

Fragmentatie en orde van het stedelijk landschap. Een positiebepaling van het Britse en het Nederlandse stedenbeleid

A.M.J. Kreukels en W.G.M. Salet

Zijn beiden verbonden aan de WRR. Kreukels is tevens hoogleraar planologie aan de Universiteit van Utrecht. Kreukels en Salet waren voorzitter en projectsecretaris van het WRR-rapport *Van de stad en de rand*. Adres: WRR, Plein 1813 nr. 2, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag. Tel: 070-3564600.

Samenvatting

Wat kunnen wij in Nederland – na tien jaar Thatcher – leren van het stedenbeleid in Groot-Brittannië? Het artikel vergelijkt de institutionele dynamiek van het stedenbeleid in Groot-Brittannië met die in Nederland. Aan de orde komt de verhouding tussen het centrale en het decentrale overheidsbeleid, alsmede de verhouding tussen de publieke en de private sectoren. Wat betreft het stedenbeleid wordt onderscheid gemaakt tussen generieke condities voor stedelijke ontwikkeling en de specifiek op de steden gerichte beleidsprogramma's van de laatste vijftien jaar. Het artikel besluit met de bepaling van aandachtspunten die naar verwachting op de politieke agenda van de komende jaren zullen komen.

1. Inleiding

In dit overzichtsartikel worden eerst enige globale internationale trends aangegeven die de westerse stedelijke gebieden meer in het algemeen voor nieuwe uitdagingen plaatsen. Daarna zullen we nagaan welke antwoorden in Groot-Brittannië en in Nederland zijn gezocht voor de aantastingen van de vroeger zo strategische positie van de grote steden in de samenleving. Dit onderzoek zal zich richten op de inhoudelijke zwaartepunten en op de vernieuwingen van de institutionele context van de stedelijke ontwikkeling. Vervolgens zullen we pro- en contra-argumenten plaatsen bij de positieverandering van de grote steden en hun omgeving in beide landen. De bijdrage besluit met de formulering van enige open vragen die mogelijk de politieke en onderzoeksmatige agenda's van de komende jaren zullen bepalen.

2. De nieuwe context van de internationale stedelijke ontwikkeling

Tot in de jaren zestig konden de grootstedelijke gebieden in de meeste westerse landen worden beschouwd als de vanzelfsprekende zenuwcentra van de nationale samenlevingen. Na een langdurige periode van stedelijke groei waren de grootstedelijke gebieden de verzamelplaatsen geworden voor allerlei soorten van gespecialiseerde economische en sociale activiteit. Mede hierdoor hadden de grootstedelijke gebieden zich ontwikkeld tot de nodale centra in nationale en internationale netwerken van communicatie.

Nog altijd hebben de stedelijke gebieden reële kansen om zich voor deze strategische positie te kwalificeren, maar in de praktijk is dit beeld inmiddels toch veel gefragmenteerder en diffuser geworden. De centrale positie van steden in nationale en internationale netwerken is inmiddels geen 'natuurlijke' zaak meer. Wat voorheen als vanzelfsprekendheid kon gelden, wordt inmiddels veelal als 'uitdaging' gepercipieerd. In de praktijk zijn in dit opzicht aanzienlijke verschillen gegroeid in de positie van de diverse stedelijke gebieden. Menig stedelijk gebied is zelfs in een positie van achterstand geraakt.

De positieverandering van de grootstedelijke gebieden gedurende de laatste vijftientig jaar is uitgebreid gedocumenteerd in de vakliteratuur. We beperken ons overzicht hier tot enige universele trends, die zich in alle westerse landen hebben voorgedaan:

a. De eerste categorie van veranderende condities vloeit voort uit de gedaanteverandering van de wereld-economie. De internationalisering van de economie en de structurele aanpassingen in het patroon

van de bedrijvigheid hebben voor de steden aanzienlijke veranderingen meegebracht. Niet alleen was een groot deel van de inmiddels verouderde bedrijvigheid geconcentreerd in de stedelijke gebieden, maar ook zijn de nieuwe vormen van bedrijvigheid in veel mindere mate gebonden aan de stedelijke context. De steden zijn hierdoor in een positie van mededinging geraakt, niet alleen ten opzichte van andere steden, maar in toenemende mate ook ten opzichte van hun vroegere 'achterland'.

b. De tweede categorie van veranderende condities heeft betrekking op het sociale profiel van de steden. De toenemende sociale mobiliteit van de bevolking heeft op de meeste westerse steden een aanzienlijke druk gelegd van in- en uitwaartse migratiestromen. Men moet hierbij onderscheid maken tussen binnenlandse en buitenlandse migratiestromen, maar in beide gevallen pleegt de verandering van de bevolkingsstructuur een eenzijdig karakter te hebben. Als gevolg hiervan hebben inmiddels veel westerse steden een relatief zwakke sociale structuur overgehouden met veel mensen die niet goed in hun eigen onderhoud kunnen voorzien.

c. De derde categorie betreft de toegenomen deconcentratie van ruimtelijke activiteiten. De ruimtelijke spreiding van bewoners en bedrijven voltrekt zich over steeds grotere gebieden en voerde in een aantal steden zelfs zover dat hun inwonertal werd gehalveerd. In de Nederlandse steden werd dit proces gekeerd wat betreft het inwonertal, niettemin is ook hier een aanzienlijke ruimtelijke verspreiding opgetreden. De trend naar een uitwaaiing van urbane activiteiten over ruime gebieden is een universele ontwikkeling in westerse landen.

Kijkend naar de mogelijkheden voor beïnvloeding door stedelijk beleid gaat het bij de bovengenoemde trends om condities met een overwegend exogene achtergrond. Het gaat om zaken die de positie van de steden structureel veranderen, maar waarvan de oorsprong niet in hoofdzaak tot lokale invloedssferen valt te herleiden. De steden zijn gesitueerd in een krachtenveld dat van buitenaf min of meer dwingend de condities oplegt aan hun positie. In die zin is sprake van een hoge mate van gedetermineerdheid. Niettemin kunnen de gevolgen van de externe omstandigheden op zeer uiteenlopende manieren verwerkt worden. De externe condities dwingen tot aanpas-

sing en vernieuwing. Hierin liggen de kansen en de risico's voor de stedelijke ontwikkeling. Dit mag verklaren waarom de ontwikkeling van verschillende steden die onder dezelfde externe condities gebukt gaan, in de praktijk tot zeer verschillende uitkomsten blijken te leiden.

In institutioneel opzicht ondergaat de grootstedelijke context aanzienlijke veranderingen. Vrijwel overal in westerse landen had de *nationale* overheid een leidende rol genomen in de organisatie van de naoorlogse verzorgingsstaat. Dit inmiddels traditionele organisatiepatroon wordt echter van alle kanten uitgehoud. In navolging van het bedrijfsleven treden nu ook binnen de overheid tegelijkertijd processen van concentratie en afstoting op. Voor de Europese landen krijgt dit proces een extra dimensie door de beleidsvoornemens om op Europees niveau een nieuwe bestuurslaag te verwezenlijken.

Aldus vinden binnen de sfeer van de overheid gelijktijdig processen van internationalisering en van decentralisatie plaats. Wat dit laatste betreft behoren overigens zowel Groot-Brittannië als Nederland tot de hekkesluiters van Europa. Zowel in de noordelijke Scandinavische landen als in het zuiden van Europa (Spanje, Portugal, Frankrijk) ligt het tempo van decentralisatie vele malen hoger. Het nationale schaalniveau is niet meer het vanzelfsprekende aangrijppingspunt voor de creatie van beleid. Naast deze veranderingen binnen de sfeer van de overheid dient zich een nog ingrijpender verandering aan in de verhouding tussen de publieke en de particuliere sector. De traditionele verdeling van verantwoordelijkheden en beleidstaken wordt momenteel vrijwel overal fundamenteel herzien. De vooropgezette rol van de overheid wijkt voor een groter speelveld voor de particuliere sector. In dit opzicht behoort het Verenigd Koninkrijk wel tot de koplopers van Europa.

Deze ontwikkelingen lagen ten grondslag aan de uitwisseling van ervaringen met het Britse en het Nederlandse stedenbeleid. Centraal stond de vraag welke aanpassingen en vernieuwingen in het stedelijk beleid werden aangebracht in antwoord op de bovengenoemde condities. Voorts was aan de orde welke consequenties de transformatie van verantwoordelijkheden heeft voor de lokale beleidsautonomie en welke nieuwe mogelijkheden hieruit voortvloeien voor de verhouding tussen publieke en private sector op stedelijk niveau.

3. Het kader voor stedelijk beleid in Groot-Britannië

Het Britse stedenbeleid heeft in de afgelopen vijftien jaar een turbulente ontwikkeling doorgemaakt, die nauw samenhangt met de veranderingen in het politieke en maatschappelijke klimaat. Om de context van de stedelijke ontwikkeling te doorgronden kan men niet volstaan met een beschouwing van de specifiek stedelijke programma's. Wij zullen eerst enige structurele condities bezien die een bepalende invloed hebben op het handelingsvermogen van de grote steden. Daarna besteden we aandacht aan de ontwikkeling van het specifiek stedelijk beleid.

Algemene beleidscondities voor de Britse steden. De ontwikkeling van de steden stond in de jaren tachtig bij uitstek in het teken van de economische herstructurering. De conservatieve regering heeft zich veel inspanningen getroost om de grote steden aansluiting te laten vinden op en zo mogelijk weer vaart te laten geven aan de groei van de nationale economie. Het herstel van de economische positie van de steden werd beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor het herstel van de nationale economie. Zoals we verderop zullen zien, stevende de centrale overheid af op een directe coalitie met het plaatselijk bedrijfsleven en werd het door Labour gesteunde sociaal beleid van de meeste steden opzij gezet. Tevens verwachtte men dat een versterking van de economische basis in de steden een impuls zou kunnen geven aan de sociale doeleinden van het lokaal beleid. In de meeste gevallen werden uitgesproken probleemgebieden aangewezen voor economische revitalisering.

Het economisch beleid van de jaren tachtig liet de verouderde bedrijfstakken over aan de werking van de markt en richtte het stimuleringsbeleid op de nieuwe kansrijke bedrijvigheid. Dit marktgeoriënteerde economisch beleid heeft het proces van modernisering van de Britse economie aanzienlijk versneld (zeer zichtbaar in de succesvolle zuidelijke regio's maar opvallend genoeg ook in een aantal achterop geraakte steden, zelfs in de perifeer gelegen regio's). Maar dit beleid heeft ook nieuwe tegenstellingen gecreëerd. De verschillen tussen voorlopers en achterblijvers binnen en tussen bedrijfstakken (vaak verbonden aan bepaalde plaat-

sen) werden groter. Bovendien is de aandacht in de Britse nationale politiek voor het sociaal beleid in deze periode aanzienlijk verzwakt. Er zijn gaten gevallen in het sociale vangnet en de gevolgen hiervan werden in het bijzonder in de grote steden manifest.

Een andere structurele trend van de jaren tachtig betreft de privatisering van overheidsbedrijven, in het bijzonder van veel nutsbedrijven. Deze ontwikkeling heeft in diverse gevallen (bij voorbeeld in de sfeer van communicatie en luchthavens) tot een snellere economische groei geleid. Door veel waarnemers wordt de golf van privatisering als een prikkel voor vernieuwing beschouwd. Daar staat tegenover dat aan het lokaal bestuur geen mogelijkheden werden gegund om naargelang de plaatselijke omstandigheden eigen inhoud te geven aan de condities waaronder wordt geprivatiseerd. Als gevolg hiervan zijn de publieke kwaliteitsfuncties van de stedelijke voorzieningen in een aantal gevallen achteruit gegaan (zo werden bij voorbeeld bij de privatisering van het openbaar vervoer onvoldoende condities gesteld voor het behoud van de minder rendabele lijnen).

De mate waarin steden naar eigen vermogen kunnen reageren op veranderende omstandigheden wordt in sterke mate voorgestructureerd door de financiële positie van het lokaal bestuur. Er is vermoedelijk geen andere factor die zo bepalend is voor de mate van lokale autonomie en voor de mogelijkheid om op lokaal niveau zelfstandige beleidsbeslissingen te nemen. De Britse regering heeft er in de jaren tachtig naar gestreefd om de lokale verantwoordelijkheid en de financiële 'accountability' aanzienlijk te verhogen, maar is er niet in geslaagd om hieraan op effectieve wijze inhoud te geven. Na het debacle van de 'community charge' (poll tax) werd uit overwegingen van politieke opportuniteit weer teruggegrepen naar een centrale belastingheffing. Per saldo is de financiële verhouding tussen het rijk en de lagere overheden gedurende de laatste twintig jaar nog meer gecentraliseerd dan deze bij de aanvang reeds was.

Het specifiek op de steden gerichte beleid in Groot-Britannië. Wat betreft de specifiek op de steden gerichte beleidsprogramma's kan men drie perioden onderscheiden, waarin telkens nieuwe coalities ontstaan tussen de verantwoordelijke beleidsactoren:

De eerste periode 1975-1979. Met het White Paper 'Policy for the inner cities' gaf de Labour-regering in 1977 de eerste aanzet tot een integraal beleid gericht op een positieverbetering van de grote steden. Voor het eerst werd een beleid voor stedelijke ontwikkeling geformuleerd waarin sociale en economische beleidsthema's integraal werden aangepakt. De ruggegraat van dit beleidsprogramma werd gevormd door de nauwe coalitie (ook in politiek opzicht) tussen de *centrale overheid en de lokale overheden*. De particuliere sector stond toen nog volledig buitenspel. Het stedelijk beleid behelsde in feite een serie subsidieregelingen van de centrale overheid naar de lagere overheden en naar enkele functionele organen. Het 'urban programme' is het opvallendste instrument van het stedenbeleid in deze periode. Dit 'stadsvernieuwingprogramma' bestaat nog steeds maar het heeft inmiddels een economische strekking gekregen.

De tweede periode 1980-1986. In 1979 kwamen de conservatieven aan het bewind. Zij vertrouwden de bestemming van de centrale subsidies steeds minder toe aan de heersende lokale beleidscultuur. Na nieuwe onrust in de steden lanceerde minister Heseltine nieuwe beleidsprogramma's waarbij de gemeenten en andere lokale instellingen werden gepasseerd. Het stedelijk beleid kreeg een sterk economisch accent. In deze periode ontstond een nieuwe coalitie tussen *centrale overheid en lokaal bedrijfsleven*. Het stedelijk beleid raakte gepolariseerd. In korte tijd werd een reeks van nieuwe beleidsinitiatieven ontvouwd die door de centrale overheid rechtstreeks werden gericht op de particuliere sector ('free enterprise zones', 'city grants', etc.). In veel gevallen werden speciale organisaties in het leven geroepen om specifieke taken te ontwikkelen, zoals de Urban Development Corporations, de City Task Forces, de Coordination Action Teams. Aldus kreeg de stedelijke ontwikkeling sterke externe injecties en raakten de institutionele verhoudingen in hoge mate gecompliceerd.

De derde periode 1987-1992. Na de verkiezingen van 1987 hadden de conservatieven hun positie verstevigd. Het herstel van de stedelijke economie was nu uitgegroeid tot een nationaal topic, het desbetreffende stedelijk beleid werd door premier Thatcher gecoördineerd. Het beleidsprogramma *Action for Cities* beoogde overigens niet zozeer een vernieu-

wing van het stedenbeleid alswel een uitbreiding van de bestaande initiatieven over een groot aantal steden. Nieuw was wel de verbreding en de verdieping van het beleid, met onder andere een nieuwe coördinerende rol voor het Department for Trade and Industry.

Maar ondertussen waren de omstandigheden in de steden aanzienlijk veranderd, waardoor opnieuw een andere coalitie zou gaan domineren. Wat in 1980 nog ondenkbaar had geleken was inmiddels in steeds meer steden een vertrouwd beeld geworden. De gemeenten waren begonnen eigen verantwoordelijkheden te nemen voor het stimuleren van de lokale economie en bij de bedrijven was een sterke behoefte ontstaan aan nauwe samenwerking met lokale overheden. In veel steden was een nieuwe coalitie ontstaan tussen het *lokale bedrijfsleven en de lokale overheid*. Door deze lokale samenwerking ontstond een sterke onderhandelingspositie ten opzichte van de centrale beleidvoerders, hetgeen in veel gevallen resulteerde in een aanpassing van de centrale kaders. Het nieuwe beleidsprogramma *City Challenge* onderstreept deze overgang. Terwijl in de aanvankelijke stedelijke programma's de centrale overheid eigenhandig nieuwe organisatievormen parachuteerde in de steden, worden nu de lokale samenwerkingsverbanden gehonoreerd.

Aldus was pas na twee polariserende perioden – waarin achtereenvolgens het lokale bedrijfsleven en de lokale overheden buitenspel waren gezet – voldoende draagvlak ontstaan voor een stabiele samenwerking tussen gemeenten en het lokale bedrijfsleven. Gedurende de afgelopen vijf jaren is in nagenoeg alle Britse steden een uitgebreid netwerk van publiekprivate verhoudingen tot stand gekomen, waarin tevens betrekkelijk zelfstandige ontwikkelingscorporaties en investeringsmaatschappijen een actieve rol spelen. De intensieve samenwerking tussen de publieke en de private sectoren, zoals die in veel Britse steden inmiddels is verankerd, kan als voorbeeld dienen voor de meeste stedelijke gebieden in de andere Europese landen.

4. Het kader voor stedelijk beleid in Nederland

Algemene beleidscondities voor de Nederlandse steden. Het kader waarbinnen de stedelijke ontwikke-

ling in Nederland verloopt, wordt nog meer dan bij de Britten centraal bepaald. Het beleid in Nederland wordt niet gekenmerkt door een grote lokale differentiatie. In feite worden de belangrijkste condities voor economische en sociale ontwikkeling op centraal niveau vastgesteld en wordt bij de nadere uitwerking van deze condities het gelijkheidsbeginsel nauwgezet bewaakt. Als gevolg van dit centraal georganiseerde stelsel zijn de lokale keuzemogelijkheden omtrent de kwantiteit en de kwaliteit van de voorzieningen beperkt. Evenals in Groot-Britannië bestaan veel gedetailleerde centrale regels over de exploitatie van en de toegang tot de voorzieningen. Toch bestaan in dit opzicht grote verschillen tussen deze landen. In Groot-Britannië is de trend naar een verdergaande privatisering gepaard gegaan met een toename van centrale voorschriften, zowel bij de nutsvoorzieningen (gas- en elektriciteitsbedrijven, etc.) als bij de maatschappelijke voorzieningen (zoals onderwijs of huisvesting). In Nederland is geen sprake van een opvallende privatisering. Wel is hier vooral inzake het uitvoerend beleid een nieuwe trend van decentralisatie waarneembaar (naar lagere overheden of functionele organen), die zich vooralsnog blijft afspelen in de primaire invloedssfeer van de centrale besluitnemers. De keuzemogelijkheden om op stedelijk niveau gedifferentieerde profielen te ontwikkelen zijn in Nederland nog altijd bijzonder gering.

Wat betreft de financiële verhouding is het Nederlandse systeem uiterst gecentraliseerd. Gemeenten hoeven slechts voor 10% van hun inkomsten zelf zorg te dragen. Langzamerhand wordt de behoefte onderkend om het eigen aandeel van de gemeenten te verhogen, maar de verwezenlijking van dit streven stuit al gauw op de gevoeligheden van gevestigde rolpatronen, zoals ook in een aantal andere Europese landen, waaronder niet in de laatste plaats Groot-Britannië, is gebleken. Daar resulteerde de poging tot decentralisatie uiteindelijk in een grotere centralisatie, een averechtse uitkomst die slechts voor een deel toegeschreven kan worden aan het ongelukkig gekozen instrument van de poll tax. In de centralistische Nederlandse verhoudingen zal men de moeilijke keuzen die financiële decentralisatie meebrengt, niet langer kunnen ontlopen.

Het specifiek op de steden gerichte beleid in Neder-

land. Wat betreft het bijzondere, op de steden gerichte beleid van de nationale overheid neemt Nederland een opvallende positie in. Vanaf het midden van de jaren zeventig is hier een zeer krachtig stadsvernieuwingsbeleid tot stand gekomen, dat gedurende de jaren tachtig en volgens recente beleidsvoornemens ook nog in de jaren negentig met onverminderde sterkte zal worden voortgezet. Na de eeuwwisseling (over tien jaar) zal dit beleid volgens de huidige beleidsvoornemens worden beëindigd. Opvallend van het Nederlandse stadsvernieuwingsbeleid is niet alleen de zeer grote omvang (het is naar verhouding veel omvangrijker dan het desbetreffende Britse programma), maar ook dat het – anders dan in Groot-Britannië – in hoofdzaak zijn oorspronkelijke, sociaal gerichte bestemming heeft behouden. Stadsvernieuwing in Nederland is nog altijd met achterstandswijken verbonden en het is nog altijd het meest verbonden met de sfeer van woning en woonomgeving.

In aanvulling hierop is in de loop van de jaren tachtig via de ruimtelijke ordening een tweede beleidsspoor tot wasdom gekomen waarin vooral de ontwikkelingsfunctie van de steden wordt benadrukt. De Vierde Nota inzake de Ruimtelijke Ordening onderkende expliciet de strategische betekenis van de stedelijke centra voor de aansluiting van de nationale economie op de internationale ontwikkelingen. Er werden (in aansluiting op de plannen van de grote steden) stedelijke locaties aangewezen voor de grote economische ontwikkelingsprojecten. Deze plannen worden gedeeltelijk financieel ondersteund door het Rijk.

Van een intensieve samenwerking tussen de particuliere en de publieke sectoren is in de Nederlandse grootstedelijke gebieden geen sprake. Wel zijn er casuele samenwerkingsprojecten tussen gemeenten en projectontwikkelaars. Daarnaast is in de regio Rotterdam een tijdelijke overlegstructuur ingesteld. Ook zijn er diverse sectorale constructies, zoals de regionale bureaus voor de arbeidsvoorziening. Maar regionale samenwerkingsverbanden en ontwikkelingscorporaties, zoals die in Engeland, Wales, Ierland en Schotland in de afgelopen tien jaar een belangrijke motorfunctie hebben vervuld, bestaan in de Nederlandse grootstedelijke gebieden niet.

Een zeer recente ontwikkeling in het Nederlandse stedenbeleid betreft het voornemen van de regering

om de investeringen inzake de infrastructuur op een hoger niveau te brengen. De plannen van de ministeries van Economische Zaken en Financiën om in de tweede helft van de jaren negentig middelen uit een nieuw gasbatenfonds voor dit doel te bestemmen, kunnen als een belangrijke doorbraak worden beschouwd. Overigens gaat het in eerste aanzet nog niet om astronomische bedragen.

5. Balans

In het voorgaande is wel gebleken dat de institutionele context van de twee landen zeer verschillend is, zodat men niet zomaar voorbeelden uit het ene land aan het andere kan voorhouden. Maar ook is naar voren gekomen dat de reacties op de externe bedreigingen van de grootstedelijke gebieden in de twee landen grote verschillen vertonen. Deze verschillen zijn zichtbaar zowel bij de verantwoordelijke beleidvoerders op nationaal niveau als in de attitude van de private en de publieke actoren op het lokale niveau.

Wat betreft de nationale beleidscontext van de stedelijke ontwikkeling worden beide landen gekenmerkt door een (naar Europese maatstaven beoordeeld) hoge mate van centralisme, en lopen beide landen geenszins voorop in de internationale trend van decentralisatie. Voor zover decentralisatie is opgetreden, is hiervan de richting in de twee landen verschillend. In Groot-Brittannië verbindt de centrale overheid zich in eerste instantie rechtstreeks met de particuliere sector. In Nederland wordt decentralisatie vooralsnog beschouwd als delegatie van uitvoerende taken naar functionele en territoriale organen. In beide landen kunnen de financiële centralisatie en de gedetailleerde centrale richtlijnen inzake de voorzieningen beschouwd worden als een belemmering voor de ontwikkeling van stedelijke responsiviteit in antwoord op bedreigende externe condities. De lokale autonomie is veel te beperkt.

Wat betreft het specifieke stedenbeleid op nationaal niveau zijn de verschillen tussen de twee landen aanzienlijk. Opvallend is dat de stedelijke problematiek in Groot-Brittannië manifest aanwezig is in het nationaal beleid. Daar is gedurende de laatste vijftien jaar onderkend dat de economische positie van de steden van belang is voor de nationale economie. In de toekomst zal moeten blijken of deze be-

leidsaandacht een duurzame strekking zal krijgen, maar in de jaren tachtig groeide het stedenbeleid uit tot een nationaal issue. Zo ontstond een sectoroverstijgend stedelijk programma, waarbij een reeks van departementen is betrokken en – tijdens het hoogtepunt in 1988 – de premier zelf de coördinatie in handen nam. Het doel van economische revitalisering heeft in dit stedelijk beleidsprogramma de overige doeleinden overvleugeld. Zo kregen bijvoorbeeld de beleidsprogramma's van het ministerie voor Omgevingszaken steeds meer een economische strekking. Daarnaast raakten andere departementen betrokken bij de economische revitalisering van de steden, zoals het ministerie van Financiën (via fiscale aftrekkeregelingen, bij voorbeeld in de free enterprise zones) en het ministerie van Handel en Industrie; het ministerie van Werkgelegenheid en dat van Onderwijs. De meeste van deze departementen creëerden eigen voorposten in de steden. De Britse regering committeerde zich aan de steden.

In Nederland is van een sectoroverstijgend commitment van de regering met de toekomst van de steden geen sprake. Het stadsvernieuwend beleid (met het accent op volkshuisvesting) is na vijftien jaar nog altijd veruit het grootste programma. Daarnaast groeit recentelijk vanuit de sfeer van de ruimtelijke ordening een nieuw ontwikkelingsbeleid van economische lokaties, dat inmiddels overigens weer is ingekaderd in scherpere milieudoelstellingen. De Nederlandse steden zijn nog niet ontdekt als potentiële bron voor nationale welvaart. Het ministerie van Economische Zaken is de structureel afwezige in het Nederlandse stedenbeleid. Mogelijk zal de voorgenomen aanwending van een gasbatenfonds voor infrastructuurle investeringen deze situatie verbeteren in de tweede helft van de jaren negentig. Ook de ministeries van Financiën en bij voorbeeld Onderwijs hebben in de afgelopen periode geen grote uitdaging ontdekt in de regeneratie van de grote steden.

Op lokaal niveau is in de Britse steden na veel omwegen een hechte samenwerking gegroeid tussen de particuliere en de publieke sectoren. Deze samenwerking beperkt zich niet tot projecten met een bijzondere status, maar is inmiddels in de meeste Britse steden een regulier verschijnsel geworden voor de algehele plaatselijke beleidsontwikkeling. In een aantal gevallen blijkt daar de inbreng van de particuliere sector zelfs te zeer geprononceerd te zijn. Dit

gaf in de periode van economische groei soms aanleiding tot te onstuimige stedelijke ontwikkeling en tijdens de huidige recessie zet het juist een extra rem op ontwikkeling. Te veel aan het eigen lot overgelaten, biedt de particuliere sector geen stabiele basis voor een duurzame ontwikkeling. London Docklands vertoont de sporen van deze broze positie.

In de Nederlandse steden is – met een lichte uitzondering voor Rotterdam, en ook daar nog voornamelijk geconcentreerd op vastgoed en infrastructuur – het model van de ‘ondernemende stad’ in de grote steden nog niet beproefd. In tegenstelling tot de kleinere plaatsen in het land is de samenwerking tussen publieke en private sectoren inadequaet. Conform de verdeling van de beleidscompetenties zijn de verwachtingen en beleidsattitudes nog altijd grotendeels ingesteld op de mogelijkheden, die van de zijde van de nationale overheid worden gecreëerd. De mainstream programma’s van de nationale overheid dragen overwegend een sociaal kenmerk; deze staan niet in het teken van investeringsbeleid. In deze context hebben de Nederlandse steden weinig prikkels gevoeld om aan de verslechtering van hun positie weerwerk te bieden.

Onder beschutting van de nationale dekmantel is het sociaal beleidsklimaat in de Nederlandse steden vooralsnog veel gunstiger gebleven dan in vergelijkbare steden van andere landen. Het is dan ook niet toevallig dat de Britse deelnemers aan de conferentie vooral gebiologeerd waren door het hoge niveau van de sociale voorzieningen in de Nederlandse steden. Omgekeerd werd van Nederlandse zijde de noodzaak onderstreept om de economische spankracht van de steden te vergroten en om meer ruimte te creëren voor de dynamiek van de marktprikkels.

6. Tot besluit

Bij wijze van conclusie willen we de belangrijkste vraagstukken benoemen en toelichten die naar verwachting in de komende jaren op de politieke agenda zullen verschijnen:

1. Zowel van Britse als van Nederlandse zijde werd met klem van argumenten gewezen op de noodzaak van verdergaande decentralisatie. Hierbij werd tevens aandacht besteed aan de verschillende richtingen die de processen van decentralisatie in de twee

landen tot dusverre hebben genomen (privatisering in Groot-Brittannië en centrale delegatie in Nederland). Er bestond algemene overeenstemming dat in beide landen de centrale overheid het initiatief voor decentralisatie nog te veel in eigen handen heeft gehouden.

In de praktijk ontmoet een strategie van fundamentele decentralisatie echter veel tegenkrachten. De problemen om bij voorbeeld financiële decentralisatie te realiseren zijn spreekwoordelijk. Ook bij pleitbezorgers voor decentralisatie treft men aarzelingen over de consequente doorvoering van het decentrale concept. Sommigen wijzen erop dat er differentiaties zullen ontstaan met duidelijke verschillen tussen winnaars en verliezers. Anderen vrezen dat lokale gemeenschappen die zich in een decentrale situatie moeten waarmaken, meer zullen krijgen wat zij ‘verdienen’ dan wat zij eigenlijk nodig hebben. Weer anderen wijzen op het risico van grotere ongelijkheden op allerlei gebied tussen verschillende plaatsen.

Aldus ontstaat een botsing van principes. Het beginsel van gelijkheid en het beginsel van lokale autonomie komen al gauw met elkaar in strijd. Verschillende condities, verschillende kansen en niet in de laatste plaats verschillende keuzen zullen in een decentrale context onherroepelijk tot verschillende uitkomsten leiden. Decentralisatie van verantwoordelijkheden vergroot daarom niet alleen de mogelijkheden voor ‘lokale keuzen’ maar ook die van ‘lokale risico’s’. Lokale differentiatie is geen vergissing maar een logische en positief te waarderen consequentie van een grotere lokale autonomie. Het brengt voor lokale actoren de aansporing mee om de eigen verantwoordelijkheden te nemen.

Tegelijk maakt deze discussie duidelijk dat lokale autonomie geen absoluut principe kan zijn en dat deze is gebonden aan grenzen. Voor verschillende soorten van activiteit zullen deze grenzen opnieuw afgebakend moeten worden. Na het vastlopen van de centraal georganiseerde verantwoordelijkheden en de centralistische arrangementen van de verzorgingsstaat moeten deze verhoudingen op een andere manier gedefinieerd worden. Het is urgent dat dit proces van *onderen afgestalte* krijgt. Met name voor de vele beleidstaken van allocatieve aard (waarbij de toedeling van beleid op maat gesneden dient te zijn) zal een nieuw zwaartepunt op lokaal niveau gelegd

kunnen worden. Voor beleid met distributieve trekken zullen naar verwachting veel meer condities gesteld moeten worden op het centrale niveau.

2. De accentuering van het decentralisatie proces laat onverlet dat op centraal niveau eigen verantwoordelijkheden genomen moeten worden voor de ontwikkeling van de steden. Het gaat hierbij vooral om stimulerings- en ontwikkelingsstaken waarbij een nationaal en internationaal belang in het geding is (cultuur, infrastructuur, onderwijs en technologie). Het gaat tevens om nationale programma's die de weg naar een groter lokale zelfstandigheid moeten ondersteunen. Ter doorbreking van negatieve vicieuze cirkels in plaatselijke gemeenschappen, die vaak nog niet op eigen benen kunnen staan, zullen flankerende programma's onontbeerlijk zijn. Anders dan in het verleden dient deze centrale ondersteuning echter niet om plaatselijke oneffenheden toe te dekken, maar zal deze meer als een vorm van 'ontwikkelingshulp' moeten functioneren met het doel om een grotere zelfstandigheid mogelijk te maken.

3. Een van de meest ingrijpende ontwikkelingen in de institutionele context van de stedelijke ontwikkeling heeft betrekking op de overheveling van beleidstaken en verantwoordelijkheden van de overheid naar de particuliere sector. Deze ontwikkeling voltrekt zich over het hele gebied van de nutsvoorzieningen (gas, elektriciteit) en dat van de maatschappelijke voorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg, etc.). De rol van de overheid zal in dit verband evolueren van de traditionele status van 'government' (waarbij de overheid zelf het heft in handen houdt) naar die van 'governance', waarbij de overheid condities stelt maar waar mogelijk het initiatief in eerste instantie bij particuliere partijen laat.

Dit fundamentele herordeningsproces kent veel verschillende vormen en veel tussenstadia, het gaat gepaard met voor- en terugwaartse bewegingen, het is, kortom, niet goed vatbaar voor modelmatige analyse. Wel tekent zich tot dusverre in beide landen de overheersende trend af dat de condities voor het herordeningsproces nationaal worden bepaald. Er zijn goede gronden om de globale contouren van dit ordeningsproces op centraal, zo mogelijk zelfs internationaal niveau te bepalen. Maar de toenemende

lokale autonomie en diversiteit maken het noodzakelijk en urgent, dat binnen deze algemene kaders op lokaal niveau naargelang de lokale omstandigheden eigen condities gesteld zullen worden. Aan deze fundamentele voorwaarde is noch in de Britse noch in de Nederlandse context voldaan.

4. Zoals in veel andere landen is ook in Groot-Brittannië en in Nederland de regionale bestuurskwestie weer actueel geworden. Hierbij doet zich het dilemma voor dat enerzijds nieuwe regionale formaties – in al hun verscheidenheid – de grootste kans op succes en maatschappelijke effectiviteit hebben, indien deze van onderen af tot stand komen, maar dat anderzijds de lokale gemeenschappen doorgaans onvoldoende autonome kracht hebben ontwikkeld om dit proces gestalte te geven.

Als gevolg hiervan ontstaat het risico van regionale bouwsels die weliswaar als opvangbasis van het 'debunking process' van de nationale bureaucratie kunnen dienen, maar tegelijkertijd zelf onvoldoende aansluiting op de plaatselijke maatschappelijke praktijk hebben. Regionalisatie is derhalve niet identiek aan decentralisatie. Wezenlijk voor een succesvolle creatie van regionale formaties is dat eerst een fundamentele decentralisatie heeft plaatsgevonden, die dan zelf constituerend moet worden voor diverse mogelijke regionale vormen. In dit opzicht kenmerkt de institutionele context van de Britse stedelijke gebieden zich (na de slingerbewegingen van de afgelopen vijftien jaar) in het algemeen door een grotere vitaliteit dan die van de Nederlandse grootstedelijke gebieden. Ook in Groot-Brittannië heeft men op centraal niveau te veel in eigen hand gehouden, maar de lokale setting heeft er zich in een aantal gebieden krachtig gepositioneerd om de nationale initiatieven over te nemen.

5. Een van de boeiendste open vragen die tijdens de conferentie werden opgeworpen, heeft betrekking op de vraag naar institutionalisering van het leiderschap van stedelijke ontwikkeling in de toekomst. Het stedelijk landschap is gefragmenteerd. De de-compositie van de uniforme institutionele patronen bevat regionale en lokale componenten; er zijn centraal gedeconcentreerde (veelal 'single purposed') agenten; de autonomie van non-profitorganisaties is toegenomen; ook de particuliere sector eist zijn rol

op in de stedelijke ontwikkeling; er is een enorme variëteit van horizontale contracten tussen organisaties in het stedelijk gebied. Tegen die achtergrond is de vraag gerezen, waar de verantwoordelijkheid voor coördinatie en integratie van dit multipolaire krachtenveld dient te liggen.

Aan deze vraag gaat echter een meer fundamentele vraag vooraf. Moet het ontstaan van een stedelijke polyarchie negatief worden geduid, is het denkbaar en wenselijk dat deze draadjes op één plaats aan elkaar vastgeknoopt worden? Schept juist het bestaan van overlappende 'disorder' niet belangrijke condities voor vernieuwing en creativiteit?

Het boeiende van deze vragen is dat de antwoorden zelf niet 'gecoördineerd' worden, maar in de nabije toekomst in veel gebieden onder zeer verschillende condities en in verschillende gedaanten zullen worden uitgetoetst in het laboratorium van de stedelijke praktijk.

Noot

Het voorliggende artikel bevat een reflectie op de Brits/Nederlandse conferentie 'Institutions and Cities' die onlangs op initiatief van de Britse Ambassade en de WRR is gehouden. De resultaten van deze conferentie verschijnen binnenkort als voorstudie van de WRR.