

Dit artikel is gepubliceerd door: Gebiedsontwikkeling.nu

Auteurs: Geurt van Randerdaat en Gerard Schuurman

Datum: 25 oktober 2013

New York City in een Post-Sandy tijdperk

Community development als instrument voor de klimaatbestendige stad

De aandacht voor community gedreven oplossingen in de Verenigde Staten staat ver af van de tot op heden vooral technisch –institutionele benadering van klimaatvraagstukken in Nederland. Amerikaans onderzoek toont aan dat juist die zachtere benadering vanuit community organisaties tot betere en meer klimaat bestendige steden leidt.

Lessen uit “New York City in een Post-Sandy tijdperk ”

- Een zachtere benadering van klimaatvraagstukken vanuit community organisaties leidt tot betere en meer klimaat bestendige steden. Hoe meer verschillende soorten community organisaties in een wijk, hoe bestendiger de wijk blijkt te zijn voor tegenslagen zoals superstorm Sandy. Nederland kan met haar technisch–institutionele benadering leren van de samenwerking tussen partijen aan klimaatadaptie in NYC in losse horizontale verbanden, die niet alleen aan kortetermijnambities bijdraagt, maar ook aan sociaaleconomische stijging en empowerment van de bevolking.

Met community organisaties wordt in dit artikel bedoeld op actieve, lokaal- en gebiedsgerichte, integraal opererende non-profit organisaties, bestaand uit mensen met een helder gemeenschappelijk doel. Deze organisaties bestaan deels uit professionals en veelal ook uit vrijwilligers (vaak een mix tussen buurtbewoners en lokale ondernemers). Dit soort community organisaties zijn in de Verenigde Staten gewoonged en door hun diepgewortelde en blijvende karakter niet makkelijk te vergelijken met Nederlandse voorbeelden van maatschappelijke organisaties of tijdelijke belangenorganisaties. Belangrijke vragen voor ons zijn hoe deze organisaties werken, welke impact ze hebben en wat deze zachtere benadering voor de klimaat bestendigheid van onze steden kan betekenen?

New York City en superstorm Sandy

Bijna een jaar geleden, in de nacht van 29 oktober, raakt superstorm Sandy de oostkust van de Verenigde Staten. Daags ervoor heeft New York City zich klaargemaakt voor de klap. In allerijl zijn metrolijnen stilgelegd, public schools gesloten en de belangrijkste tunnels zoals de Brooklyn–Battery Tunnel en de Holland Tunnel afgesloten voor verkeer. Vanaf geen enkel vliegveld konden vliegtuigen stijgen of landen. Zelfs the New York Stock Exchange op Wall Street maakte een van de zeldzame sluitingen in haar historie mee. Een paar dagen later kon de schade opgemaakt worden.

“43 doden...6.500 ziekenhuispatiënten geëvacueerd...ongeveer 90.000 gebouwen in overstroomd gebied...1,1 miljoen NYC kinderen een week niet naar school...bijna 2 miljoen mensen zonder stroom...11 miljoen forensen dagelijks geraakt...19 miljard dollar schade..” (City of New York, 11 juni 2013).

In december 2012, iets meer dan een maand na de catastrofe kondigt burgemeester Bloomberg een roadmap aan voor de ontwikkeling van een waarlijk duurzaam 21e eeuwse New York. Zes maanden later, op 11 juni 2013 verschijnt het rapport van de Bloomberg Administration PLANYC: *A Stronger, More Resilient New York*. Een plan voor een breed scala aan maatregelen om de stad meer bestendig te maken tegen nieuwe stormen, zeespiegel stijging en hitte golven. Alles bij elkaar voor meer dan 20 miljard dollar aan plannen.

Opvallend aan dit rapport is dat naast de forse en ambitieuze plannen voor grootschalige stormbrekers, artificiële duinstroken, dammen en multifunctionele dijken, zoals die van Battery Park er reeds een is, er veel aandacht uit gaat naar het (weder)opbouwen van community organisaties.



Terwijl Sandy nagenoeg op de gehele stad New York een verwoestend effect had, is een vijftal wijken van de stad die direct aan de kust liggen bijzonder hard geraakt. Red Hook, een deel van de wijk Brooklyn is een van die gebieden. In de vele nieuwsberichten dagen en weken na de storm wordt de rol van community organisaties geprezen (www.pps.org, 30 okt 2012). De overheid, de politie, de brandweer, ziekenhuizen en zorginstellingen waren, vanwege de omvang en impact van de ramp, niet in staat iedereen tijdig te helpen. Community organisaties en hun sterke sociale netwerken vervulden een wezenlijke rol en vingen een groot gedeelte hiervan op (City of New York, 11 juni 2013).

Red Hook, Brooklyn 4 maanden na Sandy

Op vrijdagochtend 29 februari 2013 precies vier maanden nadat superstorm Sandy huisgehouden heeft in New York, opent de Fairway supermarkt in Red Hook voor het eerst na de storm haar deuren.

's ochtends om 7 uur die dag staan de bewoners van de wijk Red Hook al te dringen voor de hekken. Achter de hekken bereiden medewerkers van Fairway hun marktkraampjes secuur voor. Vandaag geeft Fairway gratis groente, fruit en andere spullen weg aan de bewoners en ondernemers van Red Hook. Het is feest.

Red Hook is een gebied dat zich kenmerkt door een bijzondere mix van bedrijvigheid en wonen, een mix die in Nederland moeilijk voor te stellen is op dit soort plekken. Het gaat verder dan bedrijfswoningen op een industrieterrein. Tussen de kleine broodfabriekjes, kleinschalige maritieme maakindustrie en winkeltjes van allerlei soort, staan woningen, vrijstaand en soms wat rijtjes, kris kras gedrapeerd tussen de bedrijven. Het geeft het gebied een bijzondere sfeer. Het is duidelijk te zien dat Sandy nog steeds haar sporen nalaat, sommige bedrijfjes zijn nog gesloten, velen zijn aan het verbouwen, hier en daar worden nieuwe vloeren gelegd en puin vervangen. Een vreemde blik geven de sporen van provisorische pogingen water buiten te

houden, zoals purschuim langs raamkozijnen en deuren en stapeltjes gebruikte zandzakken netjes naast de deur. Red Hook is groot. Het gemengde bedrijfsterrein, de kern van Red Hook is ongeveer 250 hectare groot, wandelen van en naar het dichtstbijzijnde metrostation duurt ongeveer een half uur. Naarmate je verder naar het oosten komt, dichterbij de metro, wordt het meer een woongebied zoals je dat in Brooklyn meer ziet.

Fairway supermarkt

Om half tien op de ochtend van de heropening van Fairway supermarkt zal Burgemeester Bloomberg, in aanwezigheid van Senator van New York Chuck Schumer en niet te vergeten Miss America Mallory Hagan, een lokale heldin, de opening verrichten en een toespraak houden. Wij spreken die dag uitgebreid met de president van de supermarkt, William Sanford. Hij vertelt ons hoe Fairway er aan toe was eind oktober. Het water stond anderhalve meter hoog in de supermarkt, het gehele interieur was stuk, delen van de constructie aangetast en uiteraard het overgrote deel van de waar kon worden weggegooid. Totale schade 20 miljoen dollar. Maar gelukkig is Fairway goed verzekerd en betaalt de maatschappij ook daadwerkelijk uit. De eerste 10 miljoen is direct na Sandy beschikbaar gekomen.



De supermarktpresident vertelt met trots dat er in deze grote supermarkt maar liefst 350 mensen werken, het merendeel komt uit de directe omgeving. Fairway trekt op deze plek een miljoen bezoekers per jaar en is de kurk waarop de economie in Red Hook draait. Zowel als grote werkgever, als in de rol van trekker van grote getalen klanten naar de buurt, publiek dat cruciaal is voor de levensvatbaarheid van vele andere bedrijfjes in de buurt. Tijdens ons gesprek sluiten twee ondernemers uit de buurt aan. Ze zijn eigenaar van restaurant Red Hook Lobster Pound. Ze schudden stevig de hand van de supermarktbaas en danken hem voor de opening. 'Eindelijk', zeggen ze, eindelijk weer klanten bij Fairway, dat betekent ook hernieuwd leven voor de rest van de vele kleinschalige bedrijfjes in dit deel van Brooklyn.

De rol van Fairway voor de totale community van Red Hook wordt in de verschillende speeches van Bloomberg et al duidelijk. Fairway heeft na Sandy een half jaar niet kunnen functioneren, maar niemand van de medewerkers is ontslagen, iedereen is tijdelijk in andere filialen aan het werk gezet, soms zelfs helemaal op Manhattan, waar men net een nieuwe winkel heeft geopend. Fairway heeft een fonds opgezet daarin zelf een fors bedrag gestort en dit wordt aangevuld met een percentage van de verkoop van de eerste weken na de opening. Dit fonds kan worden aangesproken door lokale ondernemers ter financiering van hun verliezen en verbouwkosten ontstaan door Sandy. In de New York Times van 19 maart vertelt de eigenaar van Lobster Pound dat in de twee weken die volgen na de opening de bezoekersaantallen van zijn zaak al significant hoger liggen, een faillissement blijft hem voorlopig bespaard.

Veel kleinere ondernemers in de omgeving hebben geen verzekering, zo weet Sanford te vertellen. Hij gelooft dat dit in de toekomst helaas nog vaak het geval zal zijn aangezien bedrijven dergelijke aanzienlijke kosten niet kunnen dragen of er geen verzekeraar te vinden is voor deze risicovolle locatie. Vele blijven afhankelijk van overheidsteun zoals het federale FEMA (Federal Emergency Management Agency) fonds.

Daarnaast is de directe, lokale hulp onontbeerlijk. Sanford is zeer positief over de inzet van de gehele gemeenschap bij de herstelwerkzaamheden na Sandy. Bewoners hielpen hard getroffen bureaus bij het schoonmaken en ook van buiten Red Hook stroomden groepen vrijwilligers toe. De eerste ingrepen om een volgende superstorm te kunnen doorstaan worden ook door Fairway zelf genomen. Er is geïnvesteerd in een flexibele waterkering, een soort kliksysteem, dat tenminste 1 meter water weet tegen te houden. Ook heeft Fairway een nieuw calamiteitenplan gemaakt met evacuatiestrategieën en beschermingsmaatregelen voor de verkoopwaar. Sanford vertelt dat met de ingenieurs van hun verzekeraar en zelf ingeschakelde adviseurs wordt gewerkt aan een plan dat gereed moet zijn voor het volgende orkaanseizoen.

Bloomberg spreekt over de Red Hook community als een voorbeeld voor de stad en belooft dat een deel van de binnengehaalde federale resiliency gelden zullen worden besteed aan de klimaatbestendigheid van Red Hook en de wederopbouw van business en de community.

Community organisaties succesfactor in klimaatbestendigheid

De rol die supermarkt Fairway speelde voor de snelle recuperatie van Red Hook na de superstorm lijkt gelijk aan die van de Rockaway Beach Surf Club. De Surf Club bleek in de zwaar door Sandy getroffen wijk op het schiereiland Rockaway in Queens, de centrale organisatie voor de korte termijn stroomvoorziening in de wijk, gas om te koken, voedseldistributie, eerste hulp zorg en traumaopvang (Klinenberg, januari 2013).

Robert J. Sampson, professor of social sciences aan Harvard University, doet al jaren onderzoek naar de effecten van sterke community netwerken op het sociaal en economisch welbevinden van wijken. Hij noemt de grote positieve impact die sterke sociale community organisaties hebben op de weerbaarheid van wijken het 'enduring neighbourhood effect'. Hij toont in zijn boek 'Great American City: Chicago and the enduring neighbourhood effect' (University of Chicago Press, 2012) aan dat community development baat heeft voor de sociaaleconomische stijging in wijken. Ook concludeert hij, en voor het onderwerp van klimaatadaptatie nog interessanter, dat juist in periodes na rampen dit effect significant is. Hoe meer verschillende soorten community organisaties in een wijk, hoe bestendiger de wijk blijkt te zijn voor tegenslagen zoals superstorm Sandy. Het onderzoek lijkt zelfs te kunnen voorspellen welke kwetsbare wijken in tijden van economische crisis het minst last hebben van leegstand van woningen, prijsdalingen en executieverkopen. Onderzoek van Sampson naar de grote hittegolf van 1995 die Chicago trof geeft overtuigend inzicht. Wijken in vergelijkbare sociaaleconomische achterstandssituatie bleken fors verschillende aantal doden te kennen na deze ramp. Een wijk als Auburn Gresham doorstond de ramp beter en herstelde veel sneller na afloop dan vergelijkbare wijken als bijvoorbeeld Englewood (Klinenberg, januari 2013). Sampson is duidelijk: ontwikkeling van community organisaties is een kritische succesfactor voor klimaatadaptatiestrategieën in steden (Sampson, 17 mei 2013).



De klimaatadaptieve Nederlandse stad

Volgend jaar met Prinsjesdag zal onze nationale Deltacommissaris Wim Kuijken een vijftal Deltabeslissingen voorleggen aan de minister. Een ervan heeft het thema Ruimtelijke Adaptatie, maar het merendeel van het debat in Nederland over klimaatvraagstukken heeft een sterk technisch karakter, gericht op tegenhouden van water en voorkomen van overstromingen: watersystemen, waterpeilen, ruimte voor rivieren, dijkhoogtes, enzovoort.

Ook de stad Rotterdam, voorloper in Nederland met haar programma [Rotterdam Climate Proof](#) zoekt het vooral in de techniek met thema's over drijvend bouwen, slimme watersystemen en bereikbaarheid scenario's (Gemeente Rotterdam, Adaptatieprogramma 2010).

Klimaatadaptatie heeft natuurlijk nadrukkelijk een fysieke kant. Gebouwen en openbare ruimte voorzien van slimme oplossingen om rivierwater te bergen, regenwater tijdelijk op te vangen en af te voeren en hitte buiten te houden zijn wezenlijke onderdelen van een coherente strategie. In de Verenigde Staten vliegt men dolgraag onze kennis en kunde op deze onderwerpen in. Maar onze aanpak gaat te eenzijdig naar het fysieke en mist voorsnog de wezenlijke rol van de opbouw en inzet van community organisaties voor klimaatadaptieve stedelijke strategieën.

Bekend is dat cultureel-cognitieve instituties een belangrijke rol spelen in de relativiteit van een vertaling van de buitenlandse praktijk naar de Nederlandse (Powell, 2007). Dat betreft met name de verschillen in opvatting over de verzorgingsstaat, de publieke en private rol daarin, het belang van liefdadigheid en vrijwilligerswerk in de Verenigde Staten en het feit dat Amerikaanse kinderen al op de lagere school vergaande uitleg krijgen over het opzetten van community organisaties. Waar wij al duizend jaar geleden gestart zijn met samenwerking tussen belanghebbenden op verschillende schaalniveaus, dat geleid heeft tot een wijdverspreid samenhangend systeem van dijken en inmiddels sterk geïstitutionaliseerde verbanden tussen overheid, waterschappen en burgers, is in de Verenigde Staten de overheid op meer afstand. Daar houdt men meer rekening met zware (natuur)rampen en rekent men op filantropie bij het oplossen ervan (Ovink, 27 juni 2013).

In Rooilijn nr 4, een themanummer over Klimaatadaptatie (Rooilijn JG. 46/nr4/2013) komt onze culturele en institutionele preoccupatie duidelijk boven drijven. Hier schrijven Van Laarhoven en Van Buuren over de stelling dat lokale uitvoering van klimaatadaptatie innovatieve samenwerkingsverbanden noodzaakt. De gedachtenlijn van beiden is er een van technocratisch-formele instituties, met pleidooien voor het aanstellen van professionele procesmanagers, verdelingssystemen van kosten en baten, publiekrechtelijke en privaatrechtelijke hulpconstructies en verdergaande arrangementen. Deze denklijnen staan vrijwel rechtlijnig tegenover wat in Red Hook en Rockaway de succesfactoren bleken te zijn. Er is daar geen formele projectorganisatie in Red Hook, geen projecteigenaar of aangestelde procesmanager. Er is een

netwerk van verschillende partijen: ondernemers, bewonersorganisaties, investeerders, de lokale overheid, professionals die in het gebied wonen, enzovoort. Zij werken samen in losse horizontale verbanden, tijdelijk, zonder direct een integraal ontwikkelingsperspectief voor de wijk te hebben. Het lijken kortetermijnambities: de voeten de volgende keer droog houden, maar er is ook een gezamenlijk langetermijndoel voelbaar: de sociaaleconomische stijging van Red Hook en de empowerment van haar bevolking.

Kopiëren kan niet en kopiëren hoeft niet, maar het kan een spiegel zijn voor onze eigen ingesleten manier van denken en werken, die de neiging heeft steeds nieuwe technocratisch-formele instituties in het leven te roepen.

Geurt van Randeraat is directeur van de Master City Developer opleiding en tevens directeur van adviesbureau SITE Urban Development, en daarnaast voorzitter van de coalitie Bouw en Ontwikkeling, Klimaatbestendige Stad, onderdeel van de Deltacommissie, deelprogramma Nieuwbouw en Herstructurering.

Gerard Schuurman neemt als MBA-kandidaat deel aan het "Sloan Fellows Program in Innovation and Global Leadership" aan MIT Sloan School of Management en is alumnus van de Master City Developer opleiding.

Bronnen

1. City of New York: [PLANYC A stronger, more resilient New York](#), 11 juni 2013;
2. Daamen, Tom. Dr. Ir.: [De kansen van community benefit agreements](#), Gebiedsontwikkeling.nu, 5 juni 2013.
3. Gemeente Rotterdam: [Rotterdam Climate Proof](#), Adaptatieprogramma, Rotterdam 2010;
4. Klinenberg, Eric: [Adaptation, How can cities be climate-proofed](#), in *The New Yorker*, 5 januari 2013;
5. Ovink, H.: [Werken aan een Amerikaans Deltaplan](#), in *Ruimtevolk*, 27 juni 2013.
6. Powell, Walter W.: [The New Institutionalism](#), Sage Publishers, 2007.
7. Rooilijn, jaargang 46/nr4, Themanummer Klimaatadaptatie, Universiteit van Amsterdam, 2013.
8. Sampson, Robert J.: 'Great American City: Chicago and the enduring neighbourhood effect', University of Chicago Press, 2012;
9. Sampson, Robert J.: [When disaster strikes, it's survival of the sociable](#), in *New Scientist*, 17 mei 2013;
10. [www.pps.org: Community Resilience, Post-Sandy: Share Your Stories](#), 30 oktober 2012.