



## De Krachtige Stad (2007-3)

### Van probleemwijken naar krachtstad

*Tineke Lupi*

**De afgelopen jaren is het denken over steden drastisch veranderd. In plaats van verzamelaars van problemen en sociale achterstand worden ze tegenwoordig gezien als bronnen voor economische groei.**

De kwaliteiten van de grote steden staan de laatste tijd sterk in de belangstelling. Elke zichzelf respecterende gemeente streeft naar een grootstedelijk karakter, wat men voornamelijk zoekt in theaters, restaurants, musea en gezellige winkelstraten. Ook jonge, snelgegroeide steden mikken hierop, omdat ze anders, aldus de recent verschenen 'Atlas voor gemeenten 2007', zullen verworden tot de probleemgebieden van de toekomst. In de jaarlijks door Stichting Atlas voor gemeenten

gepresenteerde studie staat ditmaal cultuur centraal, waarbij Nederlandse steden - als goede volgelings van Richard Florida - vergeleken werden op onder andere cultureel aanbod, bezoekersaantallen, hippe scènes en creatieve bedrijvigheid. In de 'woonaantrekkelijkheidsindex' die hieruit voortkomt scoren oude steden als Amsterdam en Utrecht het best. Almere, Lelystad, Zoetermeer en Nieuwegein blijken nauwelijks cultureel georiënteerde hoogopgeleide bewoners trekken, maar voornamelijk (lagere) middenklassegezinnen. De Atlas beveelt deze steden aan om het voorbeeld van hun grote zusters te volgen om economisch succesvol te worden en te blijven. De Almeerder moet leren uitgaan, zo stelt onderzoeker Gerard Marlet. Dat veel bewoners van suburbaan opgezette groeikernen of plattelandsgemeenten hun woonomgeving niet op grootstedelijkheid hebben uitgekozen en de grote stad meer is dan een bruisend uitgaanscentrum, lijkt niet ter zake te doen.

De boodschap van de 'Atlas voor gemeenten 2007' sluit naadloos aan bij het huidige denken over steden. Lange tijd overheerste de nadruk op problemen, en tot begin jaren negentig probeerden veel gemeenten zo suburbaan mogelijk zijn in de hoop hun vertrekoverschot te verminderen. De afgelopen tien jaar is dit beeld drastisch veranderd. Tegenwoordig is de grote stad haast een synoniem voor economische groei en vooruitgang, uitgedrukt in termen als creatief, innovatief, kennis en kansen. Betrof het in eerste instantie voornamelijk de binnensteden, sinds kort heeft het ook de woonwijken buiten het centrum bereikt. Het Nederlandse grotestedenbeleid is in 2005 bijvoorbeeld onder het motto 'Samenwerken aan de krachtige stad' haar derde periode ingegaan. En het nieuwe regeerakkoord Balkenende IV spreekt van een 'transformatie van achterstandsbuurten naar prachtwijken'.

In dit themanummer wil AGORA deze trends kritisch onder de loep nemen. Steden hebben de afgelopen decennia een gedaantewisseling ondergaan, maar niet alles is daarop terug te voeren. Er lijkt ook sprake van een wisseling in discours. Het is de vraag of de metafoer van de krachtige stad betere mogelijkheden biedt om stedelijk beleid te voeren dan de oude probleemgerichte visie.

### 'Resurgent cities'

De grote stad heeft het zwaar te verduren gekregen. Nadat ze de eerste decennia van de twintigste eeuw door bevolkingsgroei bijna uit haar voegen barstte, begon onder invloed van de stijgende welvaart in de jaren zestig een grote trek naar 'buiten'. Terwijl de middenklasse suburbaniseerde, vormden arbeidsmigranten en mensen uit de voormalige koloniën een nieuwe groep stadsbewoners. Tegelijkertijd deden zich grote veranderingen voor in de stedelijke economie. Traditionele bedrijvigheid en industrie werden gaandeweg verdrongen door de dienstensector. De economische crisis van de jaren zeventig en tachtig trof de steden hard, waardoor het snel bergafwaarts ging. De stad groeide uit tot een synoniem voor maatschappelijk verval. Verloedering, werkloosheid, criminaliteit en ongezonde woonomstandigheden kenmerkten de beeldvorming over de stad in de hele Westerse wereld. Ondanks dat stedelijk beleid in de vorm van stadsvernieuwing en achterstandsbestrijding hier het hoofd aan probeerde te bieden, leken steden weg te glijden in een moeras van problemen. Dit bracht diverse academici ertoe de grote stad geheel af te schrijven.

Eind jaren tachtig kwam de eerste kentering. De suburbanisatie nam af, en hoogopgeleide jongeren dienden zich als een nieuwe bevolkingscategorie aan. Als single of als tweeverdieners vonden ze in de grote stad hun ideale woonomgeving. Dit ging hand in hand met een economische heropleving, mede gestimuleerd door het zogenaamde 'ondernemende stad'-beleid. Het effect van de vestiging van nieuwe bedrijven, voorzieningen en

bewoners was met name merkbaar in de stedelijke centra waar het verschijnsel gentrificatie de kop opstak. Het leidde er mede toe dat zelfs gezinnen niet meer automatisch uit de stad wegtrokken, al verkozen velen uiteindelijk toch een eengezinswoning in de buitenwijken.

De wijken buiten het centrum dolven in deze ontwikkeling het onderspit. Om zowel de fysieke verloedering als de sociale achterstanden aan te pakken besloot de Nederlandse overheid halverwege de jaren negentig tot een integraal grotestedenbeleid. Diverse andere landen, waaronder België en Zweden, volgden, en inmiddels is er onder de naam URBAN zelfs sprake van een Europees grotestedenbeleid. Door de nadruk die het beleid op het lokale niveau legt, ontstaat een tweeslachtig beeld van de stad als een bruisend centrum omgeven door probleemwijken waar de leefbaarheid onder de maat is en bewoners gevangenen zijn van hun kansarme situatie. Het grotestedenbeleid en de daaraan gekoppelde stedelijke vernieuwing roepen veel discussie op in de wetenschappelijke wereld. Tegelijkertijd signaleren andere academici op meer algemeen niveau de invloeden van de mondiale economie en spreken van polycentrische regio's, netwerksteden, 'global cities' en innovatieve kennissteden (zie bijvoorbeeld bijdragen in AGORA 2004-5 en 2005-3, die in het teken stonden van respectievelijk het wereldsteden netwerk en de kennisstad). Deze invloeden leiden tot nieuwe vormen van stedelijk beleid, waarin angst om achter te blijven de leidraad vormt. Bestuurders streven naar het aantrekken van hoogwaardige internationale bedrijvigheid en diensten. Steden worden steeds meer gezien als bronnen van economische groei en productiviteit in plaats van als zorgwekkende probleemgebieden. Het zijn kansrijke locaties, die als geen ander de sociale infrastructuur, voorzieningen en mogelijkheden kunnen bieden waar de huidige postmoderne economie om vraagt.

De meest recente en vooralsnog meest wijdverbreide bijdrage aan dit denken zijn de ideeën van Richard Florida. AGORA wijdde het eerste nummer van 2004 al geheel aan zijn centrale concept: 'de creatieve stad'. De theorie dat economische vooruitgang gepaard gaat met grootstedelijke creatieve bedrijvigheid heeft de afgelopen jaren grote invloed gehad op zowel de academische wereld als het stedelijk beleid in Europa. Het huidige politieke klimaat, zeker in Nederland, blijkt daarvoor een zeer vruchtbare voedingsbodem. Voor bestuurders en politici met ambities bieden Florida's opvattingen haast hapklare oplossingen: niet eindeloze sociaal-economische subsidies of grote infrastructurele projecten, maar het aanboren van grootstedelijke kwaliteiten leidt tot succes.

In de internationale academische literatuur wordt deze omslag in het denken over steden samengevat in de term 'resurgent cities'. Het wetenschappelijk tijdschrift Urban Studies wijdde hier begin 2006 een themanummer aan. De auteurs zagen in het algemeen daadwerkelijk een heropleving, maar ze zetten ook veel vraagtekens bij de nieuwe stedelijke mantra. Het gaat bij lange na niet op voor alle steden, noch treft het de gehele stedelijke bevolking. Bovendien hangt het sterk af naar welke sectoren men kijkt.

### **Stedelijk beleid**

In Nederland is de 'resurgent city'-trend in korte tijd doorgedrongen tot het stedelijk beleid. In de tweede periode van het grotestedenbeleid, van 1999 tot 2004, werd reeds een aanzet gegeven door te stellen dat steden zowel concentratiepunt van maatschappelijke ontwikkelingen zijn als broedplaatsen van innovatie en creativiteit. Maar in de nieuwe convenantsperiode, die in 2005 inging, wordt de omslag van problemen naar kansen echt gemaakt. Krachtige steden zijn volgens de beleidsdoelstellingen steden die veilig zijn en voldoen aan de behoeften van bewoners, bedrijven, instellingen en bezoekers. Meer dan ooit wordt de nadruk gelegd op de economische vitaliteit van de stad en het bieden van kansen aan burgers. Ook de wijkaanpak binnen de stedelijk vernieuwing staat in het teken van het aanwenden van lokale kracht, waarbij het met name gaat om bedrijven en instellingen. Het Ruimtelijk Planbureau uit zich zeer kritisch over deze volgens hen halfslachtige opzet van het grotestedenbeleid. Men moet een keuze maken tussen het stimuleren van de stedelijke economie of het bestrijden van achterstanden bij specifieke groepen, zo luidt het commentaar.

Als metafoor is de krachtige stad echter zeer succesvol in het stedelijk beleid. Het vormt bijvoorbeeld een leidend concept in het onderzoeksprogramma dat NICIS, een nieuw wetenschappelijk kennisinstituut voor steden, begin 2006 presenteerde. Hierin wordt de kracht van de stad als motor van de economie onderstreept: een functie die volgens de opstellers van het programma niet 'resurgent' is, maar altijd al bestond. Men gaat uit van een positieve kruisbestuiving tussen de diverse stadsbevolking en hoogwaardige bedrijvigheid.

Opvallend is dat wanneer over economische aspecten gesproken wordt, er op de gehele stad en soms zelfs de regio gefocust wordt, terwijl de sociale dimensies sterk op het niveau van wijk en buurt worden gelokaliseerd. Deze ongelijke verhouding tussen de fysieke, sociale en economische pijler van het stedelijk beleid werd eind 2006 aan de kaak gesteld door de VROM-raad. In zijn advies 'Stad en stijging' (2006) pleit de raad ervoor kansen en ambities in plaats van beperkingen als uitgangspunt te nemen in de wijkaanpak. Ook bewoners van achterstandswijken willen vooruitkomen in het leven, en de stad biedt hen daar in principe volop mogelijkheden toe, maar in de praktijk weinig gelegenheid. Volgens de raad moet het stedelijk beleid een nieuwe opzet krijgen

waarin het wegnemen van belemmeringen voor stijging en het bieden van perspectief centraal staan in plaats van de huidige wijkgerichte sociaal-fysieke aanpak.

Het geluid dat de kansen die in stedelijke probleemwijken liggen, benut moeten worden, komt ook tot uiting in het boek 'De krachtige stad' (2007) dat op initiatief van het ministerie van VROM werd samengesteld.

Stadssociologen Jan Rath en Arnold Reijndorp doen in hun bijdrage de oproep niet alleen naar de hippe, hoogopgeleide middenklasse te kijken, maar juist ook naar de zittende bewoners. Migranten, zo is hun visie, zijn meer dan probleemgevallen. Ze dragen in hun eigen niches evenzeer bij aan een economisch vitale stad als de hoogopgeleide creatievelingen.

Het nieuwe Nederlandse kabinet lijkt zich deze adviezen ter harte te hebben genomen. In het begin 2007 gepresenteerde regeerakkoord wordt gesproken over de integrale aanpak om te komen tot sterke wijken, en krijgen woningcorporaties samen met het lokale bedrijfsleven een belangrijke taak toebedeeld. Voor de coördinatie en begeleiding van het project dat veertig geselecteerde probleemwijken moet omvormen tot zogenaamde prachtwijken wordt zelfs een nieuwe minister ingesteld. Zij krijgt tevens het grotestedenbeleid onder haar hoede dat tot dan toe bij het ministerie van Binnenlandse Zaken was ondergebracht.

### **Het themanummer**

De tijd van pappen en nathouden in stedelijk beleid lijkt voorbij. In het streven steden economisch succesvoller te maken dient iedereen een creatieve ondernemer te worden. De vraag of dit werkelijk de weg is naar krachtiger steden staat in dit themanummer centraal. Veel auteurs wijzen erop dat de visie van Richard Florida in de praktijk vaak mank gaat, zeker wanneer deze gebruikt wordt om probleembuurten te revitaliseren. Steden en wijken blijken geen eenduidige containers van kansen en voorzieningen. Ries van der Wouden komt in zijn beschouwing van het grotestedenbeleid bijvoorbeeld tot de conclusie dat nadruk op economische strategieën niet gelijkstaat aan de vermindering van sociale problemen. Krachtige steden en prachtwijken zijn eerder metaforen voor politieke doelen dan echte 'resurgent cities', aldus Guy Baeten. Hij stelt dat men met het aantrekken van de haast mythische creatieve klasse op de verkeerde paarden wedt.

Stijn Oostelynck en Eric Swijngedouw bespreken in hun bijdrage het dubbele gezicht van 'resurgent city' Brussel. Enerzijds wordt deze stad gekenmerkt door een hoogwaardige stedelijke economie, anderzijds heerst er soms grote armoede onder de lokale bevolking. De reden hiervoor is het ontbreken van zogenaamde groeicoalities binnen politiek en bestuur, waardoor geen krachtig stedelijk beleid gevoerd kan worden. Het belang van samenwerkingsverbanden wordt eveneens onderstreept door Mariska van Meijeren in haar artikel over wijk-economische projecten die diverse woningcorporaties de afgelopen jaren zijn gestart. Door hun focus op de lokale context en het feit dat men niet werkt vanuit de concrete potenties en mogelijkheden van de bewoners, slaan deze initiatieven de plank vaak mis. Toch ziet ze volop kansen om de economisch kracht van dergelijke buurten aan te spreken. Campus Nieuw West, een Amsterdams project om kansarme jongeren in contact te brengen met de arbeidsmarkt, is hier een goed voorbeeld van. In een interview zet directeur Daniel Roos zijn visie op krachtige steden uiteen. Het benutten van het potentieel dat zich in de wijk bevindt, draagt volgens hem bij aan zowel een stabielere samenleving als een gezonde stedelijke economie.

Gerben Helleman en Ton van der Pennen beschrijven tot slot de relatie tussen sociale en fysieke maatregelen binnen stedelijk beleid. De balans hiertussen is vaak ver te zoeken, hoewel we al decennialang weten dat ze elkaar op een krachtige manier kunnen versterken. De omslag van problemen naar kansen blijft echter vaak hangen op het niveau van beleidsmakers. Net als Oostelynck, Swijngedouw en Van Meijeren pleiten Helleman en Van der Pennen voor een gezamenlijke integrale aanpak van stedelijke gebieden.

Krachtige steden, zo luidt de algemene boodschap van de auteurs in dit themanummer, gaan nu nog vaak ten onder aan gebrek aan leiderschap en overschatting van de kansen die de stad daadwerkelijk biedt.

Tineke Lupi is als onderzoeker verbonden aan het Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies (AMIDSt) van de Universiteit van Amsterdam en redacteur van AGORA.

### **Literatuurselectie**

Cheshire, P. (2006) Resurgent cities, urban myths and policy hubris: what we need to know. *Urban Studies* 43, 8, pp. 1231-1246.

Directie Grotestedenbeleid (2004) Samenwerken aan de Krachtige Stad. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kempen, R. van, P. Rietveld & G. Schouw (2006) Kennis voor krachtige steden. Den Haag: NICIS.

Lucassen, L. & W. Willems (red.) (2007) De krachtige stad. Een eeuw omgang en ontwijking. Amsterdam: Bert Bakker.

Marlet, G. & C. van Woerkens (2007) Atlas voor gemeenten 2007, thema cultuur. Utrecht: Stichting Atlas voor gemeenten.

Storper, M. & M. Manville (2006) Behaviour, preferences and cities: Urban theory and urban resurgence. Urban Studies 43, 8, pp. 1247-1274.

Turok, I. & V. Mykhnenko (2006) Resurgent European cities? Working paper 2. Centre for Public Policy for Regions, University of Glasgow.

VROM-raad (2006) Stad en stijging. Sociale leidraad voor stedelijke vernieuwing. Den Haag: VROM-raad.

Wouden, R. van der, B. Hamers & F. Verwest (2006) Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

## **Inhoudsopgave**

### De Krachtige Stad

Van probleemwijken naar krachtstad

Inleiding - Tineke Lupi

De afgelopen jaren is het denken over steden drastisch veranderd. In plaats van verzamelplaatsen van problemen en sociale achterstand worden ze tegenwoordig gezien als bronnen voor economische groei.

De toekomst van het grotestedenbeleid

Beleidsanalyse - Ries van der Wouden

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?

Van metafoor tot karikatuur

Essay - Guy Baeten

De 'krachtige stad' is een sterke metafoor waar vertrouwen en voortvarendheid uit spreekt. Maar zijn de ideeën achter de beeldspraak wel helemaal zuiver?

De mythe van 'krachtig' Brussel

Casestudie - Stijn Oosterlynck & Erik Swyngedouw

Krachtige steden vereisen een breed gedragen stedelijke visie, maar voelen de druk van globalisering. Brussel is een extreem voorbeeld van dit dilemma, maar daarom zeer geschikt om te experimenteren met alternatieven voor het klassieke groeicoalitiemodel.

Jacht op bewoners met kracht

Casestudie - Mariska van Meijeren

Sinds de wijkeconomie in de aandacht staat, zijn leefbaarheidsprojecten de stedelijke vernieuwers van Nederland niet vreemd. Met name woningcorporaties nemen veel initiatieven, maar overschatten dikwijls de lokale kansen en mogelijkheden.

Diamantjes in ringetjes passen

Interview - Wouter van Gent

Het beleid zet fors in op het economisch activeren van achterstandswijken. De jeugd is hierbij cruciaal. Maar hoeveel potentie zit er in een achterstandswijk? AGORA sprak hierover met Daniël Roos, directeur van Campus Nieuw West.

Overbruggen van verschillen

Essay - Gerben Helleman & Ton van der Pennen

De aandacht voor stadswijken kent een lange traditie waarin steeds verschillende beleidsconcepten centraal staan om tot krachtige steden te komen. Na jaren van fysieke herstructurering richt de aandacht zich nu op sociale stijging van bewoners.

Varia

Terug naar thuis

Casestudie - Anneliek Lugtenberg

Ieren werden de 'zwarten van Europa' genoemd vanwege hun hachelijke sociaal-economische positie. Tegenwoordig kent Ierland echter economische voorspoed en is het land veranderd van een emigratie- in een immigratieland. Terugkerende Ieren vormen de grootste groep 'nieuwkomers'.

Leren van herstructurering in Hoogvliet

Beleidsanalyse - Janneke van Bommel

In langlopende herstructureringsprocessen is verandering de enige constante. Er moet worden ingespeeld op wijzingen in de politieke koers, de woningmarkt en strategieën van betrokken partijen. Dit vereist een continu leerproces. Onderzoek in Hoogvliet illustreert dat.

Innovatieve benadering van smokkel

Bespreking - Barak Kalir

Vorig jaar maakte AGORA een themanummer over smokkel. Het sociaal-geografische perspectief op transnationale smokkelnetwerken en de rol van steden daarin bleek van grote sociologische waarde. Deze verfrissende benadering verdient volgens Barak Kalir navolging. (**zie ook het nummer over Smokkel**)

Binding van stoere stedelingen

Boekrecensie - Richard Buijtendijk

Karsten, L., A. Reijndorp & J. van der Zwaard (2006) Stadsmensen. Levenswijze en woonambities van stedelijke middengroepen. Amsterdam: Het Spinhuis. ISBN 9789055892648.

"Barça, Barça, Barça!"

Scriptierecensie - Casper Stelling

Neumann, O. (2006) 'We hebben een naam die iedereen kent: Barça, Barça, Barça!' Een antropologisch onderzoek naar de wisselwerking tussen voetbal en politiek in Catalonië. Universiteit Utrecht, Culturele Antropologie.

Integratie in New York City

Scriptierecensie - Raffael Argiolu

Brünger, M. (2007) Cultural preservation and assimilation among East Asian community-based organisations in New York City. Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam.