

# Stappenplan voor een stedelijke renaissance

Brits stedenbeleid ziet concurrentie tussen steden over het hoofd

Foto: Sanna Kemp



De Britse Labourregering heeft een ambitieus plan gepresenteerd om de verwaarloosde Britse steden uit het slop trekken. Als het aan vice-premier John Prescott ligt, komt er een 'stedelijke renaissance'. Maar de plannen van de regering-Blair zitten nog vol contradicties en zwakheden en schenken geen aandacht aan de diepgaande invloed van de interstedelijke concurrentie op de problemen in Britse steden.

**MARTIN JONES**

In november 2000 presenteerde de Britse Labourregering voor het eerst in 25 jaar een stedelijk witboek ('white book'), een fundamentele beleidsanalyse van en -visie op de stad. In het voorwoord van 'Our Towns and Cities: the Future' schrijft vice-premier John Prescott de bedoelingen van zijn regering neer:

*"Britain has some of the best towns and cities in the world ... But in the twenty years since the last Urban White Paper, many of our towns and cities have suffered from neglect, poor management, inadequate public services, lack of investment and a culture of short-termism. Previous governments failed to stem urban decline because they only addressed part of the problem, and ignored the underlying causes ... In contrast to the past, we are adopting long-term policies which address economic, social and environmental need together ... Our aim is to make urban living a positive experience for the many, not the few; to bring all areas up to the standard of the best; and to deliver a lasting urban renaissance."*

Door zich op de stad te richten als de plek om te werken, rusten en recreëren, hoopt de regering met het witboek twee fundamentele problemen van de Britse post-fordistische steden aan te pakken. Ten eerste wil men een 'stedelijke renaissance' op gang brengen door middel van betere openbare dienstverlening, integraal stedelijk beleid en kwalitatieve huisvesting. Volgens de regering-Blair werden deze elementen verwaarloosd door voorgaande regeringen die met hun korte-termijnvisie niet tot het hart van de problematiek doordrongen. Ten tweede is de Britse regering zich ervan bewust dat de druk op suburbane en landelijke regio's door bevolkings- en kapitaalvlucht vanuit de stad moest worden verlicht door de herontwikkeling van voormalige industrieterreinen te promoten.

*Oude fabriekspanden krijgen een nieuwe functie. Een voorbeeld van stedelijke renaissance.*

Bovendien zijn de Britse steden van groot economisch belang: ze zijn verantwoordelijk voor 91 procent van het nationaal product en 89 procent van de werkgelegenheid. Deze elementen zijn van groot electoraal belang. Na de herverkiezing van Labour in 2001 is dan ook een reeks beleidsbeslissingen genomen voor het aanzwengelen van een stedelijke renaissance.

## Victoriaanse excessen

Het Britse stedenbeleid kent een lange voorgeschiedenis. De laatste honderd jaar hebben de steden in het Verenigd Koninkrijk vele veranderingen ondergaan. Stedelijk beleid is, in ieder geval gedeeltelijk, ontstaan als reactie op de ergste excessen van het Victoriaanse liberale kapitalisme aan het einde van de negentiende eeuw. Met de ontwikkeling van de Keynesiaanse interventio-nistische welvaartsstaat werden regionaal beleid en haar herverdelende mechanismen de modi operandi voor het bestuur van stedelijke gebieden. De economische veranderingen en de-industrialisering die in de late jaren zestig hun intrede deden, gingen gepaard met veranderingen in het

binnenstedelijk beleid en kleinschalige experimenten ter bestrijding van de armoede. De ervaringen opgedaan tijdens zulke experimentele projecten (zoals de Community Development Projects) sijpelden door in de inhoud van 'Policy for the Inner Cities', het eerste stedelijke witboek uit 1977. Het gaf een structurele kritiek op het economische systeem en stelde een korte-termijnpolitiek voor die was gericht op revitalisatie van gebieden. Het stedelijk beleid stelde economische en sociale noden aan elkaar gelijk en lange-termijn gemeenschapsbelangen werden ondergeschikt gemaakt aan de korte-termijnbelangen van het kapitaal. Met deze beperkingen en mislukkingen in het achterhoofd werd rond het midden van de jaren negentig het stedelijk beleid van Labour uitgetekend. Na de verkiezingsoverwinning in 1997 installeerde Labour een stedelijke 'task force' die de aspiraties en noden van de hedendaagse Britse steden, die duidelijk over hun glorietijd heen waren, moest onderzoeken.

Voorzitter van de stedelijke task force was de invloedrijke architect Lord Rogers. Hij prijst een nieuwe vorm van stedelijk wonen aan, die uitgaat van de rol van cultuur in de post-industriële stedelijke economie en van de bevordering van de civiele democratie door een herdefiniëring van de stedelijke publieke ruimte. Door zich te baseren op succesverhalen van bijvoorbeeld Barcelona, Parijs en Rotterdam, trachtte de stedelijke task force het denken over stedelijk beleid te beïnvloeden. De ideeën werden ook in belangrijke mate overgenomen in het nieuwe witboek.

#### Cultuurgestuurde revitalisatie

Het stedelijke witboek 'Our Towns and Cities: The Future' beschrijft hoe het leven van mensen wordt vormgegeven door de plaats waar ze wonen. Oorspronkelijk lag de nadruk op een nieuwe visie op stedelijk wonen en de noodzaak om van de stad 'een plaats voor mensen' te maken. Daarnaast voorspelt het witboek de komst van een 'stedelijke renaissance' die iedereen ten goede zal komen en steden levendig en succesvol maakt door iedereen, en niet slechts enkelen, meer kansen en een hogere levensstandaard te bieden.

*Bouwwerkzaamheden bij het Centraal Station in Arnhem.*

Zich beroepend op ontwikkelingen in West-Europa stelt men dat ambtenaren en beleidsmakers zich met nieuw elan en leiderschap moeten richten op bestaande samenwerkingsverbanden en op de relatie tussen bewoners. Het witboek presenteert de stedelijke omgeving op deze manier als een individualistische, futuristische en opwindende place-to-be.

Het Witboek onderscheidt vier cruciale stappen op weg naar de realisatie van de stedelijke renaissance. Als eerste het tot stand brengen van een kwalitatief hoogwaardige en goed ontworpen stedelijke ruimte. Vervolgens alle steden in staat stellen welvaart te creëren en te delen. Ten derde het aanbieden van hoogwaardige dienstverlening, afgestemd op de behoeften van de bevolking. Tot slot mensen in staat stellen te

participeren in de ontwikkeling van hun wijk. Samen met een overkoepelende en onvermijdelijke verwijzing naar duurzaamheid, vormen deze vier stappen de strategische basis voor het toekomstige stedelijk beleid in Groot-Brittannië.

Gezien hun belang worden de vier stappen hieronder kort besproken.

De eerste stap benadrukt de noodzaak van nette en doordacht ontworpen plaatsen die voor sociale integratie kunnen zorgen. Bij de totstandkoming hiervan moet gebruik gemaakt worden van de bestaande stedelijke ruimte en van plaatselijke middelen. Een eerste zorg na de aanbevelingen van de task force van Lord Rogers was de vraag naar een 'verstandige planning' die kan bijdragen aan de ontwikkeling van meer aantrekkelijke woningen en openbare ruimten. Net als in het witboek staat hierbij het

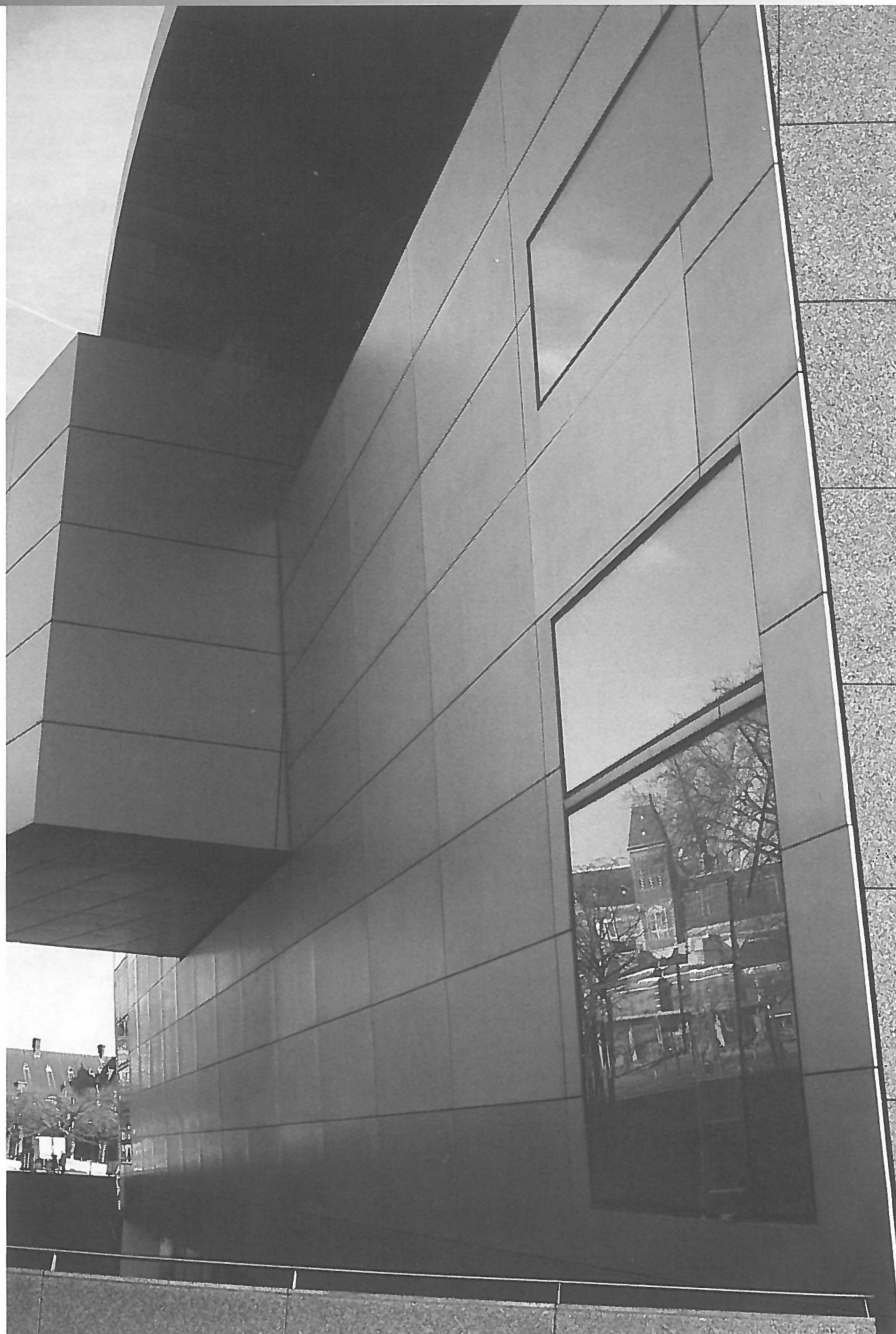


(Foto Matthias Verheij)

verlangen naar een cultuurgestuurde revitalisatie centraal. Dit betekent niet noodzakelijk deelname van de cultuursector, maar behelst het creëren van een esthetische omgeving. Bovendien suggereerde de stedelijke task force dat de ontwikkeling van voormalige industrieterreinen prioriteit moet hebben om het uitdijen van de stad (naar reeds overbevolkte suburbane wijken) in te perken en om prijsexplosies te voorkomen. De tweede stap naar een stedelijke renaissance spitst zich toe op het uitspelen van concurrentievoordelen en het creëren van een ondernemings- en investeringsklimaat dat private ontwikkelingen aanmoedigt. Hierbij gaat ook aandacht uit naar het verbeteren van opleidingsmogelijkheden en toegang tot de arbeidsmarkt. Men gaat er van uit op deze wijze lokale, regionale en nationale economieën te versterken en zowel stedelijkheid als menselijk kapitaal te kunnen benutten.

Ten derde wordt veel belang gehecht aan het verbeteren van huisvesting, gezondheid, scholing, werkgelegenheid, misdaadpreventie, sport en vrijetijdsbesteding, met als doel storende ongelijkheden in het dagelijks leven van de Britten te verminderen. Het witboek mikt hiervoor op het 'grassroots'-niveau, met een 'New Deal' voor scholen, belangrijke investeringen in binnenstedelijke huisvestingprojecten, het verbeteren van de toegang tot arbeid en het verbeteren van de efficiëntie en betrouwbaarheid van het transportstelsel.

Ten slotte wil het witboek stadsbewoners betrekken bij het zoeken naar oplossingen voor hun lokale problemen door gebruik te maken van de expertise van degenen die bekend zijn met de lokale situatie. Het beleid speelt op dit gebied een drievoudige rol. Ten eerste moet de staat de ideeën en onderwerpen die door lokale bewoners en gemeenschappen worden opgeworpen ondersteunen en helpen op de agenda te krijgen. Ten tweede moet de lokale bevolking een grotere rol spelen bij de ontwikkeling van belangrijke onderdelen van beleids- en gemeenschapsstrategieën voor hun gebied door de introductie van 'Local Strategic Partnerships'. Tenslotte werden ook een 'New Opportunities Fund' en een 'Neighbourhood Renewal Fund' gelanceerd om gemeenschappen in staat te stellen de lokale omgeving te verbeteren.



#### Realiteit versus retoriek

Het is duidelijk dat deze voorstellen, om met de woorden van het witboek te spreken, „an ambitious long term programme of change and development in our towns and cities” introduceren. Ondertussen beginnen de aanbevelingen van het witboek vorm te krijgen in het veranderende stedelijke beleid. Zo zijn er achttien 'Urban Regeneration Companies' opgericht, die de private sector bij het stedelijk beleid betrekken. Ze zijn bedoeld om een impuls te geven aan pogingen de vlucht naar het platteland te keren. In Liverpool bijvoorbeeld is er nu één organisatie die grote bouwbedrijven, lokale overheden en de recent gevormde regionale ontwikkelingskantoren samenbrengt.

#### Cultuurgestuurde ontwikkeling van de stad.

Er is echter een duidelijke discrepantie tussen de politieke retoriek in 'Our Towns and Cities' en de realiteit in de Britse steden. Het witboek, voorgesteld als een effectief beleidsantwoord op het Britse stedelijk probleem, kan op velerlei wijze worden bekritiseerd. We kunnen verschillende evidente pijnpunten en vragen opwerpen. Is de oorzaak van de achteruitgang van de steden wel te vinden in de kwaliteit van het stedelijke weefsel? Zijn een goede planning en goed beheer wel voldoende om de stedelijke bevolkingsafname en de achteruitgang van de stedelijke economie te keren? Produceren steden succesvolle economieën, of produceren succesvolle



economieën steden? Bestaat er betaalbare huisvesting in Britse steden? Is er voldoende werkgelegenheid in de steden? Is het loonniveau hoog genoeg om een op consumptie gebaseerde revolutie in stedelijk wonen te veroorzaken? Zijn er beleidsmechanismen geïntroduceerd die het falen van de markt in bepaalde stedelijke gebieden ondervangen?

De meest provocerende uitspraak in het Witboek is de suggestie dat *'all towns and cities can create and share prosperity'*. Deze uitspraak berust op de ontkenning van een van de meest fundamentele contradicties van het laat-kapitalisme: toenemende interstedelijke concurrentie als gevolg van een gebrek aan regulering van ongelijke ontwikkeling en de promotie van een ondernemingsgerichte, marktgeïntendeerde logica voor de verdeling van middelen tussen steden. Vier nieuwe trends gaan gepaard met de opkomst van deze logica. Ten eerste de introductie van de markt (en de creatie van een pseudo-markt op plaatsen waar geen markt bestaat) in de financiering en verlening van lokale openbare diensten. Ten tweede de introductie van lokale zakengemeenschappen in het overheidsapparaat voor het beheren van revitalisatieprojecten. In de derde plaats de herstructurering van de interne overheidsstructuur door de creatie van publiek-private samenwerkingsverbanden die beslissen over programmadoelstellingen, de middelen en de institutionele structuur om die te verwezenlijken en over de manier van evalueren. Ten slotte het creëren van nieuwe instituties die vertegenwoordigers van het zakenleven en van de overheid samenbrengen voor het conceptualiseren en uitvoeren van allerhande economisch en sociaal beleid.

### Concurreren om overheidsgeld

Interstedelijke concurrentie begon een rol te spelen in het stedelijk beleid met de introductie van de 'City Challenge' door de Tory-staatssecretaris Heseltine in 1991. Hierbij werden op het niveau van de stad verschillende belangengroepen samengebracht en verplicht om snel een beleidsprogramma te formuleren op basis van doelen en richtlijnen die op centraal niveau werden vastgesteld. De centrale overheid bepaalde vervolgens op basis van deze beleidsprogramma's welke steden fondsen toebedeeld kregen en welke niet. Deze formule (door sceptici een schoonheids-

wedstrijd voor steden genoemd) werd later uitgebreid naar de meeste andere delen van het stedelijk beleid via het 'Single Regeneration Budget Challenge Fund'. Kevin Ward heeft in zijn analyses vastgesteld dat erg veel tijd besteed werd aan het produceren van deze documenten, met vaak weinig resultaat. Door de nadruk op concurrentie vielen bovendien vaak de meest armlastige gebieden buiten de boot.

Door de grote nadruk op 'een gevoel voor de eigen stedelijke ruimte', strategische lokale samenwerking en beleidscoördinatie maakt 'Our Towns and Cities' geen gewag van het probleem van interstedelijke concurrentie. Het is in deze context tekenend dat in de zes maanden sinds de publicatie van het witboek verschillende Noord-Engelse steden te kampen hebben gehad met de hevigste rasenrellen sinds het begin van de jaren tachtig. De etnische spanningen in Oldham, Bradford en Burney (de drie steden waar in de lente en zomer van 2001 massale rellen plaatsvonden) leggen een duidelijk verband bloot tussen etniciteit en armoede. De opeenvolgende revitaliseringsrondes sinds het einde van de jaren zeventig hadden in alledrie de steden slechts een marginale invloed op de lokale economie. Die werd onderworpen aan intense economische herstructureringen met een deprimerend postindustriële landschap van zich verdiepende ongelijkheid en toenemende sociale polarisatie als gevolg.

In het 'Cantle Report' dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken het Noord-Engelse oproer moest onderzoeken stond de invloed van de interstedelijke concurrentie centraal. Op basis van een diepgaande studie van de situatie in verschillende van de armste steden van Groot-Brittannië, waar de suggestie van een 'stedelijke renaissance' als een slechte grap zou worden afgedaan, constateerde het rapport dat:

*"The most consistent and vocal concern was expressed about the damaging impact of different communities bidding against each other and the difficulty of being able to convince them about the fairness of the present approach. Indeed many community leaders were themselves far from convinced about the coherence of the many centrally driven initiatives, often with different timescales, boundaries and objectives. Reference was constantly made to the fact that new initiatives are*

*constantly being introduced, even before old ones have been completed; that national schemes, with national targets and priorities, disempower communities; and that the complexity of bidding and funding arrangements take up disproportionate amounts of time"*.

Als er bij de regering inderdaad, om met 'Our Town and Cities: The Future' te spreken, „hernieuwde aandacht is voor stedelijk beleid”, in welke zin denkt men dan dat een 'stedelijke renaissance' beantwoordt aan de noden van de meerderheid van de Britse steden?

**Martin Jones is verbonden aan het Institute for Geography and Earth Sciences van de Universiteit van Wales in Aberystwyth.**

### Literatuurselectie

- DETR (1997) Regeneration Programmes – The Way Forward. Discussion Paper. London: Department of the Environment, Transport and the Regions.
- DETR (2000) Our Towns and Cities: The Future. Delivering an Urban Renaissance. London: Department of the Environment, Transport and the Regions.
- Griffiths, R. (1995) Cultural strategies and new modes of urban intervention. *Cities* 12, pp. 253-265.
- Hall, P. (2000) Creative cities and economic development. *Urban Studies* 37, pp. 639-649.
- Home Office (2001a) Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team Chaired by Ted Cantle. London: Home Office.
- Jones, M. & K. Ward (1997) Grabbing grants? The role of coalitions in urban economic development. *Local Economy* 13, pp. 28-38.
- Jones, M. & K. Ward (2002) Excavating the logic of British urban policy: Neoliberalism as the 'crisis of crisis-management'. Antipode (forthcoming).
- Parkinson, M. (1996) Twenty-five years of urban policy in Britain – partnership, entrepreneurialism or competition? *Public Money and Management* 16, pp. 7-14.
- Turok, I. & N. Edge (1999) The Jobs Gap in Britain's Cities: Employment Loss and Labour Market Consequences. Bristol: Policy Press.
- Vertaling uit het Engels door Redactie AGORA.