

Dynamische stadstaat Singapore: voorbeeld van organisatie kracht

In vierkante meters is het slechts een mini-staatje, maar de dynamiek van Singapore (met 5,3 miljoen hardwerkende inwoners) maakt het gemis aan ruimte meer dan goed. De International Federation for Housing and Planning streek er onlangs neer. Naast een inhoudelijk programma met topsprekers was er genoeg tijd om de stad en haar omgeving te bezoeken. Friso de Zeeuw brengt verslag uit.

Singapore verkennen is bepaald geen straf. Het is een stadstaat die blijft boeien door de manier waarop zaken zijn georganiseerd. Het is daarmee wel degelijk ook een inspirerend voorbeeld voor ons vak van gebiedsontwikkeling, hoewel de directe navolgbaarheid niet altijd even groot is. In onze context en met onze vrijgevochtenheid kunnen ontwikkelingen namelijk niet zo worden geëntameerd als in Singapore wel gebeurt – waar toch vooral een ‘yes, we can’-mentaliteit heerst. De manier waarop de stad als strakke organisatie wordt aangestuurd, blijft boeien.

Economische strategie

Uit de voormalige Britse kolonie – een strategisch bruggenhoofd in Zuidoost-Azië – ontstond medio jaren zestig vorige eeuw het onafhankelijke Singapore. Aanvankelijk sloot Singapore, met een oppervlakte van pakweg de Noordoostpolder en bestaande uit 63 grotere en kleinere eilanden, zich aan bij Maleisië. Dit gebeurde na de *landslide* overwinning van de People's Action

Party in 1959. Lang zou de aansluiting bij Maleisië niet duren. Verschillen van inzicht over de economische koers en uiteindelijk hevige rassenrellen tussen Maleisiërs en Chinezen betekenden het einde. Singapore werd uit Maleisië gegoooid en verloor zijn achterland; het nam noodgedwongen de onafhankelijke status als republiek aan, met Lee Kuan Yew als eerste president. Hij zou dat tot 1990 onafgebroken blijven: het type ‘verlicht dictator’. Lee Kuan Yew zag in dat de strategische ligging in economisch opzicht nog steeds grote voordelen kon bieden. De machthebber liet zich onder meer adviseren door de Nederlandse econoom Albert Winsemius. Kansen zien is echter één, ze daadwerkelijk benutten is twee. Twee kernbegrippen spelen hier een rol: stabiliteit en veiligheid. Singapore beschikt nu eenmaal niet over een achterland, dus de economische basis moest op een andere manier gestalte krijgen. Dat is de hub-functie voor Zuidoost-Azië geworden – de haven (top-5 van de wereld) en het vliegveld zijn belangrijke overslag- en overstapstations. Singapore telt talrijke raffinaderijen, chemiekrakers en opslagtanks. Men streeft nu de geleidelijke overschakeling na van de (ruimtevreterende) opslag en doorvoer naar een bewerking van producten (en daarmee het creëren van toegevoegde waarde). Verder is de stadstaat een belangrijk financieel en toeristisch centrum. Het karakter van goedkoop-eiland dat Singapore lang bezat, is inmiddels verdwenen. De ramsj is grotendeels verdwenen; hier zijn alle grote topmerken in de winkels te vinden. De economische groei bedroeg de afgelopen zeven jaar 5,5 procent en de werkloosheid bedraagt circa 2 procent. Voor het bedrijfsleven zijn de perspectieven dus bijzonder gunstig.



Paradox van markt en staat

Minstens even indrukwekkend als de economische opmars – het land is één van de Asian Tigers – is de aanpak van de woningvoorraad geweest. Centraal gestuurd zijn in een halve eeuw tijd alle krotten uit de koloniale tijd opgeruimd en woont iedereen inmiddels fatsoenlijk. Ook dit feit voert terug op de bijzondere manier waarop het land gerund wordt, namelijk als een onderneming. Het is iets wat we nog maar zelden aantreffen: de eenheid van staat en economie. Het lijkt een paradox, aan de ene kant is er sprake van grote staatsinvloed (bijvoorbeeld de genoemde huisvestingsprogramma's die compleet centraal geleid worden), maar tegelijkertijd is het land zeer marktgeoriënteerd en wordt bedrijven weinig in de weg gelegd.

Is er ook een keerzijde? Van spanningen tussen de verschillende bevolkingsgroepen is in ieder geval niets meer te merken. Er is sprake van een vreedig samenleven van de verschillende etnische groepen; een oase van stabiliteit in een onrustige regio. Driekwart van de bevolking van 5,3 miljoen inwoners is Chinees, gevolgd door inwoners van Maleisische (14 procent) en Indiase afkomst (9 procent). Kerken en moskeeën kunnen probleemloos naast elkaar (be)staan. Wie met een westerse bril naar Singapore kijkt, kan hoogstens iets vinden van de aarzelende democratie en matig ontwikkelde oppositie. Na de verkiezingen van 2011 lijkt dit enigszins te verbeteren. De persvrijheid zag men lange tijd als een 'westerse afwijking' en de proportionaliteit van de strafmaat blijft fors – wie in het bezit is van drugs en wordt gepakt, is behoorlijk zuur. Daar staat tegenover dat bevolkingsbreed grote waardering bestaat voor de welvaart die wordt genoten en dat houdt het land ook bij elkaar. Werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden en scholing. Iedereen die wil, blijft binnenboord. Onderwijs en research & development staan hoog aangeschreven. Men trekt topwetenschappers van over de hele wereld aan, die ruim baan en een dito salaris krijgen.

Huisvestingsstrategie

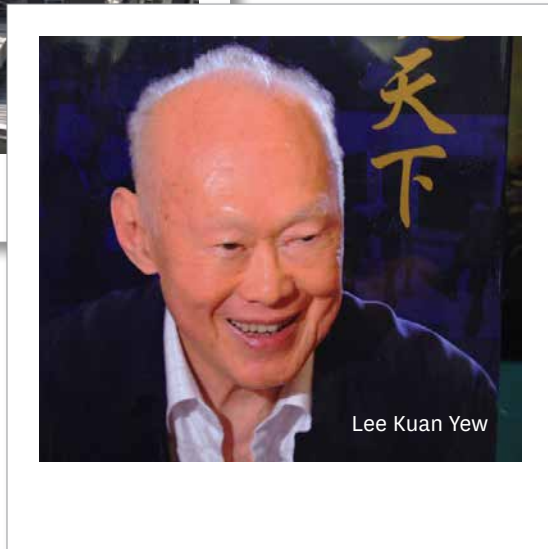
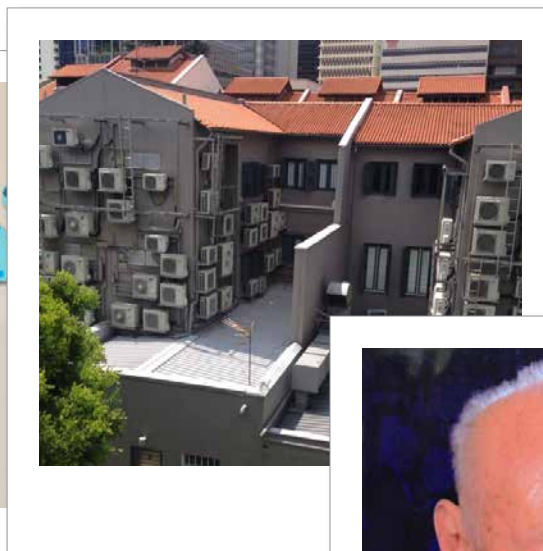
In het genoemde huisvestingsprogramma lag aanvankelijk – net als in de Nederlandse wederopbouw wijken – de nadruk op gestapelde woningbouw. Een deel daarvan is inmiddels toe aan transformatie en herstructurering. Voor ruim 80 procent bestaat de woningvoorraad uit public housing, met als bijzondere toevoeging dat het wel om eigendomswohnungen gaat – in een lease-achtig systeem. De prijsvorming krijgt bijzondere aandacht van de overheid; via de Housing and Development Board (HDB). Eigenaar van de woningen is daarmee feitelijk één groot staatswoningbedrijf. Het klinkt DDR-achtig, maar het kan blijkbaar ook functioneren in wat verder een van de meest 'commerciële' economieën ter wereld is. Het heeft als voordeel dat gentrification en verdringing van lagere inkomensgroepen in mindere mate aan de orde zijn.



De aanvullingen op de bestaande woningvoorraad vinden plaats door enerzijds stevig te verdichten. Projecten als de twin tower DUO, Marina One en South Beach zijn complexe projecten met een veelal gemengd programma. In het plan 'Singapore 2030', dat in 2013 werd gelanceerd, is verder een stevige bouwproductie van 700.000 woningen aangekondigd. De ruimte hiervoor wordt onder meer gevonden door land op de zee te winnen. De komende jaren moet 766 km² worden drooggelegd. Opvallend bij de verstedelijking is dat de aansluiting op hoogwaardig openbaar vervoer vanaf het begin wordt meegenomen.

Eenheid van planning en uitvoering

Wie door de straten van Singapore loopt, merkt dat 'schoon, heel en veilig' hier op een veel hoger niveau wordt gerealiseerd. Het openbaar groen is uitstekend onderhouden en wie afval laat slingeren, wordt 'op straffe van' aangepakt. Het openbaar vervoer is uitstekend georganiseerd en autorijden is duur (door een vorm van rekening rijden en een stevige aanschafprijs). Niettemin baart de ontsluiting van de stad de overheid wel zorgen. Gezien de verdere bevolkingsgroei (naar circa 6,9 miljoen in 2030) is dat niet overdreven.



Het hoge kwaliteitsniveau van de publieke ruimte heeft mede te maken met de eenheid van planning: op strategisch, tactisch en operationeel niveau. In Nederland hebben we van dat principe allang afscheid genomen, maar in Singapore functioneert het nog uitstekend. Waar we in Nederland soms wel de discussie voeren (zoals in het 'Jaar van de Ruimte' en de 'Agenda voor de Stad'), blijft het daar vaak bij. In Singapore wordt dan ook dóórgepak: 'als we dit constateren en dat willen, wat gaan we er dan concreet aan doen?' Centraal staat het ruimtelijk-economisch tienjarenplan (laatste editie van 2012), met een ouderwets blauwdrukarakter. De analyse wordt gevolgd door een ijzeren planmatige aanpak: doel, programma, geld en organisatie worden geregeld. Gebiedsontwikkelingen worden in belangrijke mate van bovenaf aangestuurd, ook programmatisch. Inbreng op gebiedsniveau krijgt in toenemende mate gestalte met de inbreng van 'focusgroepen'. Daarbinnen bestaan voor marktpartijen mogelijkheden om op deelplan- en kavelniveau te participeren in tenders.

Selectieve duurzame ontwikkeling

Tot slot een observatie over duurzaamheid: die krijgt in Singapore een geheel eigen invulling. De energievoorziening lijkt – ook al heeft het land geen eigen grondstoffen en wordt alles geïmporteerd – niet echt een issue. Er wordt simpelweg een nieuwe voorraad olievaten opengetrokken. Wat wél veel aandacht krijgt is groen in en om de stad, maar ook water (op veel plekken aanwezig) en biodiversiteit. Het stelsel van parken is indrukwekkend en het stedelijk groen wordt aantrekkelijk gepresenteerd; het heeft ook in termen van opvoeden en educatie een belangrijke functie. Men maakt veel werk van groene daken en gevels, om stof af te vangen en de hitte in de stad te verminderen.



Praktische lessen

- Het blijkt mogelijk de stadstaat als onderneming te besturen. Singapore brengt dit als enige al decennialang succesvol in praktijk.
- Eenheid van sociaal en economisch beleid: welvaarts-groei en een activerend stelsel van onderwijs en sociale voorzieningen bindt verschillende bevolkingsgroepen.
- Singapore maakt het eminente belang van 'de stad als organisator en facilitator' tastbaar. Een verademing te midden van vage metafysische uiteenzettingen over de stad die bij ons hoogtij vieren.
- Eenheid in planning: strategisch, tactisch en operationeel. Analyse, doelformulering en actie zijn verbonden.
- Greep op betaalbaar en goed wonen door vergaande overheidsbemoeienis. Niet met huren maar een soort koop: dit stimuleert de eigen verantwoordelijkheid.

Van analyse naar actie

Singapore laat ons geen ideale maatschappij zien. Bovendien bestaat de welvaart voor een deel bij de gratie van de instabiliteit en onveiligheid van veel landen in Zuidoost-Azië. Maar van hoe je een stad als organisatie runt, valt veel te leren; voor ons en wellicht nog meer voor al die rap uitdijende steden buiten Europa. Van uitgesponnen metafysische beschouwingen over 'de stad', die bij ons het debat nog wel eens domineren heeft Singapore geen last. De afstand tussen analyse, nadenken, de vraag stellen 'wat gaan we doen?' en het antwoord daarop is verfrissend kort. Een leerpuntje voor het vaderland.

Singapore