



# NIEUWE STEDEN WAAR, HOE EN WAAROM?

Sinds het begin van deze eeuw duiken in toenemende mate ambitieuze plannen op voor 'nieuwe steden'. Zeker in snel verstedelijkende gebieden in het mondiale Zuiden zijn grootschalige vastgoedontwikkelingsprojecten populair. Deze hebben vaak het doel een land 'op de kaart' te zetten. Maar wat betekent dit nu eigenlijk precies? Hoe zien deze 'nieuwe steden' van de 21e-eeuw eruit? Wie zitten er achter deze projecten, en wie zijn de uiteindelijke winnaars en verliezers?

Iedereen die onlangs wel eens gereisd heeft in Afrika of Azië zal het beeld ongetwijfeld herkennen. Reeds bij aankomst op het vliegveld wordt door middel van billboards, brochures en banners duidelijk te verstaan gegeven: 'hier wordt gebouwd'. Er wordt bovendien niet zomaar iets gebouwd. Hedendaagse stedelijke megaprojecten gaan namelijk geregeld gepaard met groteske beloften en marketing-slogans. Zo is iedere 'nieuwe stad' tegenwoordig 'smart-', 'tech-' of 'eco-', en wordt niet zelden de verwachting uitgesproken dat nieuwe steden de mondiale positie van de gehele regio, of in het verlengde daarvan zelfs het hele land, zullen verstevigen.

De werkelijkheid is echter weerbarstiger. Zo komt het regelmatig voor dat met veel bombarie aangekondigde projecten om uiteenlopende redenen jarenlang stil liggen, of uiteindelijk zelfs helemaal niet van de grond komen. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met het feit dat veel van deze projecten afhankelijk zijn van internationale kapitaalstromen. Dit kan namens een supranationale organisatie zijn, zoals de Wereldbank, maar bijvoorbeeld ook directe buitenlandse investeringen namens staatsgerelateerde ontwikkelaars uit landen als China, de Verenigde Arabische Emiraten of Nederland. Financieringsproblemen,

maar ook botsingen tussen verschillende (plannings)culturen of veranderende prioriteiten als gevolg van *regime changes* liggen derhalve op de loer. Daarnaast zijn 'nieuwe steden' vaak nogal universele ontwerpen, die door toedoen van internationaal opererende architecten en consultants de wereld rondcirculeren. Het gebrek aan lokale democratische, participatieve processen en een grondige contextuele inbedding wordt daarom vaak genoemd als achterliggende oorzaak bij falende projecten. Zoals ook blijkt uit veel artikelen in dit themanummer, wordt er bij veel grote projecten veel te gemakzuchtig omgesprongen met 'wat er al is' en blijkt uit de plannen een afkeer van de bestaande stad.

Toch zijn zeker niet alle nieuwe steden slechts 'utopische fantasieën'. Of en hoe een project uiteindelijk doorgang vindt, is uiteraard afhankelijk van een aantal belangrijke factoren. Allereerst moet worden opgemerkt dat nieuwe steden, volgens de gehanteerde definitie in dit themanummer, in verschillende soorten en maten bestaan: van relatief kleinschalige *gated communities* tot *mixed-use* projecten bestaande uit wonen, werken en recreatie (denk hierbij ook aan Europese projecten zoals het *Battersea Power-Plant* project in Londen, of het *Belgrade Waterfront*-project),

tot *Special Economic Zones* (zoals Shenzhen) en compleet nieuwe hoofdsteden (denk aan bijvoorbeeld Abuja, Astana of Naypyidaw). Wat deze projecten vaak wel met elkaar gemeen hebben, is dat ze vrijwel uitsluitend een sociaal-economische bovenlaag van de bevolking bedienen. Dit heeft onder andere te maken met het verlangen van verantwoordelijke beleidsmakers en investeerders om een groep hoogopgeleide en kapitaalkrachtige kenniswerkers en bezoekers aan te trekken. Dit zou er vervolgens toe moeten leiden dat de stad een prominentere positie inneemt in mondiale economische netwerken van wereldsteden (zie ook AGORA 2004-5). Sloppenwijken, straatverkopers en riksja's passen niet in dat plaatje. Bovendien leveren grootschalige, architecturaal indrukwekkende projecten natuurlijk prestige op voor de zittende machtshebbers, hetgeen kan resulteren in een versteviging van hun positie. Dit laatste kan overigens ook gelden voor de internationale investeerders achter het project, en kan zelfs al het geval zijn wanneer er feitelijk nog niets gebouwd is.

## Nieuwe steden bedienen vrijwel uitsluitend een sociaal-economische bovenlaag van de bevolking

Een andere belangrijke factor voor de materialisatie van nieuwe stedelijke projecten is dan ook welke (internationale) coalities er precies achter schuilgaan, en hoe de machtsverhoudingen liggen. Ook in dit opzicht kunnen projecten zeer van elkaar verschillen. Een constante factor is dat hoewel nationale politieke elites veelal nauw betrokken zijn, private partijen vaak een flinke vinger in de pap hebben bij zowel het ontwerp, de uitvoering als de afwikkeling van de projecten. Dit verklaart voor een deel tevens waarom veel projecten zich richten op een – soms nog aan te trekken en dus fictieve – kosmopolitische stedelijke bovenlaag: de beoogde winstmarges zijn voor die groep namelijk simpelweg het grootst. Deze relatief nieuwe vormen van stedelijke ontwikkeling, waarbij publieke en (semi-)private partijen dus op grote schaal met elkaar samenwerken, wordt in de wetenschappelijke literatuur ook wel speculatieve stedenbouw genoemd. Om dergelijke projecten er zo snel en efficiënt mogelijk doorheen te krijgen, worden er regelmatig uitzonderingen gemaakt op de bestaande wet- en regelgeving. Zo kan het zijn dat gebouwen plotseling een stuk hoger mogen zijn dan wat normaliter is toegestaan, of dat er geen publieke tender wordt georganiseerd bij de aanbesteding van het ontwerp. Dit soort ondemocratische uitzonderingsgevallen worden meestal gelegitimeerd door, afhankelijk van het precieze project en de politiek-culturele context, de nadruk te leggen op het belang van het bevorderen van regionale concurrentieposities of nationale ontwikkelingsstrategieën.

Het mag al met al niet verwonderen dat de meeste auteurs in dit themanummer voornamelijk kritische kanttekeningen plaatsen bij de nieuwe steden waarnaar zij onderzoek hebben verricht. Volgens hen, en met hen vele andere internationale onderzoekers, worden nieuwe steden voornamelijk gekenmerkt door een zakelijke, experimentele en autoritaire benadering van ontwikkeling, en zorgen ze eerst en vooral voor uitsluiting, verdringing en toenemende ongelijkheid. Nieuwe steden lijken dan ook vooral exemplarisch voor hoe het internationale grootkapitaal een steeds grotere invloed krijgt in het mee vormgeven van onze toekomstige leefomgeving, en hoe het daarbij gretig gefaciliteerd wordt door

machtsbeluste en megalomane politieke leiders. Dit leidt niet alleen tot onzekere realisatieprocessen, maar ook tot onzekerheid bij huidige grondeigenaren die onder druk kunnen worden onteigend. Je kan je dus met recht afvragen in hoeverre nieuwe steden rechtvaardig zijn (zie ook AGORA 2012-1). Desondanks worden hier en daar ook een aantal voorzichtige lichtpuntjes benoemd.

### Utopie of dystopie

De eerste bijdrage aan dit nummer komt van Femke van Noorloos. Aan de hand van een uitgebreide internationale literatuurstudie beschrijft zij de voornaamste kenmerken van nieuwe steden in Sub-Sahara Afrika. Daarbij gaat ze op zoek naar overkoepelende elementen, maar zoekt ook de ruimte voor nuance. Op basis van verschillende observaties lijkt het erop dat nieuwe steden met een voornamelijk residentiële of consumptieve functie vaak eerder doorgang vinden dan deze met een meer productieve ambitie, zoals Konza Technopolis in Kenia. Verder is het opvallend dat veel projecten inderdaad duidelijke transnationale netwerken en belanghebbenden achter zich hebben, maar dat dit *an sich* weinig lijkt te zeggen over of een project uiteindelijk van de grond komt of niet. Tenslotte wordt er gewaarschuwd voor foutieve beeldvorming. Zo blijken sommige door de media *geframede* spooksteden in een later stadium wel degelijk bewoond te zijn.

De casus van Murtagh Shannon over Beira sluit naadloos aan op dat inleidende essay. Shannon beschrijft hoe dit grootschalige transnationale ontwikkelingsproject tot stand kwam op basis van een geleidelijke *shift* in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, en meer specifiek de *Hulp, Handel en Investeringsagenda* uit 2013. Het plan voor Beira komt dus grotendeels uit de koker van allerhande Nederlandse private experts, met als doel niet alleen Mozambique te helpen op vlak van ontwikkeling, maar ook om een groot deel van de geïnvesteerde euro's op de lange termijn terug te verdienen. Ondanks mooie woorden over participatie en inspraak, en de samenwerking met lokale in plaats van nationale politieke actoren, blijkt ook dit project een duidelijk *top-down* karakter te hebben. Bovendien gaat het ten koste van traditionele economische activiteiten in het gebied, en dan met name de tot voor kort talrijk aanwezig stadslandbouw. Stadsbewoners worden hier niet of nauwelijks voor gecompenseerd, en dus draagt Nederland met haar huidige beleid bij aan de onteigening en

*Ook in Europa verrijzen grootschalige publiek-private stedelijke ontwikkelingsprojecten, zoals in Belgrado.*

Bron: Jorn Koelemaj



marginalisering van kwetsbare groepen. Shannon bepleit dan ook een ontwikkelingsbeleid waarbij kwetsbare landgebruikers in een veel vroeger stadium worden betrokken bij de plannen, in plaats van ze als een 'probleem achteraf' te beschouwen.

Eline Splinter en Yves Van Leynseele focussen zich specifiek op Kenia, waar op dit moment meerdere nieuwe satellietsteden gepland zijn. Zij nuanceren het soms heersende idee dat deze speculatieve steden voortkomen vanuit een universele neoliberale kapitalistische logica of privaat-gedreven wereldstedelijke ambities. In plaats daarvan is het volgens hen interessanter om dergelijke projecten te analyseren binnen het kader van nationale groeistrategieën en hun interactie met de pluriforme, nationale overheid en manifestaties van alledaagse stedelijkheid zoals informaliteit. Om die reden maken de auteurs een onderscheid tussen de nationale en mondiale aspecten die deze satellietsteden hebben als status-projecten enerzijds, en de onbedoelde ontwikkelingen die volgen wanneer de verwezenlijking van deze steden vertraging oploopt. Zij stellen voor dat we deze steden moeten begrijpen vanuit deze veranderende articulaties door de tijd en vanuit hun positie tussen globale en nationale drijfveren en de lokale politieke economie.

## Het internationale grootkapitaal wordt gretig gefaciliteerd door machtsbeluste en megalomane politieke leiders

Ook ten noorden van de Sahara zijn plannen voor nieuwe steden wijdverspreid (zie ook de infographic op de achterzijde van deze AGORA). Koen Bogaert neemt ons mee naar Marokko, en besteedt daarbij specifieke aandacht aan het Bouregreg-project. Dit project, dat deels ontwikkeld wordt met behulp van investeerders en ontwikkelaars uit de Verenigde Arabische Emiraten, is typisch *mixed-use*: het bestaat namelijk niet alleen uit 1700 nieuwe woningen, een nieuwe jachthaven, luxe hotels, winkels, bars en restaurants, maar ook uit een door wijlen *starchitect* Zaha Hadid ontworpen theater, dat voor een zogenaamd 'Bilbao-effect' moet gaan zorgen. Achter al deze glans gaat echter een dynamiek schuil die Bogaert beschrijft als "geglobaliseerd autoritarisme". Hiermee bedoelt hij dat het Bouregreg-project in feite als een stedelijk laboratorium wordt gebruikt, om te experimenteren met nieuwe vormen van staatsmacht en politieke controle: volgens Bogaert komt 21e-eeuws autoritarisme dan ook vooral tot uiting door middel van de technocratische transnationale samenwerkingsverbanden die veelal schuilgaan achter nieuwe steden, en hangt dit nauw samen met de realiteit van het hedendaagse neoliberalisme.

Tenslotte verplaatsen we het vizier naar Azië waar, niet in de laatste plaats door de nieuwe zijderoute-ambities van China, grootschalige infrastructurele- en vastgoedontwikkelingen niet moeilijk te vinden zijn. In China zelf is de afgelopen decennia reeds volop geëxperimenteerd met het bouwen van nieuwe steden, hetgeen nauw samenhangt met de geleidelijk overgang van een communistisch naar een staatsgeleid-kapitalistisch systeem. Marco Bontje illustreert hoe de stad Shenzhen vanaf de jaren '80 als eerste *Special Economic Zone* van China een belangrijke rol heeft vervuld in deze transformatie. Ook in de 21e eeuw heeft deze pijlsnel gegroeide 'nieuwe' stad een belangrijk pioniersfunctie,

namelijk in de overgang van 'made in China' naar 'designed and created in China' (zie ook AGORA 2017-3). Bontje gaat echter ook specifiek in op de manieren waarop de traditionele dorpingen in het gebied met de plotselinge verstedelijking zijn omgegaan, en blikkt voorzichtig vooruit op de toekomst: kan Shenzhen eigenlijk nog wel beschouwd worden als satellietstad, of is het die status al lang voorbij? En hoe ziet de inter-regionale wisselwerking met Hongkong er in de komende decennia uit?

### Conclusie

Met dit themanummer hebben wij getracht een gevarieerde inzicht te geven in verschillende 'nieuwe steden' die momenteel op talloze plekken op de wereld worden aangekondigd en/of ontwikkeld. Hoewel het altijd makkelijk is om vanaf de zijlijn kritiek te geven, kunnen we er niet omheen dat veel hedendaagse ontwikkelingen vanuit de academische wereld op weinig bewondering kunnen rekenen. Nieuwe steden zijn vaak te geïsoleerd, te technocratisch, en bovendien te volatiel. Het betreft regelmatig experimentele of speculatieve activiteiten van politieke en economische elites, waarbij de belangen van kwetsbare groepen soms doelbewust over het hoofd worden gezien. Vooral in dit opzicht is er sprake van een opvallend contrast ten opzichte van grootschalige vastgoedontwikkelingsprojecten in de naoorlogse periode, die in verhouding veel meer gedreven werden door solidariteit en inclusiviteit.

Het is om die reden dat er bij onderzoek naar deze projecten vooral conceptueel-kritisch wordt gekeken naar zowel de structurele en persoonlijke drijfveren, als de maatschappelijke gevolgen ervan. Op basis daarvan blijkt dat sommige projecten een klassiek liberaal karakter hebben, waarbij de direct betrokken actoren vooral uit zijn op winst en/of groei, terwijl die ambities achter meer symbolische en/of politieke drijfveren schuilgaan. Waar nog weinig systematisch onderzoek naar heeft plaatsgevonden, is welke factoren de grootste invloed hebben op de uiteindelijke doorgang van een project. Dit onderwerp biedt daarom nog veel mogelijkheden voor toekomstige onderzoekers. In de tussentijd geldt dat we in de Lage Landen op onze hoede moeten zijn voor grootse beloften van buitenlandse investeerders: het betuigen van de woningnoodcrisis is weliswaar urgent, maar een 'Dubai aan de Dollard', 'Shanghai aan de Zaan' of 'Singapore aan de Schelde' zijn waarschijnlijk niet de ideale oplossing.

### Literatuurselectie

- Goldman, M. (2011) Speculative urbanism and the making of the next world city. *International journal of urban and regional research*, vol. 35, nr. 3, pp. 555-581.
- Koelemaj, J. (2020) Dubaification in practice: an inter-scalar analysis of Belgrade Waterfront. *Urban Geography*, pp. 1-19.
- Van Leynseele, Y., & Bontje, M. (2019). Visionary cities or spaces of uncertainty? Satellite cities and new towns in emerging economies. *International Planning Studies*, vol. 24, nr. 3-4, pp. 255-271.

**Jorn Koelemaj** (Jorn.Koelemaj@UGent.be) is als doctoraatsstudent en lesgever verbonden aan de vakgroep Geografie van de Universiteit Gent, en is redacteur bij AGORA.

**Marco Bontje** (M.A.Bontje@uva.nl) is universitair docent stadsgeografie aan de Afdeling Sociale Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies, Universiteit van Amsterdam.

**Yves Van Leynseele** (y.p.b.vanleynseele@uva.nl) is als onderzoeker en lesgever verbonden aan de vakgroep Geografie, Planning en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam.