

# De stad der toekomst, de toekomst der stad

DR. A. PEPPER\*

Er is altijd wat met de grote stad. Nederland heeft er moeite mee om met dit verschijnsel om te gaan. Naast een lange traditie van stedelijkheid, zijn steden in ons land toch altijd wat vreemde eilanden gebleven in een oceaan van landelijkheid en provincialisme. Natuurlijk, ook in ons land zijn steden van oudsher de motoren geweest van sociale, culturele, economische en technische vernieuwing. Maar de hoofdstroom van het politiek-culturele klimaat heeft een anti-stedelijk karakter. Hoewel de laatste jaren de steden zijn herontdekt in hun functie van concentratie van vernieuwing op velerlei terrein, is het tot op de dag van vandaag zo dat 'regionale' belangen in hoge mate de toon zetten. Politieke partijen hebben in hun zucht naar regionalisering en 'democratisering' hierbij het voortouw genomen. De kandidaatstelling voor de Tweede Kamer is bij welhaast alle politieke stromingen geregionaliseerd om vervolgens (aardige paradox!) op een zeer centralistische wijze dit land verder te besturen of wat daar voor doorgaat. Deze spreiding van belangen over de regio's leidt er toe dat prioriteitsstelling vanuit een (inter-)nationaal perspectief moeilijk van de grond komt. De *Vierde nota ruimtelijke ordening* en het *Mobiliteitsscenario* zijn de enige belangrijke, recente beleidsdocumenten die een begin van een breuk vertonen met het hierboven genoemde denken.

Voor een essay over de toekomst van de stad, waarbij ik mij beperk tot Nederland met zijn niet erg omvangrijke steden, biedt een beschouwing van H.J.A. Hofland twee interessante aanknopingspunten<sup>1</sup>. Hofland maakt de volgende scherpzinnige observaties:

"Een stad die de naam verdient, kan niet zonder crisis, zelfs zonder permanente crisis, omdat 'permanente crisis' in de stad een synoniem van vitaal is. (...) Hoe vitaler de stad, hoe groter de

aantrekkingskracht, maar ook: des te heterogener haar bevolking en des te harder de strijd om het bestaan. (...) De permanente crisis vraagt ook permanente crisisbestrijding en daarvoor is de élite. We zouden kunnen zeggen dat het werk van de élite bestaat uit het management zowel van de aantrekkingskracht als van zijn gevolgen. De vraag is dus, in hoeverre de élite daarin slaagt."

Met een blik op de toekomst van de stad maakt Hofland zich zorgen over het ontstaan van een 'defensieve' stad, een stad die zich afschermt van mensen en groepen die zich aan de rafelrand van de stedelijke samenleving ophouden. Hij zegt hierover:

"Ook in onze kleine Nederlandse steden (vergeleken met echte metropolen) wordt het traditionele geheel aangetast door een influx waarmee men geen raad weet. De politieke crisis die als gevolg daarvan dichterbij komt, is veel erger dan de controversen tussen de allure-denkers, de centralisten, de kleinschaligen, de autoweerders en de cityvormers."

Hofland voorziet een 'naderende kaste-maatschappij', en hij vervolgt met op te merken:

"Ik denk dat het de hoogste tijd is voor de élite van politici, bestuurders, ruimtelijke deskundigen en vooral ook voor de universalisten, de intellectuelen die zich in de vraagstukken van niet-specialistische aard verdiepen, om binnen deze steeds minder speculatieve grenzen de toekomst van de stad nader te verkennen."

## De stad: wat is dat?

Stadslucht maakt vrij. Met deze uitdrukking wordt aangegeven dat de stad in tegenstelling tot het platteland, een

omgeving is waar veel mogelijk is. Een omgeving waar de knellende banden van een voorspelbaar gedragspatroon (sociale controle) op zijn minst aanzienlijk zijn opgerekt, waar gedachten vrij zijn, waar vernieuwing op het terrein van cultuur, economie en techniek mogelijk is, waar mensen een grote vrijheid hebben om zich te verenigen met mensen van een gelijke gezindheid, in vrije tijd, in beroep, in verenigingsleven, in partner.

Een stad is alleen al door haar omvang ook de plaats waar de verscheidenheid bloeit. Naarmate die verscheidenheid in economische, culturele en sociale activiteiten groter is, is er meer sprake van stad, van stedelijkheid. Van volkscultuur tot elitecultuur, van de aanwezigheid van alle kleuren van het politieke spectrum, van rijkdom tot (relatieve) armoede, van 'high tech' tot een menigte aan eenvoudige klussen (dienstverlening), van brave burgers tot criminelen van allerlei slag. Vanuit dit gezichtspunt is Amsterdam meer stad dan Rotterdam<sup>2</sup> en Den Haag, zijn Haarlem en Utrecht meer stad dan Eindhoven, is Gouda meer stad dan het qua inwonersaantal veel grotere Emmen, is Leiden meer stad dan Apeldoorn, is Nijmegen meer stad dan Arnhem.

Het is de (objectieve) vaststelling van deze verscheidenheid, en de ontwikkeling daarin vanuit een historisch perspectief, die het mogelijk maakt beleidsinspanningen te richten. Verlies aan verscheidenheid luidt het verval van een stad in. Een groeiende verscheidenheid verwijst naar de revitalisering van een stad. In het na-oorlogse Nederland is, bewust of onbewust, de verscheidenheid – beleidsmatig gezien – afgeremd. De over het algemeen troosteloze uitbreidingen van steden, gevoegd bij een beleid dat de landelijk getinte suburbanisatie ('verstedelijking' van het platteland) heeft bevorderd, illustreert de vijandigheid van de dominante bewindvoerders tegenover de stad. Pas in het midden van de jaren zeventig vindt er aarzelend een kentering plaats (stadsvernieuwing!); niet van harte, maar omdat de grote steden

\* De auteur is burgemeester van Rotterdam. De titel van dit artikel is ontleend aan een gelijknamig en fascinerend boek van een (Rotterdamse) studiegroep onder leiding van Ir. A. Bos, Rotterdam, 1946. Een boek dat aan de ene kant uitdrukking geeft aan het inzicht dat de stad, sociaal gesproken, een bedreigende omgeving is (massaliteit, individualisering), aan de andere kant een poging is om van de stad (de wijken in het bijzonder) een sociaal integratiekader te maken.

1. De tekst van deze in Rotterdam gehouden lezing, gedateerd Amsterdam, 24-10-1989, is beschikbaar bij de afdeling Voorlichting van deze gemeente.

2. Hoewel Rotterdam – men zal het mij niet euvel duiden – aan een inhaalslag bezig is, die buiten Rotterdam niet onopgemerkt blijft.

(de Grote Vier) de noodklok luiden. Zij lopen in een hoog tempo leeg. Jonge, koopkrachtige gezinnen verdwijnen naar slaapsteden, de stad blijft aantrekkingskracht behouden voor alleenstaande (studerende) jongeren en voor werkers uit Mediterrane landen en van verder weg, alsook voor (voormalige) landgenoten uit Suriname en de Nederlandse Antillen. Dát is de uitgangspositie van de steden in het begin van de jaren tachtig.

Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat steden een politiek zijn gaan voeren die er op gericht is de meer koopkrachtigen weer binnen hun 'poorten' te halen. Vooral in het geval van het (verwoeste) Rotterdam, wordt deze noodzaak sinds enkele jaren onderkend. Een sociaal evenwichtiger samenstelling van de bevolking is een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van voldoende verscheidenheid in het stedelijk milieu.

## De Nederlandse stad nu

Onmiskenbaar is er de laatste jaren een 'revival' van de stad merkbaar. Uitzonderingen daargelaten, is dat vooral een verdienste van de talloze stadsbesturen die tegen de stroom in, initiatieven hebben ontwikkeld om de kwaliteit van het stedelijk leven te verbeteren. In het holst van de nacht van de economische crisis hebben zij het heft in eigen hand genomen. Daarbij (later) gesteund door een economische opleving, een (grotendeels) intact gebleven voorzieningspatroon (cultuur, onderwijs, uitgaansleven) en een trek-terug-naar-de-stad van een door verveling overvallen jongere generatie, gevolgd door 50-plussers van het type kinderen-deur-uit. Op het ogenblik worden veel steden daarom geconfronteerd met een enorme druk op de woningmarkt (van 'binnen' en van 'buiten', inclusief gezinsverdunding), een vraag waaraan pas in de komende 10 à 15 jaar geleidelijk kan worden tegemoetgekomen. De toevloed van migranten (gezinshereniging), die een sterke voorkeur hebben voor het stedelijk milieu, versterkt nog deze druk op de woningmarkt.

De problemen van de grotere steden in ons land laten zich op het ogenblik als volgt karakteriseren. Aan de ene kant zien wij een opbloei van het stedelijk leven, aan de andere kant zien wij tegelijkertijd een geweldige opeenhoping van problemen. Ik noem enkele voorbeelden.

Aan de ene kant een sterke groei van de werkgelegenheid (banen) die vooral ten goede komt aan mensen die buiten de stad domicilie hebben gekozen, aan de andere kant een leger van werklozen

(20%), dat zich in de stad ophoudt. Daarbij is diezelfde werkloosheid nog aanzienlijk hoger bij sommige groepen jongeren, bij vrouwen, bij mannen van een bepaalde leeftijd en niet te vergeten, bij culturele minderheden.

Vele problemen hopen zich daarnaast op in geografisch goed te lokaliseren delen van de stad. De maatschappelijke integratie van culturele minderheden wil maar niet lukken, al was het alleen maar omdat wij daar nooit duidelijk voor hebben gekozen. Cultureel en sociaal isolement is hier het gevolg van, waardoor de spanningen met de 'oorspronkelijke' bewoners van die buurten en wijken oplopen: de kastevorming van Hofland. Waar de verschillende culturen elkaar nog wel ontmoeten schuren zij, en ontbreekt 'het mechanisme' om tot een voor een ieder aanvaardbaar gemeenschappelijk gedragspatroon te komen.

Al wordt er in het verband van de stad al jaren over gesproken, feiten en ervaringen wijzen uit dat vele mensen (stellig niet altijd als gevolg van hun inkomenspositie) een geïsoleerd en vereenzaamd bestaan leiden. Zij missen de mogelijkheden, c.q. het vermogen zich een minimale 'sociale beschutting' te verwerven. Deze vorm van individualisering en de daaruit voortvloeiende afhankelijkheid van instituties (als ze ze al weten te vinden!), geeft het stedelijk leven voor veel mensen een armetierig karakter<sup>3</sup>.

Ten slotte noem ik als groot probleem van de stad de 'vervuiling' en onveiligheid van het publieke domein (openbare ruimte). Vele mensen, van hoog tot laag, van arm tot rijk, van jong tot oud, voelen zich geremd om zich in het publieke verkeer te wagen. De deelneming aan het stedelijk leven wordt gefrustreerd, c.q. onmogelijk gemaakt omdat men zich op sommige tijden en/of in sommige delen van de stad niet meer veilig voelt. Ziehier in het kort de stand van zaken in de grote(re) stad op de drempel van de jaren negentig.

Op het breukvlak van 2 eeuwen

Wie zich een beeld probeert te vormen van de kwaliteit van het stedelijk leven over 10 tot 15 jaar, kan daarvoor twee scenario's hanteren. In het z.g. status-quo-plus-scenario gaan wij uit van een voortzetting van het bestaande beleid op hoofdlijnen, met hier en daar marginale aanpassingen. In het scenario van de-stad-als-sociaal-integratiekader wordt een bijzondere beleidsinspanning, inclusief het zo hoognodige publieke debat, verondersteld.

### Status-quo plus

In dit scenario blijft de stad naar het oordeel van bij voorbeeld de 'mainstream' van de Nederlandse politiek, een betrekkelijk vreemde eend in de bijt van de Nederlandse samenleving. Hier

en daar wat aanpassingen, maar geen werkelijk andere keuzen. Het voorspelbare gevolg van deze aanpak – en het in dit opzicht 'vooruitlopende' buitenland geeft daar talloze voorbeelden van (dus veel verbeeldingskracht is niet nodig!) – is dat zich een duurzame sociale en geografische segmentatie in onze samenleving zal aftekenen. Gettovorming, sociale problemen (werkloosheid, criminaliteit, armoede) en een (gedeeltelijke) privatisering van het publieke domein zijn er het voorspelbare gevolg van.

Omdat de economische en culturele bloei van ons land niet zonder de stad mogelijk is, zullen er – grofweg – twee stedelijke culturen ontstaan, t.w. een succescultuur en een faalcultuur. De maatschappij zal harde trekken vertonen, in beleid en uitvoering, in gedrag en stijl. Begrippen als (mede-)verantwoordelijkheid, solidariteit en 'public spirit' kunnen uit het woordenboek van het publieke debat worden geschrapt. De overheid kiest voor de 'haves' en probeert met hardvochtige middelen de 'havenots' in bedwang te houden. Een weinig aanlokkelijk, maar naar ik vrees wel realistisch vooruitzicht.

### De stad als sociaal integratiekader

Wie de grote gevaren onderkent die de stad bedreigen, zal geen moeite hebben met de keuze voor ingrijpende koerswijzigingen<sup>4</sup>. Heel schetsmatig noem ik er enkele. Aan de voorkant van een serie beleidsmaatregelen, dient een (publiek) debat te worden gevoerd, waarbij de voorspelbare gevolgen van het eerste scenario in de tijd naar voren worden gehaald. Dit land zal nu eens ondubbelzinnig moeten kiezen voor de stad, zal met andere woorden de stad 'in zijn armen moeten sluiten'. De politiek heeft hier als eerste een taak dit debat ter hand te nemen. Zij kan in laatste instantie als enige worden aangesproken op haar integratieve functie, op de formulering, articulatie en bewaking van het publieke belang. Dit betekent een keuze voor de stad als het hart van de Nederlandse samenleving. De internationalisering (Europa na 1992) moet een extra stimulans zijn om de (kern-)stad en de met haar verbonden regio een eigen identiteit te laten ontwikkelen. Daarmee is ook een Neder-

3. Hoe zeer het thema van de individualisering een tijdgebonden invulling krijgt moge blijken uit het nog steeds uitzonderlijk knappe artikel van J.A.A. van Doorn, *Wijk en stad: reële integratiekaders?*, in: *Prae-adviezen* van het Congres over Sociale Samenhangen in Nieuwe Stadswijken, Amsterdam, 1955, met name blz. 75.

4. In de regeringsverklaring kunnen enkele aanzetten voor een nieuw beleid worden teruggevonden (sociale vernieuwing), zij het dat de teksten nogal aarzelend zijn.

landse cultuurpolitieke doelstelling geënd.

De belangrijkste beleidsrichtingen die verder voor dit scenario noodzakelijk zijn, zijn de volgende:

Ten eerste een *werkgelegenheidsbeleid* dat op de kortst mogelijke termijn afrekent met de maatschappelijke en menselijke verspilling die nu plaatsvindt. Een ongewone aanpak, bij voorbeeld à la het Zweedse model<sup>5</sup>, is hier geboden. Juist voor degenen die het meest getroffen worden door de werkloosheid (w.o. de culturele minderheden), is het hebben van werk de beste en natuurlijkste vorm van sociale integratie. Voor individu en samenleving is hier geen plaats voor te grote kieskeurigheid. "Liever een baan dan een uitkering", zei Wim Kok op 4 september jl. in Rotterdam<sup>6</sup>. En zo is het. Politieke en maatschappelijke wilsvorming is hier de sleutel tot de oplossing van dit probleem. Waarom kan het in Zweden wel (geen werkloosheid, 4% bij de ook daar grote groep culturele minderheden), en in Nederland niet? Waar taboes ons in de weg staan, moeten zij worden opgeruimd. Gewenning (verworven rechten?) is hier de vijand van vernieuwing.

Ten tweede de keuze voor een sociaal en cultureel *integratiebeleid* voor minderheden, waarbij de consequenties worden getrokken uit het inzicht dat zij (en a fortiori hun kinderen) blijvend deel willen uitmaken van onze samenleving. Dit betekent het niet in stand houden van structuren en organisaties die er belang bij hebben als 'tussenpersonen' de belangen van minderheden te articuleren. Wie culturele minderheden serieus neemt, treedt in direct contact met hen en hun werkelijke vertegenwoordigers, vanuit het uitgangspunt dat zij volwaardig burger willen zijn in dit land, met alle daaraan verbonden rechten en plichten. Het belang van een goede scholing en vorming, ook waar het de beheersing van het Nederlands betreft, is daarbij een vanzelfsprekende zaak. De kracht en aard van een culturele identiteit wordt pas duidelijk en interessant, wanneer voor een minimale integratie in de Nederlandse samenleving wordt gekozen. Anders verwordt het behoud van de culturele identiteit tot de z.g. Staphorster variant: behoudzucht als folklore. Juist de veelvormigheid van onze cultuur ontleent haar betekenis aan een krachtige dialoog tussen 'concurrerende' culturele oriëntaties.

Ten derde het in gang zetten van een nog niet vertoond *decentralisatiebeleid* dat aan steden eindelijk de ruimte geeft hun verantwoordelijkheid te nemen voor een groot deel van het welzijn en de welvaart van hun bevolking. Waar dat in het verleden met een zekere ruimhartigheid is gebeurd, bij voorbeeld in delen van het welzijns- en

volkshuisvestingsbeleid (stadsvernieuwingfonds), zijn de resultaten bemoeïgend. Maar dat is nog maar het begin van wat er werkelijk nodig is. De grote stad beschikt over zo veel deskundigheid dat hier het beginsel van de omgekeerde bewijslast van toepassing moet worden verklaard: beheer en beleid decentraal, tenzij kan worden aangevoerd dat belangen van burgers adequater op een ander bestuurlijk niveau kunnen worden behartigd. Zonder een extra beroep te doen op overheidsfinanciën (budgettaire neutraliteit), staat voor mij vast dat in de huidige praktijk de verschillende overheden (mede door de verkokering) op een veel te kostbare manier met elkaar omgaan. Trouwens, wie bang is voor decentralisatie, moet het feit op zich laten inwerken dat het beleid en beheer van de grootste haven ter wereld voor welhaast 100% in handen is van een gemeentelijke overheid. Zonder te borstklapperig te doen, moet worden vastgesteld dat deze beleidsopdracht al decennia naar behoren wordt vervuld.

De reorganisatie van de publieke verantwoordelijkheid die met een werkelijke decentralisatie wordt beoogd, zal zowel in de particuliere als publieke sfeer in steden (en gemeenten) krachten losmaken die vitaliserend zullen werken op de stedelijke *samenleving*. De steden moeten een aantoonbaar belang krijgen bij het uitvoeren van een sociaal en economisch beleid. Zij zijn beter in staat op dit terrein het broodnodige 'maatwerk' te leveren dan nu met de minitieuze Haagse regelgeving mogelijk is. Het zal aan burgers, zeker in een grote stad, steeds moeilijker uit te leggen zijn dat zaken niet ter hand kunnen worden genomen, omdat 'Den Haag' daarover gaat. En wij zouden het niet moeten willen!

## Epiloog

Het hoeft geen betoog aan welk scenario de voorkeur moet worden gegeven. Ik besef wel dat dit scenario enkele on-Nederlandse trekjes vertoont. De luxe van beleidsmatige stroperigheid waaraan wij in dit land gewend zijn, zal moeten plaatsmaken voor gedurfde beleidsombuigingen. Een normatief-politieke stellingname zal vooraf moeten gaan aan de dan gemakkelijker te aanvaarden en uit te voeren maatregelen. Daarbij moet er ruimte zijn voor die differentiatie die recht doet aan het geschakeerde beeld dat de maatschappelijke werkelijkheid zelf oplevert. Het te pas en veelal te onpas opgevoerde beginsel van (rechts-)gelijkheid verhuult de pseudo-eenvormigheid die onder deze (centralistische) vlag schuil gaat. "Een overheid die de vrees voor precedent-

werking inruilt voor de durf om onderscheid te maken", merkt Vermeulen terecht op<sup>7</sup>.

De belangrijkste reden waarom ik vertrouwen heb in de afwikkeling van het door mij bepleite scenario is dat het alternatief zo uitermate onaantrekkelijk is en, op een andere manier, on-Nederlands is. Het welbegrepen eigenbelang, gevoegd bij een meer 'idealistisch' getint politiek debat over normen en waarden, kan een belangrijke drijfveer zijn om een gesegmenteerde samenleving te voorkomen, en om een pluriforme samenleving te blijven nastreven; een (stedelijke) samenleving met enige samenhang, en een samenleving die een appèl doet op een verantwoordelijkheidsbesef dat verder reikt dat het pure eigen belang, het belang van de eigen sector of professie. De politiek dient hier het voortouw te nemen. Want gaat de politiek – naar een bekende definitie – niet over een gezaghebbende waardentoe-deling?

Bram Peper

5. Zie mijn *De echte lessen van Zweden*, inleiding uitgesproken bij het bezoek (4-9-1989) van de minister-president van Zweden, Ingvar Carlsson. Verkrijgbaar bij de afdeling Voorlichting, stadhuis Rotterdam.

6. Bij dezelfde gelegenheid als waarover in noot 6 wordt gesproken: De tekst is verkrijgbaar bij de afdeling Voorlichting van de Tweede Kamerfractie van de PvdA.

7. In een inleiding bij de opening van de Week van de Volkshuisvesting (22-11-1989), blz. 3.