

# City journal

WETENSCHAPPELIJK  
TIJDSCHRIFT VOOR  
DE STEDEN

# Opmaat

## Verkeerde lijstjes

Onze stad voert de verkeerde lijstjes aan! Een typerend aforisme van onze ietwat sombere tijd. In dit City journal nu eens een ander perspectief op de verkeerde lijstjes. (Sir) Peter Hall, de vader van alle urbanisten, maakte enige tijd geleden een studie van steden die in het verleden een gouden eeuw kenden en ontdekten een patroon. Voorafgaande aan hun voorspoed maakten deze steden een periode van grote sociale problemen door als gevolg van een instroom van immigranten die de krachten van de stad te boven gingen. Juist door deze sociale problematiek werden de steden gedwongen tot innovatie, die de basis zou blijken voor nieuwe welvaart en voorspoed. Steeds bleken immigranten daarbij een innoverende rol van betekenis te spelen. Onder verwijzing naar de studie van Peter Hall wijzen Fortuin en Van der Graaf er op dat steden-met-de-verkeerde-lijstjes zelf de sleutel tot bloei in handen hebben. Van groot belang is dat daarbij aansluiting wordt gezocht bij de lokale cultuur en identiteit van de stad. Hun exemplarische bijdrage aan City journal is een zoektocht naar de lokale identiteit van Rotterdam en de wijze waarop deze als hulpbron voor stedelijk beleid fungeert.

Maar wat moet eigenlijk worden verstaan onder innovatie in stedelijk perspectief? En hoe kunnen stadsbesturen de voorwaarden daarvoor versterken? Van der Werff en Kloosterman doen een eerste verslag van hun onderzoek daarnaar.

Een belangrijke bijdrage van immigranten aan innovatie ligt besloten in de opkomst van immigrantenondernemerschap. Doordat immigrantenondernemers zich veelal vestigen in achterstandswijken worden deze buurten voor verder verval behoed en ontstaat er nieuw leven, nieuwe consumptie en nieuw vermaak. Dat leert de bijdrage van Bodaar en Rath.

Perspectief bieden ook Burgers en Van der Waal. De sombere verwachting dat laaggeschoolde arbeid uit onze steden zou verdwijnen (door globalisering) wordt in een eerste onderzoek naar de arbeidsmarkten van Amsterdam en Rotterdam niet bewaarheid.

Een heel andere dimensie van stedelijke voorspoed en welvaart is de samenwerking binnen het grootstedelijke gebied, een vanouds een zwak punt in ons bestuur. Leonie Janssen-Jansen exploreert nieuwe mogelijkheden van uitruil in de regio en vraagt in het bijzonder aandacht voor verhandelbare ontwikkelingsrechten.

En verder...

- bleek de dissertatie De Infocratie uit 1994 van grote voorspellende waarde (A. Zuurmond in: Na Dato);
- wacht Kenniscentra een schone taak als bruggenbouwer tussen fundamenteel onderzoek en onderzoek in opdracht (M. Vermeulen in: Beleid vs onderzoek);
- is het op zijn zachtst gezegd nogal eenzijdig te beweren dat professionals - artsen, politieagenten, onderwijzers - in de houdgreep zitten van het managersdenken. Professionals en managers hebben elkaar veel te hard nodig (M. Noordegraaf in: Axioma's doorgelicht).

Pieter Nieuwenhuijsen  
Hoofdredacteur City journal

# Na dato

# 'Infocratie bleek voorspellend'

PIETER NIEUWENHUIJSEN

**City Journal volgt het spoor terug naar onderzoek dat jaren geleden enig opzien baarde. Hoe werd er op gereageerd, welke sporen liet het na? In dit nummer gaan we terug naar 1994, toen de dissertatie 'De infocratie' van Arre Zuurmond verscheen. Het proefschrift over de gevolgen van de invoering van ICT voor het functioneren van overheidsdiensten zou van een grote voorspellende waarde blijken. Negen jaar later kreeg het een pamflettistisch vervolg.**

Sinds het verschijnen van de 'De infocratie' in 1994 loopt overheid en ICT als een rode draad door Zuurmonds bestaan. Twaalf jaar later is hij in zaken, als oprichter en partner van een onderzoeks- en adviesbureau voor over-

heid, ICT en innovatie. De wetenschap blijft hij ondertussen dienen met een bijzonder hooglerarschap namens de Stichting Toekomstbeeld der Techniek ('ICT en de toekomst van het openbaar bestuur') aan de Leidse Universiteit. Als rechtgeaard bestuurskundige stelde Zuurmond 'sturing' centraal in zijn studie. "Sturing", luidde de boodschap, "zou in het ICT-tijdperk niet meer langs lijnen van hiërarchie verlopen, maar via informatievoorziening". En dat zou grote gevolgen krijgen. Want als kennis en informatie langs technologische weg beschikbaar komt, dan maakt dit een veel effectievere machtsuitoefening mogelijk dan via de oude lijnorganisatie met zijn uitvoering van regels via formulieren.

Gezeten in de 'directiekamer' van zijn Haagse kantoor - met zicht op Plein 1813 - wijst Zuurmond er op dat de papieren informatie van weleer grote logistieke beperkingen kende. Dankzij ICT kan informatie op veel ruimere schaal worden verbreid. Iedereen die aangesloten is, kan het op zijn scherm krijgen. "En dat", vervolgt hij, "heeft gevolgen voor de kennispositie van de professionals." "De kennis in de overheidsorganisatie zat vast in de hoofden van de professionals. Maar nu stop je de kennis in informatiesystemen. Je confronteert dat met een database en je krijgt een belastingaanslag. Daardoor kunnen we het nu af met drieduizend belastinginspecteurs minder." Het delen van informa-

tie zou niet alleen plaats vinden binnen organisaties, maar ook tussen overheidsdiensten onderling. De betekenis daarvan ontdekte Zuurmond tijdens zijn promotieonderzoek bij gemeentelijke sociale diensten. "Je zag daar mensen voorrijden in een dikke auto om hun uitkering op te halen. Maar daar werd door de dienst niet naar gekeken, want dat behoorde niet tot de opdracht. Hun bestanden waren dan ook niet gekoppeld aan die van de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Zo'n koppeling bestaat nu wel." Het spaart niet alleen uitkeringen uit, ook het karakter van de overheidsdienst verandert daardoor. Zuurmond: "Vroeger werden dit soort controles overgelaten aan de *street level*-bureaucraat die voor

die taak enige vrijheid kreeg. Vrijheid die de street level-bureaucraat macht gaf over zowel de burger als tegenover zijn baas. Maar de koppeling van informatiebestanden perkt die macht in. De vrije oordeelsvorming van de uitvoerende ambtenaar maakt plaats voor de 'objectiviteit' van het informatiesysteem: is een auto meer waard dan x-duizend euro, dan geen uitkering." "Het grote voordeel voor de burger is dat diens rechten worden bepaald aan de hand van objectieve gegevens. Ambtelijke willekeur en discriminatie krijgen minder kans, er ontstaat meer rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Bureaucratische vaardigheid is niet langer een voorwaarde om bepaalde rechten te doen gelden."

**Uitvoerende organisaties worden efficiënter, wat mooi meegenomen is. Maar de term infocratie suggereert iets fundamenteelers.**

"In een moderniserende samenleving die op weg is naar een informatie-maatschappij hebben burgers en bestuur niet alleen behoefte aan een efficiënt en effectief overheidsapparaat - dat zou trouwens met de machinebureaucratie van Weber ook nog kunnen -, die overheid moet ook complexe ontwikkelingen in een dynamische omgeving aankunnen. En daar faalt het klassieke apparaat. Zonder ICT-toepassing zou het overheidsapparaat zijn vastgelopen." "In de jaren tachtig

hebben we geprobeerd in die behoefte te voorzien via de *street level*-bureaucraat, die hun eigen netwerken ontwikkelden. Maar daarmee geeft de leiding wel een deel van de zeggenschap uit handen. *Street level*-bureaucraten gaan eigen dingen doen en maken hun eigen afwegingen. En dat willen we ook niet. Regels moeten op een voorspelbare en controleerbare manier worden uitgeoefend. ICT hielp in de jaren negentig om dit probleem op te lossen."

#### **Welke reacties riep De infocratie op?**

"Vooraf kritische reacties. Het zou het schrikbeeld van *Big Brother* oproepen. Zelf zat ik er veel klinischer in. Ik stelde dit vast, onze complexe samenleving met zijn wereldwijde processen vraagt hier om."

#### **En de praktijk?**

"Die was heel anders. Ik durf te zeggen dat de infocratie toepassing heeft gevonden bij alle grote uitvoerende diensten. De Belastingdienst zou anders failliet zijn gegaan, en daarmee de Nederlandse staat. Maar verrassend is het niet, want de behoefte aan sturing en beheersing is er gewoon. Waar vroeger de klassieke, Weberiaanse bureaucratie in voorzag, gebeurt nu via ICT."

"In de jaren negentig beperkte de koppeling van databestanden zich tussen de afdelingen van een organisatie intern. Maar de afgelopen vijf jaar vinden

koppelingen ook plaats tussen organisaties. Het sofi-nummer fungeerde voor die ontwikkeling als een bougie voor een motor. Dat krijgt straks zijn opvolger in het Burgerservicenummer, waar ook het GBA in op gaat. Een verhullende term overigens, want het wordt een instrument voor alle overheidsdiensten en optioneel voor de overige publieke dienstverlening."

De infocratie zou in 2003 een pamflettistisch vervolg krijgen met 'Een kwestie van uitvoering'. Arre Zuurmond was de secretaris, leden waren Arthur Docters van Leeuwen, Roel in 't Veld, Marco Pastors, Wim Deetman en Ivo Opstelten. Het rapport - het zou de geschiedenis in gaan als 'Belgen doen het beter', naar de gelijknamige website waarop het werd gepubliceerd - bevatte een bevlogen pleidooi voor een krachtiger uitvoering van publieke taken

op basis van samenwerking en samenhang. Een beter gebruik van ICT zou dit mogelijk maken. De referentie naar de Belgen betrof de Kruispuntbank in Vlaanderen, waar alle databestanden voor de uitvoering van de sociale zekerheid samen komen.

#### **Waar was het Belgenrapport een reactie op, wat ging er mis?**

Zuurmond: "Er werd veel beleid ontwikkeld, maar de aandacht voor de uitvoering schoot tekort. Er vond wel vernieuwing plaats binnen afzonderlijke uitvoeringsorganisaties (die allemaal bezig waren om hun eigen dienstverlening te optimaliseren), maar het beleid in Den Haag stond daar los van. Dus was er op uitvoeringsniveau geen enkele samenhang tussen sociale diensten, CWI en UWV of tussen de disciplines van de jeugdzorg. Er werd veel lippendienst bewezen

aan integraliteit, maar bij de uitvoering bleek daar weinig van. Men vergat dat de burger geen beleid afneemt, maar diensten."

#### **Waarom een pamflet in plaats van een gedegen rapport?**

"Er verschenen in die jaren veel rapporten over ICT en openbaar bestuur, maar die waren allemaal te intellectueel. Er was behoefte aan een praktisch verhaal met een boodschap. Dat bovendien niet achter een bureau tot stand kwam maar het resultaat was van interactieve kennisontwikkeling, waaraan honderden betrokkenen, deels via internet, deel namen."

#### **Had het invloed?**

"Het liep als een trein. Van het rapport zijn drieduizend stuks in druk verschenen, op de website is het vijftigduizend keer gedownload. Maar belangrijker: het Belgenrapport speelde een rol bij de coalitieon-

derhandelingen in 2003. Het zou mede de stoot geven tot het programma 'Andere Overheid'. Modernisering van het openbaar bestuur kwam op de agenda van Balkenende II."

"Uitvoeringsorganisaties op hun beurt reageerden productief boos. Het kan toch niet zo zijn dat we het zo slecht doen?

Het gevolg was dat ze nog intensiever samenwerking gingen zoeken." "Op politiek-bestuurlijk niveau begint *e-governance* behoorlijk aan te slaan. Nederland begon achterop te raken binnen Europa, maar ik verwacht dat we aan het bijtrekken zijn.

Pechtold was onlangs nog in België op bezoek om zich over de aanpak van de administratieve lasten te laten informeren.

De cultuur om zich aan andere landen te spiegelen heeft blijkbaar ook een stimulans gekregen."

# Beleid vs onderzoek

## Marc Vermeulen: 'Quick and dirty werkt hier niet.'

PIETER NIEUWENHUIJSEN

**Extern onderzoek speelt een belangrijke rol bij het maken en evalueren van beleid.**

**Maar overheidsbeleid en onderzoek verhouden zich niet probleemloos tot elkaar, om het voorzichtig te zeggen. Over dit spanningsveld laat City Journal kenners en deelnemers aan het woord. Dit maal: prof. dr. Marc Vermeulen.**

Een kloof tussen beleid en wetenschappelijk onderzoek? Aan de flyer van het instituut zal het niet liggen, want die straalt één en al klantvriendelijkheid uit: "De vragen van onze klanten staan centraal. Om die vragen te beantwoorden leveren wij maatwerk, overigens zonder steeds het wiel uit te vinden." We zijn in Tilburg bij directeur prof. dr. Marc Vermeulen van het IVA-wetenschappelijk instituut voor beleids-onderzoek en advies. Als we hem opzoeken

op de campus van de Tilburgse universiteit is Vermeulen is nog maar tien dagen directeur. Beleidsonderzoek kent weinig geheimen voor hem. Zijn achtergrond is onderwijssociologie. Stond voor de klas als leraar maatschappij-leer. Dissertatie over de rol van onderwijs bij regionale ontwikkeling. Kwam via de Erasmus Universiteit en TNO Beleidsstudies bij het IVA terecht. Daarna de Open Universiteit om nu dus weer terug te keren naar het nu bijna vijftig jaar bestaande IVA. Dit maal als leidsman. De kloof dus. Hans Boutellier noemde deze in de vorige City Journal "gigantisch" en "fundamenteel". Immers: de wetenschapper wil de waarheid dienen, voor de beleidsmaker staan haalbaarheid en verkoopbaarheid voorop. Twee uiteenlopende rationaliteiten, Marc Vermeulen herkent de

tegenstelling, maar spreekt liever van uiteenlopende verantwoordelijkheden. En hij meent dat bij een juiste aanpak beide best zijn te verzoenen.

"Als onderzoeker moet je je er wel rekenschap van geven dat haalbaarheid nu eenmaal heel belangrijk is voor de opdrachtgever en dat dit ook te onderzoeken is. Je moet buitengewoon secuur luisteren naar het probleem waar de opdrachtgever mee zit. Het is van groot belang dat je het eens bent over de probleemdefinitie. Is het zover, dan komt het moment van het contract. Is dat gepasseerd, dan moet de opdrachtgever er met zijn handen vanaf blijven."

"Ik hamer er altijd op bij onderzoekers: neem de fase van de intake serieus. Spreek tevoren het proces en de omgangsvormen goed door. Dat kan je veel ellende besparen. En maak ook

afspraken over wat te doen als je het onderzoek niet eens bent over conclusies. Schep duidelijkheid over wat redelijkerwijs op basis van de financiële afspraken geleverd kan worden. Beleidsonderzoekers moeten een antenne hebben voor het proces. Zeker als het gaat om gevoelige onderwerpen, zoals bijvoorbeeld fraude of inburgering. Er is spanning, ja, maar die is overbrugbaar."

### QUICK AND DIRTY

Marc Vermeulen loopt al even mee. Hoe heeft de kwaliteit van het opdrachtgeverschap zich in de loop der jaren ontwikkeld? Hij houdt het er op dat de opdrachtgeversfunctie er niet sterker op is geworden. Debet daaraan is een reeks ontwikkelingen binnen de overheid. Neem bijvoorbeeld de vele personeelswisselingen. "Om de vijf jaar moeten op de departe-

menten de topposities zijn gewisseld. Dat gaat ten koste van het institutioneel geheugen. Men weet niet meer wat in het verleden al is onderzocht. En bij maar weinig departementen zijn er aparte afdelingen of instituten die zich volledig kunnen richten op het professioneel aanbesteden van beleidsonderzoek, de begeleiding daarvan en het doorvertalen van de conclusies naar de eigen beleidsagenda." En dan is er de tegenwoordige neiging "om beleidsproblemen via korte klappen op te lossen: het post-Pim tijdperk." Vaak is die behoefte dan ook nog gekoppeld aan een regiem van *accountability*, waarbij alleen serieus genomen wordt wat meetbaar is. Vermeulen signaleert "bewustzijnsvernuwing in beleidsprocessen." "Goed opdrachtgever-

schap”, zegt hij, “vergt professionaliteit die je in huis moet hebben. Dat kun je niet uitbesteden. Vandaar ook het belang van een eigen onderzoeksafdeling binnen de organisatie. Dat kan de kwaliteit van de opdrachtgeversfunctie ten goede komen.” “Beleidsonderzoek”, aldus Vermeulen, “is co-productie, is samenwerking op basis van gelijkheid. Dat is ook een kwestie van ervaring. Bij de departementen zie ik hoe de opdrachtgeversfunctie bij relatief onervaren ambtenaren terecht komt. Maar beleidsvoerders zouden juist in die functie moeten investeren. Ze moeten er op toezien dat ze mensen in huis hebben die dat kunnen. Zoals ze er ook voor zorgen dat de stedenbouwkundige dienst een aantal ervaren planologen in huis heeft.” Elke onderzoeker ziet

graag dat zijn onderzoek doorwerking heeft in beleid en bestuur. Wat kunnen onderzoekers zelf doen om dit te bevorderen? In elk geval er voor zorgen dat ze goed onderzoek doen. “Want”, weet Vermeulen, “bij meningsverschillen over de conclusies is de onderzoeksmethode meestal het eerste aanvalsdoel van de opdrachtgever.” “Daar moet je dus geen risico mee lopen. Neem er dus de tijd voor om dat grondig voor te bereiden. *Quick and dirty* werkt hier niet. Goed onderzoek sterkt je ook tegen het doen van concessies. Dit soort werk heeft alles te maken met reputatie en vertrouwen.”

#### VONK VAN INSPIRATIE

De vraag naar de invloed van onderzoek op het beleid blijkt overigens een ingewikkelde. Vermeulen noemt als

voorbeeld het onderwijs. Volgens hem is de invloed van onderwijskundig onderzoek op het onderwijsbeleid op het eerste gezicht “marginaal”. “Maar”, waarschuwt hij, “dit is niet het volledige beeld.” “Kijk je over een langere periode, dan vallen twee dingen op. In de eerste plaats dat onderzoek te weinig benut is door de beleidsmakers. En in de tweede plaats dat de beleidsvocabulaire vol zit met begrippen die uit onderzoek afkomstig zijn. Ze hebben het bijvoorbeeld ineens voortdurend over competenties en instituties. Twintig jaar geleden waren die begrippen onbekend in het onderwijsbeleid. Dan blijkt dat onderzoek *mindsets* genereert. Jaren van onderzoek blijkt dan toch wel degelijk impact te hebben, al is dat niet één op één te herleiden.” Veel vraag naar beleids-

onderzoek betreft het uitzoeken van tamelijk praktische zaken. Concrete ontwikkelingen waar beleidsmakers het fijne van willen weten: hoeveel hangjongeren zijn er? Waar houden ze zich op en wat motiveert hen? Stimuleert onderzoek het systematisch nadenken over de samenleving nog wel? Vermeulen roept in herinnering dat het IVA vijftig jaar geleden als opdracht kreeg: ‘de inrichting van de sociale structuur in de IJsselmeerpolders’. “Zo’n onderzoek”, verwacht hij, “zou nu niet meer plaats vinden. De vonk van inspiratie voor het beleid komt niet meer van de wetenschap. Eerder moet je dan denken aan kunst of aan filosofie. Aan de voorkant van het innovatieproces spelen toeval en intuïtie een grote rol. Voor de gevestigde, gestandaardiseerde wetenschap geldt dat amper.”

“We doen in de sociale wetenschappen te weinig aan meta-analyses, die onze kennis op een hoger kwaliteitsniveau kunnen brengen. Nu ontbreekt de schakel tussen fundamenteel onderzoek waarbij de onderzoeker de vraag formuleert, en het vele onderzoek dat in opdracht plaats vindt. Het veld is daardoor zeer versplinterd.” “Kenniscentra, zoals het Kennis Centrum Grote Steden zouden in de behoefte aan een schakelfunctie op metaniveau kunnen voorzien”, gelooft Vermeulen. “Doordat kenniscentra op enige afstand en in een zekere neutraliteit naar het onderzoeksveld kijken, zouden ze in staat moeten zijn om van daaruit basispatronen te genereren en trends te spotten. In Nederland wordt nog weinig gebruik gemaakt van deze mogelijkheid tot tweede orde kennisproductie.”

# Van achterstand naar consumptie en vertier

ANNEMARIE BODDAAR EN JAN RATH

**Zelfstandig ondernemerschap onder immigranten werd tot voor kort door beleidsmakers benaderd als iets problematisch. Het wordt tijd dat immigrantenondernemers worden beschouwd als voorbeelden voor de rest van de samenleving, die een belangrijke bijdrage leveren aan de economie. Doordat vele immigranten hun onderneming vestigen in achterstands- of concentratiewijken veranderen deze in broedplaatsen voor nieuwe bedrijvigheid en komt er veel nieuwe werkgelegenheid. Voormalige *no go areas* worden centra van consumptie en vermaak, niet alleen voor de eigen etnische groep maar ook voor overige bezoekers.**

Het zelfstandig ondernemerschap van immigranten zit in de lift. Dat is een interessante, maar allerminst vanzelfsprekende ontwikkeling. Lange tijd overheerste de opvatting dat de weg naar economische integratie eerst en vooral via arbeid in 'loondienst' liep. De ervaringen met de eerste immigrantengroepen bevestigden die opvatting.

De Indische Nederlanders die in de jaren

vijftig massaal naar Nederland trokken en uiteindelijk volledig in de Nederlandse samenleving opgingen, hadden hoegenaamd geen belangstelling voor een eigen bedrijf. De Mediterrane gastarbeiders, die later volgden, werden expliciet geworven om fabrieksarbeid te verrichten. Zij kwamen in de jaren zestig en begin zeventig, een tijdsgewricht waarin het kleine ondernemerschap sowieso niet populair was. In linkse kringen was winst maken 'vies' en in rechtse kringen meende men dat groot-schalige ondernemingen het kleinbedrijf langzaam maar zeker zouden opsorpen. Maar het liep allemaal anders.

In de meeste geavanceerde economieën maakte het kleinbedrijf in de afgelopen decennia een spectaculaire groei door. Een significant deel van deze groei, zeker in de grotere steden, kunnen we inderdaad op het conto van immigranten schrijven. Hoewel het gros van de immigranten nog steeds bij een baas werkt, hebben velen zich inmiddels als zelfstandige ondernemer gevestigd of bestaan er serieuze plannen om dat spoedig te gaan doen.

In een recent verschenen inventarisatie in

opdracht van het ministerie van Economische Zaken heeft het EIM (2004; zie ook Dagevos & Gesthuizen 2005) de cijfermatige ontwikkeling van het ondernemerschap onder immigranten in Nederland in beeld gebracht, op grond van bestanden van het CBS en de Kamers van Koophandel. Het totaal aantal 'niet-westerse ondernemers' (conform de CBS-classificatie) is toegenomen van 34.000 in 1999 naar 44.700 in 2002. Momenteel is acht procent van de niet-westerse allochtonen actief als ondernemer, wat nog altijd onder het cijfer van autochtonen ligt (tien procent). Sommige groepen, zoals Chinezen en Turken, stijgen daar echter ver bovenuit. Thans is ruim twaalf procent van de Turkse beroepsbevolking ondernemer. Uit het rapport blijkt ook de grote betekenis van immigrantenondernemers voor steden. In Amsterdam, Den Haag en Rotterdam maken immigrantenondernemers zo'n vijftien tot twintig procent van het totale corps uit. Met deze groei van het ondernemerschap sluit Nederland aan bij ontwikkelingen in andere geavanceerde economieën, terwijl we tevens van een zekere historische con-

tinuïteit kunnen spreken. In het verleden hebben tal van andere categorieën immigranten, zoals sefardische en ashkenazische joden, Duitsers, en Italianen dankzij het zelfstandig ondernemerschap de weg in de Nederlandse samenleving gevonden (Rath en Kloosterman 1998).

### LAAT OP GANG

In vergelijking met andere landen is het immigrantenondernemerschap in Nederland pas relatief laat van de grond gekomen. Dit is opmerkelijk, omdat het zelfstandig ondernemerschap een belangrijke route van sociaal-economische incorporatie biedt. In de geavanceerde economieën manifesteerde de toename van zelfstandig ondernemerschap onder immigranten zich eerst in de Verenigde Staten (omstreeks 1973), wat later in het Verenigd Koninkrijk (1980) en nog weer later in Nederland (na 1990). In de jaren tachtig, toen de economische recessie op haar hoogtepunt was, kwam het ondernemerschap nog steeds niet echt van de grond. Pas in de jaren negentig toen de economie aantrok, groeide het aantal zelfstandige ondernemers. Dit laatste is overigens curieus.

Hoe vaak horen we niet dat het ondernemerschap van immigranten contracyclisch is? Dat wil zeggen dat immigranten eerder de stap naar het zelfstandig ondernemerschap wagen in economisch slechte tijden, dus wanneer de kansen op de arbeidsmarkt klein zijn. De ervaringen in Nederland laten zien dat dit veel genuanceerder ligt, aangezien het ondernemerschap pas een vlucht nam toen de economie expandeerde.

De betekenis van deze ontwikkeling is niet te onderschatten. Het gaat immers om zelf gecreëerde werkgelegenheid, een effect dat mogelijk vele malen groter is dan het aantal ondernemingen, gezien de vele personeelsleden die deze ondernemers inhuren. Verder zorgen deze ondernemers voor de broodnodige vervanging van en aanvulling op het bestaande aanbod van bedrijven. Met name in de buurten waar veel immigranten wonen, is dit goed zichtbaar. Bekende winkelstraten als de Javastraat in Amsterdam-Oost, de Kanaalstraat in Lombok (Utrecht) en de West-Kruiskade en Eerste en Tweede Middellandsestraat in Middelland (Rotterdam) zouden zonder het ondernemerschap van immigranten kille en doodse alleëen zijn. Dankzij hun ondernemerschap hebben zulke buurten, die volgens

praatgrage politici uit Rotterdam veelal de verkeerde lijstjes zouden aanvoeren, hun voorzieningenniveau en economische vitaliteit kunnen bewaren.

### SOMBERE ONDERTOON

De laatste jaren hebben beleidsbepalers en wetenschappelijke onderzoekers de nodige aandacht besteed aan het ondernemerschap van immigranten (voor een overzicht van de situatie in verschillende landen, zie Kloosterman & Rath 2003). Tot een aantal jaar geleden bestond er zelfs nog specifiek beleid gericht op 'etnisch ondernemerschap', maar tegenwoordig maakt de zorg daarvoor meestal deel uit van een meer gebiedsgerichte aanpak, zoals bij de herstructurering van wijken. Ondernemers worden dan geacht een belangrijke rol te spelen bij de revitalisering van achterstandswijken en het vergroten van de leefbaarheid van buurten. Merkwaardigerwijs, want eigenlijk een

beetje in tegenspraak met deze positieve verwachtingen, hebben veel beschouwingen over het ondernemerschap van immigranten een tamelijk sombere ondertoon. De meeste ondernemers zouden naar de meer traditionele sectoren van horeca en detailhandel trekken (al zijn er ook wel aanwijzingen dat steeds meer ondernemers er in slagen aansluiting te vinden bij typisch postindustriële groeisectoren, met name in de zakelijke dienstverlening). Veel bedrijven zouden amper winstgevend zijn en al ras de poorten moeten sluiten. Bovendien zou er veel gerommeld worden. In menige beleidsnota ligt het accent op de knelpunten die immigrantenondernemers zouden ervaren bij het starten en leiden van een bedrijf.

Wie dit veld met al die goedbedoelde beleidsinterventies overziet krijgt zowat de indruk dat alleen onverbetterlijke sukkels zich tot het zelfstandig ondernemerschap bekennen: immigranten die wel willen

maar niet echt kunnen. Die indruk steekt schril af tegen de manier waarop in landen als de Verenigde Staten of Canada tegen dit ondernemerschap wordt aangekeken. Daar worden immigrantenondernemers geprezen als initiatiefrijke en hardwerkende lieden, als pioniers die hun eigen droom trachten te verwezenlijken, als lieden die bijdragen aan de economie, als voorbeelden voor de rest van de samenleving. Nu is het zeker niet zo dat ondernemers daar allemaal potentiële multimiljonairs zijn. Integendeel, velen moeten sappelen, net als hun lotgenoten hier in Nederland. Maar toch... Waar in Nederland vooral de problemen lijken te worden belicht, lijkt men in klassieke immigratielanden meer oog te hebben voor de kansen. In dit artikel pleiten wij voor een genuanceerde manier van kijken naar het ondernemerschap van immigranten. Immers, wat kansarm lijkt kan soms, onder andere omstandigheden, eensklaps anders uitpakken.

#### VERMAAK

Neem het feit dat een opvallend groot aantal immigrantenondernemers kiest voor vestiging van een bedrijf in een achterstands- of concentratiewijk (Kloosterman, Van der Leun & Rath 1997). Dat zijn wijken waar de gevolgen van processen van uitsluiting op de arbeidsmarkt zich ruimtelijk concentreren in de vorm van hoge werkloosheids- en armoedecijfers. Op het eerste gezicht zijn dat bij uitstek de wijken waar de risico's het grootste zijn en de kans op overleving het kleinst. Mede daarom zijn veel autochtone ondernemers uit deze wijken vertrokken. In veel gevallen echter zijn de vrijgekomen plekken ingenomen door immigrantenondernemers.

Men spreekt hier wel van *vacancy chains* ofwel het mechanisme waarbij nieuwe groepen kansen waarnemen zodra gevestigde ondernemers hun zaak sluiten of deze naar elders verplaatsen. Vaak gaat het om relatief laagdrempelige activiteiten en dat leidt nogal eens tot een overvloed van gelijksoortige bedrijven die dan vervolgens met elkaar in een moordende concurrentiestrijd geraken. Het bestedingsvermogen van de klanten is vaak beperkt, wat het voor deze ondernemers des te moeilijker maakt om de prijzen op te schroeven, de winstmarges te verruimen en het hoofd boven water te houden.

Toch zetten velen de stap en, belangrijker: menigeeen houdt zich staande.

Sommigen gaat het zelfs zo voor de wind dat zij naar een andere locatie verhuizen. Daarmee pakken de achterstandswijken verrassenderwijs uit als broedplaatsen voor nieuwe bedrijvigheid. Wat sommige gemeenten in gesubsidieerde bedrijvenparken proberen te realiseren, gebeurt daar (dus kennelijk) spontaan. Het feit dat soms meerdere belwinkels, islamitische slagerijen of supermarktjes in een en dezelfde staat zijn gevestigd, hoeft

niet per se nadelig te zijn, zoals beleidsmakers of adviseurs nogal eens veronderstellen. Meer dan eens trekken zulke winkelstraten klanten uit de wijdere omgeving.

De West-Kruiskade in Rotterdam of de Kanaalstraat in Utrecht, om enkele van zulke straten te noemen, hebben met hun enorme aanbod aan producten en diensten een reputatie die de onmiddellijke omgeving ver overstijgt. Enkele jaren

terug stond de West-Kruiskade bekend als de 'kroeskade', vanwege de massale aanwezigheid op straat van Surinamers. Wat niet altijd werd gezien - behalve dan door de immigrantenondernemers - was dat deze 'hang-Surinamers' ook consumenten waren die door hun koopgedrag de middenstand in de buurt versterkten. Meer recent zien we steeds vaker dat buurten die aanvankelijk nog bekend stonden als *no-go areas*, zich ontpoppen

als centra van vermaak en consumptie. Niet alleen voor mensen uit de eigen etnische groep, maar ook voor autochtonen. Consumenten komen af op de exotische geuren en kleuren of om getuige te zijn van etnische festivals of parades. Dit verschijnsel is al veel langer bekend uit de klassieke immigratielanden, maar lijkt nu ook een vlucht te nemen in Europese steden. We kenden al de Chinatowns van Liverpool, Londen en Birming-

ham of het Little Italy van Manchester, maar tegenwoordig zien we ook de proliferatie van 'gekleurde buurten' zoals Belleville (Parijs), Kreuzberg ('Klein Türkei', Berlijn), het Balti Quarter (Birmingham), Brick Lane ('Banglatown', Londen), Brixton (Londen), Mouraria (Lissabon) of de Dansaertstraat en omgeving (Brussel) (Vgl. Shaw, Bagwell & Karmowska 2004). Steeds gaat het om oude volksbuurten met grote concentraties immigranten die - ondanks de opeenstapeling van maatschappelijke problemen - zich hebben ontpopt als broedplaats van etnisch ondernemerschap en locatie voor vertier en consumptie. Langzaam maar zeker zijn de ondernemers uit de etnische markten gebroken en hebben zij bezoekers van buiten weten aan te trekken. Let wel: dit gebeurde niet ondanks, maar mede dankzij het feit dat etnische minderheden in deze buurten een stempel drukken op het winkelaanbod, het stedelijke landschap en de sfeer.

In Nederland tekent, zoals gezegd, iets soortgelijks zich af. De opkomst van deze, van de standaard afwijkende, winkelgebieden - waarin niet Kruidvat, Halfords of Blokker de toon zetten, maar zulke uitheemse bedrijfjes als Nam Kee, Surigoud of Birlik Import - hangt nauw samen met de vestiging van nieuwkomers en de specifieke wijze waarop deze in de samenleving integreren. Door hun culturele eigenheid economisch te benutten slagen nieuwkomers erin een niche te creëren in de wereld van fun shopping en, meer algemeen, in de almaar groeiende vermaaksindustrie (Rath 2005). Tegelijkertijd spelen zij een rol in de revitalisering van de buurt. Ze krijgen immers een belang bij een schone en veilige straat. Dat het hier niet om een vluchtige ontwikkeling gaat blijkt uit het feit dat deze straten en buurten steeds vaker de locatie zijn van festivals en de bestemming van *city safari's*, ze omstandig worden beschreven in reisgidsen en *Internet shopping guides*, en hier en daar al integraal onderdeel uitmaken van de *place marketing* van steden zelf.

### SYMBOLIEKEN

Deze nieuwe ontwikkeling heeft te maken met de fundamentele economische transformaties die steden thans ondergaan. Arbeidsmarkttrajecten hebben hun vanzelfsprekendheid verloren, de sociale cohesie is onder druk komen te staan en

sociale tegenstellingen zijn versterkt. Enerzijds zijn steden steeds meer de knooppunten van grotere, deels internationale netwerken die ontmoetingen tussen producenten en consumenten faciliteren. Zo trekken hooggeschoolde professionals, ongeschoolde gelukszoekers, zakenlieden, toeristen en dagjesmensen naar steden, en participeren ze in de transformatie van deze steden van centra voor de industriële productie van massagoederen tot centra voor de productie, circulatie en consumptie van informatie.

Anderzijds leiden veranderingen van de stedelijke kansenstructuur tot nieuwe vormen van in- en uitsluiting die zich deels in de ruimtelijke verdeling van kansarmen en kansrijken manifesteren. Met name degenen die goede opleiding ontberen, dreigen buiten de boot te vallen, hetgeen serieuze consequenties heeft voor de buurten waarin zij geconcentreerd wonen, maar ook voor de stad als geheel.

Postindustriële steden proberen - met wisselend succes - nieuw elan uit te dragen met veel nadruk op culturele industrieën, creativiteit en mondiaal aansprekende symbolieken (Florida 2002). Klassieke locatiefactoren (zoals nabijheid van grondstoffen of ligging aan aan- en afvoerroutes) spelen nog maar een beperkte rol, terwijl nieuwe factoren - deels in de symbolische sfeer - de overhand hebben. De profilering van 'gekleurde' buurten sluit aan bij deze ontwikkeling.

Ervaringen in het buitenland leren dat veel afhangt van de strategieën van de ondernemers, de ontwikkeling van de markt, de opstelling van smaakmakers en marketingexperts, en de interventies van de (lokale) overheid en andere belanghebbende partijen. Verder weten we dat aan verschillende voorwaarden voldaan moet worden. Zo moet de buurt voldoende veilig en schoon zijn, moet hij bereikbaar zijn en moet er een aansprekend aanbod van winkels en voorzieningen zijn (Ram et al. 2000). Een cluster Surinaamse boekhouders in een naoorlogse portiekflat zal weinig bezoekers trekken; daarentegen zal een cluster toko's, restaurants, en winkels met kleding en exotische snuisterijen des te meer aanspreken. Maar zelfs als aan die voorwaarden wordt voldaan kan een gunstige ontwikkeling nog worden versjeurd. Zo is er het risico van versterking van etnische stereotypen, zo ook is er het risico dat exotische attracties 'gewoon', voorspelbaar en dus minder aantrekkelijk worden. Verder kunnen nieuwe tegenstellingen

binnen de buurt ontstaan, of 'natuurlijke' economisch-geografische processen worden gefossiliseerd (Rath 2005).

#### BELEID

In hoeverre kan een dergelijke ontwikkeling met alle nieuwe kansen van dien, gestimuleerd worden? Een en ander hangt af van de manier waarop gekeken wordt naar het ondernemerschap van immigranten. Jarenlang was men gepreoccupeerd met etnisch-culturele kenmerken van immigranten en hun inbedding in etnisch-specifieke sociale netwerken. Daarbij ging men uit van de simplistische veronderstelling dat immigranten alleen in staat waren om met andere immigranten uit dezelfde etnische groep een netwerk te vormen.

Meer recent is er een omslag in het denken gekomen. Amerikaanse onderzoekers gaven daartoe al een eerste aanzet toen zij het ondernemerschap plaatsten in een markt van vraag en aanbod: ondernemers bieden goederen en diensten aan en komen daarmee tegemoet aan de vraag van consumenten. Zij legden veel nadruk op de *agency* van de ondernemers en stelden dat dezen geen passieve actoren zijn, maar individuen die kansen kunnen waarnemen of zelfs scheppen. De kansenstructuur waarbinnen die ondernemers opereren, werd echter amper geproblematiseerd, en voorzover dat wel gebeurde leken zij uit te gaan van een tamelijk statische, ongedifferentieerde en ongeregelde economie. Kloosterman, Van der Leun en Rath (1999; zie ook

ken naar zinvolle verbindingen tussen culturele, sociale, politieke en economische determinanten van ondernemerschap. Dit betekent dat er een breed palet aan aangrijpingspunten voor beleid bestaat.

De dynamische interactie tussen ondernemers en hun kansenstructuur - dus ook de 'vermarkting' van culturele diversiteit - wordt door allerlei interveniërende variabelen beïnvloed, niet in de laatste plaats de mate waarin consumenten bereid zijn de geboden culturele goederen en diensten af te nemen. We hebben het dan over smaak en al die factoren die de smaak van consumenten beïnvloeden.

Een belangrijke auteur hier is Zukin (1995). In een serie publicaties over stedelijke symbolische economieën gaat zij in op de processen die leiden tot de herwaardering van (etnische) stedelijke ruimten. Zukin stelt dat dit mede mogelijk wordt gemaakt door, wat zij noemt, een 'kritische infrastructuur' van individuen en organisaties die op een of andere manier de smaak van het publiek beïnvloeden. Ze spreekt over een breed spectrum van kenniswerkers die bemiddelen tussen culturele producenten en consumenten, die 'relevante' culturele producten identificeren en informatie overbrengen over hun echte of vermeende authenticiteit en het belang van consumptie, en die aldus het stedelijke landschap beïnvloeden.

Te denken valt aan trendsetters, maar ook winkeliersverenigingen, connaisseurs, toeristische organisaties, marketingbureaus en de media. Interessant genoeg zijn dit vaak de partijen die niet altijd vanzelfsprekend in beleidsvorming over de toekomst van winkelgebieden betrokken worden.

Kloosterman & Rath (2003) gaan met hun *mixed embeddedness* benadering een stap verder. Ze beargumenteren dat de economie dynamisch, gelaagd, en *-last but not least-* gereguleerd is. Verschillende markten bieden verschillende kansen, werpen verschillende barrières op, vergen verschillende ondernemersvaardigheden, leiden tot verschillende vormen en niveaus van succes (op welke manier dan ook gedefinieerd) en uiteindelijk tot een verschillende etnische arbeidsdeling. Regulering is niet beperkt tot ingrepen van de overheid, en bestaat evenmin uitsluitend uit ge- en verboden; ook de stimuleringsmaatregelen zijn vormen van regulering, aangezien ze de markt beïnvloeden. Om een lang verhaal kort te maken: de uitdaging zit hem in het zoe-

---

#### OVER DE AUTEURS

Annemarie Bodaar is geograaf en post-doc onderzoeker aan het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) van de Universiteit van Amsterdam.

Jan Rath is hoogleraar stadssociologie en directeur van het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) van dezelfde universiteit. Beiden verrichten in het kader van het Stedelijk Innovatieprogramma onderzoek naar de transformatie van gekleurde winkelgebieden tot plaatsen van vermaak en consumptie: <http://www2.fmg.uva.nl/imes/>

#### LITERATUUR

- EIM (2004)  
**Monitor Etnisch Ondernemerschap 2004.** Zoetermeer: EIM.
- DAGEVOS, J. & M. GESTHUIZEN (2005)  
**Niet-Westerse Allochtonen met een Stabiele Arbeidsmarktpositie.** Aantallen en Ontwikkelingen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- FLORIDA, R. (2000)  
**The Rise of the Creative Class. And How it's Transforming Work, Leisure, Community, & Everyday Life.** New York: Basic Books.
- KLOOSTERMAN, R.C., J.P. VAN DER LEUN & J. RATH (1997)  
**Over Grenzen. Immigranten en de Informatieve Economie.** Amsterdam: Het Spinhuis.
- KLOOSTERMAN, R. & J. RATH (2003)  
**Immigrant Entrepreneurs. Venturing Abroad in the Age of Globalization.** Oxford: Berg.
- MINISTERIE VAN EZ (2005)  
**Actieplan 'Nieuw Ondernemerschap'. Kansen benutten.** Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- RAM, M., T. ABBAS, B. SANGHERA & G. HILLIN (2000)  
**"Currying favour with the locals".** *Balti owners and business enclaves*, International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research, 6 (1), pp. 41-55.
- RATH, J. (2005)  
**'Feeding the festive city: immigrant entrepreneurs and tourist industry'**, in E. Guild & J. van Selm (Eds.), *International Migration and Security. Opportunities and Challenges.* London and New York: Routledge, pp. 238-253.
- SHAW, S., S. BAGWELL & J. KARMOWSKA (2004)  
**'Ethnoscapes as spectacle. Reimagining multicultural districts as new destinations for leisure and tourism consumption'**, *Urban Studies*, 41 (10), pp. 1983-2000.
- ZUKIN, S. (1995)  
**The Cultures of Cities.** Cambridge MA and Oxford: Blackwell.

# Draaien aan de knoppen van de innovatie

MERIJN VAN DER WERFF EN ROBERT KLOOSTERMAN

**Innovatie, geen overheid die het niet hoog in het vaandel heeft. Zo ook de steden. Zonder innovatie geen toekomst in de 21e eeuw. Maar wat valt vanuit stedelijk perspectief te verstaan onder innovatie? En hoe kan er in stad en regio een basis voor worden gelegd, aan welke condities moet door stadsbesturen worden gewerkt? Onderzoek - in het kader van het Stedelijk Innovatieprogramma - naar de sociaal-ruimtelijke voorwaarden voor innovatieve bedrijvigheid moet meer duidelijkheid bieden over die relatie.**

In de werelden van het beleid en de wetenschap geldt het al lang niet meer als vernieuwend om de mond vol te hebben van innovatie. Innovatie wordt doorgaans aangeprezen als hét middel om de toenevende concurrentie als gevolg van mondialisering het hoofd te kunnen bieden. Het goedkopere alternatief van elders, waar de lonen lager zijn, ligt immers altijd en overal op de loer. Om de concurrentie vóór te blijven moeten bedrijven hier zich onderscheiden van deze *pricefighters*. Een gebrek aan innovatieve kracht betekent voor bedrijven dan ook vaak het einde en indien deze kwaal algemener is, rest voor steden niet veel meer dan een vegeterend bestaan. Bedrijven dienen derhalve innovatief te zijn, maar ook de gemeenten waar zij gehuisvest zijn moeten een milieu bieden waarin innovaties ook daadwerkelijk tot stand kunnen komen. In deze zin beconcurreren dus niet alleen bedrijven elkaar, maar ook steden (Scott, 2006).

In een gunstig klimaat voor innovaties spelen zogeheten *external economies*, economische effecten die de individuele bedrijven overstijgen, een grote rol.

Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanwezigheid van onderwijsvoorzieningen, onderzoeksinstituten, een goede bereikbaarheid en de aanwezigheid van een rijk palet aan hooggeschoolde arbeidskrachten. Omdat dergelijke voorwaarden per definitie buiten de directe kosten-batenanalyse van een individueel bedrijf vallen, kan hier marktfalen optreden waardoor collectieve actie genoodzaakt is. In deze zin vormen steden dan ook actoren die in een competitief veld trachten zo gunstig mogelijke condities voor bedrijven en innovatie te realiseren.

Innovatie krijgt inmiddels daadwerkelijk

de (beleids)aandacht die het verdient. Dit geldt niet uitsluitend voor het rijk (het Innovatieplatform) of de grote steden. Ook de beleidsmakers in middelgrote en kleinere steden realiseren zich dat er geïnnoveerd moet worden. Ons STIP-onderzoek 'Mondialisering en de lokale ophanging van stedelijke economieën: de sociaal-ruimtelijke voorwaarden voor innovatieve bedrijvigheid' richt zich op twee kernvragen: Welke lokale condities beïnvloeden innovatie en aan welke knoppen zouden beleidsmakers vervolgens kunnen draaien om deze condities te verbeteren.

## NIEUWE COMBINATIES

Innovatie is allesbehalve een ééndimensionaal begrip. Het kan zich op vele manieren voordoen en langs uiteenlopende wegen worden gerealiseerd. In de jaren dertig van de vorige eeuw maakte Joseph Schumpeter al onderscheid tussen product-, proces- en distributie-innovaties. Een andere indeling verwijst naar het onderscheid tussen fundamentele en incrementele innovaties. We hebben ook gezien dat de blik aanvankelijk vooral gericht was op technologische innovaties en hun concretisering in de vorm van officiële patenten. Inmiddels wordt ook steeds meer het belang van meer con-

ceptuele innovaties ingezien. Aan een Senseo-apparaat bijvoorbeeld, een grote hit voor het Philips-concern, zit niet echt veel vernieuwende technologie, hier gaat het primair om een conceptuele innovatie (inclusief vormgeving en marketing). Die verschillende typologieën staan meestal niet op zichzelf. Vaak wordt de aard van innovaties gekoppeld aan de bredere sociaal-economische, culturele en institutionele context. Dat kan op het niveau van nationale staten (bijv. Whitley, 2000), maar het kan ook op een lager schaalniveau van regio's of steden (Storper, 1997; Cooke en Morgan, 1998; Boschma, 2005).

In ons onderzoek richten we ons op het schaalniveau van de stad. Voor vijf steden – Amsterdam, Rotterdam, Tilburg, Maastricht en Enschede – proberen we vast te stellen waar hun innovativiteit is gelokaliseerd en wat daarvan de bredere inbedding is. Op basis van een systematische vergelijking (binnen één nationaal institutioneel kader) trachten we meer algemene patronen met betrekking tot de lokale innovatiecapaciteit te identificeren.

Wij willen, met andere woorden, achterhalen wat nu de generieke eigenschappen van steden zijn die innovativiteit bepalen. Een belangrijke vraag in dit verband is ook of en in hoeverre de context voor inno-

vatie in middelgrote of kleinere steden afwijkt van die in grote steden.

We staan met het onderzoek pas aan de vooravond van de empirische fase. Wat we wel kunnen bieden is een blik in de keuken, waar gewerkt is aan de (theoretische) receptuur.

Innovaties zijn volgens Schumpeter het 'durchführen von Neue Kombinationen'. De kans op het ontstaan van dergelijke nieuwe combinaties neemt toe naarmate er meer uitwisseling tussen personen en bedrijven plaatsvindt. In veel beschouwingen is deze basisgedachte uitgewerkt. Het gaat doorgaans om een bepaalde vorm van diversiteit in combinatie met sociale netwerken die de kans op ontmoetingen en dus uitwisseling van betekenisvolle informatie vergroten.

Binnen deze benaderingswijze bestaan uiteenlopende opvattingen over diversiteit. In het standaardwerk 'The Economy of Cities' van Jane Jacobs (1969) gaat het vooral om diversiteit van economische activiteiten zelf. Bij Richard Florida (2002), die veel van Jacobs heeft overgenomen, ligt de nadruk meer op de diversiteit van mensen, meer in bijzonder van de 'creatieve klasse'. Volgens Michael Storper (1997) zijn het de niet direct aan de markt gekoppelde relaties tussen bedrijven en andere actoren (de *untraded interdependencies*)

die een innovatief klimaat helpen creëren. Philip Cooke en Kevin Morgan (1998) zien eerder de *interfaces* die vorm krijgen in instituties als onderzoeksinstituten en professionele associaties als voorwaarden voor een innovatieve regio.

### STEDELIJKE DIVERSITEIT

Ook in ons onderzoek naar innovatie staat die cruciale combinatie van diversiteit met sociale netwerken centraal. Gewapend met de inzichten van bovengenoemde auteurs zullen wij het innovatief vermogen van Nederlandse steden nader onderzoeken. We willen bepalen welke vorm van diversiteit er toe doet en welke instituties (formele en informele netwerken) op welke manier deze diversiteit daadwerkelijk kunnen omzetten in een *spillover* van kennis die leidt tot innovatie.

Een dergelijke benadering vereist uiteenlopende methodieken. Het in kaart brengen van de diversiteit is grotendeels een kwantitatieve exploratie, terwijl het onderzoeken van relevante netwerken juist meer kwalitatief onderzoek veronderstelt. In dit artikel zullen we niet het volledige analytische kader uit de doeken doen, maar is de focus gericht op één strategische component, namelijk de stedelijke diversiteit in termen van verschillende economische activiteiten en de relatie daarmee met de omvang van een stad.

In de economisch-geografische literatuur wordt de diversiteit van de lokale economie op twee manieren opgevat: inter-sectorale en intra-sectorale diversiteit.

In het eerste geval kent een stad een diverse economie, doordat de economische activiteiten zich binnen de stadsgrenzen verspreiden over veel en uiteenlopende sectoren. Het is deze diversiteit - met als kenmerk de grote spreiding over een breed aantal activiteiten -, die bij Jane Jacobs centraal staat. Volgens haar is deze diversiteit de basisvoorwaarde voor het innovatievermogen van een stad op de lange termijn.

De fysieke nabijheid in een stad brengt namelijk met zich mee dat bedrijvigheid van verschillende pluimage elkaar opzoekt voor allerlei vormen van samenwerking en uitbesteding. Zo kunnen onverwachte combinaties van uiteenlopende economische activiteiten ontstaan, die tot nieuwe inzichten en toepassingen leiden (Jacobs, 1969).

De innovatiekracht ligt hier dus niet zozeer in specialisatie binnen sectoren, maar meer in uitwisseling tussen actoren uit

verschillende sectoren. De voordelen die zo ontstaan worden door Phelps en Ozawa niet zonder reden *urbanization economies* genoemd (Phelps & Ozawa: 2003). Doordat verschillende typen economische activiteiten binnen een stedelijke economie met elkaar in aanraking komen wordt de kans op innovatie groter. Een brede economische basis zorgt er tevens voor dat de lokale economie zich zelfstandig kan ontwikkelen, zelf 'innovatief vermogen' kan opbouwen, zonder dat er sprake is van afhankelijkheid van kennis van buiten. Veel hangt bij deze vorm van diversiteit samen met de omvang van de stedelijke economie. Naarmate de stad groter wordt herbergt zij vanzelfsprekend meer activiteiten en functies. Volgens Jacobs ligt deze relatie echter genuanceerder en dankt de stad omgekeerd ook haar omvang aan deze diversiteit. In haar nog altijd zeer invloedrijke werk stelt zij dat innovatie, ofwel *new work*, altijd weer de aanleiding is voor processen van stedelijke ontwikkeling. Wanneer er 'nieuw werk' wordt toegevoegd aan de lokale economie, leidt dit via complexe processen van export toename en imports substitutie tot groei van de stadseconomie. Doordat de economie zich verbreedt, ontstaat er weer meer kans op innovatie. Jacobs legt een

rechtstreeks verband tussen de verbreding van de *division of labor* en de ontwikkeling van innovaties op de lange termijn, wat vervolgens weer leidt tot een nieuwe groeicyclus van een stad (Jacobs, 1969). Aldus bestaat er op de lange termijn een causale relatie tussen omvang, diversiteit en innovatievermogen van een stad.

#### **BINNEN SECTOREN**

Met intra-sectorale diversiteit, de tweede vorm van diversiteit, wordt gedoeld op verscheidenheid binnen sectoren. Het gaat hierbij om *internal divisions of labor*, een verbreding van het aantal verschillende specialisaties binnen een sector. Wanneer een stad beschikt over een aantal sectoren met een sterk ontwikkelde interne arbeidsdeling, beschikt het hiermee over een potentiële basis voor innovatie. Binnen zo'n sector is het aantal specialisaties immers groot. Indien hierbij intensief wordt samengewerkt, kunnen allerlei vormen van kruisbestuiving plaatsvinden, hetgeen kan resulteren in innovaties. Deze diversiteit binnen clusters of industriële districten met een zeer eigen productiecultuur heeft recent in de literatuur veel aandacht gekregen (Porter, 2001; Cooke & Morgan, 1998; Boschma & Kloosterman, 2005). Volgens deze cluster-

theorieën is de nabijheid van verwante activiteiten in een stad of binnen stadsdelen een gunstige conditie voor het ontstaan van innovaties. Nabijheid, samenwerking en intensieve kennisdeling op basis van intra-sectorale diversiteit maakt innovatie in dergelijke clusters mogelijk. Deze *localization economies* (Phelps & Ozawa, 2003) die betrekking hebben op één type activiteit, gelden vooral op de middellange of korte termijn.

De twee bovenstaande vormen van diversiteit gaan beide uit van fysieke nabijheid die de kans op relevante contacten vergroot en daarmee ook die op innovaties. Meer en meer wordt ingezien dat diversiteit en relevante contacten ook over grotere afstand worden gerealiseerd. Phelps en Ozawa wijzen erop dat door verbeterde communicatietechnologie en infrastructuur bovengenoemde *urbanization-* en *localization economies*, in ieder geval ten dele, over grotere afstanden kunnen optreden (Phelps & Ozawa, 2003).

De lokale economie kan zich via allerlei connecties verbreden, hetgeen een bredere inter-sectorale diversiteit oplevert. Ook clusters zouden zich bovenregionaal, nationaal of zelfs mondiaal kunnen voordoen; een toename van de lokale intra-sectorale diversiteit (Asheim & Herstad, 2005). Simmie wijst bijvoorbeeld op het belang van de "verbondenheid" van steden via netwerken voor hun innovatief vermogen (Simmie, 2001). Hoe meer steden in staat zijn om via netwerken en verbindingen kennis te vergaren en te verspreiden, hoe groter de basis voor innovatie. Welke precieze vorm deze configuraties van lokale inbedding en mondiale verbondenheid krijgen, is vooralsnog onduidelijk. In ons onderzoek zullen wij bekijken in hoeverre (innovatieve) bedrijven deel uit maken van netwerken die de grenzen van de stad, de nationale staat en ook het continent overstijgen.

#### **SCHAALNIVEAUS**

In relatie tot diversiteit en innovatiekracht beschikken zogenoemde *global cities* over het complete spectrum van vormen van diversiteit en inbedding in netwerken. De *external division of labor* is groot, waardoor *urbanization economies* volop aanwezig zijn. Dergelijke steden kennen bovendien tal van sterk ontwikkelde sectoren (clusters), met een hoge mate van specialisatie via allerlei *internal divisions of labor*.

Dit maakt dergelijke steden tot potentiële *hotspots* van innovatie.

De grote diversiteit, zowel inter-sectoraal als intra-sectoraal, zorgt voor een keur aan kansen voor innovatie. Daarnaast zijn deze wereldsteden via allerlei netwerken als spinnen in een web verbonden met de rest van de wereld (o.a. Hall, 2000). *Global flows* gaan immers vooral door *global cities*. De basis voor innovatie via diversiteit en *connectivity* is aldus op alle hier beschreven manieren aanwezig.

Amsterdam en Rotterdam zijn weliswaar geen echte *global cities*, maar kennen beide wel een diverse economie die breed genoeg geacht mag worden om *urbanization economies* te genereren. Het gevarieerde aanbod van sectoren vormt een solide basis voor innovatie. Het aantal sterk ontwikkelde clusters van sectoren is naar waarschijnlijkheid ook minder dan in *global*

*cities*. Wel kunnen bepaalde sectoren zich sterk ontwikkelen.

Zo fungeert Amsterdam al jaren als een cluster van financiële dienstverlening en reclame. Rotterdam kent bijvoorbeeld een sterke positie op het gebied van top-architectuur (Kloosterman, 2005).

Daarbij zijn onze grote steden, hoewel weer minder dan de mondiale koplopers, wel degelijk verbonden via allerlei netwerkrelaties. Amsterdam, als een *gateway city*, dankt haar economische succes voor een belangrijk deel aan de goede verbindingen met de rest van de wereld (Simmie, 2001). De *global flows* gaan - direct en via de *global cities* - deels ook door (regionale) *hubs* als Amsterdam. Uit de resultaten van het Polynet-project blijkt dat vooral Amsterdam goed verbonden is via de kantorennetwerken van grote zakelijke dienstverleners (Lambregts e.a., 2004).

De twee grootste steden van ons land kennen aldus ook omvangrijke koppelingen tussen diversiteit en netwerken.

In de literatuur bestaat vooral aandacht voor *global cities* en grotere steden. Volgens Patrick Le Galès echter dankt Europa haar (economische) groei zeker ook aan de middelgrote en kleinere steden (Le Galès, 2002). Uit ons schema komt naar voren dat de geringere omvang van hun lokale economie een aantal beperkingen met zich meebrengt. Ten eerste is de breedte van de economie onvoldoende om op grote schaal *urbanization economies* te behalen. Ten tweede zal ook de ontsluiting ten opzichte van brede interstedelijke netwerken in het algemeen geringer zijn.

De kansen voor innovatie dienen voor dergelijke steden dan ook vooral te komen van de ontwikkeling van gespecialiseerde clusters. Diversiteit binnen sectoren dient

Figuur 1: Innovatie door diversiteit op verschillende schaalniveaus

BRON VAN INNOVATIE	Inter-sectorale diversiteit (lokale economie)	Intra-sectorale diversiteit (lokale clusters)	Inter-sectorale diversiteit (brede interstedelijke netwerken)	Intra-sectorale diversiteit (gespecialiseerde interstedelijke netwerken)
<b>TYPE STAD NAAR SCHAALNIVEAU</b>				
Global cities (New York, Londen)	■	■ (veel sectoren)	■	■ (veel sectoren)
Grote steden (Amsterdam, Rotterdam)	■	■ (enkele sectoren)	■	■ (enkele sectoren)
Middelgrote steden (Tilburg, Enschede, Maastricht)		■ (enige sectoren)		
Kleinere steden				
Innovatie gebaseerd op:	Schaal	Specialisatie	Connecties	Netwerk

■ = basis voor innovatie

te worden benut. De lokale basis voor innovatie bestaat vooral uit de mogelijkheid van het behalen van *localization economies*. In veel gevallen blijkt dit ook uit de praktijk. Middelgrote steden kunnen op sectoraal niveau zeer innovatief zijn. Voorbeelden hiervan zijn high-tech bedrijvigheid in Eindhoven of het media-cluster in Hilversum.

### SPECIALISATIE

Stedelijke diversiteit hebben we als uitgangspunt voor innovatief vermogen genomen. Daarbij is een relatie gelegd met het schaalniveau van stedelijke economieën. De schaalgrootte blijkt bepalend voor de vorm van diversiteit die uitgangspunt kan zijn voor innovatiebeleid. Naarmate de schaal van steden toeneemt, verandert ook het innovatief vermogen. Grotere steden lijken te kunnen putten uit *urbanization economies* en daarmee op langere termijn innovatief te zijn over een relatief breed front. Middelgrote steden kunnen ook zeer innovatief zijn mits zij zich meer baseren op *localization econo-*

*mies*: specialisatie binnen sterk ontwikkelde lokale sectoren.

Als het empirische onderzoek deze gevolgtrekking verder ondersteunt, dan valt voor steden van middelgrote omvang te pleiten voor meer specialistisch beleid boven meer generiek beleid.

Het lokale beleid zou er dan meer op gericht moeten zijn om een zeer beperkt aantal sterke sectoren te versterken in plaats van verbreding van de lokale economie. Hierbij kan gedacht worden aan verbetering van de aansluiting van de arbeidsmarkt op (lokale) opleidingen, het stimuleren van *supporting industries* en het bevorderen van ondersteunende instituties (Porter, 2001).

Bovenstaand schema geeft ons aldus analytisch grip op de relatie tussen steden en innovatief vermogen. Uit nader empirisch onderzoek zal moeten blijken of de samenhang tussen innovatie enerzijds en diversiteit, inbedding in netwerken en stedelijkheid anderzijds zich conformeert aan dit kader. Elders hebben we al een

eerste scan van de relatie innovativiteit en diversiteit gepresenteerd (Van der Werff, 2006).

In de eerstvolgende fase van het onderzoek wordt de inbedding in netwerken ofwel de *connectivity* worden bekeken aan de hand van *surveys* in de vijf geselecteerde steden. Zo hopen we de puzzel van de relatie tussen stedelijke context en innovatie compleet te maken.

---

### OVER DE AUTEURS

Prof. dr. R.C. Kloosterman is hoogleraar economische geografie en planologie aan de Universiteit van Amsterdam en wetenschappelijk directeur van het Amsterdam Institute of Metropolitan and International Development studies (AMIDSt).

Drs. M. van der Werff is onderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam, verbonden aan het AMIDSt, in het kader van het Stedelijk Innovatieprogramma.

## LITERATUUR

- ASHEIM, B.T. & S.J. HERSTAD (2005)  
**Regional Innovation Systems, varieties of capitalism and non-local relations: challenges from the globalising economy.**  
In: Ron. A. Boschma en Robert C. Kloosterman (red.) Learning from Clusters: A Critical Assessment, Berlijn: Springer Verlag: 169-201.
- BOSCHMA, R.A. & R.C. KLOOSTERMAN (2005)  
**Clustering, Learning and Regional Development.**  
In: Ron. A. Boschma en Robert C. Kloosterman (red.) Learning from Clusters: A Critical Assessment, Berlijn: Springer Verlag: 1-15.
- BOSCHMA, R.A.  
**Social capital and regional development: an emirical analysis of the Third Italy.**  
In: Ron. A. Boschma en Robert C. Kloosterman (red.), Learning from Clusters: A Critical Assesment, Berlijn: springer Verlag: pp. 139-168.
- COOKE, P. & MORGAN, K. (1998)  
**The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation.**  
Oxford: Oxford University Press.
- FLORIDA, R. (2002)  
**The Rise of the Creative Class, and How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life.**  
New York: Basic Books.
- HALL, P.G. (2000)  
**'Global City-regions In The Twenty-first Century'.**  
In: Scott, A.J. (red.), Global City Regions: Trends, Theory, Policy. Oxford: Oxford University Press, pp. 59-77.
- JACOBS, J. (1969)  
**The Economy of Cities.**  
New York: Random House.
- KLOOSTERMAN, R.C. & STEGMEIJER, E. (2005)  
**'Delirious Rotterdam': The formation of an innovative cluster of architectural firms.**  
In: Ron. A. Boschma en Robert C. Kloosterman (red.) Learning from Clusters: A Critical Assessment, Berlijn: Springer Verlag: 203-224.
- LAMBREGTS, B., VAN DER WERFF, M. & KLOOSTERMAN, R.C. (2004)  
**Quantitative analysis of business service connections in the Randstad.**  
Paper in het kader van het POLYNET project.
- LE GALÈS, P. (2002)  
**European Cities: Social Conflicts and Governance.**  
Oxford: Oxford University Press.
- PHELPS, N.A. & OZAWA, T. (2003)  
**Contrasts in agglomeration: proto-industrial, industrial and post-industrial forms compared.**  
In: Progress in Human Geography, Vol. 27, Nr. 5, pp. 583-604.
- PORTER, M. E. (2001)  
**Regions and the new Economics of Competition.**  
In: A.J. Scott (red.) Global City-Regions; Trends, Theory, Policy. Oxford: University Press. pp. 139-157.
- SCOTT, A.J. (2006)  
**Creative Cities: Conceptual Issues and Policy Questions.**  
In: Journal of Urban Affairs, Vol. 28, Nr. 1, pp. 1-17.
- SIMMIE, J. (2001)  
**Innovative Cities.**  
Londen: Spon Press.
- STORPER, M. (1997)  
**The Regional World: Territorial development in a global economy.**  
New York: Guilford Press.
- WHITLEY, R. (2000)  
**Divergent Capitalisms: The social structuring and change of business systems.**  
Oxford: Oxford University Press.
- WERFF, M. VAN DER  
(Nog te verschijnen, 2006)  
**Inter-sectorale Diversiteit in Nederlands' Grootste Steden: Een basis voor duurzame innovatie?**  
Paper in het kader van de Stadsdag van Nethur en het Kenniscentrum Grote steden (KCGS) december 2005.

# Kansen op werk voor lager opgeleiden

JACK BURGERS EN JEROEN VAN DER WAAL

**Er bestaat zorg over de toekomstige kansen op werk voor laaggeschoolden in westerse steden. Door economische internationalisering en herstructurering verdwijnt veel laagwaardige en arbeidsintensieve werkgelegenheid naar het buitenland, luidt de verwachting. Om de mondiale concurrentie voor te zijn moet Nederland zich toeleggen op kennisintensieve productie. Onderzoek in Amsterdam en Rotterdam laat echter zien dat er wel degelijk mogelijkheden zijn op de arbeidsmarkt voor laaggeschoolde werknemers. Internationale concurrentie leidt niet perse tot verdwijning van laaggeschoolde arbeidsplaatsen. Wel bestaat het gevaar van verdringing.**

Of het nu gaat over inkomensbeleid of de splitsing van energiebedrijven, meer en meer worden in politieke debatten over sociaal-economische onderwerpen beleidsmaatregelen gelegitimeerd op grond van internationale ontwikkelingen. Die zouden de discretionaire ruimte van de nationale politiek steeds verder inperken. Er wordt op gewezen dat we in een economisch geïntegreerde wereld leven waardoor steeds grotere delen van de nationale economie bloot gesteld worden aan internationale concurrentie. In dit vertoog is de aangewezen politiek het voorzichtig laveren op de almaar hoger wordende golven van de globalisering. Daarvoor is het wel nodig zo nu en dan wat ballast in de vorm van sociale verworvenheden overboord te gooien. De beperking van de mogelijkheden tot vervroegde uittreding is hier een recent voorbeeld van.

Wat geldt voor de nationale overheid, geldt a fortiori voor de grote steden. Ook hun sociaal-economische lot lijkt steeds meer af te hangen van internationale ontwikkelingen. En nog minder dan nationale overheden lijken zij over mogelijkheden te beschikken om economische ontwikkelingen te sturen of te beïnvloeden. Tegelijkertijd zien we dat in het lokale sociale beleid het verhogen

van de arbeidsmarktkansen van minder gekwalificeerde inwoners steeds meer centraal is komen te staan. Naarmate de economie meer internationaal van karakter wordt, krijgt lokaal economisch beleid, paradoxaal genoeg, een sterker accent. Dat is een ontwikkeling die we niet alleen in Nederland, maar in tal van Europese landen kunnen waarnemen (Burgers & Vranken, 2004).

Het STIP-project 'De gevolgen van de internationalisering van stedelijke economieën voor sociale ongelijkheid op lokaal niveau' waar beide auteurs zich de komende jaren mee bezig houden kan inzichtelijk maken in hoeverre een internationaliserende economie nog mogelijkheden biedt om stedelingen met een zwakke arbeidsmarktpositie aan betaald werk te helpen. Een van de centrale assumpties in de recente literatuur over stedelijke arbeidsmarkten is dat deze groep stedelingen in westerse samenlevingen steeds moeilijker toegang heeft tot de arbeidsmarkt (vgl. Hamnett, 1994; 1996; Wilson, 1996). Twee processen zouden daar debet aan zijn: de overgang van een industriële economie naar een diensteneconomie en het steeds kennisintensiever worden van de productie. Velen houden economische internationalisering verantwoordelijk voor beide processen (idem).

In dit artikel zullen we enkele ontwikkelingen op de stedelijke arbeidsmarkten van Amsterdam en Rotterdam trachten te duiden. Zijn er in dit opzicht verschillen tussen Amsterdam en Rotterdam? Daarnaast zullen we enkele voorlopige onderzoeksbevindingen presenteren over de invloed die economische internationalisering heeft op de arbeidsmarktkansen van mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie in deze steden.

### GLOBALISERINGSPARADOX

De vraag wat de gevolgen zijn van economische internationalisering voor de grote steden bepaalt inmiddels al bijna twee decennia de onderzoeksagenda op het terrein van de stadsstudies. Vooral de vraag of sociale ongelijkheid als gevolg van globalisering toeneemt kreeg daarbij veel aandacht (vgl. Burgers, 2006). Het antwoord hierop is ook van belang voor de vraag welke mogelijkheden stadsbestuurders hebben om de lokale werkloosheidsproblematiek te verlichten. Het probleem met onderzoek naar dit thema is dat het om een uiterst ingewikkelde materie gaat, waarbij het, om maar één complicatie te noemen, lang niet duidelijk is welk effect globalisering precies heeft op de economische herstructurering van steden waarvan we de afgelopen decennia getuige zijn geweest. Maar ondanks de complexiteit van de materie, zijn er inmiddels wel enige conclusies te trekken uit het wetenschappelijke debat over de lokale gevolgen van economische structuurveranderingen.

De eerste is wat we de paradox van de globalisering zouden kunnen noemen: naarmate de economie verder internationaliseert - dat wil zeggen: naarmate de internationale economie sterker geïntegreerd raakt - hoe meer gewicht louter lokaal gewortelde werkgelegenheid krijgt. Immers: veel traditionele industriële activiteiten worden verplaatst dan wel geautomatiseerd. Dienstverlening wordt belangrijker als bron van werkgelegenheid en een substantieel deel van die dienstensector verzorgt vooral de lokale bevolking (vgl. Persky & Wiewel, 1994). Dat geldt in ieder geval voor grote delen van de niet-commerciële dienstverlening, zoals het onderwijs en de gezondheidszorg. Een tweede, wat minder wijd verbreide uitkomst van onderzoek die zich begint af te tekenen is dat verschillende delen van een lokale economie aan autonomie winnen. Dat wil zeggen, dat ontwikkelingen

in de ene sector steeds minder verband lijken te hebben met die in een andere. Dit is een proces van fragmentering van de stedelijke economie - en overigens niet alleen van de economie (vgl. Burgers, 2002). Zo is voor New York City (Wharf, 2004) wel gedocumenteerd dat de sterke groei in de aandelen- en effectenhandel in de jaren negentig, ondanks de grote omvang van die sector in die stad, maar een beperkte *spin off* in 'belendende' economische sectoren tot gevolg heeft gehad. Verschillende economische sectoren opereren op ongelijke geografische schaalniveaus, hebben uiteenlopend gestructureerde 'interne' arbeidsmarkten en arbeidsvoorwaarden. Dit gegeven heeft in het onderzoek naar stedelijke arbeidsmarkten nog relatief weinig aandacht gehad, terwijl het grote praktische betekenis heeft. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om de vraag waar mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie, vooral vanwege hun lage opleidingsniveau, de meeste kansen maken op werk. We komen op dit punt later nog terug. Nu volstaat het om te concluderen dat verschillen in de historisch gegroeide economische structuur van een stad leiden tot verschillen in kansen op de arbeidsmarkten van

onderscheiden groeperingen. Als we nu kijken naar de twee genoemde punten, de omvang van lokaal verzorgende werkgelegenheid en de historisch gegroeide verschillen in de lokale economie, wat zijn dan de meest belangrijke overeenkomsten en verschillen tussen Amsterdam en Rotterdam? En wat zijn de mogelijkheden voor stedelijk arbeidsmarktbeleid in een internationaliserende economie?

### AFGESCHERMDE ARBEID

We wezen er op dat, juist door verdergaande internationalisering van de economie, het aandeel van specifiek lokaal georiënteerde verzorgende bedrijvigheid belangrijker wordt. Voor Amsterdam en Rotterdam kunnen we in ieder geval concluderen dat als het gaat om het relatieve aandeel van de non-commerciële dienstverlening in de lokale werkgelegenheid, zij in dat opzicht niet verschillen. In beide steden gaat het om ongeveer één derde van alle arbeidsplaatsen, zoals tabel 1 laat zien. Dat wil zeggen dat minstens één op de drie arbeidsplaatsen in de beide steden *sheltered* is: afgeschermd van de internationale economie.

Natuurlijk zijn er verschillen binnen deze

Tabel 1. Banen van werknemers 1-1-2003 in %

	Amsterdam	Rotterdam
Industrie, bouw landbouw & visserij	8,4	14,6
Commerciële dienstverlening	58,4	52,2
Niet-commerciële dienstverlening	33,2	33,2
	100	100
Totaal (in 1000)	N=471,8	N=471,8

Bron: CWI, Centrum voor Werk en Inkomen

sectoren als we beide steden verder met elkaar zouden vergelijken - het aandeel van het hoger onderwijs bijvoorbeeld is in Amsterdam groter dan Rotterdam - maar bij alle verschillen tussen beide steden zijn de overeenkomsten op dit punt groot. Vanzelfsprekend gaat het hier niet om sectoren die vrijelijk aangestuurd kunnen worden door de lokale overheid, maar wel gemakkelijker, zo mogen we aannemen, dan de commerciële dienstverlening, de industriële ondernemingen en andere marktgeoriënteerde delen van de lokale economie. Op de vraag in welke mate we hier arbeidsplaatsen vinden die soelaas bieden aan de zwakkere groepen op de arbeidsmarkt zullen we later nog terug komen.

Uit tabel 1 blijkt ook dat de arbeidsmarkten van Amsterdam en Rotterdam van elkaar verschillen als het gaat om de mate waarin zij gedeïndustrialiseerd zijn. Rotterdam heeft in vergelijking met Amsterdam een meer traditioneel industrieel karakter, waar Amsterdam vooral een diensteneconomie is. Nu is er in beschrijvingen van beide steden al vaak op gewezen dat de bevolking van Rotterdam armer en lager geschoold is dan die van Amsterdam, en dat Rotterdam ook naar verhouding meer werkgelegenheid voor lager geschoolden biedt. Dat nog eens vast te stellen, is niet verrassend. De vraag is in hoeverre veranderingen op de arbeidsmarkt die aan economische internationalisering worden toegeschreven daar debet aan zijn.

## VERDRINGING

In de literatuur over grootstedelijke arbeidsmarkten wordt vaak benadrukt dat laagopgeleiden in westerse steden door economische internationalisering steeds moeilijker een arbeidsplaats kunnen vinden. Het verdwijnen van veel laagwaardige of arbeidsintensieve werkgelegenheid naar het buitenland zou daar aan bijdragen. Dit zou er toe leiden dat stedelijke economieën in westerse samenlevingen steeds meer worden gedomineerd door hoogwaardige, kennisintensieve werkgelegenheid in de dienstensector (Wilson, 1996). Daarnaast wordt vaak aangenomen dat bedrijven in Nederland die concurreren uit het buitenland ondervinden en produceren voor een internationale markt weinig werkgelegenheid zullen scheppen voor laaggeschoolden. Immers, om internationale concurrentie het hoofd te bieden dient men in een welvarend land als Nederland kennisintensief te produceren: arbeidsintensieve productie kan veel goedkoper in het buitenland (vgl. CED, 1996). De vraag is of dit ook opgaat voor Amsterdam en Rotterdam.

Om op deze vraag een antwoord te geven, hebben we enkele analyses uitgevoerd op informatie over bedrijven met meer dan vijf werknemers in Amsterdam en Rotterdam. Eerst kijken we in hoeverre bedrijven of instellingen in de dienstensector verschillen ten opzichte van bedrijven in de industrie bij het genereren van arbeidsplaatsen voor laaggeschoolde stedelingen. Vervolgens bezien we of het internationale karakter van bedrijven daarvoor een drempel vormt.

Tabel 2 is interessant omdat die in de eerste plaats laat zien dat zowel in Amsterdam als Rotterdam het aandeel ongeschoolde arbeid in bedrijven en instellingen in de niet-commerciële dienstverlening significant 'lager' is dan in de industriële sector en de commerciële dienstverlening. Vergelijking van de

Tabel 2. Regressieanalyse: sectorale verschillen in het aandeel laag gekwalificeerde banen en laag geschoold personeel ten opzichte van de industrie in Amsterdam en Rotterdam

	Percentage ongeschoold werk Amsterdam	Percentage ongeschoold werk Rotterdam	Percentage werknemers met alleen lager onderwijs Amsterdam	Percentage werknemers met alleen lager onderwijs Rotterdam
	$\beta$	$\beta$	$\beta$	$\beta$
Commerciële dienstverlening	-0,104	0,230	-0,341 ■	-0,292 ■
Niet-commerciële dienstverlening	-0,309 ■	-0,192 ■	-0,369 ■	-0,300 ■
N	214	318	188	271
R <sup>2</sup>	0,104	0,043	0,077	0,054

□ p<0,05    ■ p<0,01    ■ p<0,001

Analyses van de OSA arbeidsvraagpanels 1999, 2001 en 2003-2004

coëfficiënten toont dat dit zich sterker voordoet in Amsterdam dan in Rotterdam. Dat er meer hoger onderwijsinstellingen zijn in Amsterdam dan in Rotterdam zou hier wel eens de reden voor kunnen zijn. De kwalificatie die nodig is voor een arbeidsplaats zegt echter nog niets over de kwalificaties van de werknemers die ze bezetten. Hoewel in beide steden dus de niet-commerciële dienstverlening afwijkt van de industrie en de commerciële dienstverlening in termen van een lager aandeel banen waarvoor weinig scholing is vereist, geldt voor beide steden ook dat het aandeel van lager opgeleid personeel in de totale dienstverlening lager is dan in de industrie. Dit duidt op verdringing van lager opgeleiden door hoger opgeleiden in de dienstverlening op de stedelijke

Tabel 3. Regressieanalyse: invloed van economische internationalisering op het aandeel laag gekwalificeerde banen.

Percentage ongeschoold werk	
	$\beta$
Percentage omzet door export	0,058 ■
Export naar lage lonen landen	-0,264
Concurrentie uit het buitenland	0,131
N	281
R <sup>2</sup>	0,047

□ p<0,05    ■ p<0,01    ■ p<0,001

Analyses van de OSA arbeidsvraagpanels 1999, 2001 en 2003-2004

arbeidsmarkten. Bij een lage arbeidsvraag, zoals afgelopen jaren, kunnen werkgevers mensen die hoger gekwalificeerd zijn selecteren voor deze banen. Dit bemoeilijkt de integratie van laag gekwalificeerde stedelingen op de arbeidsmarkt. Ook hier blijkt uit de vergelijking van de coëfficiënten dat dit proces zich sterker voordoet in Amsterdam dan in Rotterdam.

We zullen nu onderzoeken of internationaal opererende bedrijven een drempel vormen voor het scheppen van banen voor laaggeschoolden.

In toekomstig onderzoek zullen we hiervoor het Amsterdamse bedrijfsleven met het Rotterdamse bedrijfsleven vergelijken. In de huidige fase van ons onderzoek is dat nog niet mogelijk, daarom zijn nu nog Amsterdamse en Rotterdamse bedrijven samengevoegd.

Uit tabel 3 blijkt dat economische internationalisering niet per definitie tot minder arbeidsmarktkansen voor laaggeschoolde stedelingen leidt. Het percentage ongeschoold werk in een bedrijf is niet lager (of hoger) naarmate bedrijven meer afhankelijk zijn van export. Indien bedrijven exporteren naar lage lonen landen is dit echter wel het geval. Om op deze markt te kunnen concurreren is vermoedelijk een dermate technologisch geavanceerd productieproces nodig dat het weinig laaggeschoold werk oplevert. Dit lijkt er op te wijzen dat bedrijven in Nederland kennintensief dienen te produceren indien zij de concurrentie voor willen blijven. Bedrijven

die aangeven dat zij concurrentie uit het buitenland ondervinden hebben een (net) niet significante positieve coëfficiënt. Toekomstig onderzoek zal moeten uitwijzen of een onderverdeling in gebieden waaruit concurrentie wordt ervaren wel significante verschillen oplevert. Dat de coëfficiënt positief is, lijkt er echter op te duiden dat buitenlandse concurrentie in het algemeen zeker niet leidt tot minder werkgelegenheid voor laaggeschoolden. Dit in tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd.

### LOKAAL BELEID MOGELIJK

Er bestaat een groot verschil tussen Amsterdam en Rotterdam als het gaat om de sociaal-economische opbouw van de stad. Rotterdam heeft een meer traditioneel-industrieel karakter dan Amsterdam.

Dit is vaak benadrukt, en daarom niet zo verrassend. Dit verschil wordt echter vaak in verband gebracht met de mogelijkheden die een stad heeft om stedelingen met weinig vaardigheden te integreren op de arbeidsmarkt. Economische internationalisering zou economische herstructurering en sterkere internationale concurrentie met zich meebrengen.

Deze twee processen worden er vaak van verdacht de arbeidsmarktkansen voor laaggeschoolde stedelingen te verminderen, waardoor het voeren van lokaal werkgelegenheidsbeleid moeilijker wordt. Deze aannamen hebben we in dit artikel aan de hand van enkele analyses onderzocht. Onze bevindingen tonen aan dat in tijden van internationalisering en economische herstructurering er zeker nog mogelijkheden zijn tot het voeren van een lokaal werkgelegenheidsbeleid. Dat geldt zowel voor Amsterdam als Rotterdam.

Al was het maar omdat een substantieel deel van de contemporaine grootstedelijke economie lokaal georiënteerd is. Een probleem is wel dat in de diensteneconomie, althans in de afgelopen jaren, sprake lijkt van verdringing op de arbeidsmarkt: hoewel er niet minder laag gekwalificeerde banen in de dienstensector zijn dan in de industrie, is het personeel in de dienstensector hoger opgeleid dan in de industrie. Dit proces lijkt zich sterker voor te doen in Amsterdam dan in Rotterdam. Bedrijven die internationaal opereren dan wel onderhevig zijn aan internationale concurrentie bieden niet per definitie minder mogelijkheden om laag gekwalifi-

ceerd personeel te plaatsen dan bedrijven die van internationale concurrentie zijn afgeschermd. Alleen als bedrijven moeten concurreren met lage lonen landen lijkt dit het geval te zijn. Het betreft hier uitkomsten van lopend onderzoek. In toekomstig onderzoek wordt dieper ingegaan op de gevolgen van verschillende vormen van economische internationalisering voor stedelijke arbeidsmarkten, en de verschillen die daarin bestaan tussen steden.

---

### OVER DE AUTEURS

Jack Burgers is socioloog en als hoogleraar grootstedelijke vraagstukken verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Jeroen van der Waal is socioloog en promovendus aan de Erasmus Universiteit Rotterdam in het kader van het Stedelijk Innovatieprogramma (STIP).

---

### LITERATUUR

BURGERS, J. (2001).

**De gefragmenteerde stad.**  
Amsterdam: Boom.

BURGERS, J. (2006).

**Globalisering als onderwerp van sociologisch onderzoek: een poging tot thematisering.**

IN G. ENGBERSEN & J. D. HAAN (EDS.),  
**Balans en toekomst van de sociologie**  
(pp. 127-141).

Amsterdam: Amsterdam University Press/  
Pallas Publications.

BURGERS, J., & VRANKEN, J. (2004).

**How to develop a successful urban development programme.**  
Antwerpen: Garant.

CED. (1996).

(Commissie Economische Deskundigen)  
**Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering.**

Den Haag: Sociaal Economische Raad.

HAMNETT, C. (1994).

**Social Polarisation in global cities: Theory and evidence.**

Urban Studies, 31(3), 401-425.

HAMNETT, C. (1996).

**Why Sassen is Wrong: A Response to Burgers.**

Urban Studies, 33(1), 107-110.

PERSKY, J., & WIEWEL, W. (1994).

**The growing localness of the global city,**  
Economic Geography (Vol. 70, pp. 129).

WARF, B. (2004).

**Financial Services and Inequality in New York.**

The Industrial Geographer, 2(1), 110-126.

WILSON, W. J. (1996).

**When Work Disappears: The World of the New Urban Poor.**

New York: Alfred A. Knopf.

# Uitruil in de regio

LEONIE B. JANSSEN-JANSEN

**De regio staat centraal in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Stadsregio's, de Noordvleugel Randstad en het Hart van de Heuvelrug zijn de kaders waarbinnen het moet gebeuren en partijen moeten samenwerken. Door de ongelijke verdeling van baten en lasten komt regionale ontwikkeling moeizaam tot stand. Vereveningsinstrumenten bieden wellicht uitkomst. Hebben verhandelbare ontwikkelingsrechten de toekomst?**

Op bovenlokaal niveau is het bestuur verbrokkeld. Afstemming van ruimtelijk beleid tussen lokale overheden vormt daardoor vanouds een probleem in het Nederlandse bestuur. Dat probleem wordt alleen maar urgenter, nu ruimtelijke ontwikkelingen zich steeds meer op het regionale niveau voltrekken, zoals de Noordvleugel en de Zuidvleugel van de Randstad. Algemeen wordt erkend dat strategische ruimtelijke vraagstukken op dit niveau moeten worden gezien en opgelost, maar in de praktijk blijft het lastig om tot zo'n gezamenlijke gedragslijn te komen. Immers, door de aanwezigheid in de regio van talloze overheden en bestuursorganen is er geen duidelijke probleemeigenaar. Daarbij komt dat de baten en lasten bij regionale projecten vaak ongelijk zijn verdeeld. De ene ontwikkeling (bijvoorbeeld woningbouw en aanleg van hoogwaardige bedrijventerreinen) is meer winstgevend dan de andere (natuurontwikkeling of ruimtelijke reserveringen voor de toe-

komst). Dit bemoeilijkt afstemming en samenwerking tussen overheden en daarmee de ontwikkeling van de regio als geheel.

Regionale verevening zou in beginsel een oplossing kunnen bieden, maar in de praktijk blijft dit lastig. Weinig gemeenten zullen er voor voelen om de winsten op hun lokale projecten aan andere gemeenten ten goede te laten komen, ook al zou dat in het belang zijn van de ontwikkeling van de regio als geheel.

De vraag hoe deze situatie te verbeteren staat centraal in het STIP-onderzoek 'Regionaal ontwikkelen en uitruilen als publiek-publieke coproductie' (gerekend in 2008). Onderzocht wordt welke vormen van (ruimtelijk) uitruilen en verevenen mogelijk zijn en wat deze kunnen bijdragen aan regionale ontwikkelingsprocessen. De bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de mogelijkheden van regionale ontwikkeling via *transferable development rights* (TDR) en de vraag in hoeverre zo'n systeem toepasbaar is bij coproducties en samenwerking in stedelijke regio's in Nederland.

In het Nederlands is de gangbare term voor dit instrument: 'verhandelbare ontwikkelingsrechten' (VOR), een vertaling die echter niet de hele lading dekt. *Transferable* betekent overdraagbaar en niet per se verhandelbaar. TDR kan verhandelbaar (*tradable*) zijn, maar dat is geen voorwaarde. In feite gaat het bij dit nieuwe instrument om het inzetten van een ontwikkelingsrecht op een andere

locatie, teneinde ontwikkelingen uit te ruilen of te compenseren. Ook kan het als een bonusinstrument worden ingezet. Dit artikel is een eerste verkenning van de mogelijkheden om TDR in Nederland toe te passen.

## GRONDEXPLOITATIEWET

In de Nota Ruimte van minister Dekker van VROM wordt ingezet op een meer decentrale uitvoering van ruimtelijke planning: gemeenten en provincies krijgen een grotere verantwoordelijkheid. Dit vraagt om nieuwe instrumenten, met name op het gebied van het regionaal grondbeleid. Vereveningsinstrumenten, die er op gericht zijn de kosten voor de ontwikkeling van financieel minder lucratieve functies als natuur en waterberging te betalen uit de opbrengst van grond voor bijvoorbeeld woningbouw. De instrumenten moeten bovenlokaal kunnen worden ingezet ter verevening van afzonderlijke grondexploitaties binnen een samenhangende regionale gebiedsontwikkeling (VROM-raad, 2004).

De nieuwe Grondexploitatiewet is zo'n instrument. Waar deze wet in eerste instantie vooral gericht was op contractuele mogelijkheden tot kostenverhaal (dat wil zeggen: de private sector mee te laten betalen aan ook de publieke voorzieningen) en 'binnenplanse' verevening binnen één grondexploitatie, zijn de mogelijkheden tot verevening nu verruimd. De Grondexploitatiewet wordt ook toepasbaar op gemeentegrensoverschrijdende grondexploitaties. Of dit gebeurt hangt wel af van de vrijwillige samenwerking van de deelnemende partijen. Naast de publieke zijn dit ook de private grondeigenaren, bijvoorbeeld agrariërs, de NS of projectontwikkelaars. Ook is het belangrijk dat er sprake is van ruimtelijke samenhang. In regio's waar sprake is van integrale gebiedsplannen, zoals Hart van de Heuvelrug in de provincie Utrecht of de Zuidplaspolder bij Gouda is dit eenvoudiger aan te tonen dan bijvoorbeeld bij het omslagfonds in de Stadsregio Rotterdam waar slechts sprake is van een zwakke relatie tussen bijdragen en ruimtelijke planvorming (IPO, 2005). Bij belangrijke regionale gebiedsontwikkelingen krijgt na inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening ook de provincie een bevoegdheid op het terrein van regionaal verevenen. De experimenten in Nederland met financiële arrangementen in projectveloppen en regionale (publiek-publieke en publiek-

private) ontwikkelingsmaatschappijen krijgen daarmee een juridische basis. Bij die experimenten probeert men, bijvoorbeeld, tot een zekere herverdeling te komen van de lusten en lasten van 'rode' respectievelijk 'groene' projecten. De nieuwe mogelijkheden tot kostenverhaal en verevening zullen regionaal ontwikkelen eenvoudiger maken. Vooral als men het eens is over de richting van de ontwikkeling. Op een grotere regionale schaal is dat vaak een probleem en kan het slim zijn om bovenop de verruimde mogelijkheden tot verevening bij ontwikkeling en ook het uitruilen van ontwikkelingen mogelijk te maken. Het eerdergenoemde instrument van *transferable development rights* kan hierbij een rol spelen. TDR's in klassieke zin zijn bebouwingsmogelijkheden die van grondeigenaren/gebruikers in een zendgebied kunnen worden gekocht om elders te worden gebruikt. De prijs die voor het recht wordt betaald, dient mede ter compensatie van het verlies van het ontwikkelingsrecht door die grondeigenaar/gebruiker. Doelstelling van dit instrument is dat partijen die hun grond niet - meer - mogen ontwikkelen, worden gecompenseerd voor het waardeverlies ten gevolge van deze beperking door partijen die hun grond

- elders - wel mogen ontwikkelen. Om te ontwikkelen in deze ontvangstgebieden is het noodzakelijk dat ontwikkelingsrechten gekocht worden van de zendgebieden. Het marktgerichte instrument van TDRs kan leiden tot meer ruimtelijke kwaliteit op regionaal niveau door een andere ruimtelijke verdeling tussen bebouwd en onbebouwd gebied na te streven (MacHemer & Kaplowitz, 2002). Eventueel kan er een TDR-bank worden gevormd om de kopers en verkopers van rechten bij elkaar te brengen. Het instrument tast eigendomsrechten niet aan, maar laat deze op een andere locatie tot gelding komen, zonder financiële last voor de overheid.

#### AVANT LA LETTRE

In de veehouderijsector zijn reeds ervaringen opgedaan met verhandelbare rechten zoals de melkquota en ammoniakrechten. De Ruimte voor Ruimte-regelingen in de provincies Noord-Brabant en Limburg kunnen worden gezien als TDR-programma's *avant la lettre* in Nederland. Momenteel bestaat er in de agrarische sector interesse voor het ruimtelijk vereveningsinstrument (Luijt e.a., 2003). Daarnaast wordt, met name door de provincie Limburg, gezocht naar een toepassing in regionaal verband (Verhoeven, 2005).

Ook de VROM-Raad (2004) ziet mogelijkheden voor het concept, als bijdrage aan de regionale samenwerking. Ons onderzoek naar de mogelijke toepassing van TDR in Nederland is niet alleen gericht op de inhoud, maar ook en vooral op de vorm(en) die het zou kunnen krijgen. Zowel uitruil- als vereveningsmogelijkheden spelen een rol. Men moet zich overigens realiseren dat de Amerikaanse situatie nogal verschilt van die in Nederland, waardoor de klassieke TDR, zoals hierboven beschreven, nauwelijks van toepassing is. Kort gezegd is in de VS elke ruimtelijke ontwikkeling mogelijk, tenzij expliciet verboden, terwijl in Nederland alleen iets mag als het expliciet is toegestaan in een bestemmingsplan. Het eigendomsrecht voor grond is hier niet gedeeld zoals dat in Amerika wel het geval is (*bundle of rights*), waardoor een ontwikkelingsrecht als zodanig eigenlijk niet bestaat. Je mag wel of niet bouwen. Waar in de Verenigde Staten de discussie vooral gaat over *takings* (een beperking van bouwmogelijkheden, waarvoor grondeigenaren gecompenseerd moeten worden), staat in Nederland (Verhoeven, 2005) de wens tot financiering van andere ontwikkelingen centraal. Vaak is in Nederland ook geen sprake van een *taking*, omdat het bestemmingsplan dikwijls al geen bouwmogelijkheid toestaat. De mogelijkheid tot bouwen, privaat of publiekrechtelijk, is in beide landen nogal uiteenlopend geregeld. Bovendien geldt dat in Nederland de ruimte schaarser is dan in Amerika.

#### KOE IN DE WEI

Toch biedt het concept TDR wel degelijk aanknopingspunten voor de Nederlandse ruimtelijke planning, zeker nu de nadruk steeds meer komt te liggen op ontwikkelingsgerichte planning. Op welke manieren zou regionale verevening in Nederland inhoud kunnen krijgen en in hoeverre kan een instrument als TDR daarbij een rol spelen? In het onderzoek staan vier categorieën centraal waarbij het TDR instrument in Nederland een rol zou kunnen spelen. Bij elk van de categorieën, die elkaar soms enigszins overlappen, speelt een vorm van compensatie een rol, maar het doel, en degene die wordt gecompenseerd, verschilt. In de eerste categorie gaat het om conservatie en/of verbetering. Het beschermen van open ruimte staat hier centraal. Bij dit

type TDR worden ontwikkelingsrechten aan grondeigenaren in agrarische gebieden gegeven - door een overheid - om hun land te beheren en - indien mogelijk - open te stellen voor het publiek. Het gaat hier dus niet om compensatie voor het verlies van ontwikkelingspotentieel, zoals dat gebeurt bij de klassieke TDR. Immers, over het algemeen is er in het buitengebied toch al geen ontwikkeling mogelijk. Deze TDR is erop gericht het bestaande landgebruik (natuur, agrarisch gebied, maar bijvoorbeeld ook monumenten) te handhaven. In Cyprus bijvoorbeeld krijgen eigenaren van monumenten van de staat deze rechten om zo hun subsidie voor het onderhoud van het pand te kunnen aanvullen. In Nederland woedt momenteel een

discussie over het behoud van koeien in de wei. De vrees bestaat dat het voor boeren steeds minder rendabel wordt om hun koeien in de wei te laten grazen. Het vee binnen houden is strikt economisch gezien aantrekkelijker. Er wordt wel gezegd dat daarmee een stukje van de Nederlandse identiteit in het geding is. Zou het mogelijk zijn om dit te stimuleren met TDR? In plaats van subsidie krijgt de boer dan rechten, die hij vervolgens op de markt ten gelde kan maken. In feite krijgt hij zo een niet-financiële compensatie (NFC) voor het beheer van zijn grond.

Ook het op handen zijnde Limburgse VORM-experiment (Verhandelbare Ontwikkelingsrechten methode) kan worden opgevat als een vorm van conservatie TDR, waarbij de winst op de bouw van woningen

op aangewezen plekken deels wordt ingezet om de gebiedsontwikkeling te financieren. Hierbij gaat het vooral om verbetering. Bij deze vorm van TDR zijn ook elementen van conversie en herallocatie TDR's terug te vinden.

Bij de tweede categorie TDR gaat het om compensatie voor geleden verlies van ontwikkelingspotentieel. Deze compensatie is echter niet bedoeld voor individuele grondeigenaren, maar voor gemeenten. Lokale overheden die afzien van uitbreidingsplannen ten gunste van ontwikkelingen in hun buurtgemeente kunnen langs deze weg worden gecompenseerd.

De meeste gemeenten willen juist groeien, wat extra inkomsten oplevert voor het grondbedrijf. Zou het mogelijk zijn om deze extra inkomsten regionaal te verdelen? In Duitsland wordt er ook nagedacht over een dergelijke vorm van *tradable zoning rights*, waarbij het met name gaat om bouwrechten voor woningen (Einig, 2005). In verschillende stedelijke regio's wordt intussen gesproken over het regionaal afstemmen van de aanleg van bedrijventerreinen en kantoorlocaties. In de regio Waalboss (Waalwijk, Den Bosch en Oss) wordt ingezet op een zodanige verdeling van werklocaties, dat de kantoren vooral in het centrum (Den Bosch) worden gerealiseerd en de meer extensieve bedrijvigheid (transportbedrijven) in Waalwijk en Oss. Het Platform Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties van de Noordvleugel is ook interessant in dit opzicht. Is het mogelijk met TDR de kantoorallocatie te organiseren? Deze case zal in het onderzoek als casus worden opgenomen om de mogelijkheden van TDR op het niveau van de Noordvleugel te onderzoeken.

### SCEPTISCH

De conversie TDR vormt de derde categorie. Hierbij gaat het om 'groene' (rood-voor-groen) of 'rode' (rood-voor-rood) vernieuwing. Het doel van dit type TDR is om via een systeem van uitruilen een kwalitatief goede verdeling te bereiken tussen bebouwd en onbebouwd gebied.

Een voorbeeld hiervan is Ruimte voor Ruimte, het eerste succesvolle experiment met TDR in Nederland. Hierbij wordt met de bouw van woningen op grote kavels het slopen van opstallen in het buitengebied gefinancierd. Ongewenst 'rood' in groene gebieden, maakt zo - via een financieel systeem - plaats voor gewenst 'rood' op andere plaatsen. Deze financieringsconstructie kan worden gebruikt voor de

ontwikkeling van nieuw groen, of juist ander, kwalitatief beter, rood. Ook bij een ontwikkeling als Hart van de Heuvelrug is sprake van conversie.

De vierde en laatste categorie is de stedelijke herallocatie TDR. Dit type TDR is gericht op het sturen van ontwikkelingen naar de meest gewenste locatie.

In feite gaat het om 'omgekeerde TDR', in vergelijking met de meer klassieke TDR. Ongewenste ontwikkelingen worden belast, en met deze opbrengsten wordt herstructurering elders, met vaak hoge startkosten, gesubsidieerd. Nu zijn het vaak de gemeentelijke grondbedrijven die deze verevening op zich nemen. Het regionale infrastructuur- en herstructureringsproject in de Zuidvleugel, Stedenbaan, zou interessant kunnen zijn om dit type TDR te onderzoeken.

TDR kan ook een rol spelen bij het op gang brengen van het ontwikkelingsproces binnen herstructureringsgebieden. Vaak verschuiven de opbrengsten van de kavels na herstructurering (bijvoorbeeld als er een park wordt gerealiseerd op een kavel waar eerst kantoren stonden). Met TDRs zou onevenwichtigheid in deze herallocatie kunnen worden weggenomen. Dit wordt het Valenciaanse model genoemd (VROM-Raad, 2004).

Sommige ruimtelijke planners staan sceptisch ten opzichte van het instrument TDR, omdat ze claims van grondeigenaren vrezen. Of omdat ze niet geloven in de toepassing binnen de vigerende wetgeving. Maar gezien de steeds grotere nadruk in het beleid op ontwikkelingsplanologie ontkomen we er niet aan om het instrument op zijn mogelijkheden te onderzoeken. De vier voornoemde categorieën staan daarbij voorop.

Voor regionale gebiedsontwikkeling biedt zo'n instrument in elk geval nieuwe kansen, bij gebrek aan mogelijkheden om tot verevening te komen. Wellicht kunnen met een uitruilinstrument ontwikkelingen wel (of beter) verdeeld worden over een regio, waarmee ze bijdragen aan een meer succesvolle coproductiestrategie.

## LITERATUUR

EINIG, K. (2005), 'Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts', in DISP 160, pp. 48-57.

IPO (2005), Brief aan de Vaste Kamer Commissie van VROM van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende de Grondexploitatiewet, kamerstuk 30218, 191005, Den Haag: IPO.

JANSSEN-JANSEN, L.B. (2004), Regio's Uitgedaagd, 'Growth Management ter inspiratie voor nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning, Assen: Van Gorcum.

LUIJT, J. VEENEKLAAS, F.R., J.W. VAN DER SCHANS & G.S. VENEMA (2003), Ontvlechting van de productiewaarden en optiewaarde van landbouwgronden, oplossingsrichtingen uit de Denktank Melkveehouderij, Den Haag: LEI.

MACHEMER, P.L. & M.D. KAPLOWITZ (2002), 'A Framework for Evaluating Transferable Development Rights Programmes', in: Journal of Environmental Planning and Management, 45[6], pp. 773-795.

VERHOEVEN, M. (2005), 'Limburg in VORM', in: Rooilijn, 38/6, pp. 280-283  
VROM-Raad (2004), Gereedschap voor ontwikkelingspolitiek, Den Haag: VROM-Raad.

---

## OVER DE AUTEUR

Dr. Leonie B. Janssen-Jansen is planoloog en docent-onderzoeker bij het AMIDST, het Amsterdam Institute for Metropolitan and Development Studies aan de Universiteit van Amsterdam.

# Inspelen op codes en taal van de stad

KEES FORTUIN EN PETER VAN DER GRAAF

**Beleid in de stad gaat niet alleen over maatregelen en projecten, over achterstand en marginaliteit, het raakt ook de lokale cultuur en identiteit. Bestuur, instellingen en professionals moeten bij hun handelen aansluiting zoeken bij de codes, de beelden, de taal, het specifieke, het verhaal kortom dat de stad van zichzelf vertelt. Lokale identiteit behoort tot het sociale kapitaal van de stad waar kracht uit kan worden geput. Maar hoe onderzoek je lokale identiteit en de betekenis daarvan voor de stad? In dit artikel een zoektocht in Rotterdam: strevend, eeuwige tweede stad, *low culture*.**

Identiteit staat sterk in de belangstelling. Of het nu gaat om de multi-etnische samenleving of onze plaats in Europa, de Nederlandse identiteit speelt een centrale rol in het debat. Ook 'het lokale' en de beleving van lokale gemeenschappen staan meer en meer in de aandacht.

Met lokale, stedelijke cultuur en identiteit is iets bijzonders aan de hand. In onze mondiale samenleving mogen allerhande stedelijke functies zich gemakkelijk over de globe laten verplaatsen, dat geldt niet voor de identiteit van de stad. Die laat zich niet transporteren.

Lokale eigenheid heeft ook vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt betekenis. Door die eigenheid op te sporen, kunnen sociale interventies beter aansluiten bij de lokale cultuur; het bevordert bovendien dat bestuur en bevolking in dezelfde richting bewegen.

Maar hoe onderzoek je het eigene van een stad? Die vraag trok onze aandacht naar aanleiding van een aantal onderzoeken die het Verwey-Jonker Instituut in voorgaande jaren deed in Rotterdam.

Het betrof een evaluatiestudie naar 'Opzoomeren', een onderzoek naar de sociale aspecten van de herinrichting van singels en een *case-study* naar de waarde van festivals en de Rotterdam Marathon. Al doende raakten we geïnteresseerd in het 'eigene' van Rotterdam. 'Typisch Rot-

terdams' bleek een gewaardeerd thema. Zowel bij het doen van onderzoek als bij de sociale interventies waar we onderzoek naar deden, hielp het als je enig gevoel had voor de lokale cultuur. Dat nodigde uit tot een nadere studie. Er is de afgelopen jaren veel aandacht voor de overdraagbaarheid van ervaringen, maar als de lokale identiteit, het specifieke van de stad zo belangrijk is, waarom niet geprobeerd om daar meer grip op te krijgen? De verkenning verloopt langs drie lijnen. Allereerst hebben we - door middel van een aantal trefwoorden - geprobeerd explicieter aan te geven waaruit 'het specifiek Rotterdamse' bestaat. Vervolgens hebben we een aantal gevalsstudies verricht waarbij we enerzijds op zoek zijn gegaan naar de manier waarop identiteit en cultuur tot uitdrukking komen in sociale interventies, anderzijds naar de manier waarop plekken en sociale activiteit elkaar wederzijds vormen. Langs een derde lijn hebben we deze verbinding tussen sociale praktijken en de culturele factor ook theoretisch onderzocht.

## TREFWOORDEN

Steden zijn vol van innerlijke tegenstrijdigheden. 'Rotterdam is vele steden' was niet voor niets de slogan van 'R2001', het jaar waarin Rotterdam culturele hoofdstad van Europa was. Er zijn voor iedereen

Ouderen zien de stad vooral als een ongezellige, functionele werkstad, vol buitenlanders en met veel criminaliteit. In Rotterdam vestigen zich van oudsher veel migranten. Dat geeft de stad een dynamische multiculturele uitstraling. Het strevende komt tot uitdrukking in de gerichtheid op de toekomst, maar ook in het beeld van de (eeuwige) 'tweede stad', na Amsterdam. Dat levert, naast een sluimerend gevoel van minderwaardigheid, een positie op die voortdurend uitdaagt om de hoofdstad de baas te zijn. In de architectuur, in het voetbal, in een trendsetten *dance-* en *skate-*cultuur, in vernieuwend sociaal beleid. Maar ook - met de opkomst van het 'Fortuynisme' en Leefbaar Rotterdam - op het politieke vlak. Rotterdam is ook een stad van 'low culture'. Evenementen, sport en festivals passen bij het 'opgerolde-mouwen-gevoel'. Geen fijnbesnaarde elitecultuur maar massale festiviteiten en campagnes.

Onze primaire interesse gold niet zozeer de 'vaste' identiteit van de stad als wel de dynamische. Via gevalsbeschrijvingen hebben we daarom geprobeerd dit eigene van Rotterdam te verbinden aan maatschappelijke praktijken. Op welke manier komt in deze praktijken de Rotterdamse identiteit tot uitdrukking, en scheppen deze praktijken op hun beurt die identiteit? We maakten bij de gevalsbeschrijvingen steeds gebruik van onderzoeken die door het Verwey-Jonker Instituut al eerder waren uitgevoerd.

### OPZOOMEREN

Achter de verzamelnaam van 'Opzoomeren' gaat een groot aantal activiteiten schuil waarin burgers de hoofdrol spelen. In 1989 namen de bewoners van de Opzoomerstraat in Delfshaven het initiatief om hun straat schoner, veiliger en gezelliger te maken. Ze waren het beu om nog langer te wachten op de overheid die niet reageerde op hun klachten. Steeds is er een wisselwerking tussen concrete, doelgerichte activiteiten en gemeenschapsvorming. Het is een subtiel spel van georganiseerde ontmoetingen tussen verschillende bevolkingsgroepen op basis van gedeelde - bestaande of nieuwe - symbolen. Gaandeweg heeft het 'Opzoomeren' zich ontwikkeld tot een typisch Rotterdamse vorm van decentrale samenlevingsopbouw die uitgaat van de lokale sociale structuur, cultuur en geschiedenis. Het gaat om activiteiten met een hoge

symbolische waarde die niet zelden uitmonden in complete straatfeesten en voortleven in de herinnering van alle betrokkenen; bewoners, welzijnswerkers en bestuurders. Niet zozeer het schoonhouden van je eigen straat is - zoals vaak wordt gedacht - de kern van het 'Opzoomeren', maar ontmoeting. Ontmoeting die plaatsvindt in een context met symbolische betekenis: gezamenlijk eten, *daten* en traditionele feesten vieren. Het 'Opzoomeren' past bij de Rotterdamse 'opgestroopte mouwen-mentaliteit'. Een omstreten maar ook typerend aspect is het soms carnavaleske karakter van de activiteiten. Maar juist dat karakter sluit aan bij de voorliefde voor het volkse dat de stad kenmerkt. In de wisselwerking tussen allerlei betrokkenen wordt ook veel gesteggeld over de vraag wie eigenaar is van 'Opzoomeren': bewoners, welzijnswerkers, bestuurders of de betaler? Juist die strijd om definities en eigenaarschap versterkt de symbolische doorwerking.

### MARATHON

Als er iets doordrenkt is van de Rotterdamse cultuur en identiteit dan zijn het wel de talrijke grootschalige sportieve en culturele evenementen van de stad. De Marathon is met meer dan tienduizend deelnemers en achthonderdduizend toeschouwers het grootste eendaagse sportevenement in Nederland. Hij staat bekend als een van de snelste ter wereld en heeft al twee wereldrecords opgeleverd. Het evenement vergt door de omvang en de internationale allure een immense organisatie. Stichting Rotterdam Marathon is met 1250 tot 2000 vrijwilligers de grootste vrijwilligersorganisatie van Rotterdam. Bevolking en gemeentelijke diensten zijn zeer betrokken en spelen het klaar om gedisciplineerd en voor weinig geld de marathon tot een succes te maken: iedereen doet van harte mee.

Dit meedenken en meedoen, bijvoorbeeld door de gemeentelijke diensten, draagt sterk bij aan het succes en aan de lage kosten. Het sponsorgeld, jaarlijks negen ton, kan vrijwel volledig besteed worden aan het lopersveld. De betrokkenheid van de gemeentelijke diensten blijkt ook uit hun eigen deelname. Naast een kampioenschap voor Rotterdamse ambtenaren zijn er de 'Rotterdam Marathon Running Ambassadors'; beginnende en ervaren lopers binnen de top van het Rotterdamse bedrijfsleven en

stelling over de identiteit van de stad voorbeelden te over van het tegendeel. Bovendien zijn identiteiten constant in beweging. Dat geldt ook voor Rotterdam. Toch hebben we een poging gewaagd om te beschrijven wat de stad ten diepste kenmerkt. Uit de caleidoscoop van beelden van Rotterdam presenteren we er enkele: strevende stad, tweede stad, stad van *low culture*.

Als 'strevende stad' is Rotterdam gericht op de toekomst. Een volkse stad, plat maar ook direct, egalitair en met een hekel aan kapsones. Het is ook een stad waaruit het hart is weggeslagen tijdens de Tweede Wereldoorlog, een beeld dat door Zadkine vereeuwigd is. Figuurlijk ontbreekt het hart in een gebrek aan gevoel voor het historische, voor het traditionele. Daar staat tegenover dat Rotterdam daardoor de stad van 'het nieuwe' kon worden, de stad die openstaat voor alles wat nieuw, modern en hip is. Het ontbrekende hart is vol van ruimte. Het maakt de stad dynamisch als geen andere. Een open stad die mensen aantrekt die een toekomst zoeken, zoals jongeren en migranten. Leeftijd blijkt in hoge mate bepalend te zijn voor het beeld dat Nederlanders van Rotterdam hebben. Jongeren tot vijftienvijftig jaar vinden de stad internationaal, hip en een centrum van jongerencultuur.

de overheid. Bij de Rotterdam Marathon komen de mentaliteit van 'doen' en de voorliefde voor massale *low culture* duidelijk naar voren.

### **RUIMTELIJK-SYMBOLISCHE DIMENSIE**

De relatie tussen fysieke plekken en sociale en symbolische processen vormt het thema van ons derde voorbeeld. Amsterdam heeft haar grachten, Rotterdam haar singels. Rotterdammers identificeren zich met de singels. Ze liggen aan de rand van het gebombardeerde gebied, er zijn denktekens opgericht. Er is in de loop der jaren als het ware een nieuwe laag over de oude singels heen geschoven. Dat heeft de singels tot andere singels gemaakt en binnen dat gegeven zijn de Rotterdamse singels van bijzonder belang voor de beeldvorming over de stad.

Het water is een fysiek en ruimtelijk gegeven, maar evenzeer een symbolisch referentiepunt. Reeds bij kinderen krijgt het water betekenis doordat het bijvoorbeeld met de beleving van het eendjes voeren verbonden wordt. De symboliek van water en de daarmee samenhangende tradities van gebruiks- en speelmogelijkheden is deels cultureel bepaald. Zo is 'eendjes voeren' voor moslims een manier om geen eten weg te hoeven gooien, wat zou stuiten op religieuze bezwaren. Claims die mensen leggen op de ruimte zijn vaak onderling strijdig. Bewoners beschouwen het gebied als hun voortuin, de jeugd uit omliggende wijken gebruikt het als hang- en ontmoetingsplek, kinderen

spelen er, hondenbezitters willen er hun hond uitlaten en 's avonds leggen prostituees, verslaafden en daklozen beslag op delen van de singelzones. Bestuurders zien ze als het visitekaartje van de stad, maar denkend vanuit een perspectief van verkeerscirculatie willen ze de doorgaande routes aanwenden voor een fietspadennetwerk.

Een singel is dus allerminst een eenduidig en statisch gegeven. Wat op het eerste gezicht een 'puur' fysieke aangelegenheid lijkt is in feite een uiterst complex en dynamisch patroon waarin fysieke en sociale kenmerken niet meer van elkaar te scheiden zijn. De singel is een gelaagd, bewegend mozaïek van gebruik en betekenissen.

De conclusie uit deze beschrijvingen is dat er een verband bestaat tussen het succes van maatschappelijke praktijken en de verbinding met de cultuur en de identiteit van de stad. Aan het voorbeeld van de singels hebben we gezien dat er ook een verband bestaat tussen het succes van singels als plek en de manier waarop die singels gebruikt kunnen worden. Daarbij spelen culturele codes - en misverstanden - een rol.

### **CULTURELE FACTOR**

We vatten de aspecten van cultuur, identiteit, symbolen en rituelen samen onder de term 'de culturele factor' (Zijderveld, 1983). De culturele factor staat voor de symbolisch-expressieve dimensie van menselijke interactie, we drukken ermee

uit wie we zijn en 'hoe je met elkaar omgaat als je erbij wilt horen'.

In de dagelijkse interactie en communicatie bevestigen we onze identiteit en onze culturele codes. De culturele codes bepalen onze manier van met elkaar omgaan maar worden op hun beurt door die omgang bepaald. Die codes zijn dus wel beweeglijk, maar daarom niet minder 'hard'. Ze zijn niet naar believen even om te zetten in andere codes.

Binnen een culturele gemeenschap zijn codes vanzelfsprekend. Ze worden pas expliciet - en vaak omstreden - in de confrontatie met andere gemeenschappen met andere codes. Het beheersen van de codes op een vanzelfsprekende manier maakt een productieve sociale interactie, onderling begrip en onderling vertrouwen mogelijk. Cultuur is daarmee een medium voor interactie en sociale binding.

Culturele processen kunnen 'neerslaan' in symbolen en rituelen. Objecten kunnen onder invloed van hun plaats in het menselijke handelen betekenis verwerven, ze raken 'geladen' met betekenis. Die objecten krijgen dan de status van symbolen. Hetzelfde kan met plekken gebeuren, zoals we hebben gezien, of met wijken en buurten. De geografische buurt kan onder invloed van ervaringen of gebeurtenissen een betekenis voor het individu of voor een hele bevolkingsgroep verwerven. Verwijzingen naar de plek of de buurt kunnen een symbolische functie krijgen: 'Ik ben een echte Rotterdammer'. De culturele factor ontwikkelt zich niet alleen in het dagelijks leven, maar ook onder invloed van grotere historische ontwikkelingen. Naarmate de onzekerheid en onvoorspelbaarheid in een samenleving toenemen, wordt het belang van cultuur en van identiteiten, symbolen en rituelen groter.

Identiteit is een cultureel gegeven dat verwijst naar wat ons op een diep en essentieel niveau kenmerkt. 'Wie ben ik', of 'wie zijn wij'? Omdat identiteit in menselijke interactie gevormd en uitgedrukt wordt, is het in de eerste plaats een constructie. In de loop van ons leven bouwen we deze constructie op en gebruiken haar om uit te drukken 'wie we zijn'. Ook een samenleving heeft een identiteit. In het geval van een samenleving verloopt dit proces uiteraard op een collectief niveau. Identiteit is ook meervoudig. Mensen maken niet alleen deel uit van een familie, maar ook van verschillende vrien-

dengroepen, ze onderhouden relaties op het werk, de studie, de sportvereniging of de wijk. Ook hier geldt het zelfde voor een gemeenschap. Een stad heeft meerdere gezichten en binnen een stad bestaan ook verschillende identiteiten naast elkaar. Het belang van deze meervoudige groepsbindingen neemt toe naarmate onze wereld beweeglijker en complexer wordt. Afhankelijk van de sociale context waarin we ons bewegen, accentueren we andere identiteitsaspecten. Verandering van de sociale omgeving zorgt niet alleen voor botsingen en verschillen tussen identiteiten, maar ook voor bijstelling of het ontstaan van nieuwe. Dit proces is een vorm van betekenisgeving die nooit af is maar zich voortdurend herdefinieert en herbevestigt. Wetenschappers als Anthony Cohen (Cohen, 2000), spreken daarom liever over identiteitsdynamieken of identiteitsprocessen in plaats van het statische begrip identiteit te gebruiken.

### SMALL TALK

Het is typerend voor deze tijd dat de ontwikkeling van identiteiten en van culturele patronen een versnelling doormaakt. Het sleutelwoord is hier globalisering. Zeker in steden die opgenomen zijn in mondiale netwerken, hebben gebeurtenissen op de ene plek ter wereld praktisch zonder vertraging invloed op de lokale situatie elders. Daar kunnen ze weer leiden tot veranderingen in identiteitsdynamieken. Het uitwisselen van betekenissen is het meest intensief op de grensvlakken tussen gemeenschappen. Daar profileert men

de eigen identiteit tegenover andere gemeenschappen. Confrontaties die daarbij ontstaan kunnen leiden tot fricties, maar ook tot nieuwe gedeelde symbolen en rituelen. Nieuwe identiteiten ontstaan en oude kunnen verdwijnen of veranderen. Als het gaat om de identiteit van steden is de verleiding groot om daarbij uitsluitend op 'grote' processen te letten, zoals de integratieproblematiek of de relatie van christendom tot de islam. Hier mogen we het niveau van de alledaagse activiteit (*small talk*) niet verwaarlozen. Sociale patronen die in een voortdurende wisselwerking via *small talk* ontstaan kunnen op grote schaal tot verschuivingen in

identiteiten leiden. Voor plekken kan de identiteit – 'nestgeur', uitstraling - zich ontwikkelen tot een productieve kracht die de plek zijn eigen unieke mogelijkheden verleent. Activiteiten kunnen een plek als het ware laden met betekenissen waarmee bepaalde groepen mensen zich identificeren. Dat kan bepaalde activiteiten stimuleren, wat vervolgens de sociale potentie ervan versterkt.

Er bestaat een voortdurende wisselwerking tussen individuele en collectieve identiteit. Dit leidt tot het beeld van identiteit als een zelforganiserend proces. Dit is te illustreren met de metafoor van een golf in het water. Er is niemand die

iedere afzonderlijke waterdruppel stuurt naar een bepaalde positie om een golfbeweging te bewerkstelligen. Maar als je grote hoeveelheden druppels hebt ontstaan er niettemin patronen. Er is een wisselwerking tussen het individuele niveau van de druppels en het collectieve niveau van de golven. Beide modelleren elkaar als het ware. De patronen die in deze dynamiek ontstaan kun je 'opkomende patronen' (*emergence*) noemen. Begrippen als cultuur en identiteit lijken zo een hard en onveranderlijk gegeven, maar in feite ondervindt de stad de invloed van ontelbare kleine dagelijkse interacties. De Rotterdamse manier van doen komt daarin tot uitdrukking en reproduceert zichzelf. De stad blijft daarmee steeds dezelfde, maar is tegelijkertijd dynamisch, veelvoudig, tegenstrijdig, caleidoscopisch, open en onvoorspelbaar. De vraag is nu: Wat kun je met deze inzichten in het achterhoofd doen? Hoe kan de stad haar 'eigenheid' inzetten?

#### KAPITAAL AANBOREN

Rotterdam is een stad die voortdurend ruimte schept voor vernieuwing. Dat is niet uitsluitend mooi of harmonieus. Veel goeds gaat verloren en er komt een hoop lelijkheid aan de oppervlakte. Peter Hall (1998) levert een ander perspectief op het bekende verhaal van de verkeerde lijstjes. De door hem bestudeerde steden die in de geschiedenis een gouden eeuw doormaakten kampten alle met grote sociale problemen als gevolg van een immigratie die de krachten van de stad te boven ging. Zij waren genoodzaakt te innoveren om die problemen het hoofd te bieden. De steden die daarin slaagden werden de brandpunten van het culturele en economische leven van hun tijd. Veelal waren de migranten de bron van innovatie, de buitenstaanders in de steden die op zichzelf buitenstaanders waren. Als de analyse van Hall klopt heeft Rotterdam zelf de sleutel tot haar bloei in handen. De lokale cultuur en identiteit kunnen daarbij een hulpbron zijn.

Rotterdam is een strevende stad, hebben we gezegd. Ze trekt mensen aan die iets moeten of willen met hun leven. Migranten, vluchtelingen, maar ook studenten en beginnende kunstenaars. Het is een jonge stad. De kansen voor Rotterdam liggen niet zozeer in elitair of erudiet willen zijn, maar juist in wondertjes doen met de lage

cultuur en de cultuur van de straat. De uitgangskondities om dat te doen zijn goed. Haar festivals, evenementen, culturele, sportieve en sociale campagnes kunnen rekenen op veel draagvlak en enthousiasme onder de bevolking. De stad kent veel culturele voorlopers, maar ook op het terrein van het sociaal beleid is zij al langere tijd trendsetter. De stedelijke identiteit is daarbij een hulpbron. Die begint bij burgers die met hun dagelijkse interacties deze identiteit vormgeven. Sociaal beleid moet deze identiteit benutten en erop inspelen. De massieve invloed van de alledaagse *small talk* en de microscopische interactiepatronen moeten dan het werk doen. Wat ook de problemen zijn van een stad met onveiligheid, criminaliteit, anonimiteit of sociaal isolement, zij telt altijd burgers die er zich thuis voelen en die zich er voor willen

inzetten. Het benutten van dit aanwezige kapitaal is de sleutel tot de toekomst ervan. Bestuurders en professionals moeten dit kapitaal aanboren en ontwikkelen. Om daarbij niet tegen de stroom in te roeien is het belangrijk om aan te sluiten bij de codes, de beelden, de taal, kortom het verhaal dat de stad zelf al van zichzelf vertelt. Sociale professionals kunnen helpen om dit kapitaal verder te ontwikkelen door in te spelen op alle bronnen van stedelijke dynamiek: fijnmazige economische processen, culturele en sportieve energie, dromen van een mooie toekomst bij jongeren, binding en herinneringen bij ouderen. Sociaal beleid moet niet alleen denken in termen van achterstand en marginaliteit maar ook van lokale cultuur en identiteit. Je moet de vinger leggen op wat de stad ten diepste is. Daarvoor zijn geschikte strategieën nodig.

Het gaat niet om 'leuke sociale dingen doen' die op zichzelf staan, er moet verband en opbouw tussen activiteiten worden aangebracht. Het gaat ook niet om het kopiëren van abstracte ideaalbeelden van andere steden of uit andere tijden. Sociale activiteiten kunnen je helpen om inzicht te verwerven in wie je bent als stad en waar ontwikkelingsmogelijkheden liggen. De stad zelf vertelt haar verhaal. Bestuur en professionals moeten leren daarin mee te spelen en het verhaal tot haar recht te laten komen. Onderzoek zoals wij dat hebben gedaan kan daarbij helpen. Maar het is slechts een eerste stap. De vraag is: ontwikkelen bestuurders en professionals hun eigen verhaal, desnoods tegen de stad in, of spelen ze mee in het verhaal dat de stad van zichzelf vertelt?

Dit artikel is gebaseerd op het onderzoek 'De stad verhaalt van de stad. Lokale cultuur en identiteit als hulpbron.'

Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

De auteurs willen graag Anton Zijderfeld en Jan Willem Duyvendak bedanken voor hun inspiratie en steun tijdens hun zoektocht.

---

## OVER DE AUTEURS

Kees Fortuin en Peter van der Graaf zijn onderzoeker / sociaal supervisor respectievelijk onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht.

---

## LITERATUUR

ANTHONY COHEN,  
**Signifying Identities: anthropological perspectives on boundaries and contested values.**

London/New York: Routledge, 2000

A. ZIJDERVELD,  
**Steden zonder stedelijkheid: Een cultuur-sociologische studie van een beleidsprobleem.**

Deventer: Van Loghum Slaterus, 1983

PETER HALL,  
**Cities in civilization.**

London: Phoenix, 2000

# Axioma's doorgelicht

## Bevrijdt de bekleemde professionals!?

MIRKO NOORDEGRAAF

**In de stedelijke beleidspraktijk stuit men op begrippen die zo populair zijn dat ze gaandeweg promoveren tot axioma of beleidsvertoog. Iedereen verwijst er naar, kritische reflectie vindt niet meer plaats: het is gewoon zo. Aan City Journal de mooie taak om zulke axioma's eens door te lichten aan de hand van bestaande literatuur. Dit maal: Het vertoog dat professionals in de publieke dienstverlening hun vak niet meer kunnen uitoefenen, onderworpen als ze zijn aan productiviteitsdwang en doorgeslagen managersdenken. De arts, de onderwijzer en de politiemans verliezen hun beroepseer, de manager is de schuldige.**

Recent zijn de begrippen 'professionaliteit' en 'vakmanschap' in het centrum van de publieke belangstelling komen te staan. Adviezen van gezaghebbende adviesorganen, zoals 'Bevrijdende kaders' van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2002) en 'Bewijzen van goede dienstverlening' van de WRR (2004), maar ook de veelbesproken bundels 'Mondige burgers, getemde professionals' van Evelien Tonkens (2003) en 'Beroepszeer' (Van den Brink et al., 2005; zie meer recent [www.beroepseer.nl](http://www.beroepseer.nl)) hebben daar een belangrijke bijdrage aan geleverd. Genoemde publicaties bevatten een driedelige boodschap: werken in de publieke en maatschappelijke dienstverlening is steeds meer een kwestie van productiviteit geworden; instrumenteel en managerial denken hebben de overhand

gekregen; professionals op de werkvloer - of het nu artsen, verpleegkundigen, onderwijzers of politieagenten betreft - zijn bekleemd en vervreemd geraakt. Alles wordt op alles gezet om het tij te keren. Politici, bestuurders, managers en publicisten buitelen over elkaar heen met pleidooien voor de bevrijding van de professionals. Ze leggen het primaat bij de werkvloer en accepteren hooguit het stellen van 'kaders' mits met voldoende 'ruimte' voor die werkvloer. Toegegeven, professionaliteit en vakmanschap zijn inderdaad onder druk komen te staan en dat maakt de klachten begrijpelijk. Maar de oplossing ligt niet automatisch in gemakkelijke pleidooien voor minder beleid, minder managers, globale kaders en meer ruimte. Met de aanduiding 'bekleemde professionals' is nog niet gezegd dat daarmee een juist begrip

is ontwikkeld van het 'waarom' en 'hoe' van dit verschijnsel. Net zo min als met pleidooien voor 'bevrijding' de problemen rond de publieke en maatschappelijke dienstverlening zouden zijn opgelost.

### IETS GROTERS

Dat in eerdergenoemde publicaties het doorslaan van de nadruk op productiviteit en op instrumentalisme aan de orde wordt gesteld, is op zichzelf terecht. Het is waar dat de publieke en maatschappelijke dienstverlening lijdt onder cijferfetisjisme, het (alsmaar) rouleren van managers, MBA-taal, meet- en monitoring regimes, misplaatst consument- en vraagdenken, en zo meer. Dat blijkt niet alleen uit academische reflecties (bijvoorbeeld Freidson, 2001; Mintzberg, 2004) en onderzoek in domeinen als zorg en welzijn (Meurs & Van der Grinten, 2005; Duyvendak et al., 2006),

genverslagen van de werkvloer, bijvoorbeeld in de verpleeghuiszorg (Thé, 2005). Waar is ook, om het wat algemener te trekken, dat publieke en maatschappelijke sferen als onderwijs, zorg, politie, justitie en volkshuisvesting sinds de jaren tachtig veel te veel als private sectoren met 'bedrijven' en 'markten' worden gezien. Onder invloed van het zogenaamde *new public management* zijn *efficiency*, kostenbewustzijn, en kosten-batendenken te veel gaan domineren (zie bijvoorbeeld Pollitt, 2003; Pollitt & Bouckaert, 2000; Noordegraaf, 2004). Het is waar dat professionals, cliënten en burgers de effecten van die 'privatisering van de publieke sfeer' dikwijls als vervreemdend ervaren. Het is niet voor niets dat De Volkskrant (15 oktober 2005) aantoonde dat van de toptien van sociale vraagstukken die ons land kent, er

twee rechtstreeks van de werkvloer komen. Op nummer acht stond: 'vakmanschap en ambachtelijkheid verdwijnen.' Op nummer tien: 'Door de bureaucratie en regelzucht van managers is er geen plaats meer voor professionals.' Indringende beschrijvingen van beklemde en ingesnoerde professionals (als in 'Beroepszeer' door Van den Brink et al.) bieden echter niet automatisch een verklaring: 'waarom' is dat gebeurd en 'hoe'. Daar is meer voor nodig. Anders dan in 'Beroepszeer' treft men aanzetten tot zulke verklaringen en analyses wel aan in het WRR-rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening'. Andere beschikbare academische reflecties en verslagen van wat op en rond de werkvloer gebeurt voegen daar het nodige aan toe. Ze laten vóór alles zien dat de gesignaleerde problemen op de werkvloer met iets 'groters' verbonden zijn. De privatisering van het publieke domein met zijn nadruk op efficiency en klantdenken komt voort uit de neoliberale winden die sinds de jaren tachtig door Westerse landen waaien. Na de oliecrises van de jaren zeventig werd duidelijk dat verzorgingsstaten in een globaliserende wereld vol economische kwetsbaarheden aan matiging zouden moeten doen. Het besef van schaarste, van beperkte capaciteit en van het belang van wat de Engelsen *rationing* noemen (Hunter,

1998), is toegenomen. Daar komt bij dat diezelfde verzorgingsstaten tegelijkertijd geconfronteerd werden met veeleisende en 'claimende' burgers, die een ambivalente houding jegens het openbaar bestuur aannemen (vergelijk Boutellier, 2002). Ze klagen over het bestuur wanneer sinds de jaren zestig herwonnen vrijheden in het geding komen, maar klagen over datzelfde bestuur wanneer de risico's van die vrijheden niet worden ingedamd.

### ILLUSIES

Beschrijvingen van wat op werkvloeren gebeurt maken bovendien duidelijk dat die veranderingen niet alleen met stijgende kosten en groeiende kloven tussen

bestuur en (claimende) burgers te maken hebben, maar ook met de verspreiding van kennis, mede via het internet, en met de opkomst van de veelkleurige samenleving in ons deel van de wereld. Dat maakt het lastig om traditionele grenzen overeind te houden (Malin, 2000; WRR, 2002). Professionals die tot verschillende disciplines behoren, moeten meer gaan samenwerken, professionals en cliënten kunnen meer dan ooit over elkaar te weten komen. Werknemers én cliënten worden bovendien veelkleuriger, letterlijk en figuurlijk (bijvoorbeeld Thé, 2005), en zijn bezwaarlijk met uniforme 'formats' tegemoet te treden. Beschikbare inzichten

laten bovendien zien dat het niet alleen lastig is om wat er is gebeurd te duiden - de 'grotere' ontwikkeling is daarvoor te ambivalent -, maar ook dat de wijze waarop het intomen van de werkvloer plaats vindt, 'gelaagd' is. Ze laten zien dat verschillen bestaan tussen de 'retoriek' van productiviteit, instrumenten en cijfers en de 'realiteit' van alledag. Achter de strakke façade van steriele monitoring gaan de 'echte' werkelijkheid van projecten, activiteiten en daden schuil. Ondanks en zelfs dankzij strakke systematieken - planning & control en dergelijke - krijgen managers en professionals wel degelijk de ruimte om flexibel te opereren

(Noordegraaf, 2004). Die systematieken kunnen veel moois brengen, maar sluiten ondermaatse dienstverlening geenszins uit. Niet zozeer doordat managers en beleidsmakers de boel uit de hand laten lopen, maar doordat er op of rond werkvloeren iets structurelers mis is. Bijvoorbeeld het feit dat nauwelijks goed gekwalificeerde mensen te vinden zijn om zwaar werk in verpleeghuizen te verrichten (Thé, 2005). De zogenaamde professional is niet altijd professioneel, en dat zonder kwade opzet. Tegen de achtergrond van dit 'grotere' verhaal doet het op zichzelf aantrekkelijk klinkende pleidooi voor bevrijding en herwaardering van de professional wat mager

aan. Het berust dan ook op enkele illusies.

*Illusie 1: Dienstverlening draait om individuele beroepen.*

Pleidooien voor herwaardering of 'renaissance' van professionaliteit verwijzen doorgaans naar professionals die een beroep uitoefenen, zoals arts of onderwijzer. Het is echter de vraag of professionals in moderne samenlevingen nog als individuele beroepsbeoefenaars kunnen worden beschouwd. Professionals moeten, zeker als we de literatuur over professionaliteit in kennissamenlevingen mogen geloven (bijvoorbeeld Brint,

1994; Brock et al., 2000; Malin, 2000), niet langer primair als onderscheiden beroepen worden beschouwd, maar in termen van verweven disciplines en het organiseren van expertise. Artsen van uiteenlopende disciplines, bijvoorbeeld, zijn aangewezen op samenwerking met elkaar, doordat veel aandoeeningen de inzet van meerdere disciplines gezamenlijk vereisen. De relatie tussen artsen en verpleegkundigen vraagt om nieuwe verhoudingen. Ook professionals als onderwijzers, sociaal werkers, politieagenten en officieren van justitie zijn op zoek naar nieuwe onderlinge werkrelaties.

Het scherpst zien we dat in de grote steden, waar sociale problemen zich dikwijls niet tot onderwijs of welzijn of justitie beperken. Expertise is bovendien niet langer voorbehouden aan formeel gedefinieerde beroepen; experts kunnen "van buiten" komen en via de media groot worden gemaakt.

*Illusie 2: Management is onnodig.*

Vandaag de dag gaat menigeeen, waaronder sommige auteurs van de bundel 'Beroepszeer', ervan uit dat de rol van managers, politici en beleidsmakers overbodig is. Het 'echte' werk vindt

enkel op de werkvloer plaats. "Werk" stellen de redacteurs van 'Beroepszeer', "wordt hoger gewaardeerd naarmate het verder afstaat van de werkelijke productie". In navolging van Mak wordt de "gewichtigoenerij" van de "regentenkliek" van deze tijd - managers dus - gehegeld; deze moet worden teruggedrongen. Het is echter de vraag wat van dit soort stellingen overblijft als we ons realiseren dat de (laat)moderne samenleving nu eenmaal in hoge mate georganiseerd is en veel georganiseerde actie vereist, nodig om grootschalige, massale productie - veel leerlingen, veel patiënten etc. moeten worden bediend - te kunnen combineren met professionele dienstverlening. Niet alle managers zijn misschien even goed gekwalificeerd, maar op de één of andere manier zal de focus van professionals op cases gepaard moeten gaan met *managerial* en bestuurlijke aandacht voor *case load* en capaciteit. Vooral in samenlevingen waar de middelen beperkt zijn, de vraag groot en *rationing* noodzakelijk, is dit van groot belang (zie verder Exworthy & Halford, 1999; Fischer, 1998).

*Illusie 3: Voor de problemen is een schuldige aan te wijzen.*

Populair is de opvatting dat managers schuldig zijn aan de teloorgang van de beroepszeer van de professional. In de bundel 'Beroepszeer' stelt Verbrugge bijvoorbeeld dat "de

stuurder van de neoliberale reorganisatie van ons maatschappelijk leven de zogenoemde managers zijn". Daarmee gaat hij niet alleen voorbij aan het feit dat professionals niet altijd professioneel handelen, zelfs als ze veel ruimte krijgen, en dat managers vaak ook zoekende zijn en achter de strakke façade losjes opereren.

Maar ook aan de omstandigheid dat eenvoudige managers op hun beurt weer geconfronteerd worden met andere hogere machten, die zelf met nog hogere machten rekening hebben te houden. Managers klagen weer over beleidsmakers, beleidsmakers over (politieke) bestuurders, bestuurders over politici. Kamerleden staan bloot aan signalen vanuit journalistiek of van beroepsgroepen die zich beklagen over hun achterstelling of zekerheid eisen. Maar gezien de ambivalentie van die signalen is ook de politieke reactie vaak ambivalent. Dat verklaart waarom dezelfde politici die "minder regels" en "minder bureaucratie" eisen, ook vragen om systematieken die de boel transparant maken. Dat verklaart weer waarom in de zorg tegelijkertijd markten én megalomane "bureaucratische" systemen als 'Diagnose Behandel Combinaties' (DBC's) worden geïntroduceerd. Met managers de schuld te geven of overbodig te verklaren, zijn die ambivalente impulsen niet verdwe-

nen. Sterker, managers zullen nodig zijn om die ambivalenties in goede banen te leiden.

#### NIEUWE AGENDA

In voorgaande analyse liggen de contouren besloten van een passerender denken over professional en vakmanschap. Professionaliteit en goede behandeling van cases blijft onverkort belangrijk, maar noch de professional, noch de case kunnen in afzondering worden beschouwd.

In de (laat)moderne samenleving waarin kostenproblemen, spanningen tussen bestuur en claimende burgers en 'verkleuring' niet zomaar kunnen worden genegeerd, zullen niet alleen cases, maar ook case loads en capaciteiten moeten worden georganiseerd. En zal een organisatorisch antwoord moeten worden gegeven op de noodzaak van verweving van uiteenlopende disciplines en expertise. Zo niet, dan zullen professionals en hun cases de wrange vruchten daarvan plukken.

Dat betekent, meer concreet: Besteedt niet alleen aandacht aan professionals, maar ook en vooral aan 'relaties' tussen professionals, managers, organisaties, bestuurders en politiek. Zorg ervoor dat professionals niet alleen goed zijn in het behandelen van cases, maar ook een gevoel voor case load en capaciteit ontwikkelen. Probeer managers, beleidsmakers en bestuurders te leren

hoe ze, met begrip voor de gang van zaken op de werkvloer, hun ambivalente verantwoordelijkheid kunnen waarmaken.

---

#### OVER DE AUTEUR

Dr. Mirko Noordegraaf is verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Hij leidt het mede door NWO gesubsidieerde project 'Professionalism in Public Domains.' E-mail: m.noordegraaf@usg.uu.nl

---

#### LITERATUUR

BOUTELLIER, H., **De veiligheidsutopie**, Boom, Den Haag, 2002.

BRINK, G. VAN DEN, T. JANSEN EN D. PESSERS (RED.) **Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt**. Boom, Amsterdam, 2005.

BRINT, S., **In an Age of Experts**, Princeton University Press, Princeton, 1994.

BROCK, D., M. POWELL & C.R. HININGS (eds.), **Restructuring the Professional Organization**, Routledge, London, 1999.

DUYVENDAK, J.W., T. KNIJN & M. KREMER, **Professionals between People and Policy**, Amsterdam University Press, Amsterdam, te verschijnen 2006.

EXWORTHY, M. & S. HALFORD (eds.), **Professionals and the New Managerialism in the Public Sector**, OU Press, Buckingham, 1999.

FISCHER, C.M., **Resource Allocation in the Public Sector**, Routledge, London, 1998.

FREIDSON, E., **Professionalism. The Third Logic, Polity**, Cambridge, 2001.

HUNTER, D., **Desperately Seeking Solutions. Rationing in Health Care**, Longman, 1998.

MALIN, N. (ed.), **Professionalism, boundaries and the workplace**, Routledge, London, 2000.

MEURS, P.L. & T.E.D. VAN DER GRINTEN. **Bestuursvragen in de zorg**, Academic Service, Den Haag, 2005.

MINTZBERG, H., **Managers, not MBA's**. Berrett Koehler, San Fransisco, 2004.

NOORDEGRAAF, M., **Management in het publieke domein**, Coutinho, Bussum, 2004.

POLLITT, C., **Managerialism and the Public Services**, Blackwell, Oxford, 1993 (2e ed.).

POLLITT, C. & G. BOUCKAERT, **Public Management Reform**, Oxford University Press, Oxford, 2000.

RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING (RMO), **Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid**. Den Haag, 2003.

THÉ, A.M. **In de wachtkamer van de dood**. Thoeris, Amsterdam, 2005.

TONKENS, E.H., **Mondige burgers, getemde professionals**, NIZW, Utrecht, 2003.

WRR, **Van oude en nieuwe kennis**, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002.

WRR, **Bewijzen van goede dienstverlening**, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004.

## COLOFON

City journal, wetenschappelijk tijdschrift voor de steden, is een uitgave van NICIS (Netherlands Institute for City Innovation Studies) en het Kenniscentrum Grote Steden. NICIS is het Maatschappelijk Topinstituut van het Kenniscentrum. De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) is nauw betrokken bij deze organisaties en hun onderzoeksprogramma's. City journal richt zich op beslissers, beleidsmakers en uitvoerders op het gebied van grootstedelijke problematiek.

Citeren uit City journal is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

ISSN 1574-8782

### **NICIS EN KENNISCENTRUM GROTE STEDEN**

Postbus 90750  
2509 LT Den Haag  
[www.hetkenniscentrum.nl](http://www.hetkenniscentrum.nl)  
[www.nicis.nl](http://www.nicis.nl)  
Telefoon: 070-3440 966

### **HOOFDREDACTIE**

Pieter Nieuwenhuijsen

### **BUREAUOÖRDINATIE**

Astrid Dijkman  
Tineke de Heer

### **REDACTIE ADRES**

Postbus 90750  
2509 LT Den Haag  
[info@hetkenniscentrum.nl](mailto:info@hetkenniscentrum.nl)

### **OPMAAK**

Louwrens Poorter

### **AAN DIT NUMMER WERKTEN MEE:**

Annemarie Bodaar, Jack Burgers, Kees Fortuin, Pieter van der Graaf, Leonie B. Janssen-Jansen, Robert Kloosterman, Mirko Noordergraaf, Jan Rath, Jeroen van der Waal en Merijn van der Werff.

### **DRUK**

Veenman Drukkers

### **OMSLAGFOTO**

De Genoa Bridge vaart de haven van Rotterdam binnen.  
Hollandse Hoogte

### **OPLAGE**

5000

### **ABONNEREN**

Een gratis abonnement is aan te vragen via de website: [www.nicis.nl](http://www.nicis.nl)