

De toekomst van het

AUTEUR RIES VAN DER WOUDE FOTOGRAFIE TINEKE LUPI & ANNEMARIJNE BAX

Angst voor stagnatie en het ontstaan van getto's leidde dertien jaar geleden in Nederland tot het grotestedenbeleid. Nu overheerst het wenkend perspectief van de 'creatieve stad'. Heeft het grotestedenbeleid zin gehad, en heeft het toekomst?

Bij een kritische beschouwing van het Nederlandse grotestedenbeleid is het goed om te beseffen dat bemoeienis van de rijksoverheid met steden niet vanzelfsprekend is. Internationaal zijn de landen met een expliciet grotestedenbeleid in de minderheid, en vooral historisch gezien is het eerder uitzondering dan regel. Eeuwenlang werd de stadspolitiek uitsluitend gevoerd door de steden zelf, door stadsbesturen, burgers en ondernemers. In de negentiende eeuw en in de eerste helft van de twintigste eeuw beïnvloedde de nationale overheid het lot van de steden op twee indirecte manieren: door regelgeving en door de aanleg van infrastructuur. Zo was het in de eerste helft van de twintigste eeuw de Woningwet van 1901 die de stadsontwikkeling ging reguleren en na de wetswijziging van 1921 de bakermat van de ruimtelijke ordening werd. Maar het was vooral de aanleg van infrastructuur waarmee de rijksoverheid de economische mogelijkheden van steden beïnvloedde: rivierverbeteringen, kanalen, spoorwegen, wegen, telegraaf en telefoon. Pas na de Tweede Wereldoorlog kreeg de rijksoverheid via de ruimtelijke ordening een directere rol in de stedelijke ontwikkeling, terwijl ook de indirecte invloed via de volkshuisvesting en het voorzieningenbeleid groeide. Aanvankelijk was het vooral de angst voor de gevolgen van de bevolkingsgroei en voor het volbouwen van het westen van Nederland die de stedelijke agenda van de ruimtelijke ordening bepaalden. Ze leidden tot het groeikernenbeleid waarmee vanaf de jaren zeventig de demografische stroom uit de stad werd gekanaliseerd. In de periode daarna nam de zorg om de grote steden zelf toe, om hun afnemende economische rol en hun toenemende sociale problemen.

Grotestedenbeleid heeft de verhouding tussen de verzorgingsstaat en de stad veranderd.

De verliesrekening van de stad

Twee grote trends zijn bepalend geweest voor het lot van de steden in de Westerse wereld in de tweede helft van de twintigste eeuw: deïndustrialisatie van stedelijke economieën en suburbanisatie. Met name in de jaren zeventig en tachtig werden negatieve gevolgen van die trends zichtbaar. De grote steden verloren banen en welvarende bewoners en kampten dientengevolge met hoge werkloosheid, een relatief slechte woningvoorraad en veel leefbaarheidsproblemen. In de jaren tachtig was de Amerikaanse stad het angstbeeld: men vreesde teloorgang van de stedelijke welvaart, het ontstaan van getto's en het verdwijnen van de traditionele stad in een eindeloze 'sprawl' zoals in Los Angeles. Op economisch gebied kwam daar nog eens bij dat de economische binnengrenzen in de Europese Unie in 1992 zouden verdwijnen, waardoor de onderlinge wedijver tussen Europese steden zou groeien. In alle doemscenario's leken de grote steden de verliezers.

Uit angst voor een verder olopemde verliesrekening van de steden ontstonden in de jaren zeventig en tachtig de eerste initiatieven in het nationale beleid, die direct op de positie van de steden zelf waren gericht. In de ruimtelijke ordening ging het om bundeling en verdichting van de stedelijke gebieden om zo de economische positie te versterken. Stadsvernieuwing richtte zich op de fysieke verbetering van de woningvoorraad, en op sociaal terrein kwam er achtereenvolgens het probleemcumulatiegebiedenbeleid en de sociale vernieuwing. In 1994 werd besloten tot een krachtiger aanpak in de vorm van een grotestedenbeleid voor een beperkt aantal steden. Dat was een belangrijke politieke keuze, die misschien minder vanzelfsprekend is dan ze nu na een aantal jaren lijkt.

Grotestedenbeleid werd toegepast op een beperkt aantal steden: negentien bij de start in 1995 en uiteindelijk, na lobbywerk van aanvankelijk uitgesloten gemeenten, eenendertig. Zo werd een beleidsregime gevormd met een exclusieve ruimtelijke toepassing, een selectie van steden. Het beleid werd daarmee in wezen gebiedsgericht: een principe dat eerder was toegepast in het regionale beleid voor Noord-Nederland en de mijnstreek. Tegelijkertijd werd een tweede keuze gemaakt.

De stad werd bestuurlijk gedefinieerd in plaats van ruimtelijk. Deze twee keuzen leidden tot een zwaar opgetuigd beleid. Niet alleen omdat allerlei afspraken tussen de rijksoverheid en de afzonderlijke steden in convenanten werden vastgelegd, maar vooral omdat in het streven naar een 'integraal' gebiedsgericht beleid verschillende beleidssectoren op elkaar moesten worden afgestemd. Dat leidde tot extra bureaucratische activiteiten, die de snelheid van uitvoering

grotestedenbeleid



niet bepaald hebben bevorderd.

De inhoud van het stedelijke beleid was bovendien in de naoorlogse periode sluipenderwijs onderdeel geworden van de nationale verzorgingsstaat. Dat betekende politieke centralisatie. Met subsidiestromen werd de stadspolitiek vastgeklonken aan het nationale beleidsapparaat, met name in de volkshuisvesting. Daarom richtten stadsbesturen zich tot in de jaren negentig op de sociale woningbouw, alsof de stadsbevolking nog steeds voor driekwart uit arbeiders bestond. Ook de maatregelen bij de start van het grotestedenbeleid pasten in het kader van de verzorgingsstaat. Er kwam sociaal wijkbeleid, en er werd gesubsidieerde arbeid uitgevonden. Grotestedenbeleid was grosso modo achterstandsbeleid. Maar tegelijkertijd vielen ook vele stedelijke ontwikkelingen buiten het paradigma van de verzorgingsstaat, zoals de economische regeneratie van de stad en de uitstroom van hogere en middeninkomens uit de stad. Die kwamen pas later in het vizier.

Nieuwe economie en krachtige stad

Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig en vooral in de jaren negentig is er sprake van herstel van de economie van de grote steden in de Verenigde Staten en Europa. Sommige stedelijke economieën groeiden snel vanwege de sterke toename van de dienstverlening in de tweede helft van de jaren negentig. Dat was zeker in de Noordvleugel van de Randstad het geval. Deze opleving was tien jaar daarvoor niet voorzien en trok daarom veel aandacht. Er kwam een internationaal beleidsdiscours op gang waarin concepten als cultuurstad, 'global city', 'brainport' en creatieve stad het nieuwe geloof in de stad weergaven.

Toen de stedelijke economieën begonnen te groeien en ook het aanbod van woningen in het bovenste deel van de woningmarkt in de steden weer wat begon toe te nemen, werd de stad tevens een aantrekkelijker vestigingsplaats voor grotere groepen hoogopgeleiden. Met termen als 'yuppen' en 'creatieve klasse' werden deze nieuwe stadsbewoners aangeduid. Verlaten stedelijke havengebieden en industrieterreinen werden getransformeerd tot nieuwe stedelijke woonmilieus, en in sommige oudere buurten stegen de huizenprijzen door gentrificatie.

Met het economische herstel van de steden ontstond er echter ook een ander speelveld voor de stedelijke economie. De condities van het stedelijk beleid veranderden. Het 'concurrerend vermogen' van de stad als vestigingsplaats werd plotseling van belang. Door de snelle globalisering werden steden directe concurrenten van elkaar. Ze streden om de vestiging van hoofdkantoren van bedrijven, om de positie van havens en luchthavens, om internationale instellingen, kennisinstituten en laboratoria. In Europa werd dat proces nog eens versneld door het wegvallen van de economische binnengrenzen in 1992. In Nederland werd bovendien de gesubsidieerde volkshuisvesting afgebroken, die de verbinding was tussen de verzorgingsstaat en de stad. Steden konden niet meer rekenen op een automatische bouwstroom en moesten via de markt van koopwoningen midden- en hogere inkomens gaan werven. Ze stonden daarin niet alleen tegenover elkaar, maar ook tegenover suburbane gemeenten. Want ondanks de hernieuwde belangstelling voor wonen in de stad ging de suburbanisatie gewoon door.

Het aantrekken van bedrijven, bewoners en bezoekers, daar gaat het om in het hedendaagse stedelijk beleid. Opeenvolgende hypes van 'brainports', kennisclusters, creatieve stad, 'funshoppen', topsport en culturele festivals moeten in het licht van deze nieuwe stedenstrijd worden gezien. Stadsbesturen voelen de urgentie van deze stadspolitiek om twee redenen. Ten eerste gaat de globalisering door terwijl de terugvalmogelijkheid op de verzorgingsstaat is afgesneden. Ten tweede strijden veel steden om een beperkt aantal opties, die voortkomen uit de nieuwe economie. Maar tegelijkertijd ervaren veel steden de nieuwe stedelijke conditie als een soort situatiedwang: of je profileert je als vestigingsplaats op de markt van bedrijfs- en woonlocaties, of je mist de boot.

De invulling van het nationale grotestedenbeleid bewoog als het ware mee met deze nieuwe stedelijke conditie. Eind jaren negentig werd het grotestedenbeleid verdeeld in een economische, een

fysieke en een sociale pijler. De fysieke pijler bestond vooral uit de stedelijke herstructurering, die voortkwam uit de Nota Stedelijke vernieuwing van 1997. Richtte het beleid zich in de eerste periode vooral op sociale maatregelen, nu werden de economische en de fysieke pijler snel belangrijker. In het beleid werd een verbinding verondersteld tussen de economische en fysieke doelstellingen en de sociale problemen. Bij gebrek aan een elegantere benaming is die de theorie van de trekkende schoorsteen genoemd: als je aan de bovenkant van de arbeidsmarkt en de woningmarkt maar voldoende verandert, dan profiteert de 'onderkant' vanzelf mee. De gedachte was dat door het bevorderen van economische groei de welvaart van de steden zou toenemen, en dat uiteindelijk ook de werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid zouden verminderen door de toename van het aantal banen. Op de woningmarkt werd verondersteld dat het bouwen voor hogere en middeninkomens niet alleen zou leiden tot een grotere welvaart in de stadswijken, maar ook tot meer 'sociale menging' en uiteindelijk tot een grotere sociale cohesie.

De veronderstelde samenhang tussen economische voorspoed en welvaarts-groei enerzijds en de vermindering van sociale problemen en verbetering van leefbaarheid anderzijds vormde in feite de basisveronderstelling van de metafoor van 'de krachtige stad', het motto van het huidige grotestedenbeleid. Die metafoor is dus bepaald niet uitsluitend gericht op het marktdenken, maar eerder op het leggen van een relatie tussen economie en woningmarkt en het oplossen van sociale problemen in de stad.

Knelpunten in het huidige beleid

De omslag in het nationale grotestedenbeleid volgt op het eerste gezicht keurig de logica van de nieuwe stedelijke conditie, en ook de bijbehorende theorie van de trekkende schoorsteen lijkt plausibel. Maar toch wringt er het een en ander.

Ten eerste is in het nieuwe stedelijk beleid het belang van het concurrerend vermogen van steden toegenomen. Je zou verwachten dat daardoor de diversiteit aan beleids-opties van de steden zou toenemen, in elk geval vergeleken met het relatief uniforme karakter van het stedelijk beleid ten tijde van de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat. Toch is dat niet zo. In hun beleids-opties lijken de grote steden erg op elkaar. Dat komt niet alleen door het knellende kader van het nationale grotestedenbeleid en de verzorgingsstaat, want ook op onderwerpen die strikt genomen niet binnen het grotestedenbeleid vallen, is de uniformiteit van de stedelijke reacties groot. Dat is te zien aan de gretigheid waarmee nieuwe concepten worden geabsorbeerd, zoals economische clusters, 'brainports' of creatieve stad. Vrijwel elke stad omarmt zo'n nieuw concept. De creatieve stad van Richard Florida is bijvoorbeeld niet alleen geadopteerd door Amsterdam (wat voor de hand lag), maar ook door de kleine Gelderse stad Doetinchem (wat minder voor de hand ligt).

Het aantal alternatieven voor stedelijke ontwikkeling is kennelijk te gering om tot differentiatie te leiden. En dat leidt tot een stedenstrijd met winnaars en verliezers. Want binnen de beperkte Nederlandse ruimte met veel steden kan niet iedere stad een creatief centrum of 'brainport' zijn. Hier speelt een variant van de padafhankelijkheid een rol: wie al sterk is op een bepaald terrein heeft de beste kansen, maar beïnvloedt daarmee tegelijkertijd de kansen van andere steden. Zie Amsterdam en Rotterdam: als Amsterdam zich profileert als hoofdstad van de creatieve sector, is dat niet tegelijkertijd voor Rotterdam weggelegd. Rotterdam staat dan voor de lastige taak om of te zoeken naar complementaire specialisaties, waardoor kan worden meege profiteerd van de groei van de Amsterdamse re-



gio, of te kiezen voor specialisaties die daar geheel onafhankelijk van zijn. De oplossing van dit knelpunt is overigens afhankelijk van het internationale economische speelveld en niet van het nationale grotestedenbeleid.

Het tweede grote knelpunt in de huidige stedelijke agenda, en dus in het concept krachtige stad, is de veronderstelde samenhang tussen economische groei en de vermindering van sociale problemen, oftewel de eerder genoemde theorie van de trekkende schoorsteen. Die blijkt maar ten dele op te gaan. Er is wel een samenhang tussen de economische groei en de afname van werkloosheid in de steden, maar het verband met bijstandsafhankelijkheid is al veel minder groot. En met problemen als schooluitval, segregatie, integratie en onveiligheid lijkt al helemaal geen relatie te bestaan. Iets dergelijks geldt ook voor de woningmarkt. Door het bouwen van meer koopwoningen neemt weliswaar de welvaart van buurten toe, maar de

hooggespannen verwachtingen over sociale menging en grotere sociale cohesie worden niet ingelost. Het streven naar integraal beleid is zijn doel voorbijgeschoten: er werden verbanden verondersteld die er niet zijn.

Toekomstig beleid (of niet?)

Inmiddels is in het regeerakkoord Balkenende IV besloten tot voortzetting van het grotestedenbeleid na 2009, na een evaluatie van het huidige beleid. Bovendien heeft de nieuwe minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Ellen Vogelaar, een selectie gemaakt van veertig wijken die de komende jaren van probleemwijken in prachtwijken moeten veranderen. Daarom tot slot enkele conclusies over de toekomst van het grotestedenbeleid.

Ten eerste kan bij voortzetting van het beleid de effectiviteit toenemen door grotere selectiviteit in de keuze van deelnemende steden of wijken. Geconcentreerde inzet is beter dan verwaterd beleid. Je kunt twisten over de selectiecriteria in de nieuwe wijkaanpak van dit kabinet, maar de beperking van het aantal wijken is een goed uitgangspunt. Het gevaar is dat door politiek lobbywerk van buitengesloten gemeenten en hantering van het aloude mechanisme van de verdelende rechtvaardigheid de beleidsinzet opnieuw zo verdund zal worden dat de effectiviteit afneemt.

Ten tweede geldt hetzelfde voor selectiviteit in de doelstellingen. Niet alles hangt met alles samen. Het streven naar integraal beleid is op zijn grenzen gestuit en contraproductief geworden. Die lering trekken we uit de mislukte poging om met een integraal beleid alle sociale problemen op te lossen. Differentieer, en bepaal per stad of gebied enkele prioriteiten. De economie van de Noordvleugel redt zichzelf wel en vereist vooral aandacht voor infrastructuur, maar in Rotterdam is méér nodig. Bovendien moet men zich 'onderweg' niet te veel laten leiden door modes en hypes.

Ten derde zou meer ruimte voor het zelfgenererend vermogen van steden en burgers heilzaam zijn. Het lijkt nu alsof geen enkel stedelijk probleem nog zonder beleid kan worden opgelost. Dat is een evident onjuist en contraproductief uitgangspunt. Maar er moet wel meer ruimte komen voor zelfgenererende mechanismen, zoals gentrificatie – een verschijnsel dat in Nederland zo weinig spontaan voorkomt dat we er eigenlijk niet eens een goed Nederlands woord voor hebben. Daarnaast is veel zelfgenererend vermogen van burgers weggesaneerd door professionalisering, bijvoorbeeld in het onderwijs. Het terugbrengen van het zelfgenererend vermogen is een voorwaarde om de Nederlandse stad te laten overleven in een globaliserende wereld.

Ten vierde valt het te betreuren dat de optie om te stoppen met het huidige grotestedenbeleid in het nieuwe regeerakkoord uit beeld is verdwenen. Dat heeft waarschijnlijk een politiek-symbolische reden. Stoppen zou immers suggereren dat er geen politieke interesse meer bestaat voor de grotestadsproblematiek. Op zich is dat begrijpelijk, maar uit het oogpunt van effectiviteit was het verstandig geweest die optie toch open te houden. Het is immers niet ondenkbaar dat een combinatie van het aloude nationale infrastructuurbeleid gericht op de stedelijke economische groei en een generiek sociale voorzieningenbeleid (onderwijs, zorg, politie et cetera) veel effectiever is dan het huidige grotestedenbeleid. De rest kan dan aan de stedelijke gemeenschap worden overgelaten, zoals eeuwenlang is gebeurd.

Ries van der Wouden (wouden@rpb.nl) is sectordirecteur bij het Ruimtelijk Planbureau in Den Haag. Hij heeft diverse onderzoeken uitgevoerd naar stedelijke ontwikkeling en meerdere malen over dit onderwerp gepubliceerd.

Literatuurselectie

- Berg, L. van den, E. Braun & J. van der Meer (2004) National urban policies in the European Union. Rotterdam: Euricur.
- Centraal Planbureau (2000) Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Marlet, G. & C. van Woerkens (red) (2006) De effectiviteit van grotestedenbeleid. Utrecht: Stichting Atlas voor Gemeenten.
- Verwest, F. & R. van der Wouden (2006) De stad in het rijksbeleid. In: Nimwegen, N. van & I. Esveldt (red) Grote steden in demografisch perspectief. Den Haag: NIDI.
- Woud, A. van der (2006) Een nieuwe wereld. Amsterdam: Bert Bakker.
- Wouden, R. van der & E. de Bruijne (2001) De stad in de omtrek. Problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wouden, R. van der, B. Hamers & F. Verwest (2006) Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.