated because we live in a humane age, but essentially despicable.’

(George Orwell in *Down and out in Paris and London*, p. 185)

NIET IEDEREEN HETZELFDE, MAAR IEDEREEN
VOLDOENDE...

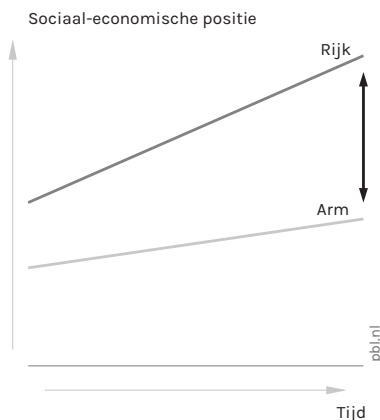
Zakenblad Forbes presenteert jaarlijks een ranglijst van de meest vermogende wereldbewoners. Wie goed kijkt ziet niet alleen dat degenen die op de lijst figureren vele miljarden bezitten, maar ook dat er onderling grote verschillen zijn. Microsoft-oprichter Bill Gates, nummer 2 op de lijst, bezit 96,5 miljard dollar.¹⁵ Dat is ruim vijftien keer zoveel als Silvio Berlusconi, die met een bezit van 6,3 miljard dollar de 257^{ste} plek op de lijst bezet. Kortom, grote ongelijkheid tussen beiden. Toch zullen weinigen die dit lezen Berlusconi als arm beschouwen, laat staan de noodzaak voelen om zijn vermogen aan te vullen. Gates en Berlusconi

15 Dit is op basis van de lijst van 2019; zie:
<https://www.forbes.com/billionaires>
(geraadpleegd op 2 april 2020).

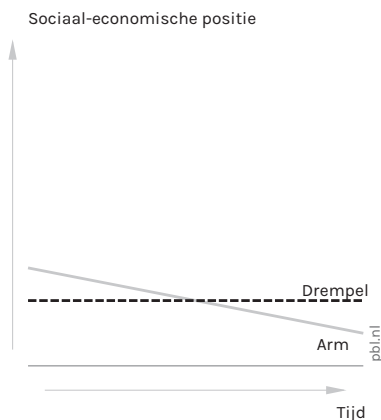
zijn ongelijk maar rijk. Andersom komt ook voor: gelijk maar arm. Dit geldt bijvoorbeeld voor twee daklozen of bedelaars. Zij zijn gelijk in hun bezit, en wel in de zin dat ze dat allebei ontberen. De twee voorbeelden zijn uitersten, maar roepen wel de vraag op hoe bruikbaar materiële (on)-gelijkheid is als maat voor het bepalen van een rechtvaardige levensstandaard. Nobelprijswinnaar Amartya Sen wijst erop dat sommige mensen weliswaar een lagere levensstandaard hebben dan andere en dat dit zonder meer een bewijs is van ongelijkheid, maar dat dit in zichzelf géén bewijs is van armoede, tenzij meer bekend is over de feitelijke levensstandaard van die mensen (Sen 1983: 159). Om die reden ligt in de Voorzienende stad de nadruk niet op relatieve armoede (ongelijkheid), maar op absolute armoede. Anders gezegd, in de Voorzienende stad staat niet een gelijke verdeling centraal, maar een verdeling waarbij iedereen voldoende heeft. Figuur 4 benadrukt dit onderscheid.

VERGELIJKING TUSSEN RELATIEVE EN ABSOLUTE ARMOEDE

Relatieve armoede



Absolute armoede



Bron: PBL

Figuur 4

Hiermee past de Voorzienende stad binnen de filosofie van het *sufficiëntarisme* – een regelrechte tongbreker –, dat min of meer tegenover het egalitarisme van de Egale stad staat. Princeton-filosof Harry Frankfurt is hiervan vermoedelijk de bekendste vertegenwoordiger. Hij stelt dat het in moreel opzicht niet belangrijk is dat iedereen hetzelfde heeft, maar dat iedereen voldoende moet hebben. Dat er mensen zijn die boven die drempel (van voldoende) meer hebben dan een ander is niet immoreel (Frankfurt 1987: 21).¹⁶

... MAAR WAT IS VOLDOENDE?

Een belangrijke vraag blijft uiteraard wat ‘voldoende’ is. In principe bepaalt elke samenleving dat zelf. Het is daarmee een contextgebonden vraagstuk, in de *tijd* en in de *ruimte*. In de tijd, omdat wat de samenleving hier en nu voldoende acht, anders is dan wat ze twee generaties geleden minimaal vond. Eind negentiende eeuw lag de levensstandaard in veel arme stadswijken aanmerkelijk lager dan wat nu acceptabel is. De milieuhygiënische omstandigheden waren er vaak dramatisch, waardoor epidemieën als cholera en TBC er welig konden tieren. Auke van de Woud beschrijft het treffend in zijn *Koninkrijk vol sloppen* (elders in de Westerse wereld was dat niet anders – zie bijvoorbeeld Hall 2014). Ook ligt de levensstandaard in Nederland nu aanzienlijk hoger dan wat elders in de wereld (bijvoorbeeld in Afrika) als de norm geldt. Wat hier van belang is, is dat het gaat om het relateren van iemands levensstandaard aan een (absolute) norm, een drempel, en niet aan de levensstandaard van een ander, zoals bij relatieve armoede/ongelijkheid wel gebeurt.

16 ‘Economic inequality is not as such of particular moral importance. With respect to the distribution of economic assets, what is important from the point of view of morality is not that everyone should have the same but that each should have *enough*. If everyone had enough, it would be of no moral consequence whether some had more than others’ (Frankfurt 1987: 21; cursief in origineel).

Maar dan is natuurlijk de volgende vraag waar die norm of drempel betrekking op heeft: voldoende waarvan? Wat is de eenheid? Politiek-filosoof John Rawls (1971) heeft het in dit verband over het belang van ‘sociale primaire goederen’ (*social primary goods*). Dit zijn de minimale goederen die mensen zouden moeten bezitten of waar ze toegang toe zouden moeten hebben. Een bepaald inkomen of vermogen maakt daar onderdeel van uit, zij het dat dit binnen de specifieke maatschappelijke context verder moet worden geoperationaliseerd.

Het concept van primaire goederen kan ook vertaald worden naar de stad en naar de ruimte. Dit zijn ‘ruimtelijke primaire goederen’ (*spatial primary goods*), zoals Stefano Moroni ze noemt (1997; zie ook Buitelaar et al. 2017). Moroni benoemt er vier: betaalbare woonruimte, bereikbaarheid van banen (een maximaal aanvaardbare pendelafstand tussen het wonen en een minimaal aantal banen), nabijheid van een bepaalde hoeveelheid groen, en een veilige leefomgeving. Maar hij zegt er gelijk bij dat zo’n lijst moeiteloos aangepast en uitgebreid kan worden, naargelang de maatschappelijke en politieke wensen.

Ook hier is het van belang het *absolute* karakter te benadrukken. Processen van gentrificatie, segregatie, suburbanisatie van armoede (Hochstenbach & Musterd 2017), of andere processen die tot ruimtelijke verschillen leiden, zijn binnen de Voorzienende stad niet relevant zolang eenieder binnen de stedelijke agglomeratie toegang heeft tot de benodigde ‘ruimtelijke primaire goederen’. Hoe zo’n primair goed en de norm daarvoor eruit zouden kunnen zien, werk ik hier voor wonen en transport uit.

BETAALBARE EN PASSENDE WONINGEN

Wat betreft wonen zijn denk ik veel mensen het met me eens dat eenieder toegang moet hebben tot een woning van voldoende kwaliteit en omvang – de woning moet ‘passen’ – en die ook nog eens betaalbaar is.

De (milieuhygiënische) *kwaliteit* van woningen is met de intrede van de Woningwet in 1901 sterk verbeterd. Het belangrijkste middel daartoe is het Bouwbesluit. Deze algemene maatregel van bestuur (AMvB) stelt bijvoorbeeld minimumeisen aan plafondhoogtes (2,6 meter), de aanwezigheid van buitenruimtes, energieprestaties, en vele andere kenmerken van (nieuwe) woningen. In Nederland bestaat geen formele regel voor de minimale omvang, of passendheid van een woning. In de internationale volkshuisvestings-literatuur wordt de zogenoemde woonruimte-kraptefactor (*room stress factor*) gehanteerd (zie bijvoorbeeld Jonkman 2019: 163-164). Deze maat deelt het aantal aanwezige kamers door het aantal benodigde kamers (en vermindert het resultaat met 1). Een waarde onder 0 betekent dat een huishouden niet passend woont. Bij het benodigde aantal kamers gaat de maat uit van minimaal één kamer (een studio) voor één volwassene en twee voor twee volwassenen, waarna er voor elke extra volwassene of koppel een kamer bijkomt. Kinderen onder de tien worden geacht een kamer te kunnen delen, en wanneer ze ouder zijn dan tien alleen wanneer ze van hetzelfde geslacht zijn. Arend Jonkman heeft in zijn proefschrift (2019) in beeld gebracht hoe passend de huurders binnen de Amsterdamse corporatiesector wonen. Hij komt tot de conclusie dat (in 2014) bijna 7 procent van de huishoudens een woonruimte-kraptefactor onder de 0 heeft en dus (fysiek) niet passend woont.¹⁷

Over hoe *betaalbaarheid* moet worden gemeten, bestaan in de literatuur verschillende gedachten. Een veelgebruikte maat is de zogenoemde woonquote. De woonquote geeft aan welk deel van het inkomen opgaat aan woonlasten. Doorgaans geldt 30 procent als maximaal aanvaardbare woonquote. Momenteel wordt deze norm in sommige delen van Nederland (ruim) overschreden, vooral in de grote steden. Het berekenen van deze maat

17 In 2004 was dat 5 procent.

is eenvoudig, de interpretatie ervan aanzienlijk ingewikkelder. Want wat zegt die 30 procent eigenlijk over de betaalbaarheid van een woning voor een individueel huishouden? Betaalbaarheid hangt veel meer af van het absolute inkomen: 30 procent van een bijstandsuitkering biedt toch heel wat minder mogelijkheden om de woonlasten te voldoen dan 30 procent van een bovenmodaal inkomen, rekening houdend met het verschil in woonlasten. De woonquote zegt dus niks over *betaalrisico's*. Om die reden hanteert het PBL in plaats van een woonquotebenadering een zogenoemde budgetbenadering. Er wordt van uitgegaan dat huishoudens een betaalrisico lopen wanneer het besteedbare inkomen minus de woonlasten kleiner is dan het budget dat het Nibud nodig acht om een zelfstandig huishouden te kunnen voeren (De Groot et al. 2014, mede gebaseerd op Haffner & Heylen 2011). In Nederland geldt dit voor naar schatting ruim 8 procent van de huurders en kopers (in 2018).¹⁸

VOORKOMEN VAN VERVOERSARMOEDE

Karel Martens heeft in Nederland het concept *vervoersarmoede* zo'n tien jaar geleden op de agenda gezet (Martens et al. 2011). In andere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, bestaat die aandacht voor deze vorm van armoede al langer (Lucas 2012). Vervoersarmoede gaat over beperkte vervoermogelijkheden en de sociale uitsluiting die daarvan het gevolg kan zijn. Zo blijkt er in Rotterdam-Zuid een ruimtelijke mismatch te zijn tussen het openbaarvervoernetwerk (met zijn radiale routes naar het centrum) en de naar de periferie verschuivende werklocaties – langs snelwegen – voor laaggeschoold werk (Bastiaanssen et al. 2013). Vervoersarmoede is een absoluut, geen relatief vraagstuk, in de zin dat ook hier bepaald moet worden welke transportbeschikbaarheid

18 Zie: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl2174-toenemen-de-betaalrisicos-wonen> (geraadpleegd 29 juni 2020).

(on)acceptabel is.¹⁹ Het CBS en het PBL (2019) hebben gezamenlijk een eerste aanzet gedaan voor een indicator *risico op vervoersarmoede* en hebben die toegepast op de steden Heerlen en Utrecht. Deze indicator is gebaseerd op negen variabelen die alle gescoord worden.²⁰ Het gemiddelde van de risicoscores van de negen variabelen bepaalt de indeling van een huishouden in de categorie ‘zeer laag risico’, ‘laag risico’, ‘hoog risico’ of ‘zeer hoog risico’ op vervoersarmoede. Mogelijk worden die laatste twee als maatschappelijk ongewenst gezien. In dat geval heeft in Heerlen 12 procent een te hoog risico op vervoersarmoede, terwijl dat in Utrecht bijna 7 procent is.

Beleid voor de Voorzienende stad zou vooral op die categorieën moeten zijn georiënteerd. Er zijn momenteel verschillende internationale steden die ambitieuze doelen op dit vlak hebben. Steden als Parijs, Melbourne en Portland streven naar een stad of naar wijken waarin elk punt vanuit elk ander punt binnen 15 of 20 minuten te bereiken moet zijn via duurzame vervoermiddelen.

Betaalrisico's (met betrekking tot wonen) en risico's op vervoersarmoede: het zijn slechts twee voorbeelden van maten die in de Voorzienende stad kunnen gelden als de invulling van het begrip rechtvaardige stad. De precieze keuze is afhankelijk van wat politiek en maatschappelijk als *primaire* goederen worden beschouwd en welk niveau daarvan voldoende wordt geacht.

19 Al moet gezegd dat in de literatuur, waaronder het overzichtsartikel van Lucas (2012), relatieve concepten (vooral ‘inequality’) en absolute concepten (‘disadvantaged’, ‘social exclusion’, ‘poverty’) weleens door elkaar gebruikt worden. Soms wordt dit wel scherp onderscheiden (zie bijvoorbeeld Lucas et al. 2015).

20 Namelijk: motorvoertuigbezit, afstand tot OV-halte, afstand tot voorzieningen, afstand tot familie, huishoudensinkomen, sociaaleconomische categorie, migratieachtergrond, gezondheid en huishoudenssamenstelling inclusief leeftijd.

Binnen de filosofie is commentaar gekomen op beide delen van het statement van Frankfurt: het zorgen dat iedereen voldoende heeft, en de vermeende irrelevantie van verschillen boven de drempel van wat voldoende wordt geacht. Het *prioritarisme* richt zich op het eerste, het *limitarisme* op het tweede.

Binnen het sufficiëntarisme is het streven om iedereen op of boven een nader te definiëren drempelwaarde te krijgen. Maar wat te doen wanneer er niet voldoende middelen zijn om iedereen boven die drempel te laten uitkomen? Vanuit het sufficiëntaire perspectief kan het dan het meest efficiënt zijn om degenen die net onder de drempel zitten, erbovenuit te laten komen. Binnen het *prioritarisme* wordt echter vooral gekeken naar degenen die verder van de drempel af zitten (bijvoorbeeld Casal 2007; Crisp 2003). Crisp hanteert hiertoe wat hij noemt het ‘compassieprincipe’, wat erop neerkomt dat onder de drempel prioriteit moet worden gegeven aan degenen die slechter af zijn.²¹ Verder liggen sufficiëntarisme en prioritarisme dicht bij elkaar, omdat ze egalitarisme afwijzen en redeneren vanuit een absolute drempel.

Volgens Frankfurt gaat het bij rechtvaardigheid om de vraag of iedereen voldoende heeft. Dat sommigen (veel) meer dan dit minimaal benodigde bezitten, is uit het sufficiëntaire oogpunt van rechtvaardigheid irrelevant. Het *limitarisme* is een bescheiden en relatief recente filosofische stroming die daar vraagtekens bij zet. Ingrid Robeyns (2017) verdedigt het limitarisme vanuit een instrumenteel perspectief – dus niet vanuit intrinsieke immoraliteit. Rijk zijn is immoreel door

21 ‘Absolute priority is to be given to benefits to those below the threshold at which compassion enters. Below the threshold, benefiting people matters more the worse off those people are, the more of those people there are, and the greater the size of the benefit in question. Above the threshold, or in cases concerning only trivial benefits below the threshold, no priority is to be given’ (Crisp 2003: 758).

de negatieve effecten die het heeft. Ten eerste leidt het tot politieke ongelijkheid: mensen die rijk zijn, zijn in staat om hun financiële macht om te zetten in politieke macht. Het tweede argument voor het limiteren van rijkdom dat Robeyns aanhaalt, is dat er veel noden zijn (zoals wereldwijde armoede en het tegengaan van klimaatverandering) die om meer financiële middelen vragen. Analoog aan de drempelwaarde aan de onderkant, stelt zij er een voor de bovenkant voor. Boven die drempel zijn mensen te rijk. In steden kan het bijvoorbeeld gaan om het bezit van huurpanden. *Het Parool* bracht eerder in beeld welke particulieren veel huurpanden – enkele honderden per persoon – in Amsterdam in bezit hebben.²²

22 Zie: 'Dit zijn de grootste spelers op de Amsterdamse vastgoedmarkt' op www.parool.nl (geraadpleegd op 10 mei 2020).

5 DE VRIJE STAD

‘Laat me, laat me, laat me mijn eigen gang
maar gaan
Laat me, laat me, ik heb het altijd zo gedaan’

(Ramses Shaffy, *Laat me*)

SPONTANE VERSUS ONTWORPEN ORDE

Maximaal, gelijk en voldoende, dat zijn de adjectieven die bij respectievelijk De Welvarende stad, de Egale stad en de Voorzienende stad centraal staan en de richting van de rechtvaardige stad aanduiden. Hoewel zeer verschillend, in ten minste één opzicht komen ze overeen: ze hebben alle drie betrekking op de gewenste *materiële* orde, in economisch en ruimtelijk opzicht. In de Vrije stad staat niet dít centraal, maar het institutionele raamwerk waarbinnen stedelijke ontwikkeling zich ontvouwt, los van de ruimtelijke en economische orde die daaruit voortvloeit (Moroni 2010: 147).²³

Dit institutionele raamwerk moet aan bepaalde rechtvaardigheidseisen voldoen, zoals het garanderen van fundamentele vrijheden en (gelijke) rechten. Hiermee past de Vrije stad binnen de filosofie van het politiek, juridisch en economisch *liberalisme*²⁴, zoals uitgewerkt door twintigste-eeuwse

23 ‘We can say the ‘good city’, the ‘desirable city’, cannot be defined in terms of certain features, but only in terms of the rightness of the framework of rules within which the city itself will emerge and function’ (Moroni 2010: 147).

24 Liberalisme en libertarisme worden in de praktijk vaak door elkaar gebruikt. Ik gebruik ‘libertariërs’ voor diegenen die pleiten voor een minimale staat (bijvoorbeeld Nozick) en ‘(klassieke) liberalen’ voor diegenen voor wie een minimale staat niet het kernpunt is (bijvoorbeeld Hayek). Beide richtingen benadrukken het belang van negatieve individuele rechten, en het belang van een rechtsstaat die deze rechten en vrijheden beschermt, maar alleen libertariërs pleiten daar bovenop expliciet voor een nachtwakersstaat. In dit essay staat het liberalisme centraal.

filosofen als Hayek (1960, 1973, 1976) en Nozick (1974), en eerder tijdens de zeventiende eeuw en de Verlichting door onder anderen John Locke, David Hume en Adam Smith. John Locke (1690) stelde al dat de *manier* waarop een wedstrijd wordt gespeeld onrechtvaardig kan zijn, niet de *uitslag*. Zo kan de uitslag van een potje voetbal nooit onrechtvaardig zijn, die is het resultaat van een combinatie van vaardigheden en geluk. Wel kunnen specifieke handelingen van spelers ten opzichte van andere deelnemers aan het spel onrechtvaardig zijn. Denk aan een zware overtreding en aan een door de scheidsrechter onterecht afgekeurd of toegekend doelpunt. Het verschil tussen het liberalisme en de andere stromingen ontstaat eigenlijk al bij de vraag wat een sociale orde, zoals een stad, is of zou moeten zijn. Een klassiek onderscheid is dat tussen spontane orde (*cosmos*) en gemaakte, ontworpen orde (*taxis*) (Hayek 1973). Een spontane orde – denk wederom aan hoe een voetbalwedstrijd verloopt – komt tot stand via zelforganisatie door vrije individuen, zonder een vooraf bekend eindbeeld. Een ontworpen orde is vergelijkbaar met een ‘organisatie’ en werkt toe naar een doel. Volgens Hayek (1973) kunnen complexe sociale systemen, zoals steden, alleen spontaan of organisch tot een orde komen. Het doelgericht ontwerpen van orde is alleen voorbehouden aan relatief eenvoudige organisatievraagstukken. Dat wil overigens niet zeggen dat er in de praktijk niet wordt gepoogd om steden te ‘ontwerpen’.

In mijn inaugurele rede (2019) heb ik het verschil tussen een spontane en ontworpen orde proberen te illustreren aan de hand van een vergelijking tussen de totstandkoming van de wijk Buiten-Wittevrouwen en de Vinex-wijk Leidschenveen. In de eerstgenoemde wijk woon ik nu, in Leidschenveen woonde ik de eerste twintig jaar van mijn leven, al was dat toen nog grotendeels een agrarisch gebied. Buiten-Witten vrouwen is een negentiende-eeuwse uitbreidingswijk van de stad Utrecht, Leidschenveen een uitbreidingswijk van Den Haag die aan het einde van de twintigste

eeuw tot ontwikkeling is gebracht. De ontstaans-geschiedenis van beide wijken is zeer verschillend. Buiten-Wittevrouwen is in verregaande mate organisch tot stand gekomen, terwijl Leidschenveen planmatig is ontstaan. Spontane orde tegenover ontworpen orde. Onderstaande tabel vat de totstandkoming van beide wijken samen.

KENMERKENDE VERSCHILLEN TUSSEN INSTITUTIES EN STEDELIJKE ONTWIKKELING IN BUITEN-WITTEVROUWEN (UTRECHT) EN LEIDSCHENVEEN (DEN HAAG)

	BUITEN-WITTEVROUWEN	LEIDSCHENVEEN
Type ontwikkeling	Speculatiebouw	Vinex
Publiekrechtelijke rol gemeente	Beperkt en generiek (beperkte bouwverordening)	Verregaand en perceelsspecifiek (bestemmingsplannen)
Privaatrechtelijke rol gemeente	Geen	Actief grondbeleid + risicodragende participatie in pps/GEM
Relatie tot bestaande fysieke en eigendomsstructuren	Volgend	Eliminerend (<i>tabula rasa</i>)
Privaat opdrachtgeverschap	Gefragmenteerd (kleine ontwikkelaars)	Geconsolideerd (grote, landelijk opererende ontwikkelaars)
Diversiteit woningen	Groot	Beperkt (wel verschil tussen buurten)
Orde	Spontaan	Ontworpen

Tabel 1

Bron: Buitelaar (2019)

RECHTVAARDIGHEIDSGEVELS VOOR SPONTANE ORDE

Uit het perspectief van de stad als spontane orde worden begrippen als verdelende rechtvaardigheid of sociale rechtvaardigheid minder relevant (Hayek 1976: 231-233). Met deze begrippen wordt rechtvaardigheid doorgaans gezien op het niveau van de (stedelijke) samenleving als geheel, en wordt een actor, een 'ontwerper' verondersteld

die verantwoordelijk kan worden gehouden voor de orde en de verdeling. In een vrije samenleving komt een orde echter spontaan tot stand, zonder 'verdeler', en kan alleen gesproken worden over rechtvaardigheid op het niveau van individuen of individueel gedrag. Regels moeten bijdragen aan het voorkomen van onrechtvaardig handelen van de een ten opzichte van de ander.

Maar hoe zien die regels voor een rechtvaardige stad er dan uit? Welke toets der kritiek moeten deze doorstaan? Volgens Hayek moeten rechtvaardigheidsregels worden onderworpen aan een wat hij noemt 'negatieve test van universaliteit' (Hayek 1976: 205). Dit betekent dat de regels zich moeten toespitsen op individueel gedrag en op de interactie tussen individuen, in algemene zin en niet op specifieke doelen. Daarnaast moeten regels 'negatief' zijn, in de zin dat ze onrechtvaardig gedrag beogen te elimineren in plaats van rechtvaardig geacht gedrag af te dwingen (Hayek 1976: 201). Hierbij kan worden gedacht aan regels die praktijken moeten tegengaan waarin mensen geen hypotheek kunnen krijgen voor een woning omdat die zich in een bepaalde (arme) buurt of postcodegebied bevindt, los van de leencapaciteit van degene die de hypotheek aanvraagt. Dit zogenoemde *redlining* is een fenomeen dat in de Verenigde Staten op grotere schaal voorkomt, maar ook in Nederland vond Manuel Aalbers (2003) hiervan voorbeelden.²⁵ Dit is gebaseerd op discriminatie en in strijd met gelijke rechten, en daarmee onrechtvaardig vanuit een liberaal standpunt.

Het belang van negatieve boven positieve regels heeft een praktische en een morele achtergrond. Praktisch, omdat er nooit voldoende kennis is van feiten, individuele voorkeuren en de interacties tussen mensen (met hun verschillende

25 Er bestaat ook zoiets als *yellowlining*, als mensen voor woningen in bepaalde buurten weliswaar een hypotheek kunnen krijgen, maar wel een, ten opzichte van de woningwaarde, relatief lage (een lage LTV, oftewel *Loan-to-Value*).

voorkeuren) (Hayek 1976: 205).²⁶ En moreel, omdat zodra er wél regels zijn die een precies einddoel voorschrijven, zoals een bepaalde woonruimteverdeling, er onherroepelijk sprake is van ongelijke rechten (Hayek 1976: 172).²⁷

Een voorbeeld van een theorie die een dergelijke vorm van 'institutionele' rechtvaardigheid centraal stelt, is Robert Nozicks 'aanspraaktheorie' (*entitlement theory of justice*) (1974). Die theorie bestaat uit twee principes. Het eerste is 'rechtvaardigheid van verkrijging', hetgeen verwijst naar de legitimiteit waarmee mensen bezit zoals geld, vastgoed en grond vergaren. Het tweede principe is dat van 'rechtvaardigheid van vervreemding', wat betrekking heeft op de manier waarop bezit van de een naar de ander overgaat.²⁸ Legitieme manieren van overdracht zijn bijvoorbeeld ruil, giften, koop en overerving, en niet-legitieme manieren zijn bijvoorbeeld diefstal, discriminatie, geweld en fraude. Volgens Nozick (1974: 151) is een verdeling rechtvaardig als die via legitieme handelingen tot stand komt. Als een pandjesbaas met legitieme middelen een verzameling panden verwerft en verhuurt (*buy-to-let*), en daardoor aanzienlijk meer bezit heeft dan eigenaren-bewoners, dan kunnen maximaal de wenkbrauwen worden gefronst, maar met onrechtvaardigheid heeft dit volgens het liberalisme niks van doen.

Met andere woorden: als mensen grond en vastgoed op een legitieme wijze verwerven en verhandelen, dan is het ruimtelijke en eigendomspatroon dat daaruit voortvloeit rechtvaardig, ongeacht hoe de welvaart, de materiële verdeling en het ruimtelijke patroon eruitzien. Een sterke mate van

26 'Justice is an adaptation to our ignorance [...] of particular facts which no scientific advance can wholly remove' (Hayek 1976: 205).

27 'Whenever we agree on drawing lots we deliberately substitute equal chances for the different parties for the certainty as to which of them will benefit from the outcome' (Hayek 1976: 172).

28 Nozick spreekt over 'justice in acquisition' en 'justice in transfer'.

segregatie behoort dan bijvoorbeeld tot de mogelijkheden. Immers, 'soort zoekt soort' of 'birds of a feather flock together' (Buitelaar et al. 2017: 24). Andersom, het voorkómen of tegengaan van bepaalde ruimtelijke patronen, zoals segregatie, kan niet anders dan via het ingrijpen in vrijheden en het principe van gelijke rechten.

EEN VRIJE STAD IS EEN 'CAPABELE' STAD

De meeste klassiek-liberalen stellen *formele* rechten en vrijheden centraal. Maar er zijn ook stromingen die *feitelijke* rechten en mogelijkheden vooropstellen. De *capability*-benadering – helaas niet goed te vertalen naar het Nederlands – is zo'n benadering die in de laatste twee decennia sterk in opkomst is. Deze benadering, op gang gebracht door Amartya Sen (1983, 2009) en verder ontwikkeld met anderen, onder wie Martha Nussbaum (2009) en Ingrid Robeyns (2005), is inmiddels ook opgepikt door internationale instanties als de Verenigde Naties en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). De volgelingen van deze benadering zetten zich af tegen de maten voor welzijn van het utilitarisme (nut, geluk, behoeftebevrediging), het liberalisme (formele rechten) en alle 'ismen' die gaan over materiële (primaire) goederen, zoals inkomen. Zo beschouwen zij formele rechten en materiële goederen wel als belangrijke voorwaarden voor welzijn, maar niet als eindstation (Robeyns 2005: 99).

De focus van de *capability*-benadering ligt op wat mensen daadwerkelijk *kunnen* 'doen en zijn'. Het woord 'kunnen' is hier cruciaal: het gaat om mogelijkheden en 'echte' vrijheden om te kiezen, niet om wat mensen feitelijk doen en zijn. Het gaat om het hebben van alternatieven, het vermogen om verschillende combinaties van 'doen en zijn' te *kunnen* kiezen (Sen 2009: 233). Daarmee wordt er rekening gehouden met het gegeven dat niet iedereen in staat is om met hetzelfde inkomen, of welk ander 'primaire goed' dan ook, dezelfde mogelijkheden te creëren. Persoonlijke kenmerken en omstandigheden verhinderen dat en er is daarbij meer nodig dan alleen het inkomen om die mogelijkheden te creëren. Deze benadering is nu nog aan de abstracte kant, maar heeft inmiddels ook binnen de ruimtelijke wetenschappen de nodige navolging gekregen (zie bijvoorbeeld Basta 2016; Kimhur 2020; te verschijnen), zodat ze ook meer van toepassing kan zijn op de stad. Boram Kimhur bijvoorbeeld richt zich op de keuzemogelijkheden en vrijheden in de volkshuisvesting. Een 'woning' is in zijn optiek een primair goed en 'wonen' is onderdeel van wat mensen doen en zijn. Er zijn mogelijkheden voor een alternatief gebruik van de

woning dan het alleen hebben van een fijn onderkomen, zoals de mogelijkheid om gezond te leven, veilig te leven, gelijk behandeld te worden als huurder, of om betrokken te zijn bij de besluitvorming over de toekomst van de wijk. Uit het perspectief van rechtvaardigheid focust de *capability*-benadering op het voorkómen van absolute 'keuze-armoede', vergelijkbaar met de grens voor het bezit van of toegang tot de 'ruimtelijke primaire goederen' in de Voorzienende stad (Chiappero-Martinetti & Moroni 2007: 370-371).

PREMODERNE STEDENBOUW

In de huidige beleidspraktijk valt er weinig beleid te benoemen dat in de traditie van het klassieke liberalisme valt. Een juridisch kader dat past binnen die traditie is er een dat vooral vertrouwt op privaatrechtelijke regels die algemeen geldend zijn en die het verkeer tussen private actoren structureren. In de praktijk van alledag zijn er veel publieke regels, zoals de bouw- en gebruiksvoorschriften in bestemmingsplannen (ongeveer 20.000 plannen in totaal), die vaak zeer specifiek sturen op een einddoel, een eindbeeld. Geen spontane orde dus. Een bekende en enigszins exotische uitzondering is denk ik Almere Oosterwold, met meer generieke regels die veel vrijheid bieden, niet alleen voor de bouw, maar ook voor de ontwikkeling van de percelen en de infrastructuur. Aan de andere kant zitten daar een aantal heel vreemde regels tussen die enige vorm van stedelijkheid lastig maken. Zo moet elk perceel een rand van 2 meter breed hebben die voor eenieder toegankelijk is, en moet bij toenemende hoogte van gebouwen het perceel worden vergroot (er geldt een maximale vloeroppervlakteratio (FSI) van 0,5).²⁹

29 Zie het Crisis- en Herstelwetbestemmingsplan Oosterwold 2016, https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NLIMRO.0034.OP5alg01-vg01/r_NLIMRO.0034.OP5alg01-vg01.html (geraadpleegd op 11 mei 2020). FSI staat voor Floor Space Index. Deze index geeft de verhouding weer tussen het totale vloeroppervlak van een gebouw en de omvang van het perceel.

Voor echt goede voorbeelden van liberale of spontane ordening moeten we terug in de tijd. Eerder noemde ik al de stadsuitbreidingen uit de tweede helft van de negentiende eeuw. Maar ook de zeventiende-eeuwse stadsuitbreidingen, waar- onder vooral de ontwikkeling van de Amsterdamse grachtengordel, spreken tot de verbeelding. De Amsterdamse grachtengordel wordt, door een moderne bril gezien en afgaande op het geordende eindresultaat, steevast afgeschilderd als een voor- beeld van planmatige ruimtelijke ordening *avant la lettre*. Architectuurhistorisch onderzoek laat echter zien dat de totstandkoming veel weg heeft van spontane ordening. Zo merkt Abrahamse in zijn proefschrift over de Amsterdamse stadsuit- breiding in de zeventiende eeuw het volgende op: 'De stadsregering had geen invloed op het archi- tectonisch ontwerp van 99 procent van de bouw- productie. Bouwgrond werd verkaveld en verkocht. Daarmee was de overheidsbemoeienis in principe afgelopen. Maar het idee van de stad als totaal- beeld of scenografische compositie is hardnekkig. Nog altijd wordt de grachtenstad als gigantisch totaal kunstwerk beschreven' (Abrahamse 2011: 24).

6 COMPLEMENTARITEIT EN COMPABILITEIT VAN DE RECHTVAARDIGHEIDSPRINCIPES VOOR DE STAD

In dit essay heb ik verschillende perspectieven op de rechtvaardige stad uiteengezet. Ik heb vooral geprobeerd te laten zien hoe ze verschillen in hun filosofische basis, in de eenheid die ze centraal stellen, de methode om die te meten of te bepalen, de gebruikte verdelingsprincipes en de verschillen in beleid die dat tot gevolg kan hebben. Tabel 2 vat dit samen.

PERSPECTIEVEN OP DE RECHTVAARDIGE STAD SAMENGEVAT

	WELVARENDE STAD	EGALE STAD	VOORZIENENDE STAD	VRIJE STAD
Filosofische stroming	Utilitarisme	Egalitarisme	Sufficiëntarisme	Liberalisme
Eenheid	Welvaart (betalingsbereidheid)	Inkomen en andere kenmerken van mensen	Bezit van/toegang tot primaire goederen	Vrijheden, rechten, kansen/keuzemogelijkheden
Verdelingsprincipe	Maximaal voor een zo groot mogelijke groep	Iedereen hetzelfde	Iedereen voldoende	Geen
Methoden/technieken (voorbeelden)	MKBA	Gini; 90:10 ratio; segregatie-index	Sociaal minimum; woonquote; betaalrisico's; risico op vervoersarmoede	Negatieve test onrechtvaardige regels; positieve lijst van essentiële keuzemogelijkheden en vrijheden
Beleid (voorbeelden)	Grote (centrum)-projecten gericht op waardecreatie	Mengingsbeleid; spreidingsbeleid	Armoedebeleid; woondeals gericht op betaalbaarheid; 15/20 minuten bereikbaarheid	Globale bestemmingsplannen of ruimtelijke/stedelijke verordeningen

Tabel 2

Er zijn weliswaar duidelijke verschillen tussen de rechtvaardigheidsprincipes op uiteenlopende vlakken, maar dat wil niet automatisch zeggen dat ze niet ook samen kunnen gaan. Sterker nog, sommige principes zijn complementair. Vrij en voorzienend kunnen bijvoorbeeld redelijk goed samen. En ook een combinatie van gelijke rechten en minimale toegang tot (ruimtelijke) primaire goederen is voorstelbaar.³⁰ Soms vallen principes zelfs samen. Het recht op huisvesting, bijvoorbeeld, is voor iedereen gelijk en rust op een bepaalde ondergrens. Maar er zijn ook rechtvaardigheidsprincipes die elkaar slecht verdragen. Drie van de vier 'rechtvaardige' steden (de Welvarende, de Vrije en de Egale stad) zijn onderling moeilijk te verenigen. Dit werk ik hierna verder uit.

WELVAREND EN EGAAL

Het maximaliseren van welvaart lijkt gebaat bij het clusteren van mensen en bedrijven (Glaeser 2011). In de ruimtelijk-economische literatuur wordt met grote regelmaat gewezen op het belang van agglomeratie-effecten. Het samenballen van mensen en activiteiten draagt bij aan *matching*, *sharing* en *learning* (Raspe et al. 2015; Rosenthal & Strange 2004). Oftewel, het bij elkaar brengen van arbeidsvraag en -aanbod, het kunnen delen van bepaalde benodigde goederen en diensten die nodig zijn voor het productieproces, en het leren van elkaars kennis en vaardigheden. Hierdoor zit er vooral veel zakelijke dienstverlening op de Zuidas, clusteren hightechbedrijven in de regio Eindhoven en kent Rotterdam een grote verzameling van aan de haven gerelateerde diensten. Cluster- en agglomeratievorming leiden per

30 Het is dan eigenlijk een combinatie van formele (de jure) en feitelijke (de facto) rechten. Die combinatie maakte ook John Rawls bij zijn uiteenzetting van sociale primaire goederen, bestaande uit inkomen, rechten, enzovoort (Rawls 1993: 181).

definitie tot ruimtelijke ongelijkheid. Ruimtelijke egaliteit is zo goed als uitgesloten: spreiding en verdunning is in economisch opzicht namelijk niet productief.

Dit heeft natuurlijk ook een vertaling in beleid. Beleid voor sleutelprojecten, stedelijke knooppunten en topsectoren dient doelen van clustering en agglomeratievorming, daar waar mengings-, spreidings- en nivelleringsbeleid streeft naar egalisering van geld, mensen en bedrijven. Toch worden beide typen beleid in de praktijk vaak naast elkaar gevoerd.

WELVAREND EN VRIJ

Gelijke rechten en een zo groot mogelijke welvaart (of geluk) voor een zo groot mogelijke groep gaan eveneens niet samen. Bij het toekennen van gelijke rechten blijft in het midden hoe die rechten gebruikt zullen gaan worden en hoe de optelsom van de individuele uitoefening van die rechten eruitziet. Dit leidt niet noodzakelijkerwijs tot maximalisering van de sociale welvaart of van sociaal geluk, daarvoor is coördinatie nodig. Wanneer die maximalisering wel het geval is, dan is dat eerder een toevalstreffer dan het gevolg van logica. En andersom, wanneer maximale welvaart of geluk het doel is, dan zullen soms concessies gedaan moeten worden aan individuele rechten en vrijheden. Volgens sommige utilitaristen is dat een marginaal probleem dat nauwelijks voorkomt (zie bijvoorbeeld Veenhoven 2010: 627³¹). Maar ik denk dat velen van ons weinig moeite hebben met het bedenken van geschonden rechten van minderheden ten behoeve van (vermeende) maatschappelijke welvaart (of geluk).

31 'In theory the pursuit of greater happiness for a greater number can involve means that are morally rejectable, but in practice this appears not to be the case. So, common philosophical qualms about the principle are not very realistic' (Veenhoven 2010: 627)

Dan hoeft het niet eens te gaan over grote misstanden in de (recente) wereldgeschiedenis. Dichter bij huis en bij het onderwerp blijvend, blijken maatschappelijk welbevinden en individuele rechten en vrijheden vaak een moeilijke combinatie. Een goed voorbeeld is de sloop van Carel Weebers Zwarte Madonna in Den Haag in 2007. Bij mijn weten is dit Neerlands wooncomplex met de kortste levensduur. Tweeëntwintig jaar na de oplevering moesten de 'huurkazerne' en zijn ruim driehonderd huurders plaatsmaken voor de verrijzenis van de ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en voor een appartemententoren, in het kader van het project Den Haag Nieuw Centrum. Grootschalige vastgoedontwikkeling werd op deze centrale locatie, met haar hoge grondwaarden, meer opportuun geacht. Het project was primair gericht op het vergroten van de maatschappelijke welvaart. Zeven jaar lang hebben de huurders zich verzet tegen de sloop die daardoor uiteindelijk drie jaar later plaatsvond dan gepland. Dit tot afgrijzen van toenmalig wethouder Marnix Norder: 'Ik heb er persoonlijk heel veel moeite mee dat deze mensen het persoonlijke belang groter achten dan het maatschappelijke.'³² Expliciet kan de ondergeschiktheid van individuele rechten en vrijheden aan welvaartsmaximalisering niet worden verwoord.

EGAAL EN VRIJ

Ook de Egale stad en de Vrije stad zijn niet of moeilijk verenigbaar. Zo is het ondenkbaar dat wanneer mensen de vrijheid krijgen om hun eigen inkomen te vergaren en zich te vestigen waar ze willen, dit zal resulteren in een geringe inkomensongelijkheid en dat er nagenoeg geen segregatie zal zijn. En ook andersom geldt die incompatibiliteit. Wanneer een bepaalde materiële verdeling

32 Zie de 'Ondergang van de Zwarte Madonna' op www.trouw.nl (geraadpleegd op 19 april 2020).

wordt nagestreefd – een gelijke, of eender welke verdeling –, dan zullen mensen in hun vrijheden moeten worden beperkt en zal er ook geen sprake kunnen zijn van gelijke rechten.³³

Enige vorm van mengings- dan wel spreidings-beleid leidt tot een beperking van de vrijheid en is onverenigbaar met het principe van gelijke rechten. Zo wordt bij overheidsgeleide vormen van gentrificatie een deel van de wijkbewoners – door-gaans lagere-inkomensgroepen in huurwoningen – gedwongen om te verhuizen, een inperking van de vrijheid waar veel andere wijken en hun bewoners niet mee te maken krijgen. Ongelijke rechten dus. Neem de Tweebosbuurt in Rotterdam-Zuid. Daar moesten ongeveer 600 huizen van corporatie Vestia worden gesloopt om ruimte te bieden voor de bouw van 370 nieuwe koopwoningen, voor mensen met een hoger inkomen. Dit alles met het oog op een evenwichtiger verdeling van bevolkingsgroepen. De huurders kregen 6.000 euro om te verhuizen naar een andere gemeente en kregen daar voorrang op sociale huurwoningen. Bewoners ervoeren dit als in strijd met de Vrije stad en zijn daarom tegen deze plannen in opstand gekomen.³⁴

TOT SLOT

Een belangrijk doel van dit essay is het bieden van houvast voor maatschappelijke discussies en stedelijk beleid. Ik ben me er echter van bewust dat het op een rij zetten van verschillende perspectieven, en het in beeld brengen van de onderlinge

33 Of, zoals Hayek het omschrijft: 'There is, of course, a great difference between government treating all citizens according to the same rules [...] and government doing what is required in order to place the different citizens in equal (or less unequal) material positions. Indeed, there may arise a sharp conflict between these two aims', en 'distributive justice is [...] irreconcilable with the rule of law, and with that freedom under the law which the rule of law is intended to secure' (Hayek 1976: 244-248).

34 Zie 'Is het einde van de volkswijk in zicht? Ik ga echt niet weg hier' op www.ad.nl (geraadpleegd op 19 april 2020).

strijdigheid, niet alleen verheldering biedt, maar ook nieuwe vragen en verwarring oproept. En eigenlijk moet dat ook, zeker bij zo'n complex en belangrijk onderwerp. Dit essay kan dan ook niet veel meer zijn dan het *begin* van een goed en gestructureerd gesprek.

Op het gevaar af aanmatigend over te komen, zou ik tot besluit nog een vijftal 'lessen' voor zo'n gesprek mee willen geven:

- 1 *Bespreek* het vraagstuk van de rechtvaardige of de inclusieve stad op verschillende niveaus. Niet alleen met professionals en geïnteresseerde gelijkgestemden. Maar ook in lokale maatschappelijke gremia, met woningcorporaties en welzijnsorganisaties, ambtelijk én in de lokale politiek.
- 2 *Definieer* wat een inclusieve of rechtvaardige stad is. Het blijven steken op een oppervlakkig niveau is veilig en leidt in eerste instantie misschien tot consensus, maar het stelt de echte invulling en dus ook eventuele conflicten (in tweede instantie) uit. Zoek de scherpste op!
- 3 *Kies* een perspectief of delen daarvan. Het is verleidelijk om zoveel mogelijk aan boord te houden, maar ik heb laten zien dat verschillende perspectieven elkaar kunnen 'bijten'. Daarmee komen de effectiviteit en de legitimiteit van beleid in het geding.
- 4 *Redeneer* door wat het gekozen perspectief op de rechtvaardige stad zou kunnen of zou moeten betekenen voor operationele beleidsvoering. Dat nalaten kan leiden tot een 'implementatiegat'³⁵. Ook dit doet afbreuk aan de effectiviteit van beleid.
- 5 *Organiseer* het gesprek tussen betrokkenen. Een goed gesprek over zo'n belangrijk, maar ook gevoelig onderwerp kan heel veel baat hebben bij een goed procesontwerp. Scenarioworkshops zouden hierbij behulpzaam kunnen zijn.

35 Taylor (1998) spreekt over een *implementation gap*.

PBL-collega's hebben daar recent veel ervaring mee opgedaan – in hun geval met scenario's over de relatie tussen stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en mobiliteit – en verwerkten dit in een handleiding (zie Snellen et al. 2020). Die handleiding kan ook houvast bieden bij het broodnodige gesprek over de rechtvaardige stad.

LITERATUUR

- Aalbers, M. (2003), *Redlining in Nederland. Oorzaken en gevolgen van uitsluiting op de hypotheekmarkt*. Amsterdam: Aksant/Spinhuis.
- Abrahamse, J.E. (2011), *De grote uitleg van Amsterdam. Stadsontwikkeling in de zeventiende eeuw*. Bussum: Uitgeverij THOTH.
- Atkinson, A.B. (2015), *Inequality - What can be done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Atlas voor Gemeenten (2017), *Atlas - Geluk*. Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Basta, C. (2016), 'From justice in planning toward planning for justice: A capability approach', *Planning Theory* 15(2): 190-212.
- Bastiaanssen, J., H. Donkers & K. Martens (2013), 'Vervoersarmoede: sociale uitsluiting door gebrek aan vervoersmogelijkheden', *Geografie*, oktober, 6-10.
- Bentham, J. (1789, herdruk 2007), *An introduction to the principles of morals and legislation* (Dover ed.). Mineola, N.Y: Dover Publications.
- Buitelaar, E. (2019), *Verstedelijking verklaard. Het spel, de spelers en regels*. Inaugurale rede. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Buitelaar, E. (2020, te verschijnen), 'If neoliberalism is everything, maybe it is nothing - A comment', *Planning Theory*.
- Buitelaar, E. & F. Schilder (2017), 'The economics of style. The price effect of neo-traditional architecture in housing', *Real Estate Economics* 45(1): 7-27.
- Buitelaar, E., A. Weterings & R. Ponds (2017), *Cities, economic inequality and justice. Reflections and alternative perspectives*. London: Routledge.
- Casal, P. (2007), 'Why sufficiency is not enough', *Ethics* 117: 296-326.
- Chiappero-Martinetti, E. & S. Moroni (2007), 'An analytical framework for conceptualizing poverty and re-examining the capability approach', *The Journal of Socio-Economics* 36: 360-375.
- CPB & PBL (2009), *Beoordeling 16 projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte*. Den Haag: CPB en PBL.
- CBS & PBL (2019), *Indicator risico op vervoersarmoede*. Den Haag: CBS/PBL.
- Crisp, R. (2003), 'Equality, priority and compassion', *Ethics* 113: 745-763.
- Dominicis, L. de, R.J.G.M. Florax & H.L.F. de Groot (2008), 'A meta-analysis on the relationship between income inequality and economic growth', *Scottish Journal of Political Economy* 55(5): 654-682.
- Dorling, D. (2014), *Inequality and the 1%*. London: Verso.
- Evans, A. (2004), *Economics & land use planning - Real estate issues*. Oxford: Blackwell Publishing.

- Franke, S. & W. Veldhuis (2018), *Verkenning van de rechtvaardige stad. Stedenbouw en de economisering van de ruimte*. Haarlem: Trancity*Valiz.
- Frankfurt, H. (1987), 'Equality as a moral ideal', *Ethics* 98(1): 21-43.
- Fainstein, S.S. (2010), *The Just City*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gaalen, F. van et al. (2014), *Natuurpunten: kwantificering van effecten op natuurlijke ecosystemen en biodiversiteit in het Deltaprogramma*. Den Haag: PBL.
- Gerven, O.-J. van et al. (2018), *Verkenning brede welvaart – circulaire economie, gedrag en beleid*. Den Haag: PBL, CPB en SCP.
- Glaeser, E. (2011), *Triumph of the City. How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*. London: Pan Macmillan.
- Hollis, L. (2013), *Cities are good for you: The genius of the metropolis*. London: Bloomsbury Publishing PLC.
- Groot, C. de, F. Schilder, F. Daalhuizen & F. Verwest (2014), *Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. Financiële risico's van huishoudens en hun toegang tot de woningmarkt*. Den Haag: PBL.
- Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings & W. Vermeulen (2010), *Stad en land*. Den Haag: CPB.
- Haffner, M.E.A. & K. Heylen (2011), 'User costs and housing expenses. Towards a more comprehensive approach of affordability', *Housing Studies* 26(4): 593-614.
- Hall, P. (2014), *Cities of tomorrow: An intellectual history of urban planning and design since 1880*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Ham, M. van, D. Manley, N. Bailey, L. Simpson & D. MacLennan (eds.) (2012), *Neighbourhood effects research: New perspectives*. Dordrecht: Springer.
- Harvey, D. (1972, herdruk uit 2009), *Social justice and the city*. Athene, GA: The University Press.
- Hayek, F.A. (1960), *The Constitution of Liberty*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hayek, F.A. (1973, herdruk 2013), *Rules and Order*, Volume 1 of *Law, Legislation and Liberty*. London: Routledge.
- Hayek, F.A. (1976, herdruk 2013), *The Mirage of Social Justice*, Volume 2 of *Law, Legislation and Liberty*. London: Routledge.
- Heikkilä, E.J. (2000), *The economics of planning*. New Jersey: Center for Urban Policy Research.
- Hochstenbach, C. & S. Musterd (2018), 'Gentrification and the suburbanization of poverty: Changing urban geographies through boom and bust periods', *Urban Geography* 39(1): 26-53.
- Jonkman, A. (2019), *Distributive justice of housing in Amsterdam*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Kimhur, B. (2020), 'How to apply the capability approach to housing policy? Concepts, theories and challenges', *Housing, Theory and Society* 37(3): 257-277.

- Kimhur, B. (te verschijnen), 'Advancing urban justice in the capability perspective: Housing justice, more than rights and distribution'.
- Krijt, B. (1975), *Stedelijk verval en ruimtelijke economie*. Inaugurele rede. Deventer: Kluwer.
- Krijt, B., B. Needham & T. Spit (1990), *De economische grondslagen van grondbeleid*. Amsterdam: SBV.
- Layard, R. (2005), *Happiness: Lessons from a new science*. London: Penguin Books.
- Leigh, A., C. Jencks & T.M. Smeeding (2009), 'Health and economic inequality', pp. 384-405 in: W. Salverda, B. Nolan & T. M. Smeeding (eds.), *The Oxford handbook of economic inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Locke, J. (1690), *Two treatises of government*.
- Lucas, K. (2012), 'Transport and social exclusion: Where are we now?', *Transport Policy* 20: 105-113.
- Lucas, K., K. Maat & B. van Wee (2016), 'A method to evaluate equitable accessibility: Combining ethical theories and accessibility-based approaches', *Transportation* 43: 473-490.
- Martens, K., M. ten Holder & J. Thijssen (2011), 'Vervoersarmoede bestaat', *Verkeerskunde* 2: 34-38.
- Milikowski, F. (2018), *Van wie is de stad? De strijd om Amsterdam*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Moretti, E. (2012), *The new geography of jobs*. Boston, MA: Houghton Mifflin Harcourt.
- Moroni, S. (1997), *Etica e territorio*. Milan: FrancoAngeli.
- Moroni, S. (2010), 'Rethinking the theory and practice of land-use regulation: Towards nomocracy', *Planning Theory* 9(2), 137-155.
- Moroni, S. (2020), 'The just city. Three background issues: Institutional justice and spatial justice, social justice and distributive justice, concept of justice and conceptions of justice', *Planning Theory* 19(3): 251-267.
- Musterd, S. & W. Ostendorf (2009), *Problemen in wijken of probleemwijken?* Assen: Van Gorcum.
- Needham, B., E. Buitelaar & T. Hartmann (2018), *Planning, law and economics. The rules we make for using land*. Second edition. London: Routledge.
- Nozick, R. (1974), *Anarchy, state and utopia*. New York, NY: Basic Books.
- Nussbaum, M. (2011), *Creating capabilities: The human development approach*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Peterson, P. (1981), *City limits*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Pigou, A.C. (1920), *The economics of welfare*. London: Macmillan.
- Piketty, T. (2014), *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- PBL (2016), *De verdeelde triomf. Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid*. Den Haag: PBL.

- Raspe, O., P. Zwaneveld & S. Delgado (2015), *De economie van de stad*. Den Haag: PBL/CPB.
- Rawls, J. (1971), *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, J. (1993), *Political liberalism*. New York, NY: Columbia University Press.
- Reijndorp, A. (2019), *De Nieuwe Stad. Een gebruiksaanwijzing*. Haarlem: Trancity*Valiz.
- Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam (2020), *De gemengde stad: wensen, feiten en beleving*. Amsterdam: RMA.
- Robeyns, I. (2005), 'The capability approach: A theoretical survey', *Journal of Human Development* 6(1): 93-114.
- Robeyns, I. (2017), 'Having too much', pp. 1-44 in: J. Knight & M. Schwartzberg (eds.), *NOMOS LVI: Wealth. Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy*. New York: New York University Press.
- Romijn, G. & G. Renes (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: CPB/PBL.
- Rosen, S. (1974), 'Hedonic prices and implicit markets: Product differentiation in pure competition', *Journal of Political Economy* 82(1): 34-55.
- Rosenthal, S.S. & W. Strange (2004), 'Evidence on the nature and sources of agglomeration economies', pp. 2119-2171 in: V. Henderson & J.F. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*. Volume 4. Amsterdam: Elsevier.
- Ryan-Collins, J., T. Lloyd & L. Macfarlane (2017), *Rethinking the economics of land and housing*. London: Zed Books.
- Sen, A. (1983), 'Poor, relatively speaking', *Oxford Economic Papers* 35(2): 153-169.
- Sen, A. (2009), *The idea of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sennett, R. (2018), *Stadsleven. Een visie op de metropool van de toekomst* (vertaling van *Building and Dwelling*). Amsterdam: Meulenhoff Boekerij B.V.
- Smith, D.M. (1994), *Geography and social justice*. Oxford: Blackwell.
- Snellen, D., D. Hamers, J. Tennekes, K. Nabielek, A. van Hoorn & L. van den Broek (2020), *Handleiding workshop 'oefenen met de toekomst'. Voor organisaties die zelf aan de slag gaan met de PBL-scenario's*. Den Haag: PBL.
- Stiglitz, J.E. (2012), *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. New York, NY: W.W. Norton & Company.
- Taylor, N. (1998), *Urban planning theory since 1945*. London: SAGE.
- Tijm, J., T. Michielsen, R. van Maarseveen & P. Zwaneveld (2018), *How large are road traffic externalities in the city? The highway tunneling in Maastricht, the Netherlands*. Den Haag: CPB.
- Uitermark, J., C. Hochstenbach & W. van Gent (2017), 'The statistical politics of exceptional territories', *Political Geography* 57: 60-70.

- Veelen, A. van (2014), 'Welkom in Piketty City', *De Correspondent*, 6 augustus 2014.
- Veenhoven, R. (2010), 'Greater happiness for a greater number. Is that possible and desirable?', *Journal of Happiness Studies* 11: 605-629.
- Vos, M. de (2015), *Ongelijk maar fair. Waarom onze samenleving ongelijker is dan we vrezen, maar rechtvaardiger dan we hopen*. Tiel: Uitgeverij LannooCampus.
- Wilkinson, R. & K. Pickett (2009), *The spirit level: Why equality is better for everyone*. London: Penguin Books.
- Wilson, W.J. (1987), *The truly disadvantaged: The inner city, the underclass, and public policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Woud, A. van der (2010), *Koninkrijk vol sloppen*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Wouden, R. van der, M. Spaans, G. Froeken, K. Hollander, J.J. Trip, J. Milder & P. de Wit (2009), *Evaluatie sleutelprojecten*. Gouda/Delft: Bureau Stedelijke Planning/TU Delft.
- Wouden, R. van der (red.) (2015), *De ruimtelijke metamorfose van Nederland 1988-2015*. Rotterdam: nai010.
- WRR (1998), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WRR (2014), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Young, I.M. (1990), *Justice and the politics of difference*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Zoete, P.R. (1997), *Stedelijke knooppunten: virtueel beleid voor een virtuele werkelijkheid?* Utrecht: Utrecht Universiteit.

DANK

Onderstaande personen hebben eerdere versies van het essay gelezen en becommentarieerd en hebben er daarmee voor gezorgd dat de finale versie beter is dan die anders geweest zou zijn: Claudia Basta, Jeroen Bastiaanssen, Ton Dassen, Emil Evenhuis, David Evers, Simon Franke, Marc Hanou, Arjan Harbers, Martijn van den Hurk, Celine Janssen, Arend Jonkman, Boram Kimhur, Jolien Kramer, Peter Pelzer, Frans Schilder, Daniëlle Snellen, Niels Sorel, Vincent van der Vlies, Beate Völker, Anet Weterings, Ries van der Wouden.

Eerdere versies van dit essay zijn gepresenteerd op verschillende bijeenkomsten: Meetup: Just City Design (georganiseerd door het Architectuur Instituut Rotterdam) in Rotterdam op 14 februari 2019; sLIM masterclass 'Inclusieve gebiedsontwikkeling' (georganiseerd door de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft) in Dordrecht op 25 september 2019; Jaarcongres Stedelijke Transformatie (georganiseerd door Platform 31) in Amersfoort op 13 februari 2020. De bijdragen van de participanten aan de discussies die volgden op mijn inleiding hebben bijgedragen aan het verder aanscherpen van dit essay.

COLOFON

Deze publicatie verscheen i.s.m. het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Ontwerp: Meeusontwerpt

Tekstredactie: Heleen Ronden

Beeldredactie: Marian Abels en Allard Warrink

Drukwerk: Scanlaser

Uitgevers: Simon Franke – Trancity,

Pia Pol / Astrid Vorstermans – Valiz

© Edwin Buitelaar

ISBN 978-94-92095-91-6

NUR 758

De pdf is als gratis download beschikbaar via www.trancity.nl. Herplaatsing hiervan op andere websites is niet toegestaan.

In de serie stadsessays verscheen eerder:

- Annemarie Kok: *Binding genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven.*
- Simon Franke / Wouter Veldhuis: *De verkenning van de rechtvaardige stad. Stedenbouw en de economisering van de ruimte*
- Annemarie Kok: *Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur.*
- Arnold Reijndorp: *De Nieuwe Stad. Een gebruiksaanwijzing.*

TRANCITY*VALIZ

Trancity en Valiz zijn samenwerkende uitgeverijen die elkaar vinden in een gemeenschappelijke opvatting over de functie van publicaties. De boeken bieden kritische reflectie, zorgen voor interdisciplinaire inspiratie en leggen het verband tussen culturele disciplines en economische en sociaal-maatschappelijke kwesties. Publicaties over de stad, stedelijke ontwikkeling en het publieke domein zijn de kern van de samenwerking Trancity-Valiz. De stedelijke samenleving wordt niet gevormd vanuit een enkel vakgebied. Ruimtelijke vraagstukken in architectuur en stedenbouw hebben een gelijkwaardige inbreng nodig vanuit een sociale, culturele en economische dynamiek. In wijken en buurten is het initiatief van bewoners en gebruikers minstens zo belangrijk als het beleid van overheden en maatschappelijke organisaties. Dit zijn noties waarmee het fonds Trancity-Valiz wordt samengesteld.

Van wie is de stad? Van iedereen, zou het antwoord idealiter luiden. Maar wát is het waar iedereen aanspraak op zou kunnen of mogen maken? En vooral ook, wáár dan? Wat is rechtvaardig bij de bepaling van wie wat krijgt in de stad en waar? 'De rechtvaardige stad' wordt ten onrechte vaak gezien als een concept dat voor slechts één uitleg vatbaar is. Voortdurend worden verschillende perspectieven nagestreefd die strijdig met elkaar zijn. Vier van die perspectieven – de Welvarende stad, de Egale stad, de Voorzienende stad en de Vrije stad – worden in dit essay uitgewerkt en doorgeredeneerd op hun toepassing in stedelijk beleid. Zicht op meerdere perspectieven biedt ruimte voor discussie en voor beter onderbouwd beleid. Daarmee geeft dit essay handvatten aan beleidsmakers om een moeilijk te grijpen begrip als 'rechtvaardige stad' concreter en bewuster invulling te geven. Ook biedt het houvast voor het maatschappelijke debat en voor het voeren van effectief en legitiem stedelijk beleid.

Edwin Buitelaar is onderzoeker stedelijke ontwikkeling bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en bijzonder hoogleraar binnen het Departement Sociale Geografie en Planologie van de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek gaat zowel over processen van woning-, vastgoed- en gebiedsontwikkeling als over de uitkomsten daarvan, zoals segregatie, ongelijkheid, gentrificatie en betaalbaarheid.

stadsessays

trancity*valiz, over de stad,
stedelijke ontwikkeling en het publiek domein
I.s.m. het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

ISBN 978-94-92095-91-6



9 789492 095916