

# Plannen voor een rechtvaardige stad

AUTEUR Sofie Vermeulen

FOTOGRAFIE Jorit Knuvelder

**Hoe kan je een stad zó plannen dat sociale en ruimtelijke ongelijkheid daalt? Het is één van de centrale vragen in Susan Fainstein's werk. AGORA sprak met haar over de toepasbaarheid van het concept 'rechtvaardigheid' voor stadsontwikkeling. En over de rol van planners.**

Met haar recente boek 'The Just City' (2010) bevestigt Susan Fainstein het toenemende belang van de rechtvaardige stad en zet het thema weer hoog op de academische agenda. Voor Fainstein niets nieuws onder de zon. Sinds het begin van haar carrière is ze namelijk gefascineerd door David Harvey's argument dat het onmogelijk is in een kapitalistisch systeem een rechtvaardige stad te worden. De vraag die als een rode draad door haar werk loopt is welke marge er is om binnen de limieten van een kapitalistische politieke economie meer rechtvaardigheid te creëren. Volgens Fainstein heb je daarvoor eerst en vooral een publiek nodig dat voldoende druk uitoefent voor een meer rechtvaardige herverdeling. "Wanneer zo'n groep er niet is, kom je er niet."

Opgeleid als politiek wetenschapper en met een marxistisch geïnspireerd gedachtegoed, kroop ze voor het schrijven van 'The

Just City' weer in de schoolbanken. Tijdelijk verlost van lesgeven en administratie, volgde ze met veel plezier colleges filosofie, waarin ze inspiratie vond voor het eerste deel van haar boek. Daarin ontwikkelt ze een theoretische kapstok van algemene principes waarmee het concept rechtvaardigheid vorm krijgt: voor haar zijn dat billijkheid (equity), democratie en diversiteit. Maar Fainstein gaat verder: de centrale vraag in het boek is hoe planners en beleidsmakers hiermee aan de slag kunnen. Niet op nationaal staatsniveau, maar in de stad zelf.

## Staten wijken voor steden?

*U kiest expliciet om naar steden te kijken maar stelt zichzelf tegelijkertijd de vraag waarom niet te focussen op een meer rechtvaardige nationale staat of naar meer rechtvaardige wijken te kijken. Kunt u daar meer over vertellen?*

Die keuze voor de stad is eigenlijk toevallig ontstaan, omdat ik lesgeef aan stedelijke planners. Omdat ik politiek wetenschapper van opleiding ben, lag de aanvankelijke focus voornamelijk op het niveau van de staat. Toen ik voor mijn promotieonderzoek meer leerde over lokale sociale beleidsprogramma's, onderwijs en de rol van sociale bewegingen in New York, zag ik dat de meest interessante politieke processen zich eigenlijk afspelen op het lokale stadsniveau. En ze zijn er het duidelijkst zichtbaar.

Maar je hebt beiden nodig: terwijl een staat idealiter actief middelen herverdeelt én een sociaal programma ontwikkelt, moet een stad in staat zijn economische ontwikkeling te genereren, maar tegelijkertijd ook begaan zijn met gelijkheid, en het herverdelen van winsten. Dit gebeurt echter niet vanzelf. Vaak argumenteren steden dat ze belastingen moeten reduceren om investeerders aan te trekken, maar bij lage belastingen, kun je deze herverdeling niet doorvoeren.

**Susan Fainstein** is professor stedelijke planning aan Harvard University, woont en werkt in New York City en is één van de prominente figuren in het huidige debat rond de rechtvaardige stad. Amsterdam is daarbij één van haar grote voorbeelden. In haar onderzoek en onderwijs ligt de focus op stedelijk beleid, ruimtelijke planning en stadsontwikkeling. Daarnaast was ze actief in verscheidene advies- en begeleidingcomités in o.a. Korea, Londen en Amsterdam.



Susan Fainstein tijdens het ASAP-symposium over *The Just City*

*Vele steden schreeuwen vandaag de dag om meer lokale belastingen-inkomsten, terwijl u pleit voor een meer centrale nationale staat. Kunt u dit toelichten? Ziet u verschillen tussen Amerikaanse en Europese steden?*

Wanneer je kijkt naar de inkomensverdeling van regio's als Parijs, Tokio en Amsterdam, blijkt dat de laatste een meer gelijke inkomensverdeling vertoont. Amsterdam is daarnaast een regio waar de lokale overheid financieel het sterkst gesteund wordt door de nationale overheid: 90 procent van haar budget wordt gefinancierd vanuit de staat. New York daarentegen haalt 70 procent van haar middelen uit lokale belastingen. Dit is voor de meeste Amerikaanse steden het geval, omdat federale overheden stedelijke programma's niet meer steunen. Dit betekent ook dat steden zelf kunnen kiezen of

## **Gebrek aan sociale mix heeft een veel groter negatief effect op rijkere gezinnen dan op armere bevolkingsgroepen**

ze investeren in sociale huisvesting, voetbalstadia of zakelijke transacties. Anders dan bij subsidies ontbreken hier voorwaarden voor bepaalde overheidsuitgaven. Bovendien worden steden verplicht zelfbedruipend te zijn, wat hen nog meer afhankelijk maakt van externe investeringen. Het resultaat is dat de steden met armere bevolkingsgroepen in een vicieuze cirkel belanden: steden moeten steeds belastingen verhogen om de nodige diensten te leveren,

maar tegelijkertijd verlaten mensen met vastgoedbezit de stad. Europese steden worden over het algemeen veel meer gesteund door publieke overheden, zoals de staat of Europa. In mijn ogen hebben Europese stedelijke overheden daardoor meer mogelijkheden dan Amerikaanse om een meer rechtvaardig beleid te voeren.

### **Polarisatie: tussen duurzaamheid en competitie**

*Vele stadsbesturen argumenteren dat ze niet anders kunnen dan competitief te zijn om het welvaartsniveau van hun bewoners op peil te houden. Wanneer je als stad een leidende en competitieve positie bekleedt in de wereld, dan is dat beter voor de hele stadsbevolking, argumenteren beleidsmakers. Tegelijkertijd wordt eveneens verwacht vanuit hogere beleidsniveaus, zoals de Europese Unie, dat er voldoende aandacht aan een 'duurzame' stadsontwikkeling wordt besteed. Bestaat er een manier waarop een stad wél competitief kan zijn maar tegelijkertijd voldoende marge heeft om rechtvaardigheid en duurzaamheid na te streven?*

Het is inderdaad zo dat steden steeds competitiever willen zijn om op die manier het welvaartsniveau van hun bevolking te garanderen. Zeker Amerikaanse beleidsmakers hebben steeds beweerd dat een hogere welvaart voor de stad en de rijkere lagen van de bevolking afstraalt op diegenen die minder hebben, of wat men het 'trickle-down'-effect noemt. Het resultaat is echter het tegenovergestelde: de meest welvarende steden zijn tegelijkertijd de steden met de meeste ongelijkheid. In de Verenigde Staten is die ongelijkheid dramatisch toegenomen in de laatste dertig jaar, na het beleid van President Reagan in de jaren tachtig. New York is daar een goed voorbeeld van: terwijl hier extreem rijke mensen wonen waarvan de welvaart aan het imaginaire grenst, leeft tegelijkertijd een groot deel van de bevolking onder de armoedegrens.

## Sociale mix door een rechtvaardige bril

*U stelt ook dat sociale menging niet werkt op microschaal, het is beter dit op macroschaal na te streven, door meer sociaaleconomisch homogene gebieden te ontwikkelen, onder de voorwaarde dat de grenzen ertussen voldoende poreus zijn. Ondersteunt u nog steeds dit idee?*

Je hoeft niet noodzakelijk naast elkaar te wonen, maar het is nodig dat je op één of andere manier contact hebt met 'de andere', dat er tenminste een visuele menging is. Wanneer je in New York bent, merk je dat mensen in de metro bijvoorbeeld niet zo angstig lijken. Ik denk dat mensen meer open en tolerant zijn wanneer ze mensen om zich heen zien die verschillen van henzelf. Het is echter niet noodzakelijk naast elkaar te wonen. Wanneer er meer openbare ruimte en recreatiezones zijn, besteden mensen geen enorme sommen aan private zwembaden en fitnessruimtes. Dan zou er vanzelf meer interactie zijn in die publieke ruimte. Bovendien, wanneer mensen economisch minder van elkaar verschillen, worden culturele en etnische verschillen meer getolereerd, en dit leidt op zijn beurt tot minder criminaliteit en xenofobie.

## Zonder mythe kan je niet mobiliseren, maar je hebt mobilisatie nodig om over verandering te spreken

*Vandaag de dag woedt het debat rond het al dan niet vermeende succes van sociale menging. Uit recent onderzoek van stadsgeografen blijkt dat sociale diversiteit in een wijk niet noodzakelijk een hoger welvaartsniveau genereert. Wat is uw visie op het principe van sociale menging vanuit het perspectief van de rechtvaardige stad?*

Het merendeel van het onderzoek heeft inderdaad aangetoond dat verschillende groepen in gemengde wijken eigenlijk niet erg mengen. Verwacht werd dat wanneer meer kwetsbare groepen anderen dagelijks zouden zien werken, dit een positief effect zou hebben op bijvoorbeeld arbeidsactivatie. Nu blijkt echter dat er maar weinig contact is tussen de verschillende groepen en dat de ene groep niet als 'voorbeeld' fungeert voor de andere. Gebrek aan sociale mix heeft bovendien vaak een veel groter negatief effect op rijkere dan op armere groepen.

### Utopische stad, rechtvaardige stad

*In uw werk gebruikt u soms het woord utopie. In het dagelijks gebruik heeft deze term vaak een negatieve bijklank. Toch stelt u dat voor een rechtvaardige stad naast idealen ook actiegericht handelen nodig is, om ze haalbaar te maken. In een utopie ontbreekt dat handelen, omdat het slechts om een idee gaat. Is het bereiken van een rechtvaardige stad een utopie?*

Het gebrek aan handelen is inderdaad de marxistische kritiek op het

utopische denken. Op welke manier bereik je immers de utopie?

Voor Marx ging het vooral om transitie en klassenstrijd, in plaats van dat hij een duidelijk beeld had van het leven ná het communisme. Wat je ziet is dat zonder een praktische handleiding van hoe je een ideaal kan bereiken, het zeer moeilijk is om mensen te mobiliseren. Sorel heeft dat zeer mooi gezegd: zonder mythe kan je niet mobiliseren, maar je hebt mobilisatie nodig om over verandering te spreken. En daar zit de paradox. Dus je hebt enerzijds een mobiliserende mythe nodig, die utopisch of onrealistisch is. Zo'n beeld geeft een streefdoel. Anderzijds heb je een praktische handleiding nodig om dat doel te bereiken. In mijn ogen fungeert de 'goede stad' als doel. Rechtvaardigheid is één van de aspecten van wat een goede stad zou kunnen zijn, zoals duurzaamheid dat kan zijn, of solidariteit, of culturele rijkdom. Het is daarom veel moeilijker te spreken over wat een 'goede stad' is dan over wat een 'rechtvaardige stad' is.

### Planners aan zet

*Invloed uitoefenen op de stedelijke planningspraktijk en het discours in planning, is een belangrijk doel van uw boek. Welke rol speelt de planner in de realisatie van een meer rechtvaardige stad? Op het ASAP-symposium discussieerde u met Justus Uitermark over de rol van de planner om een meer rechtvaardige stad te plannen. Omdat planners vaak ten dienste van de staat werken, zijn zij in zijn ogen niet de best geplaatste personen om een onafhankelijk oordeel te vellen over hoe men een rechtvaardige stad kan bekomen, noch om het concept rechtvaardigheid centraal te stellen in hun werk. Marco Bontje voegt in zijn boekrecensie toe dat zij vaak zelf hun invloed zeer beperkt vinden, en ziet hen daarom niet echt de handschoen oppakken om stedelijke planning op een meer rechtvaardige manier in te vullen.*

Hoewel ik niet geloof dat planners de enigen zijn die meer invloed kunnen uitoefenen op stedelijk planningsbeleid, geloof ik toch dat ze dat meer kunnen dan ze vandaag de dag doen, zowel op overheidsbeleidsprocessen als op de ideeën en beslissingen van beleidsmakers. Het zijn meestal mensen die hogere studies volgden en voldoende expertise bezitten om alternatieven te bieden. Wanneer planners beleidsvoorstellen formuleren die zowel rechtvaardig als voldoende aantrekkelijk voor hun opdrachtgever zijn, kunnen ze veel makkelijker druk uitoefenen om meer rechtvaardige oplossingen te realiseren. Wanneer ze die druk vermijden, bestendigen ze eigenlijk dat deze rechtvaardige oplossingen er niet zullen komen. We hebben hen echt nodig om na te denken over de manier waarop we binnen het kapitalisme winst kunnen halen uit bepaalde beslissingen en over hoe we haalbare alternatieven kunnen bieden.

## Planners kunnen veel makkelijker druk uitoefenen om meer rechtvaardige oplossingen te realiseren

## Susan in Amsterdam

*Om af te ronden, zijn we benieuwd naar uw speciale band met Amsterdam. Sinds de jaren zestig komt u hier vaak. Is uw beeld van de stad veranderd in die periode?*

Zo oud ben ik nog niet hoor! (lacht). Zoals ik al zei, heb ik me steeds afgevraagd hoeveel marge bestaat in een kapitalistisch systeem om meer rechtvaardigheid en gelijkheid te realiseren, omdat ik niet verwacht dat het kapitalisme zal veranderen. Met die vraag in mijn achterhoofd wilde ik in de jaren zeventig naar Zweden omdat het als het meest progressieve land werd gezien. Echter, mijn studenten raadden me dat af. "Ga toch naar Nederland!", zeiden ze, "in Zweden is er weinig migratie, het is een redelijk klein en homogeen

## Rechtvaardigheid is een deel van de goede stad, iets wat mensen drijft

land. Nederland is even progressief, maar heeft een zoveel complexere maatschappij." Eén van mijn studenten nodigde me uit bij zijn ouders in Nederland te verblijven. Sindsdien ben ik Amsterdam steeds blijven bezoeken, vooral nadat ik in de jaren negentig als gastprofessor aan de Universiteit van Amsterdam verbonden was. Nu lijken mensen meer te klagen dan toen: Amsterdam is duurder geworden, er wordt steeds minder geïnvesteerd in sociale huisvesting en meer stadsbewoners trekken naar de buitenwijken. Amster-

dam is voor mij altijd een toonbeeld geweest van een progressieve rechtvaardige stad, omdat de inkomensverdeling er redelijk goed was en de stad zich engageert om verschil te accommoderen. Het is pas tijdens dit bezoek (anno februari 2011) en de huidige regering dat ik me wat ontmoedigd voel. Volgens mij gaan de zaken in Amsterdam momenteel in de verkeerde richting, door de grote besparingen van de nationale overheid.

**Sofie Vermeulen (sofie.vermeulen@vub.ac.be) is sociaal geografe en promoveert aan de Vrije Universiteit Brussel en Erasmushogeschool Brussel. Haar onderzoek focust op kwalitatieve stadsontwikkeling in de Brusselse kanaalzone en welke rol visievorming speelt in ruimtelijke planningsprocessen.**

### Literatuurselectie

Fainstein, S. (2010) *The Just City*, Ithaca: Cornell University Press.

Fainstein, S. (2009) *Spatial Justice and Planning*, *Justice spatiale | Spatial Justice*, nr. 1,

Fainstein, S. (1999) *Can we make the cities we want?* In: R.A.

Beauregard, S. Body-Gendrot en L. Beuregard, *The urban moment: cosmopolitan essays on the late-20th-century city*, Thousand Oaks: Sage, pp. 249-272

Harvey, D. (1973) *Social Justice and the City*. London: Edward Arnold.

Galster, G. R. Andersson en S. Musterd (2010) *Who Is Affected by Neighbourhood Income Mix? Gender, Age, Family, Employment and Income Differences*, *Urban Studies* 47, nr. 14, pp. 2915 -2944.

### ASAP Symposium 'Amsterdam: Just City?'

In februari 2011 organiseerde de Amsterdam Student Association of Planning (ASAP) een internationaal symposium over de Just City. Uit de lezingen van Susan Fainstein, Justus Uitermark, Eric Corijn en Jochem de Vries werd duidelijk dat rechtvaardigheid als doel of uitkomst van ruimtelijke interventies onder druk staat door mondialiseringsprocessen die neo-liberaal beleid lijken af te dwingen. In dit symposium is gezocht naar manieren waarop Amsterdam in een veranderende context tóch rechtvaardig ruimtelijk beleid kan blijven voeren.

In workshopsessies zijn drie grote Amsterdamse planologische operaties langs de rechtvaardigheidsmeetlat van Fainstein gelegd. Het plangebied rond de Zuidas stond centraal in één van die workshops. De internationale groep studenten werd gevraagd hoe het ca. 70.000m<sup>2</sup> grote gebied in het huidige economische klimaat (tijdelijk) in te vullen, waarbij gezocht werd naar innovatieve planologische en stedenbouwkundige concepten. Op stedenbouwkundig vlak stelde de groep voor de nieuwbouw meer te betrekken bij de bestaande omgeving. Zo kunnen looproutes gemengd worden waardoor uitwisseling in de openbare ruimte gefaciliteerd wordt. Op planologisch gebied stelden de studenten voor functies en bevol-

kingsgroepen te mengen en dynamiek te behouden door tijdelijkheid te verankeren in de plannen. 's Winters zou er bijvoorbeeld een ijsbaan kunnen verrijzen op de plaats waar 's zomers een stadsstrand is. Ook aan tijdelijke winkels, cafés en tentoonstellingen is gedacht om het gebied levendig en voor iedereen toegankelijk te houden. De groep kiest dus uitdrukkelijk voor functies met een lagere opbrengst voor afzonderlijke ontwikkelaars, maar hogere collectieve baten. De aangedragen oplossingen geven aan dat het tijd wordt buiten een puur economisch groeimodel te denken. Alleen dan is een rechtvaardige stad binnen handbereik. Dit hooggestemde ideaal moet echter wel betaalbaar zijn. Het denkkader van Susan Fainstein is een interessant handvat is voor overheden om het midden te houden tussen groei en rechtvaardigheid en zo binnen een kapitalistisch systeem tot meer rechtvaardige stadsplanning te komen.

**Door Barend Wind, meer informatie is te vinden op: [www.asapnetwork.nl](http://www.asapnetwork.nl)**