



Hervorming Stedelijke Vernieuwing

Een paradox tussen
vast en vloeibaar

Dit is een publicatie in de PMB/Leerhuis-reeks

#4



Patrick van Beveren

Joop de Haan

Lubbert Hakvoort

Stan Majoor

Sako Musterd

Hettie Politiek

André Thomsen

Imrad Verhoeven

Hervorming Stedelijke Vernieuwing

Een paradox tussen vast en vloeibaar

ProjectManagement Bureau Amsterdam, 2013

Dit is een publicatie in de PMB/Leerhuis-reeks



Inhoudsopgave

- 4 **Voorwoord**
Pierre van Rossum

- 8 **Inleiding**
Stan Majoor

- 22 **Eerste seminar: 11 februari 2013**
Vernieuwing Bijlmermeer:
Het einde van de maakbare stad?

- 24 **De vernieuwing van de maakbaarheid**
De Bijlmermeer 1992 - 2022
Joop de Haan

- 40 **Van wie is de stad?**
Het maakbaarheidsideaal in de Bijlmermeer
André Thomsen

- 48 **Tweede seminar: 23 april 2013**
Toekomst stedelijke vernieuwing

- 50 **Een oefening in terughoudendheid**
Patrick van Beveren

- 60 **Vier kanttekeningen bij de toekomst van**
de stedelijke vernieuwing in Amsterdam
Sako Musterd



68	Derde seminar: 1 juli 2013 Investeren in bewoners
70	Een beweging van onderop Hettie Politiek
82	Herschikking relatie overheid/burgers vraagt om investering Imrat Verhoeven
90	Nawoord Lubbert Hakvoort
94	Over de auteurs
96	Colofon



Voorwoord



Beste lezer,

Met dit boekje wordt verslag gedaan van de door het PMB georganiseerde seminarreeks over de toekomst van stedelijke vernieuwing. Er ligt een omvangrijke nieuwe opgave te wachten, vooral ook in het licht van de beperktere investeringsmogelijkheden in het fysieke domein. Uit de seminars is onder meer gebleken dat de actieve betrokkenheid van de bewoners nog meer centraal komt te staan, dan in het verleden. Het gaat om maatwerk, gevoed vanuit het sociale én fysieke domein.

Wij voelen ons als PMB betrokken bij het onderzoeken van de problematiek en het ontwikkelen van de nieuwe aanpak. De fusie van het project- en adviesbureau SPA, voorheen onderdeel van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, en het ProjectManagement Bureau is daar de bevestiging van. We kijken niet alleen naar de functioneel ruimtelijke kwaliteit en opgaven van een wijk of buurt, maar ook naar de sociaaleconomische kansen voor bewoners en de leefkwaliteit in de wijk. De drie decentralisaties zijn daarbij een belangrijke stimulans.

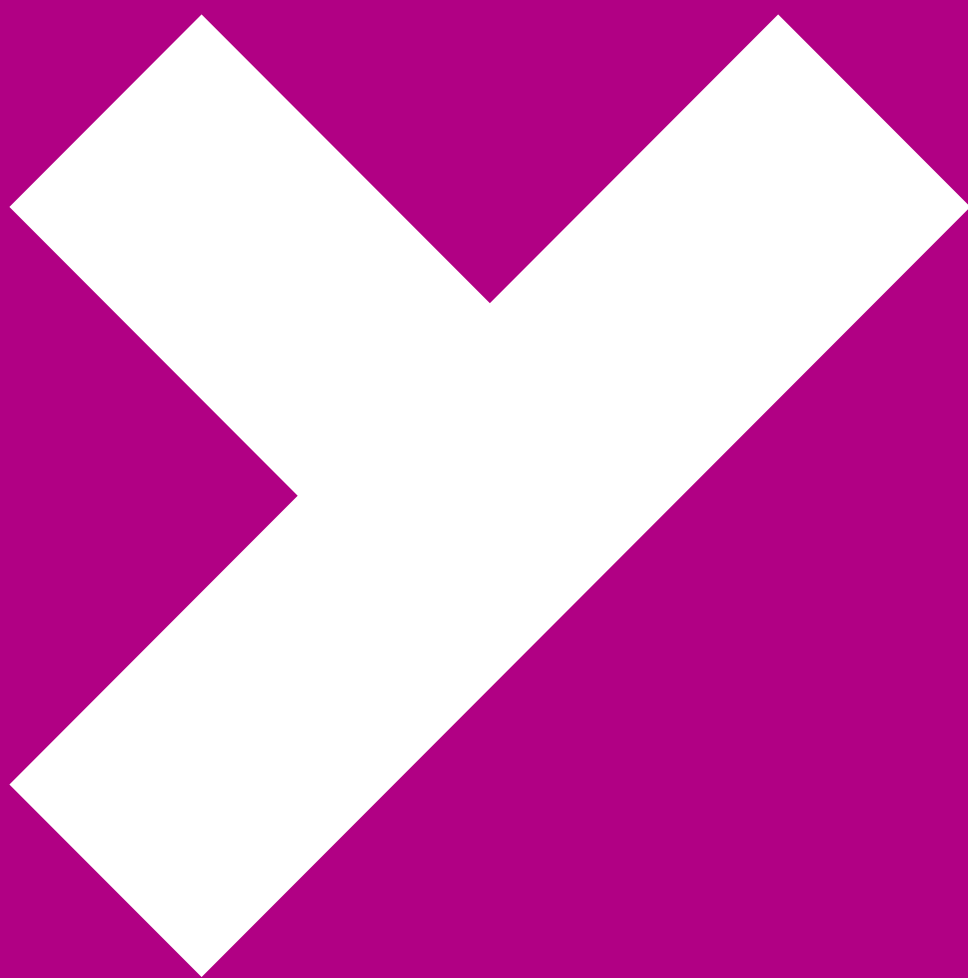
Als geïntegreerd bureau is het PMB er klaar voor om door haar opdrachtgevers ingezet te worden op de complexe stedelijke vernieuwingsvraagstukken waar deze tijd om vraagt. Klaar om in wisselende coalities omgevingsbewust te schakelen tussen domeinen en schaalniveaus, tussen partijen en bewoners, tussen projectmanagement en procesmanagement.

Wij danken alle sprekers voor hun bijdragen aan de seminarreeks en wensen u heel veel plezier en inspiratie bij het lezen van dit boek.

Namens het PMB/Leerhuis

Pierre van Rossum directeur ProjectManagement Bureau





Inleiding

Stedelijke Vernieuwing; een paradox tussen vast en vloeibaar

Puur semantisch gezien is stedelijke vernieuwing de aanduiding van een proces van verandering. Steden vernieuwen zich continu op fysiek, cultureel, sociaal, politiek en economisch vlak. Dit proces wordt voortgedreven door een complex samenstel van effecten en besluiten op meerdere schaalniveaus: van mondiale economische transities tot individuele investeringsbeslissingen van burgers. De overheid wil, vanuit tal van doelstellingen, dit proces graag beïnvloeden. Verwarrend genoeg wordt dit beleid ook ‘stedelijke vernieuwing’ genoemd. Het is dan ook niet verwonderlijk dat rondom dit thema planmatige en meer dynamische emergente (‘opborrelende’) ontwikkelingen steeds door elkaar lopen. Vooral in de beoordeling van de effecten van het planmatige beleid is dit lastig: is de leefkwaliteit op een plek nu verbeterd door de aanpak van de overheid, of toch vooral door de aantrekkende economie? Of zijn het misschien de inwoners zelf die beter omgaan met de kansen? Momenteel wordt sterk de nadruk gelegd op de kracht van bewonersinitiatieven in stedelijke vernieuwing. Om te begrijpen wat dit betekent voor de rol en positie van de gemeente is het van belang de klassieke onderliggende spanningen rondom het planmatige – de dwang tot vastigheid en regelen – en het dynamische – de vloeibare stroom initiatieven uit de samenleving – te duiden en de relatie ertussen te problematiseren.

Door Stan Majoor



De wil van overheden om ‘goed’ te doen door middel van beleid en de tegelijkertijd dynamische context die een ongekend(e) grote invloed heeft op de resultaten is misschien wel de reden dat verandering van beleidsideeën en instrumenten één van de weinige constanten is in de stedelijke vernieuwing. Dit boekje gaat over de toekomst rondom dit thema in Amsterdam anno 2013. Een moment waarin de stad, die een internationale reputatie heeft in stedelijke vernieuwing, voor grote vraagstukken staat over de doelstellingen, de financiering en de organisatie van planmatige stedelijke vernieuwing en de relatie met sterk opkomende bewonersinitiatieven. Het ProjectManagement Bureau van de gemeente Amsterdam organiseerde in de eerste helft van 2013 een drietal seminars over dit thema, waarvan de weerslag in dit boekje is te vinden. In deze inleiding schetsen we een verbindende lijn. Na een korte terugblik volgt een analyse van de huidige situatie. Het omgaan met ogenschijnlijk tegengestelde eisen wordt vervolgens benoemd als de centrale organisatieparadox voor de gemeente. Hierdoor moet er intelligent geïmproviseerd en genavigeerd worden. De seminarbijdragen, die aan het einde kort geïntroduceerd worden, illustreren dit vanuit een rijke praktijkcontext.

Van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing

De jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw werden gekenmerkt door een vrij behoedzame ‘Stadsvernieuwing’, eerst gericht op de negentiende-eeuwse wijken en later op de uitbreidingswijken die ontstonden tussen de twee Wereldoorlogen. Bewonersparticipatie speelde een belangrijke rol en het adagium was ‘bouwen voor de buurt’: fysieke woningverbetering en –vernieuwing voor de bestaande bewoners. Het beleid in deze periode heeft zeker bijgedragen aan een meer aantrekkelijke en ook nog steeds redelijk gemengde binnenstad. Uiteraard is het ook hier niet mogelijk simpele oorzaak-gevolg relaties te leggen. Zo is de aantrekkingskracht van de binnenstad van Amsterdam de afgelopen decennia zeker ook groter geworden door een demografische transitie (kleinere gezinnen, meer alleenwonenden, voor wie de stad een aantrekkelijk(er) woonmilieu is) en een economische structuurverandering (nadruk op een service economie, creatieve bedrijvigheid). Beiden zijn belangrijke drijvende krachten geweest achter de revitalisatie van allerlei stadsbuurten. Het leidde tot een groeiende vraag naar huur- en koopwoningen. Aangejaagd door meer ruimhartige financieringsmogelijkheden voor zowel individuen als grote investeerders ontstond er een duidelijk onderliggend verdienmodel, die het ook mogelijk maakte voor grote particuliere ontwikkelaars om mee te doen aan deze vernieuwing. Het gentrification proces, waarbij stedelijke buurten voor het eerst of opnieuw worden bewoond door mensen met relatief hoge inkomens,



dat binnen de Amsterdamse ringweg sterk plaatsvindt, heeft als keerzijde een teruglopende betaalbaarheid en een langzaam groeiende ruimtelijke segregatie in de stad. Het toont duidelijk dat vernieuwing op buurniveau nooit een neutraal proces is, maar altijd winnaars en verliezers kent.

In het beleid verschoof de aandacht de laatste twee decennia, in zowel Amsterdam, als in vele andere steden, naar de vroeg-naoorlogse wijken, in Amsterdam vooral gelegen in de Westelijke Tuinsteden, Noord en Zuidoost. ‘Stedelijke Vernieuwing’ werd het nieuwe label en bestond, naast interventies op het fysieke vlak – vooral om de als monotoon en eenzijdig ervaren modernistische uitbreidingswijken aan te pakken – ook uit grootschalige ambities op economisch en sociaal vlak. In Amsterdam waren de gemeente en de woningcorporaties de leidende partijen. Grootschalige vernieuwingsplannen, vaak bestaand uit een forse fysieke vernieuwing (sloop-nieuwbouw), werden in uitvoering gebracht. De rijksoverheid subsidieerde royaal mee. De eerste resultaten van deze grootschalige operaties was wisselend. Het bleek in ieder geval dat fysieke vernieuwing van woningen en openbare ruimte niet gelijk opgaan met de realisatie van veel taaiere sociale-, economische- en veiligheidsdoelstellingen. Toch gaat het de stad en haar inwoners anno 2013 redelijk goed. Uit langjarig onderzoek blijkt dat de leefkwaliteit ook in de meest problematische wijken sterk verbeterd is (Bureau Onderzoek en Statistiek, 2013). Echt hele slechte buurten bestaan niet meer. Uiteraard speelt de diepe internationale economische crisis een rol in de Amsterdam. Ten opzichte van de omgeving lijkt de stad er economisch gezien redelijk goed uit te springen. De werkloosheid stijgt echter wel, vooral de jeugdwerkloosheid. Ook neemt de ongelijkheid binnen de stad toe in de sociaaleconomische positie van bewoners. Taaie problematiek rondom veiligheid, scholing, opvoeding van kinderen, sociale integratie en duurzame ontwikkeling blijven om voortdurende aandacht vragen. Het beleid voor stedelijke vernieuwing is een plek geworden waar veel van deze domeinen bij elkaar komen. Een combinatie van redenen dwingt echter om juist nu kritisch te kijken hoe de stedelijke vernieuwing in de komende periode vorm moet worden gegeven.

Crisis en verder?

Vast staat dat de financiële kracht van de gemeentelijke overheid, en daarmee ook deels de politieke sturingsmogelijkheden in stedelijke vernieuwing sterk aan het afnemen zijn. In Amsterdam komt dit door een combinatie van rijksbezuinigingen en grote binnengemeentelijke financiële tegenvallers. Grote risicodragende voorinvesteringen en onrendabele projecten zijn taboe geworden. Ook de woning-



corporaties, belangrijke eigenaren en investeerders in de wijken van de stedelijke vernieuwing, zitten in een diepe financiële en morele crisis. De pijlers onder hun verdienmodel zijn weggevaagd door moeilijke marktomstandigheden en zware heffingen van de rijksoverheid. Nieuwbouw en renovatieprojecten worden stopgezet. Een beweging van terugtrekken op kerntaken is hier gaande, deels ten koste van de aandacht voor leefbaarheid in buurten. Ten slotte hebben de grote particuliere investeerders te maken met financieringsproblemen en een dip in de marktvraag. Het in de afgelopen decennia opgebouwde beleidsconcept van planmatige stedelijke vernieuwing is hierdoor in de afgelopen jaren krakend en piepend tot stilstand gekomen.

Tegelijkertijd is ook het vertrouwen dat grootschalige fysieke ingrepen de beste remedie zijn tegen de complexe problematiek van wijken en bewoners aan het verdampen. Volgend op bredere politieke en maatschappelijke tendensen is ook in het domein van de stedelijke vernieuwing een kanteling gaande naar een veel grotere aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van bewoners (Platform 31, 2013). De tijd voor grote fysieke vernieuwingsoperaties lijkt voorbij. De aandacht is, deels uit noodzaak, maar ook deels uit overtuiging aan het veranderen van ‘de stad maken’, naar ‘de stad zijn’, maar dan beter (KEI en Nicis Institute, 2012). Hierin past ook de recente grote belangstelling in Nederland, soms ervaren als een bevrijdende tegenreactie op onze cultuur van orde en ruimtelijke planning, in concepten van als ‘de spontane stad’ en ‘organische stedelijke ontwikkeling’ (Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design, 2012). Deze omslag moet plaatsvinden in een periode van grote onzekerheid binnen het gemeentelijke apparaat. Vanuit het Rijk vindt een decentralisatie van bevoegdheden en budget plaats op belangrijke sociale dossiers die raken aan het welzijn van kwetsbare burgers in thema’s als de jeugdzorg, de vergoeding voor bijzondere ziektekosten en de hervorming van de sociale werkvoorziening. De rijksoverheid eist dat Amsterdam haar stadsdelen – die het dichtste stonden bij de problematiek in de wijken – omvormt tot bestuurscommissies met een uitgehold takenpakket. Binnen de gemeente worden de traditionele diensten opgeheven en komen meer thematisch ingestelde ‘resultaat verantwoordelijke eenheden’. Deze veranderende context leidt tot verwarring en angst, maar ook tot het durven stellen van meer fundamentele vragen en tal van nieuwe, creatieve initiatieven (ProjectManagement Bureau, 2012; 2013). Zo wordt al doende momenteel vorm gegeven aan de toekomst van de stedelijke vernieuwing. Er ligt geen groot masterplan aan ten grondslag, maar dat past geheel bij de tijdgeest waarin de nadruk meer ligt op concrete acties.



Om deze interessante paradigmaverandering te versterken is het nodig om eerst wat fundamenteeler te kijken naar het onderliggende krachtenveld van de stedelijke vernieuwing.

Tussen vast en vloeibaar

In de beleidswetenschap is de nadruk de laatste jaren sterk komen te liggen op de vraag hoe complexe systemen van partijen beter om kunnen gaan met kleinere en grotere veranderingen in de context waarin ze opereren. Het begrip ‘veerkracht’ (*resilience*) omarmt verandering als een natuurlijke staat en zoekt, indachtig concepten uit de ecologie, naar hoe eenheden het best hiermee om kunnen gaan (Folke, 2006). Wat zijn nu de fundamentele krachten waarmee het ‘sociale ecosysteem’ van de stedelijke vernieuwing te maken krijgt? We poneren hier dat het gaat om twee hoofdstromen: (1) krachten die dwingen tot vastigheid, orde en complexiteitsreductie en (2) meer ‘vloeibare’ krachten die dwingen tot openheid, experiment en complexiteitserkenning. Deze krachten zijn niet nieuw, integendeel. Hoewel ze vooral in de periode van sterk overheidsingrijpen na de Tweede Wereldoorlog deels zijn ontkend, vormen ze de klassieke dilemma’s wanneer nagedacht moet worden over planmatig ingrijpen (Portugali, 2008). De huidige turbulentie verlangt dat we opnieuw problematiseren hoe we, indachtig deze krachten, lokale initiatieven vorm kunnen geven.

De meer vloeibare krachten die dwingen tot openheid, experiment en complexiteitserkenning in het domein van de stedelijke vernieuwing hebben momenteel veel aandacht. Er is volop belangstelling om juist de rijkheid van opborrelende initiatieven in de stad rondom lokale fysieke buurtverbetering en tal van sociaaleconomische- en veiligheidsdoelstellingen te ontginnen en te bevorderen (zie bijvoorbeeld de ‘Amsterdamse wijkaanpak’). Dit is zeker geen puur Amsterdamse ontwikkeling. Ze past bij een bredere ontwikkeling van een hervorming van de verzorgingsstaat, een grotere nadruk op de ‘eigen kracht’ en verantwoordelijkheid van burgers en wijken. Op de achtergrond speelt een breder onbehagen met grote bureaucratistische organisaties die een zeer dominante positie hebben gekregen, juist op het raakvlak van het fysieke, sociale en economische domein (gemeenten, uitkeringsinstanties, zorgverzekeraars, welzijnsinstellingen, woningcorporaties). Veel burgers voelen een groeiende behoefte om zelf in actie te komen, buurtgenoten beter te leren kennen. De snelle opkomst van sociale media faciliteert deze kracht. Buurtinitiatieven worden steeds meer gefaciliteerd door actieve blogs en Facebookpagina’s, waarmee nieuwe publieke gemeenschappen gevormd worden. Ze faciliteren daarmee het delen van informatie



(de Waal, 2013). Partijen die 'iets willen' krijgen tegenwoordig makkelijker iets gedaan van de gemeente. Vooral in Amsterdam – waar de gemeentelijke organisatie sterk gewend was de leiding te nemen in het fysieke en sociale domein – komt de vraag op hoe de overheid zich moet organiseren en wil verhouden tot deze nieuwe initiatieven. Dit leidt automatisch naar de andere hoofdstroom, die van de krachten die dwingen tot vastigheid, orde en complexiteitsreductie. Dergelijke krachten zijn kenmerkend voor ieder klassiek overheidsapparaat en ze zijn grotendeels geïnstitutionaliseerd, niet alleen in wet- en regelgeving, maar ook in de organisatiecultuur. Met de wet in de hand moet een overheid zich richten op beginselen van behoorlijk bestuur. Het gedrag van de overheid moet willekeur vermijden en mag niet discrimineren. Het moet ook zekerheid bieden aan burgers. Dit laatste is een cruciaal aspect van vele regels in de ruimtelijke ordening die eigenaren beschermen tegen ongewenste activiteiten van anderen met het oog op woongenot en vastgoedwaarde. De overheid moet controleerbaar zijn en belastinggeld doelmatig uitgeven. Het is juist de opdracht van de overheid om door middel van al dit soort mechanismen te komen tot een verantwoord afwegingskader van haar materiele en personele inzet.

De huidige pogingen in het beleid om het planmatige meer dan vroeger te koppelen aan de dynamische opborrelende emergente krachten van de stad leidt tot fundamentele organisatorische vraagstukken. Het inzicht dat een complexe werkelijkheid verschillende strategieën verlangt is niet nieuw. Veel vaker is al gewezen op de noodzaak om bij het omgaan met dergelijke complexe situaties te kunnen schakelen tussen project- en procesmanagement. Wanneer situaties overzichtelijk zijn en er overeenstemming is over doelstellingen is er sprake van een 'gesloten systeem' waarin via beheersinstrumenten (geld, organisatie, kwaliteit), resultaten behaald kunnen worden. Dit is de wereld van het projectmanagement. In complexe minder beheersbare situaties (veel partijen, onduidelijkheid over doelstellingen en middelen) zijn tal van procesmanagement technieken nodig (b.v. het organiseren van interactie tussen partijen, creëren van scenario's) om vooruitgang te boeken (Teisman, 2005). Dit onderscheid is nuttig en relevant, maar het is te schematisch voor de situaties waar we het nu over hebben. De krachten rondom de polen, die we hier kortweg 'vast' en 'vloeibaar' noemen, zijn immers gelijktijdig en duurzaam aanwezig in de stedelijke vernieuwing. Ze vormen daarmee geen dilemma waarin gekozen kan worden. De krachten vormen een paradox: de 'vaste' en 'vloeibare' kant zijn ogenschijnlijk tegenstrijdig, maar inherent verbonden aan elkaar. Vast en vloeibaar kunnen niet zonder elkaar. Dat maakt een simpele analyse van welke werkwijze er wanneer moet worden gekozen problematisch.



Een voorbeeld: buurtinitiatieven zijn meestal een uitvloeisel van ‘vloeibare krachten’ in de maatschappij, waarin enthousiaste en betrokken burgers een bepaald probleem adresseren of een kans zien.

Wanneer een initiatief groeit en een sociale, fysieke of economische rol gaat spelen in het verwezenlijken van doelstellingen van stedelijke vernieuwing (bijvoorbeeld in de vorm van een Trust of buurtcoöperatie die een park of gebouw gaat beheren) moet de overheid zich hiertoe gaan verhouden. Bijvoorbeeld omdat er een directe of indirecte financiële bijdrage wordt gevraagd, of een vergunning.

Dergelijke vragen maken het noodzakelijk een afwegingskader te hebben om willekeur te voorkomen, een onderbouwing te geven aan de uitgaven van publiek geld en initiatieven te toetsen ten opzichte van andere publieke doelstellingen. Met andere woorden, vloeibare initiatieven hebben een bepaalde mate van vastigheid nodig om te aarden. Tegelijkertijd is het in een complexe samenleving ongewenst, en ook onmogelijk, om alleen vanuit vaste regels en procedures succesvol beleid vorm te geven. Hier is juist de combinatie met vloeibaarheid nodig om vernieuwing te realiseren. Ondanks dat beide polen hun eigen logica hebben, moeten ze zich tot elkaar gaan verhouden om synergie te realiseren. Dat betekent dat er op het niveau van concrete initiatieven genavigeerd moet worden. Wat voor handelingsperspectief ontstaat er nu in de relatie tussen de twee polen? Wat hebben de krachten ‘vast’ en ‘vloeibaar’ nu met elkaar te maken in de praktijk?

Organisatie van improvisatie

De organisatie van improvisatie is cruciaal in dit vraagstuk (Majoor, 2012). Improviseren is handelen in onzekerheid, maar niet zonder fundering. De werkelijkheid is complex en vraagt ook steeds om situationele oplossingen. In gebieden met veel potentie en krachtige partijen heeft de overheid een andere rol dan in gebieden waar deze condities niet aanwezig zijn (Kei en Nicis Institute, 2012). Het is dan ook niet verwonderlijk dat succesvolle professionals bijna continu aan het improviseren zijn. Dit doen ze op basis van een intelligente mix van kennis over algemene regels, normen en concrete situaties en een continue – vaak impliciete – reflectie daarop (Schön, 1983). Recentelijk is er veel aandacht voor het werk van ‘buitengewone professionals’ of ‘best persons’ (van Hulst, de Graaf en van den Brink, 2012; van den Brink, van Hulst, de Graaf en van der Pennen, 2012). Juist in het complexe veld rondom stedelijke vernieuwing, waarin de overheid om het verschil te maken de veilige kantoorburelen moet verlaten, zijn het dergelijke eigenschappen die het verschil maken. Het is niet verrassend dat professionals die in het veld opereren en meebewegen met tal van vloeibare activiteiten, vaak in de knel



komen met de krachten van vastigheid binnen de organisatie. Beide zijn nodig en de communicatie en het vertrouwen tussen mensen die meer aan de ene en aan de andere kant van het aggregatiespectrum zitten is cruciaal. Het gaat uiteindelijk dus om maatwerk, door professionals, in nauwe samenwerking met ‘de maatschappij’ in het samenbrengen van de krachten van vast en vloeibaar. Dit boekje bundelt de bijdragen van drie seminars die verschillende dimensies van deze problematiek behandelden. Het eerste seminar was vooral een terugblik op het recente verleden, de tweede een schets van nieuwe beleidsconcepten, terwijl het slotseminar inging op praktijken van stedelijke vernieuwing vanuit bewonersinitiatieven. Hoe wordt vanuit de overheid al werkende weg een synergie gevonden tussen beide krachten?

Stedelijke vernieuwing in Amsterdam

In het eerste seminar wordt teruggeblikt op het roemruchtste naoorlogse Amsterdamse bouwplan, de Bijlmermeer. Het hele project werd gekenmerkt door een aantal ineengrijpende problemen die uiteindelijk leidden tot een al even bekende vernieuwingsoperatie. Joop de Haan, directeur van het projectbureau Vernieuwing Bijlmermeer, laat zien dat iedere wijk een kind van zijn tijd is en dat de plannen voor de oorspronkelijke Bijlmer aansloten bij het toen dominante doel-middel denken. Het nog doorlopende project van stedelijke vernieuwing is vooral gericht op met fysieke ingrepen realiseren van aantrekkelijkere woningen en een betere woonomgeving. De resultaten zijn volgens De Haan positief. Interessant is dat ook hij erkent dat de wijk sterk heeft geprofiteerd van veranderingen in de bredere maatschappelijke context: de leefbaarheid in de wijk is ook toegenomen door een andere politieke ‘wind’, die meer de nadruk legt op normen, waarden, handhaving van orde en tegenprestaties voor rechten verlangt.

Je zou kunnen concluderen dat tijdens de planning en de bouw van de Bijlmer de krachten van vloeibaar en vast begrepen werden als een dilemma waarin gekozen kon worden. En dat dit een overtuigende keuze was voor de vaste kant (aanbodgerichtheid woningen, overheidsplanning). In de eerste fase van de recente vernieuwingsoperatie werd eigenlijk met dezelfde planmatigheid – in een andere context – de wijk grootschalig fysiek omgebouwd naar een situatie met laagbouw, zonder verhoogde dreven en met minder publiek groen. Vernieuwend was dat dit zonder grootschalig masterplan gebeurde zodat er aangepast kon worden aan veranderende omstandigheden. Pas in de meest recente fase is er meer nadruk op emergente vloeibare ontwikkelingen komen te liggen: klusflats, ruimte voor tijdelijke functies. Langzaam moeten de ruimtelijke professionals omgaan met



een situatie waarin ze de handen van de Bijlmer afhalen en de wijk nu stimuleren te ontwikkelen zonder grote planmatige visioenen.

André Thomsen, emeritus hoogleraar woningverbetering en woningbeheer aan de Technische Universiteit Delft vraagt zich in dit kader af van wie de stad is. Hij ziet zowel de oorspronkelijke Bijlmer als de vernieuwing als een voorbeeld van een door professionals aangestuurd nieuwbouwparadigma, dat op de verkeerde brandstof loopt: de stad als financieel verdienmodel. Deze dwingende bestuurlijke logica ligt volgens Thomsen ten grondslag aan een recente periode met veel te veel sloop en te weinig aandacht voor andersoortige buurtverbetering. De toekomst moet volgens hem bestaan uit veel kleinschaligere ingrepen die losgekoppeld zijn van de grote publiek-private bouwmachine. Opnieuw zien we hier de polen 'vast' en 'vloeibaar' terug: neem de individuele behoeften, bijvoorbeeld geuit in de wens tot zelfbouw van woningen als uitgangspunt in de vernieuwing van wijken. Omarm met andere woorden de 'vloeibare' kanten en schep de voorwaarden waaronder deze energie kan leiden tot 'vaste' investeringen.

In het tweede seminar wordt de aandacht gericht op de wereld van het beleid en de rol van de gemeente in de toekomstige stedelijke vernieuwing. Patrick van Beveren, clustermanager Wijken en Welzijn van de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven geeft een eerste schets van de uitgangspunten van de gemeente. Op korte termijn is er nog rijksgeld beschikbaar dat gericht gaat worden ingezet in een paar wijken aan de rand van de stad. Daarna lijkt het investeringsvolume bijna geheel weg te vallen. Binnen de ring is er, in de analyse van Van Beveren, genoeg potentieel voor private investeringen. De worsteling tussen vast en vloeibaar komt tussen de regels steeds naar voren. Ook hier het geluid dat de gemeente moet leren veel meer uit te gaan van allerlei initiatieven uit de buurt. Maar tegelijkertijd wil ze enorm veel eigen doelen halen en wordt er op tal van punten gemonitord of dit ook lukt. De wereld van vastigheid is ook de wereld van de afrekenbaarheid van overheidsmiddelen en menskracht. Van Beveren stelt voor dat de gemeente in ieder geval in alle wijken van de stad moet zorgen voor 'het beschaafde minimum' en in sommige wijken betekent dit dat je als overheid moet ingrijpen, want dit niveau wordt niet vanzelf bereikt. Ook Van Beveren concludeert dat de strategie moet navigeren tussen top-down en bottom-up. Tussen de logica van vastigheid en die van vloeibaarheid. Hoe je dat moet doen, is per situatie verschillend. Je hebt volgens hem dan ook meer aan intelligente spelregels die het verkeer regelen dan aan beleid dat alles dichttimmert: liever meer regels en voorschriften over wat 'kan' en minder over wat 'moet'.



Sako Musterd, hoogleraar sociale geografie aan de Universiteit van Amsterdam plaats enkele kritische kanttekeningen bij het verhaal van Van Beveren. Een stad is een complex organisme. Een typische strategie aan de vaste kant van het krachtenspectrum is het afbakenen van gebieden, om daar de aandacht op te richten en afrekenbare beleidsdoelstellingen te realiseren. Musterd bekritiseert de nu te sterke nadruk op bepaalde wijken. Ten eerste is het de vraag of de problemen hier problemen in de buurt zijn, of problemen van de buurt? Gaat het om problemen die in een buurt vaak voortkomen, of worden ze ook veroorzaakt door die buurt? Die eerste categorie vraagt meestal juist een aanpak op een heel andere plek, en een ander schaalniveau. Veel complexe sociale vraagstukken – achterstanden, werkloosheid, gebrek aan maatschappelijke integratie – zijn bovendien maar matig gerelateerd aan specifieke wijken en komen bijna net zo vaak voor buiten de aangewezen prioriteitsgebieden van de planmatige stedelijke vernieuwing. Musterd ziet het sterk teruglopende investeringsvolume niet als een groot probleem. Veel van de achterstandswijken zijn meer geliefd dan gedacht en grootschalige vernieuwing heeft vaak negatieve effecten op de aanwezige sociale netwerken in buurten. Bovendien heeft een goed functionerende stad ook wijken nodig waar de woontechnische situatie niet optimaal maar de woonlasten laag zijn. Ze zijn de kraamkamers voor de stad en spelen vaak een belangrijke rol tijdens een bepaalde levensfase van huishoudens.

In het derde seminar wordt de aandacht geheel gefocust op het stimuleren van processen van stedelijke vernieuwing vanuit de burger. Hettie Politiek, programmamanager van de Amsterdamse wijkaanpak, pleit net als Van Beveren voor meer terughoudendheid van het beleid op veel plekken. Politici hebben de neiging voorschrijvend te zijn. Dat zou nog toegevoegd kunnen worden aan de ‘vaste pool’ van onze paradox. Bestuurders willen prestaties neerleggen en worden ter verantwoording geroepen wanneer zaken mislopen. De natuurlijke reactie is om steeds meer te regelen en te interveniëren, niet om los te laten. Terwijl juist dat loslaten en vertrouwen aan andere partijen durven geven belangrijk is om te zorgen dat burgers zich meer verantwoordelijk gaan voelen voor hun situatie. En er zijn nogal wat bestuurders, gekozen of niet, die zich met deze problematiek bezighouden in de stad. Vanaf 2008 signaleert Hettie Politiek een overgang naar het meer aansluiten bij initiatieven in de buurt. Dit verloopt van kleinschalige initiatieven tot meer fundamentele zaken zoals buurtgroepen die de verantwoordelijkheid – en soms zelfs het eigendom – van gebouwen of parken overnemen.



Imrat Verhoeven, universitair docent politicologie aan de Universiteit van Amsterdam reageert kritisch: hij ziet een ‘veenbrand’ in het sociale domein waarbij bestuurders en ambtenaren, onder het mom van een ‘participatiestaat’ langzaam de sociale zekerheid aan het uithollen zijn. Burgers worden gedwongen meer voor elkaar over te hebben en ze krijgen het verwijt in het verleden veel te weinig initiatief te hebben genomen. Maar om langdurig succesvolle burgerparticipatie te realiseren moet de overheid mensen heel anders benaderen dan ze nu doet. Het gaat volgens Verhoeven niet alleen om ‘loslaten’ – iets dat nu veel aandacht krijgt – maar ook om ‘opnieuw leren vastpakken’. De overheid moet beter nadenken hoe het zich moet verhouden tot burgerinitiatieven en ook preciezer analyseren wat in welke situatie wordt verwacht. Vloeibare energie moet duurzaam gevoed worden door professionals, anders dreigen vele initiatieven dood te bloeden.

Serendipiteit en wildwatervaren

Zo komen we uiteindelijk steeds terecht bij de schijnbaar tegenstrijdige eisen van vast en vloeibaar die aan de planmatige stedelijke vernieuwing ten grondslag liggen. Schijnbaar, omdat we aangegeven hebben dat we niet zonder beide tegelijk kunnen – al kan de nadruk soms wat variëren. Wanneer de wereld wordt bekeken vanuit het gezichtspunt van een dergelijke paradox, dan is er geen eenduidige oplossing. Dan zal de strategie altijd een laveerpoging moeten zijn. Hettie Politiek spreekt over een proces van trail and error en benoemt ook duidelijk de rol van toeval. Serendipiteit is misschien een mooie term in dit verband: het vinden van iets onverwachts terwijl je op zoek bent naar iets anders. De voorbeelden zijn klassiek. Niets was zo goed voor het imago van IJburg als het redelijk toevallig ontstane strandje Blijburg. En één van Nederlands meest waardevolle natuurgebieden, de Oostvaardersplassen, is ook nooit zo bedacht. Het vereist inderdaad dat de vaste kant van plannen, programmeren en controleren, die de laatste decennia heel dominant is geworden, wat losgelaten wordt. Niets doen is echter niet automatisch het beste recept voor succes. In sommige wijken moet de overheid toch actief investeren om buurtinitiatieven aan te zwengelen. Je zou de latente energie die daar aanwezig is misschien een handje kunnen helpen. Van Beveren hint op het belang van het gebruik van buurticonen, die net dat extra beetje daadkracht kunnen geven om actie te mobiliseren. André Thomsen sluit zijn bijdrage af met de hierbij passende analogie van het wildwatervaren. Je moet de krachten die er zijn begrijpen en ermee omgaan. Het heeft geen zin je tegen de stroom te verzetten, juist dan gaat het fout. Hetzelfde gebeurt wanneer je de kracht van de polen vast



en vloeibaar ontkent. Omdat de synergie tussen hen altijd plaats- en tijdgeboden is betekent slim navigeren, het goed lezen van de situatie en ruimte creëren voor gewetensvolle experimenten door bewoners, professionals en de overheid.

Literatuur

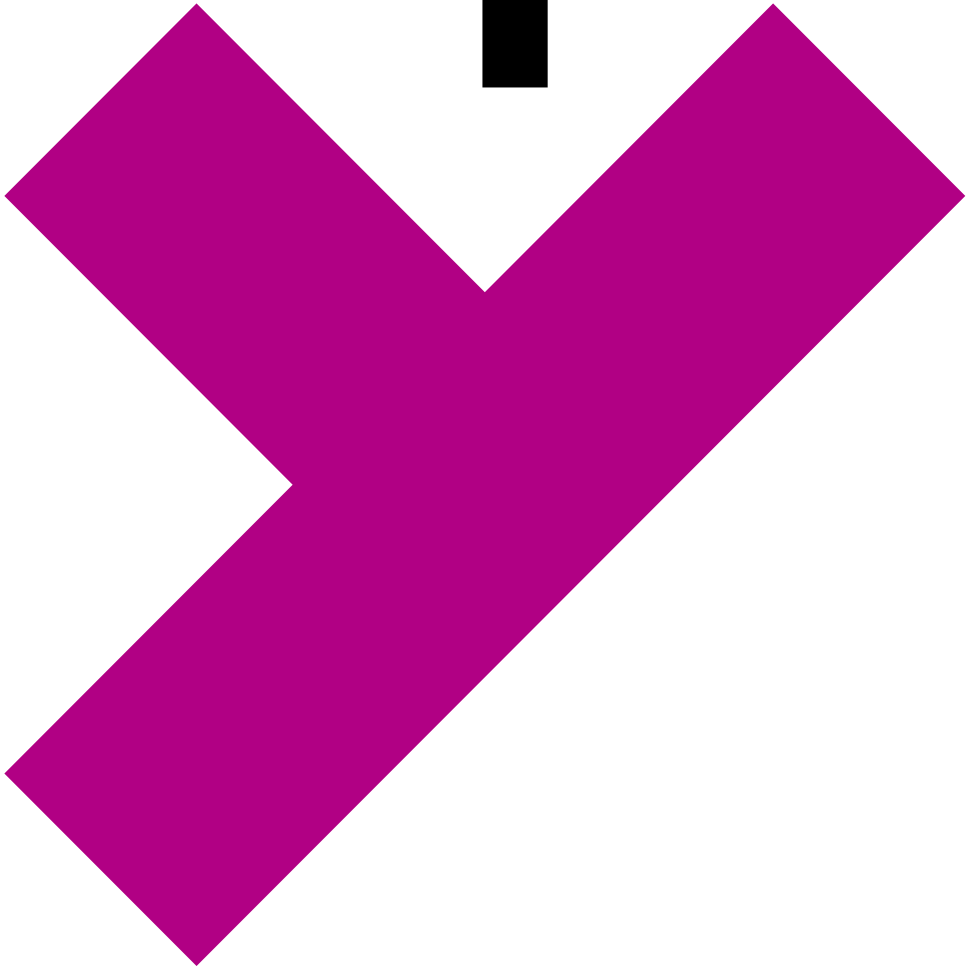
- Brink, G. van den, Hulst, M. van, Graaf, L. de en Pennen, T. van der (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Bureau Onderzoek en Statistiek (2013). *De staat van de stad*. Amsterdam: gemeente Amsterdam
- Folke, C. (2006). Resilience The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3), pp. 253-267.
- Hulst, M. van, Graaf, L. de en Brink, G. van den (2012). The work of exemplary practitioners in neighborhood governance. *Critical Policy Studies*, 6(4), pp. 434-451.
- Majoor, S.J.H. (redactie)(2012). *Het lezen van de stad. De organisatie van improvisatie*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design (2012). *Vormgeven aan de spontane stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke ontwikkeling*. Den Haag/Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design.
- Platform 31 (2013). *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform 31.
- Portugali, J. (2008). Learning from paradoxes about predication and planning in self-organizing cities. *Planning Theory*, 7(3), pp. 248-262.
- ProjectManagement Bureau (2012). *Tijdelijk Amsterdam*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- ProjectManagement Bureau (2013). *Stadsontwikkeling in transitie. 15 verhalen uit Amsterdamse projecten*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Schön, D.A. (1983). *The reflective practioner. How professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Waal, M. de (2013). *De stad als interface. Hoe nieuwe media de stad veranderen*. Rotterdam: NAio10.





Stan Majoor

1



Eerste seminar
11 februari 2013

Vernieuwing
Bijlmermeer:
Het einde van de
maakbare stad?

Joop de Haan
André Thomsen

De vernieuwing van de maakbaarheid

De Bijlmermeer 1992 - 2022

Wat is de relatie tussen maakbaarheid en stedelijke vernieuwing? Wat gebeurt er precies in die stedelijke vernieuwing? Als je de vernieuwing van de maakbaarheid in de Bijlmermeer wilt begrijpen, dan moet je de opmaat naar die wijk snappen. Dat betekent dat ik in mijn verhaal ook verder terugga dan de periode vanaf 1992. Zijn er lessen te trekken voor de toekomst? Er komt minder geld. Betekent dat nou dat de maakbaarheid in de ruimtelijke sector verandert? Dat we niet meer de kwaliteit van wijken kunnen maken zoals we dat tot nu toe deden? Je zou zeggen van wel. Dat die maakbaarheid sterk gaat veranderen en dat we in een heel nieuw tijdperk terecht komen.

Door Joop de Haan

De term maakbaarheid kwam in de jaren zeventig op. Maakbaarheid heeft te maken met de mate waarin een samenleving door overheids-ingrijpen kan worden gestuurd. Dus als we zeggen: de maakbaarheid neemt af, dan wordt de overheid blijkbaar minder machtig of minder invloedrijk. Maakbaarheid is voor een deel macht. Ik heb politicologie gestudeerd, dus ik vind macht erg interessant, net als sturing en besluitvorming. Macht is het vermogen van A om B iets te laten doen wat B anders niet gedaan had. De machtsvraag van de maakbaarheid waar wij het hier over hebben, hangt natuurlijk nauw samen met de vraag van wie de grond is. Want zonder grond kun je niks maken. In de Bijlmer heeft de gemeente haar macht gebruikt om een sociaal-maatschappelijk doel te verwezenlijken met als middel de bouw van de Bijlmermeer. We kochten de grond aan en we hebben bepaald welke huizen er kwamen. Uit het thema dat ik voor mijn bijdrage meekreeg – ‘Het einde van de maakbare stad’ –, lijkt het wel alsof die Bijlmer opeens uit het niks de maakbaarheid moest voorstellen. Maar die maakbaarheid, dat doel-middel denken, kende een geschiedenis. Hoe begon die Bijlmer eigenlijk?

Maakbaarheid vóór de oorlog

Dan moet je terug naar 1934, naar het Algemeen Uitbreidingsplan (AUP). Wat stond daarin? Dat Amsterdam in het jaar 2000 960.000 mensen zou tellen. Dan was de stad klaar en hoefden we er niks meer aan te doen. Er waren 80.000 woningen nodig voor uitbreiding en 25.000 zouden worden gesloopt in verband met sanering en cityvorming. Die woningen zouden niet terugkomen. De vroegste stadsvernieuwing was om die reden dan ook dramatisch. Sanering, bijvoorbeeld op de Oostelijke Eilanden, wilde zeggen dat hele buurten tegen de vlakte gingen en cityvorming dat er haaks op de grachten grote uitvalswegen werden gepland zoals de Weesperstraat en de Wibautstraat. Voor de uitbreiding met 80.000 woningen werden gebieden ten westen en ten zuiden van de stad aangewezen en er werd meteen in 1934 ook gekozen voor functiescheiding van werken en wonen. Dat beleid heeft onze stadsontwikkeling tot in de jaren tachtig bepaald. De volgende stap was dan dat je het verkeer ook ging scheiden van het wonen en werken. Dat laatste is in de Westelijke Tuinsteden nog niet gebeurd, maar in de Bijlmer heel nadrukkelijk wel. De nieuwe woonwijken in wat Nieuw West ging heten, moesten voor zestig procent bestaan uit laagbouw. Vervolgens is dat plan meteen na de oorlog ook uitgevoerd in nieuwbouwwijken als Slotermeer/Slotervaart, Osdorp en Overtoomseveld, Geuzeveld en Buitenveldert. Daarmee was het AUP ook wel klaar, want dat waren alle uitbreidingswijken die erin waren voorzien.

Maakbaarheid na de oorlog

Vlak na de oorlog ontstonden er nieuwe inzichten en behoeftes. Het AUP bood onvoldoende ruimte. Over maakbaarheid gesproken: een plan uit 1934 met een horizon tot aan 2000 bleek in 1946 al weer achterhaald. We hadden onvoldoende ruimte. Er waren aanvullende uitbreidingswijken nodig in Noord, waarvan in 1934 nog werd gezegd dat alle eventuele woonruimtes in Noord op planningsfouten berustten. Noord was er alleen voor industrie, daar moest verder helemaal niks aan woningen komen en wat er nog was moest zelfs weg. Op basis van nieuwe inzichten werden Nieuwendam-Noord, Bannebuiksloot, Buikslotermeer en Molenwijk gepland en gebouwd. En er ontstond nog een nieuw inzicht. Het verval van de stad was veel ernstiger dan iedereen had gedacht en dat betekende dat er ook meer gesloopt moest worden dan aanvankelijk gedacht was: 50.000 in plaats van 25.000 woningen en daarvan kwamen er maar 10.000 terug in de sloopbuurten. Vooral in de Jordaan, Pijp en Kinkerbuurt. De overige 40.000 moesten in de zuidoostelijke stadsuitbreidingsgebieden gebouwd worden. Gemiddeld telde een woning indertijd 2,5 bewoner en zo kom je ook aan het aantal van 100.000 bewoners en 40.000 woningen zoals die in de Bijlmermeer werden gepland. Daarmee zijn we eind jaren vijftig in Zuidoost aangekomen, bij het prille begin van de maakbaarheid.

Grondslagen voor de bereikbaarheid van de Bijlmermeer

Wat werd er van die nieuwe wijk verwacht? Laten we eens kijken naar de bereikbaarheid. 'De grondslagen voor de Zuidoostelijke uitbreiding', een stuk van Stadsontwikkeling uit begin jaren zestig, ging uit van 1,5 auto's per huishouden. Voor de Westelijke Tuinsteden was het autobezit per huishouden nog vastgesteld op 0,2 en voor Noord op 1,0. Dus de Bijlmermeer is gebouwd op een autobezit per huishouden van 1,5. Daar zijn begin jaren zeventig die tientallen parkeergarages op gerealiseerd en dat is waar ik tot op dit moment het hardste aan werk, aan wat we aan moeten met 15 parkeergarages terwijl we er al 12 gesloopt hebben. Moet je nagaan hoeveel ruimte er indertijd in Zuidoost is gepland voor het autogebruik! De tertiaire verbindingen die overal elders in de stad zijn, de gewone buurt- en wijkstraten, komen in dit plan niet meer voor. Ze zijn vervangen door parkeergarages, gelegen aan de secundaire wegen en daarvandaan loop je naar je woning. Dat was revolutionair voor Nederland, en misschien wel voor de westelijke wereld op dat moment. En ik denk dat als ik eerder was geboren en bij de planvorming voor de Bijlmer betrokken was geweest, ik het precies zo had bedacht. Er is op papier heel goed nagedacht over de ontsluiting van Zuidoost. Over de Gooiseweg ben je in 7 minuten in het centrum. Met de auto is het

geweldig. Met de fiets niet. En met de metro is het ten opzichte van het latere voorbeeld van maakbaarheid, IJburg en de IJ-tram, toch een probleem dat je in de Bijlmer vanuit je woning op 10 hoog eerst met de lift naar beneden moet om naar het metrostation te lopen, dat dan weer op 12 meter hoogte ligt. En anders dan in een tram moet je in zo'n treinstel met elkaar maar een vorm van sociale orde zien te handhaven. Maar het mooie is wel dat het verkeersstelsel in Zuidoost zo is ontworpen dat elke afzonderlijke verkeersfunctie zoveel mogelijk een eigen voorziening kreeg. Daardoor krijg je overal die ongelijke vloerse kruisingen. Voetgangers en fietsers over het maaiveld, daarboven de auto en daar weer boven de metro.

Grondslagen voor het wonen in de Bijlmermeer

Tot zover de grondslagen voor het vervoer van en naar de Bijlmer. Wat waren nou de grondslagen voor het wonen in de Bijlmermeer? De woningen zouden zoveel mogelijk op een geïndustrialiseerde manier tot stand worden gebracht. Dat betekent een groot percentage hoogbouw. Een zo groot mogelijke privacy voor het gezin in de woning, maar anderzijds een zo groot mogelijk contact buiten de woning: in de galerij, in het trappenhuis, in de lift, in de parkeergarage en in de openbare ruimte buiten. Het is onontkoombaar dat je elkaar daar tegenkomt, dus het gevoel van collectiviteit, wat in de jaren zestig sterk leefde, werd ook in het ontwerp verankerd. De ruimte tussen de blokken moest functioneren als uitloop voor de bewoners. Dat lijkt een beetje alsof je het over konijnen hebt, en daarom vind ik dat ook een kenmerkende zin. En de grote parken 'zullen een zodanige capaciteit hebben dat zij een groot deel van de bevolking gelijktijdig kunnen opvangen om in de recreatiebehoefte te voorzien, waardoor de noodzaak van een massale uittocht zal verminderen'. De jaren zestig waren de jaren van het bermtoerisme, waarbij gezinnen met hun auto aan de kant van de weg een formica tafeltje opklapten en vanaf klapstoelen al etend het verkeer gadesloegen of met transistor-radio's massaal naar het strand trokken. Volgens de stedenplanners van de Bijlmer moest je in je eigen wijk blijven. Behalve de uitloop naar de hoven, kon je dan ook naar de parken toe.

Was er twijfel? Zeker. Er werd hardop gezegd dat de mensen de Bijlmermeer niet meteen als woongebied zouden omarmen, maar dat ze er wel aan zouden wennen – dan zouden ze zien dat dit echt het beste voor hen was – en dat ze zich voor het overige maar aan te passen hadden als ze er eenmaal woonden. De Bijlmer was dus sterk aanbodgericht bedacht en uitgevoerd. Het volgende citaat komt uit een boek van voormalig wethouder Van de Velde, Amsterdamse Stadsontwikkeling 1939 – 1967, een boek dat echt de toon bevat van de jaren zestig. Het vooruitgangsoptimisme:

‘Willen de winkelcentra als ontmoetingspunt slagen, dan zullen daarin veel meer voorzieningen moeten worden getroffen dan alleen voor het doen van inkopen. Er zullen gezellige trefpunten moeten zijn, zowel binnenshuis als in de openlucht. Men zal voorts rustig etalages kunnen bekijken zonder last te hebben van de weersomstandigheden. De centra zullen door verkeerswegen gemakkelijk bereikbaar moeten zijn en er moet in de onmiddellijke nabijheid van deze centra in ruime mate parkeergelegenheid zijn’ (Van der Velde, 1968). Toen ik dat las, dacht ik, ja dit is winkelcentrum Kraaiennest ten voeten uit. En daarvan hebben we de sloop in augustus vorig jaar met succes aanbesteed, ruim onder het geplande budget. Het is toch wonderlijk, zoveel optimisme, zoveel wensen over hoe dat winkelen er in de praktijk uit moet zien en dan te weten dat je het product hiervan nu aan het slopen bent. En voor alle duidelijkheid: dat slopen vinden we een mijlpaal in positieve zin.

Wat gebeurde er tussen 1962 en 1966, toen werd nagegaan hoe we die wijk concreet zouden gaan vormgeven?

Er woedde een brede discussie waar dertien – het waren de jaren zestig – gremia bij betrokken waren: hoeveel laagbouw, hoeveel hoogbouw? Het ging over stedelijkheid, over individu en collectief, over woonbehoeftes en over klassenverschillen. Die discussie werd opgelost door de uitvoeringsplanning; er moest namelijk gebouwd worden vanaf 1966. Dus er moest in 1963 grond in Weesperkarspel gekocht worden en een zandcontract gesloten met Vinkeveen. We gingen de Bijlmermeer opspuiten en ook de dreven, de verhoogde wegen, alvast maken. Twee jaar later werden er contracten gesloten met systeembouwers. Resultaat van de discussie was: 92 procent hoogbouw en 8 procent laagbouw. Daarmee zou de Bijlmermeer de stad van de toekomst zijn, waar het prettig wonen was. Volgens burgemeester Van Hall was het – zeker in vergelijking met de Westelijke Tuinsteden – een véél beter product. Het was immers allemaal goed ondergezocht. In 1966 startte de bouw met de eerste acht flats in de rechte H-Buurt, dat waren nog conventionele rechttoe- rechtaan gebouwen. Opvallend is dat er toen dus al kritiek was op de naoorlogse bouw in Nieuw West. Dat verbaasde mij toch wel, want in die tijd trokken er nog genoeg bewoners naar die tuinsteden. Maar misschien moet je ook wel concluderen dat er, net als bij Vinexwijken en bij IJburg, kennelijk altijd kritiek is op grootschalig aangelegde nieuwe wijken. En die kritiek komt in eerste instantie altijd van deskundigen. Ook bij de Westelijke Tuinsteden kwam de kritiek van architecten en stedenbouwkundigen: klein, gehorig, geen liften. De Bijlmer was ook het antwoord op de bouw in de Westelijke Tuinsteden. Werken met verschillende opdrachtgevers leidt vanwege

beleidsconcurrentie vaak tot gedifferentieerde bouw. Bij de Bijlmer had je inderdaad verschillende woningbouwcorporaties, twintig in totaal, die als opdrachtgever optraden, maar ze hadden niks te zeggen. Ze waren meer afnemer dan opdrachtgever. Ze kregen gewoon een contingent woningen toegewezen om te beheren en de ene corporatie was daar beter in dan de andere. Hoe weinig differentiatie je kreeg, blijkt ook uit het aantal architecten voor het totaal van de 13.000 woningen in deze eerste fase van de Bijlmermeer: drie! Nou kan één architect natuurlijk verschillende ontwerpen maken, maar nadat de systeembouwers in de Bijlmer gecontracteerd waren, gebeurde er wat vervelends. De extra rijkssubsidie voor hoogbouw – hoogbouw is namelijk duurder – viel weg. Afgeschaft. Dat betekende dat de woningbouw versoberd moest worden en het aantal liften gehalveerd: één lift op negentig woningen. In hetzelfde jaar, 1967, startte de bouw van de honingraatflats. De stichtingskosten van 45.000 gulden per woning gingen het rijk te ver. Dat moest terug naar 32.000 gulden. Uiteindelijk ging de Dienst Volkshuisvesting Amsterdam daarmee akkoord, waarmee de stadsontwikkelaars vonden dat de volkshuisvesters het volkomen verpest hadden. Ze hadden nooit akkoord mogen gaan met het schrappen van kwaliteitselementen. Directeur Publieke Werken, Van Walraven, schrijft in 1967 een openbare brief aan zijn wethouder De Wit: 'Ik vrees dat de hele conceptie een mislukking zal worden. In plaats van een opzet voor een groot stedelijk stadsdeel zal het resultaat niets anders zijn dan normale massawoningbouw, maar dan op een onverantwoord grote schaal. Er kan van mij en mijn medewerkers niet worden verwacht dat wij verantwoordelijkheid nemen voor wat in de Bijlmer tot stand wordt gebracht' (Mentzel, 1989). Had het uitgemaakt als die subsidie niet was afgeschaft en de stichtingskosten niet waren teruggebracht? Had het uitgemaakt als het ontwerp volgens plan had kunnen worden uitgevoerd? Dan was er evengoed zo hoog gebouwd, maar waren er meer liften per flat in gebouwd. Nu heb je er drie per flat en dan had je er tien gehad zodat je per lift kleinere eenheden woningen had ontsloten waardoor je ook een burengevoel had kunnen ontwikkelen en het gebouw beter had kunnen beheren. En dan waren de gemeenschappelijke voorzieningen waarschijnlijk overal op de begane vloer in plaats van op de eerste etage aangelegd, zoals dat bij de flats Gouden Leeuw en Groenhoven is gebeurd. Dat had voor een heel andere beleving gezorgd. Toch denk ik niet dat we daarmee de Bijlmer van de sloop hadden kunnen redden. Het had namelijk niks veranderd aan de enorme hoeveelheid openbare ruimte die niet-controleerbaar is en de bereikbaarheid met fiets en metro zou daardoor evenmin verbeterd zijn. Het heeft gewoon ook te maken met het samen gaan van hoogbouw en de afstand tot de stad.

Kom je in de Bijlmer nou meer ongewenste planningseffecten tegen dan in andere projecten?

Ik betwijfel dat. Naarmate iets langer duurt, neemt de kans dat je iets krijgt wat je niet besteld hebt toe. En dat was bij de Bijlmer het geval. De vraag was al snel of het bij bepaalde effecten om kinderziektes ging of dat er al weer plannen moesten worden gemaakt voor de net opgeleverde wijk. Tijdens een hoorzitting in 1970 klaagden behalve deskundigen nu ook bewoners over onvoldoende winkels, slecht openbaar vervoer, geen sportvoorzieningen, lekkages, stortkokers die vuil waren, vernielingen en zo ging het maar door. Terugkijkend zou Dirk Frieling, de voorzitter van de Stuurgroep Vernieuwing Bijlmermeer, in 2004 constateren dat er een aantal in elkaar grijpende problemen waren die de wijk in een neerwaartse spiraal hadden gebracht. Een revolutionair stedelijk ontwerp, gebaseerd op een utopisch beeld van de samenleving, gebouwd op een enorme schaal, waarbij in de uitvoering drastisch werd bezuinigd op de kwaliteit, onvoldoende ervaring met het beheer van de semi-openbare ruimtes, een andere bevolkingssamenstelling dan verwacht en de corporaties hadden er geen zin in. Het hele ontwerp was hun opgedrongen door de gemeente. Twee jaar voor de start hadden ze nog een poging gedaan om hun eigen ontwerp aan te leveren, wat niet gelukt was omdat de gemeente er niet voor open stond.

In 1972, dus al tijdens de bouw, treedt de eerste leegstand op en in 1973 wordt het laatste flatgebouw opgeleverd. In 1979 pleit de Raad voor de Stedenbouw in een nota voor verdichting van de wijk om het leefbaarder te maken. In 1980 is het inmiddels zeer actieve wijkopbouw-orgaan van de Bijlmermeer bezig met een 'deltaplan' voor de Bijlmermeer (Stichting Wijkopbouworgaan Bijlmermeer, 1980). En als je het zo noemt, weet je dat er sprake is van grootschalige ingrepen, zeven jaar (!) na de oplevering. In 1983 wordt er een 'projektburo' ingesteld. In 1985 is er 24 procent leegstand. Er kwamen allerlei voorstellen. Dat jaar werden de flats nog door ongeveer twintig corporaties beheerd. De ene corporatie deed dat beter dan de andere. Het idee was dat de kwaliteit omhoog zou gaan als al die corporaties hun bezit in de wijk in één organisatie zouden verzamelen. Er werd een nieuwe corporatie opgericht, Nieuw Amsterdam, waar alleen 'Ons Belang' niet aan mee deed. Er werd meer dan 300 miljoen gulden beschikbaar gesteld voor huurverlaging, verbetering van de openbare ruimte en voor ingrepen in de woningen. Corporaties betaalden 134 miljoen (de zogenaamde 'bruidsschat'), het rijk 100 miljoen en de gemeente 75 miljoen. De Dienst Volkshuisvesting maakte daar een Effect-rapportage van, waar ik zelf indertijd aan heb meegewerkt. De conclusie was: 'De hoogbouw valt niet zodanig op te knappen of in te richten dat er voldoende huurders zullen zijn om stabiele bewoning

te garanderen.’ Daarop besloot de Gemeenteraad, kort samengevat: Accepteer de functie van die wijk: één derde vindt het een leuke wijk – autovrij, groen, ruime woningen – en de andere twee derde vindt er niks aan en wil zo snel mogelijk weg. Daarmee is de Bijlmer een prima wachtkamer voor de stad. De conclusie was: we zetten in op ‘intensief wijkgericht woningbeheer’. Geraamde kosten voor dat intensieve woningbeheer: 140 miljoen gulden eenmalig en daarna 20 miljoen gulden structureel per jaar (Dienst Volkshuisvesting/ Gemeente Amsterdam, 1987). Dat plan werd door minister Enneüs Heerma, die vanwege zijn wethouderschap Amsterdam heel goed kende, in 1988 afgewezen. Hij zag niks in een gloednieuwe wijk als doorgangswijk. Dat geld is er dus ook nooit gekomen.

Toch slopen

Maar de sloop zou er wel komen. Er werd namelijk dat jaar, na het besluit van Heerma, een werkgroep ‘Toekomst Bijlmermeer’ ingesteld, die een rapport schreef: ‘De Bijlmer blijft veranderen’, wat de basis legde voor de sloop van een deel van de Bijlmer. Ook stadsdeel Zuidoost kwam met een structurele benadering in de nota ‘Van wijk naar voorstad’ en tekende bovendien aan dat in het plan van de werkgroep de component van de sociaaleconomische vernieuwing ontbrak. Op dat moment was de situatie van Nieuw Amsterdam dramatisch. Technisch was de vereniging vrijwel failliet. De gedachte was: je kunt er wel weer elk jaar miljoenen instoppen, maar dat geld verdwijnt in een bodemloze put. Je moest zorgen dat de corporatie een bezit kreeg wat ook rendabel was waardoor er niet steeds geld bij hoefde. In 1991, zestien jaar na de oplevering, schreef de ‘Stuurgroep Vernieuwing Bijlmermeer’ het rapport ‘Kiezen en beginnen’. Als je het leest spat de betrokkenheid er nog steeds van af. Citaat uit dat rapport: ‘Het publiek domein waar zich nu het stedelijk leven afspeelt, bevindt zich nu met name in die gebieden, waar zich nu half-hoge wegen, parkeerdekken, parkeergebouwen en diverse onvolkomen stedelijke voorzieningen onder en tussen het beton bevinden’ (Stuurgroep Vernieuwing Bijlmermeer, 1991). Doelstellingen van de vernieuwing: versterken van de sociaaleconomische en culturele positie van de bewoners, scheppen van voorwaarden voor een goed beheer en een veilige wijk, financieel gezond maken van Nieuw Amsterdam en het verbeteren en versterken van de woningen op de woningmarkt. Opnieuw zie je een element van maakbaarheid. Maar anders dan daarvoor klonk nu het besef door dat bewoners ook zelf een verantwoordelijkheid hadden voor de maakbaarheid. Het ging niet meer om volksverheffing of emancipatie, maar wel om leefbaarheid en het versterken van de sociaaleconomische en culturele positie van de bewoners. Hoofdpunten van de fysieke vernieuwing waren:

herinrichten van het publieke domein, differentiatie van het woningaanbod en heroriëntatie op het overheersende ruimtebeslag van het autoverkeer. Want je kon wel zeggen dat de wijk geen last had van geparkeerde auto's met al die autovrije maaivelden, je kon ook zeggen dat het niets anders was dan ruim baan maken voor de auto. De middelen waren: het verlagen van dreven, sloop of renovatie van parkeergarages, sloop/nieuwbouw van maximaal 3.000 woningen en renovatie van de andere 9.000 en het vernieuwen en uitbreiden van alle voorzieningen in en rondom de woningen. Maakbaarheid dus binnen de maakbaarheid.

Voor de fysieke vernieuwing van de wijk werd in 1992 het Projectbureau Vernieuwing Bijlmermeer opgericht. We hadden drie opdrachtgevers: Nieuw Amsterdam, dat later opging in Rochdale, de centrale stad en het stadsdeel. Die partijen betaalden gezamenlijk het projectbureau. We hadden vijftien jaar, dus tot en met 2007, gekregen om de klus te klaren. Er kwam een apart bureau voor bewonersparticipatie en ook voor de sociaaleconomische vernieuwing was er een bureau opgericht. In 1999 werd de aanpak geëvalueerd. Die evaluatie bestond uit zeven-tien deelrapporten en er was een omvangrijk bewonersonderzoek gedaan. Daar kwam in 2001 het Finale Plan van Aanpak uit voort, waarin werd besloten tot de sloop maximaal van 6.500 woningen, nieuwbouw moest ongeveer 10 procent meer woningen opleveren dan er gesloopt werden en het overige aanbod van Nieuw Amsterdam (6.000 woningen) zou worden gerenoveerd. Volgens de nieuwe planning moest de laatste woning in 2011 gebouwd gaan worden. De kosten die ermee gemoeid waren bedroegen 2,5 miljard, waarvan onrendabel 0,5 miljard, dat laatste dus omdat er geen opbrengsten tegenover stonden. Een dure misser voor de samenleving. Wie betaalt dat? Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, in 1991 door de Rijksoverheid opgericht met de Bijlmermeer als grootste klant, gemeente Amsterdam via het Stadsvernieuwingsfonds, een aantal corporaties en het stadsdeel. Het rijk ontbreekt. Dat vond dat de sector zelf maar zijn broek moest ophouden. Ze hadden in de jaren '80 al 100 miljoen gulden betaald en de Bijlmer was tenslotte ons idee.

Wat was de strategie om tot een stabiele bewoning te komen en voor de sociaaleconomische vernieuwing?

Mensen die het beter kregen of meer kansen hadden, verlieten de wijk. Als we die nou eens konden vasthouden met een passend woningaanbod? Dat is dus niet een flat, maar laagbouw, een eengezinswoning. Daardoor zou je minder uitstroom van kansrijke bewoners en minder instroom van sociaal zwakkere groepen krijgen, waardoor we die laatste groep in de Bijlmer gericht konden benaderen om hun positie in de samenleving te versterken. Anders werd het

dweilen met de kraan open. De gedachte was dat juist omdat de Bijlmermeer onvoldoende op bewoners georiënteerd was, de wijk was mislukt. De nieuwbouw zou minder aanbodgericht en meer vraaggericht tot stand moeten komen. Ik zeg al jaren: de Bijlmer is de enige wijk in Amsterdam waar we 100 procent vraaggericht moeten werken, want van de nieuwbouw koopwoningen werd natuurlijk gezegd dat daar geen koper voor te vinden zou zijn. Dus we moesten er hoe dan ook voor zorgen dat we die woningen konden afzetten. Vandaar dat er voor standaard woningen werd gekozen.

Eengezinswoningen met een puntdak waar je de auto voor de deur kunt parkeren, want dat is veilig. En die koopwoningen werden zonder voorverkoop aangeboden, wat je dwingt om vanuit de vraag te denken. We begonnen bij de flat die de grootste leegstand had, Geinwijk. Inmiddels zijn er 7000 woningen gesloopt en 12 garages, 2 winkelcentra, er is 3 km verhoogde dreef weggehaald. Opgeteld een enorme kapitaalsvernietiging. Die flats leken allemaal op elkaar, waardoor je in de Bijlmer de weg nooit kon vinden. Je raakte gedesoriënteerd. Dat geeft ook een gevoel van onveiligheid. Nu is het veel kleinschaliger en veel gedifferentieerder. De nieuwbouw bestaat uit 70 procent marktsector en 30 procent sociale huur, net zoals overal elders in de stad. Sociaaleconomische vernieuwing: een sociaal cultureel centrum, gemeenschappelijke voorzieningen op de begane grond van flatgebouwen, functiemenging en een baaierd aan projecten om bewoners hoger op de maatschappelijke ladder te krijgen. Dit is in grote lijnen wat er in de vernieuwing tot stand is gebracht.

Wat heeft dit nou opgeleverd?

Tussen 1996 en 2010 zijn de resultaten gemonitord op 3 hoofddoelen, 4 subdoelen en 26 operationele punten. De benchmark was het gemiddelde van de stad (DSP-groep Bijlmermonitor, 2010). Wat laat dat zien? 15 doelen zijn of worden gehaald (groen), 7 doelen waren oranje – wat ook te maken heeft met de methodiek; het gemiddelde van de stad gaat ook steeds omhoog, waardoor wij ook de lat telkens hoger hebben moeten leggen. Denk aan de vierkante meter prijs die in de Bijlmer dan behoorlijk achterbleef ten opzichte van de stad. Maar vóór de vernieuwing had je helemaal geen markt voor koopwoningen. En overigens ligt die prijs op het gemiddelde van Nederland.

Op 3 doelen scoorden we rood: afstand tot de arbeidsmarkt: de werkloosheid is gedaald van 32 naar 10 procent, maar de mensen die werkloos zijn, hebben een heel grote afstand tot de arbeidsmarkt; CITO-scores liggen 3 punten lager dan gemiddeld en het imago van de wijk is nog altijd negatief. Maar dat gaat echt veranderen. Onlangs was Zuidoost het mooiste stadsdeel van Amsterdam. Nog een signaal: in 2008 was een project nog voor de start van de bouw geheel van

papier verkocht. Dus het animo om te blijven, te komen en te kopen is er wel degelijk. Dat zien we ook terug aan het aantal reacties op vrijkomende huurwoningen. Op de 5.500 hoogbouw galerijwoningen komen gemiddeld 123 reacties op Woningnet per vrijkomende woning. In Terneuzen is het één reactie. Op de Veiligheidsindex scoort Zuidoost (55) ten opzichte van Amsterdam (71) zelfs beter.

Wat waren de succesfactoren?

We hebben geen stedenbouwkundig masterplan gemaakt. Dat heeft ons erg geholpen in die twintig jaar dat we als projectbureau nu bezig zijn want anders had je steeds moeten zeggen waarom je het anders ging doen dan je van plan was. Een succesfactor was ook de overkoepelende strategie. Die bracht zakelijke en maatschappelijke doelstellingen samen; het ging om geld én om bewoners. Vanuit het bijna-faillissement van Nieuw Amsterdam was er een duidelijk belang om de wijk voor bewoners aantrekkelijker te maken. En minstens zo belangrijk: er was draagvlak onder bewoners die van de plannen ook duidelijk zouden profiteren. Dat draagvlak was bijzonder omdat er eerder zoveel weerstand was tegen sloop. Maar zoals wel vaker: de voorstanders hoorde je toen niet. Er waren heel veel mensen die in Zuidoost wilden blijven wonen, maar dan niet in een flat. Alleen gaan ze dat op buurtvergaderingen niet roepen. Bij elke ingreep vroegen we ons af: welke verbetering levert dit op voor de bewoners? Er was een gezamenlijk opdrachtgeverschap in een simpele structuur en de financiële dekking voor tekorten was vooraf geregeld. Een volgende succesfactor was dat we het intensief wijkbeheer ook hebben toegepast op de sloop en de renovatie. We eisten van aannemers dat er netjes werd gewerkt, dat de rommel meteen werd opgeruimd en er hekken om de bouwterreinen werden geplaatst. Anders is het voor bewoners niet meer om te doen. Daarnaast waren er maatschappelijke factoren die in gunstige zin bijdroegen aan de succesvolle vernieuwing van de Bijlmer en die we niet mogen onderschatten. De jaren zeventig en tachtig waren van een behoorlijke vrijblijvendheid. Als mensen niet actief zijn om verantwoordelijkheid te nemen en om actief te participeren, dan lukt het nooit om een buurt als de Bijlmermeer te transformeren. De nadruk in onze samenleving is veel meer op rechten én plichten komen te liggen. Handhaving is tegenwoordig een groot thema. Er ontstonden andere opvattingen over slachtoffers en daders en er kwam minder tolerantie voor sociaal ongewenst gedrag. De drugscriminaliteit ging aanvankelijk uit van een slachtofferbenadering, maar vanaf de jaren negentig kwam daar, behalve hulp, ook drang en dwang bij. Dat is allemaal heel goed voor zo'n wijk. Ook de veranderende opvattingen over de multiculturele samenleving hebben een gunstig effect gehad op de leefbaarheid in de Bijlmer.

Wat zegt dit alles over maakbaarheid?

De Bijlmermeer werd in heel Nederland een voorbeeld van hoe het niet moest: Het moet hier geen nieuwe Bijlmer worden, werd een veelgehoorde uitspraak, twee jaar geleden nog in Zaanstad in de nieuwbouw rond het NS-station, toen de projectmanager daar wees op een heel klein blokje hoogbouw. Eigenlijk wel mooi. Er is héél veel geleerd van de Bijlmermeer. Maar was de Bijlmer nou het ultieme voorbeeld van maakbaarheid en ging het daar dan allemaal mis? Ik denk dat je dat niet zo hard kunt zeggen. Hoe was de ruimtelijke sector vroeger? Ik liet al zien dat het AUP er binnen twaalf jaar helemaal naast zat wat betreft de eindplanning van de stad. Het AUP zat er ook naast wat betreft de planning van de woningvoorraad. Daar moesten ook allemaal nieuwe oplossingen voor worden verzonnen. De Bijlmermeer werd anders gebouwd dan gepland, dus de maakbaarheid bracht toen ook al niet wat er van verwacht werd. Er is immers heel veel wel gerealiseerd, maar ook heel veel niet. Niks nieuws onder de zon. Maakbaarheid was vroeger ook al relatief. En ook de planning van de vernieuwing van de Bijlmer is onderschat. Het projectbureau is inmiddels zes jaar langer actief dan de in 1992 geplande vijftien jaar.

Is de vernieuwing van de Bijlmer nou maakbaar?

We hebben geen masterplan waar we voortdurend aan vast moeten houden. De omstandigheden zijn veranderd en we zijn voortdurend in staat om ons aan te passen of ons op nieuwe mogelijkheden te richten. Flat Kleiburg zou door Rochdale voor 50 miljoen worden opgeknapt; 500 woningen, 4 km galerij. Wellicht wordt het nu een klusflat met een heel andere combinatie van opdrachtgevers dan we tot nu toe kenden. Er wordt meer aan bewoners overgelaten en we zijn heel benieuwd hoe de animo is per 1 juli als minstens 70 procent van het eerste deel verkocht moet zijn. Heesterveld; 300 woningen van Ymere waar ooit geprobeerd was om het beter te doen dan in de rest van de Bijlmer, maar waar het bijna nog slechter is geworden. Uitplaatsing begonnen, sloop gepland, toch maar niet door laten gaan en nu zijn er allerlei manifestaties, zitten er kunstenaars in en wordt het een hotspot genoemd. En als iets een hotspot wordt genoemd, dan is het ook een hotspot. Dat is zo leuk van maakbaarheid. We hadden een medisch kinderdagverblijf gekocht dat we ook niet volgens planning gesloopt hebben en daar is nu tijdelijk een broedplaats in gevestigd. En in garage Klieverink is van de zomer een kunstmanifestatie georganiseerd. Voor de D-buurt hadden we een studie gedaan om daar laagbouw te creëren in plaats van de appartementen die er eerst waren gedacht. Nu hebben we op die plek inmiddels 700 studenten-eenheden opgeleverd die er voor de komende

vijftien jaar zullen staan. Dat is heel snel gegaan. Als investeerders tegenwoordig iets willen, dan willen ze het ook binnen een jaar. En dat is hier gerealiseerd. Dus de vernieuwing is nog maakbaar. Maar we pakken grote problemen wel anders aan dan eerst. De nadruk ligt veel meer op zelf doen, op controleren en handhaven. We werken meer met financiële prikkels. Er komen steeds meer manieren waarop de overheid het gedrag van bewoners, ondernemers en investeerders kan sturen. En door de mentaliteitsverandering waarover ik het eerder had, kunnen we ook meer op de maakbaarheid in het sociale domein vertrouwen. Daardoor zijn we minder afhankelijk van puur fysieke maatregelen. Natuurlijk is er in fysieke zin veel veranderd. Als ik de mogelijkheden om in Holendrecht in te grijpen nu vergelijk met de instrumenten die er voor de Bijlmer waren in 1992, dan is dat een verschil van dag en nacht. Maar nogmaals, de meest wezenlijke verandering vloeit volgens mij voort uit de mentaliteitsverandering. Ik denk dat de vernieuwing van de Bijlmermeer nog wel tien jaar kan duren. En dat zullen we op alle mogelijke manieren doen die zich in de afgelopen jaren hebben aangediend en zich in de loop van de komende jaren zullen aandienen. Er zijn andere opdrachtgevers, andere initiatiefnemers, andere risicodragers gekomen die een andere impuls in het gebied geven. We blijven sturen op wat bijdraagt aan leefbaarheid, veiligheid, diversiteit. Qua projecten is het wat opportunistischer allemaal. Er is meer ruimte voor particulier initiatief, waarbij particulier ook een grote aannemer kan zijn. Minder overheid en minder corporaties. We geven ruimte aan initiatieven en die ruimte maken we ook.

Literatuur

- Dienst Volkshuisvesting/Gemeente Amsterdam (1987), *Effectrapportage Hoogbouw*
- DSP-groep Bijlmermonitor (2010), *Voortgang vernieuwing Bijlmermeer 1994 – 2009*
- Gemeente Amsterdam (1987), *Bijlmermeer/Intensief Wijkgericht Woningbeheer in de Bijlmermeer*
- Mentzel, M. (1989), *Bijlmermeer als grensverleggend ideaal*
- Stichting Wijkopbouworgaan Bijlmermeer (1980), *Van de Bijlmer méér maken. Een deltaplan voor de Bijlmer*
- Velde, J.J. van der (1968), *Stadsontwikkeling van Amsterdam 1939 – 1967*
- Werkprogramma Stuurgroep Vernieuwing Bijlmermeer (1991), *Kiezen en beginnen*



Joop de Haan



André Thomsen

Van wie is de stad?

Het maakbaarheidsideaal in de Bijlmermeer

Toen mij om een bijdrage aan de Leerhuis-reeks van PMB werd gevraagd, vroeg ik me even af waarom er een beroep werd gedaan op een betrekkelijk oud heertje als André Thomsen. Ik kon eigenlijk maar één reden bedenken. Naar mijn gevoel moeten we in mijn vakgebied – woningbeheer – terug naar af. Daar zijn de omstandigheden ook naar. En als je dan toch terug naar af moet, kun je er maar beter iemand bij halen die nog weet wat ‘af’ is. Intellectueel stam ik uit de jaren zestig en zeventig, dat waren de decennia waarin de samenleving nog maakbaar werd geacht, waarin de Bijlmer werd ontwikkeld. Het grote misverstand was dat door de stad te veranderen, je ook de samenleving kon veranderen. Dat je door het stapelen van stenen mensen geluk kon brengen. En de Bijlmer liet zien dat dat dus niet zo was.

Door André Thomsen

De Bijlmer was het eerste en grootste sloopproject in Nederland. Wat ontworpen werd als stralend hoogtepunt van de naoorlogse rationele woningbouw, voorzien van alles wat voor goed wonen nodig was, werd binnen een kwart eeuw het symbool van de mislukte stad en van de illusie van de maakbaarheid. De stad is maakbaar, maar de samenleving niet; althans niet met stenen en beton. Wetenschappers hadden daar al veel eerder voor gewaarschuwd. Maar de ontwerpers en de bestuurders van de wederopbouwmachine bleven daarvoor doof. Zij bouwden al vele decennia aan het Nederland van de toekomst, zij wisten wat goed voor de burger was. Zij hadden er ook grote zakelijke belangen bij. Toen het maakbaarheidsideaal vals was gebleken, verschoof het ideaal naar de heilzame werking van de vrije markt. De bouwopgave was weliswaar veranderd, maar de zakelijke belangen niet en dus bleef de bouwmachine doordraaien, nu aangestuurd door gemeentelijke grondbedrijven en private projectontwikkelaars. Ook zij bleven zich de maakbaarheid van de stad toe-eigenen.

Maar van wie is de stad? In een democratie is het land en de stad van de burger. Maar in werkelijkheid is de stad van de bestuurders, de bureaucraten en de technocraten, van de bouwers en de projectontwikkelaars. Dat is voor een belangrijk deel historisch verklaarbaar. Het huidige Nederland is het product van een nu bijna onvoorstelbare bouwproductie. Aan het begin van de 20e eeuw was de totale woningvoorraad minder dan een miljoen. Vanaf de tweede helft van de 20e eeuw explodeerde de woningvoorraad naar een omvang van 7 miljoen woningen vandaag de dag. Sinds 1945 is het bebouwd oppervlak in dit land met een factor 20 (!) gegroeid. Het open, lege land bestaat nauwelijks meer. De fysieke maakbaarheid was dus groot. En heel lang gold dat ook voor de maatschappelijke maakbaarheid. En niet zonder reden.

Naar een strak geleide bouwmachine

De geschiedenis van de stad is ook de geschiedenis van de maakbaarheid. Dat begint bij de ontwikkeling van de grachtengordel. Aan het eind van de 19e eeuw barstte de oude stad uit zijn voegen. Nederland kende een gruwelijke armoede waardoor veel mensen naar de stad trokken. Om die toestroom te accommoderen vond toen de zogeheten 'revolutiebouw' plaats. Er was geen overheid die dat regelde, er was geen bestemmingsplan of oog voor de lange termijn. Ontwikkelaars kochten grond op en bouwden woningen, puur voor de winst, zonder sociale of maatschappelijke bijbedoelingen. Zo ontstonden wijken als de Dapperbuurt, de Pijp, de Kinkerbuurt en de Staatsliedenbuurt. De mensonterende woon- en leefomstandigheden en het opkomen van het socialisme – zie het boek 'Krotten en sloppen' van Louis Hermans en Albert Hahn (1901) – dwongen de overheid om in te grijpen en leidden tot de Woningwet. Vanaf dan neemt de overheid een steeds

belangrijkere rol in en stuurt de stedelijke ontwikkeling. Met steun van maatschappelijke organisaties zoals de dan formeel erkende woningcorporaties reguleert de overheid het bouw- en volkshuisvestingsbeleid. Na de Tweede Wereldoorlog, als de gecombineerde effecten van een economische crisis, enorme oorlogsschade en een geboortegolf tot een allesoverheersende woningnood leiden, neemt de overheid de regie over de totale bouwproductie. Zo ontstond een bouwexplosie die als een onstuitbare macht over het land rolt. Op stoom gebracht door een sterke coalitie van overheid, werkgevers en werknemers in de bouw met daar omheen architecten, adviseurs en toeleveranciers, in het publieke domein verankerd met regelgeving en subsidies en voortgedreven door het maakbaarheidsideaal dat goede huisvesting gelukkiger maakt. Die ontwikkeling paste wonderwel bij de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog, toen er sprake was van een tamelijk egalitaire samenleving. Nog niet eens zozeer in de zin van rijkdom, maar in de bereidheid om met elkaar de problemen op te lossen. In die samenleving overheerste eigenlijk maar één gedachte: dit nooit weer! Zo ontstond een publiek-privaat nieuwbouw-paradigma waarvan de effecten tot op de dag van vandaag doorwerken.

De eerste wederopbouwperiode was gericht op het zo snel mogelijk bouwen van zoveel mogelijk woningen van een fatsoenlijke kwaliteit. Onder het motto 'sober en doelmatig' verrezen in hoog tempo grote series relatief kleine woningen, gebaseerd op eenheidsplattegronden op een stedenbouwkundig 'stempel'-patroon van rijtjeswoningen en 4-laagse portiek-etage flats. Midden jaren zestig komt daar verandering in. De vondst van aardgas versnelt de welvaart waardoor de woonnormen kunnen stijgen en de woningen wat groter worden. Aardgas maakt ook massatoepassing van centrale verwarming mogelijk en daarmee de bouw van hoge galerijflats. In een kort tijdsbestek worden de stadsranden in hoog tempo voorzien van hoogbouw en verandert het stadssilhouet ingrijpend. De Bijlmer moet daarvan het hoogtepunt worden: een 'new town', waarin alle volkshuisvestingsidealen zullen worden gerealiseerd. Het zal anders uitpakken.

Maakbaarheid via sloop

Met de opkomst van de babyboomgeneratie kwam in de jaren zestig een einde aan de verzuiling. Mede onder druk van de protestbeweging werden veel instituties gedemocratiseerd, maar op tal van terreinen groeiden tegenstellingen en ontstond segregatie tussen inkomens en culturen, met grote effecten op de woningmarkt. Al snel bleek het middenklasse-standaardgezin, waarvoor de Bijlmer bedoeld was, de voorkeur te geven aan een eengezinswoning in de 'overloop'-gebieden. De Bijlmer bleek weinig aantrekkelijk, ook omdat veel voorzieningen

zoals winkels, sport en recreatie en openbaar vervoer door geldgebrek niet of pas veel later werden gerealiseerd. Ondanks de woningnood ontstond in de Bijlmermeer leegstand, waarna het een toevluchts-oord werd voor woningzoekenden met weinig keus: onder meer een hoog aandeel Surinamers en Antillianen, die juist in die tijd in grote aantallen voor het Nederlandschap kozen. Er ontstonden ernstige leefbaarheidsproblemen; de Bijlmer raakte gestigmatiseerd en werd in snel tempo een

‘probleemcumulatiegebied’. Begin jaren negentig, 25 jaar na de bouw, kwam sloop in beeld; 25 jaar later is het grootste deel gesloopt en de rest meer of minder ingrijpend getransformeerd.

De snelle teloorgang van de als ideaalwijk ontworpen grootste hoogbouwwijk van Nederland markeert het einde van de wederopbouwperiode en het daarmee verbonden maakbaarheidsideaal. Inmiddels is er uitgebreid onderzoek naar de Bijlmer gedaan (Wassenberg, 2013) waaruit veel te leren valt. Zoals daaruit blijkt was veel van die kennis al eerder bekend of al vrij snel na het transformatiebesluit aanwezig: de stad is maakbaar, maar de samenleving niet; althans niet met stenen en beton. Wetenschappers hadden daar al veel eerder voorgewaarschuwd. Maar opnieuw bleven de bestuurders daarvoor doof.

Het topjaar 1974, waarin 140.000 woningen werden opgeleverd, bleek in meerdere opzichten een keerpunt in de naoorlogse woningbouwproductie. Tal van omstandigheden veranderden: op het niveau van wetgeving, woningmarkt, demografie en economie. De roep om democratisering kon niet langer genegeerd worden. De stadsvernieuwing werd een belangrijk nieuw beleidsdoel. Het Rapport van Rome en de oliecrisis vormden de opmaat naar het duurzaamheidsbesef. De afnemende gezinsgrootte en de fiscale bevoordeling van de koopsector hadden ingrijpende gevolgen voor de woningmarkt. De huurders kregen formele rechten op informatie en inspraak. Maar de publiek-private bouwmachine rolde desondanks door. Gedreven door een gemeenschappelijk verdienmodel.

De samenloop van al die ontwikkelingen zie je terug in Nieuw-West. Daar is het met de maakbaarheid van de stad voor het eerst opnieuw mis gegaan. Het verontrustende is dat de problemen van de Westelijke Tuinsteden pas gekomen zijn nádat de problemen in de Bijlmer maatschappelijk al zo breed waren uitgemeten. Dat in Nieuw-West voor het eerst grootschalige sloop in beeld kwam, had overigens niet alleen met leefbaarheid daar te maken, maar ook met verborgen agenda's.

Gemeenten hebben een groot belang bij sloop. Gebieden die oud of verouderd zijn en waar je hoe dan ook – want dat staat niet ter discussie – herinvesteringen moet plegen, daar ligt ook een infrastructuur die oud is en vervangen moet worden. En waar een corporatie meestal nog kan terugvallen op een onderhoudsfonds of een bedrijfsreserve, reserveert

een gemeente vrijwel niks voor de vervanging van zijn infrastructuur. Dan heeft de gemeente de keus: of nieuwbouw, waarbij de hele infrastructuur vernieuwd wordt en in de grondexploitatie wordt verdisconteerd en het de gemeente heel weinig kost en er zelfs nog aan verdiend wordt, of renoveren en dan moet de gemeente het helemaal uit eigen zak betalen. Daar zitten miljoenen tussen en dan ligt de keus voor de hand (Thomsen, 2006). Ik vraag vaak aan gemeenteraadsleden: weten jullie dat en houden jullie dat ook in de gaten als er besluiten moeten worden genomen of beleid goedgekeurd moet worden? En dan zitten ze me glazig aan te kijken. In Nieuw-West hanteert Amsterdam een hoge norm voor gebouwd parkeren, dus in parkeergarages. Die zijn peperduur. De enige manier om dat te financieren is via de grondkosten. Dat impliceert dus slopen op grote schaal. In feite ben je dan bezig de bestaande stad op dezelfde manier aan te pakken als een nieuwbouwwijk waarvan de verkaveling bepaald wordt door de grondexploitatie, inclusief de onrendabele kosten van het gebouwd parkeren. Woningcorporaties denken door sloop-nieuwbouw de grondwaarde van hun woningen te kunnen incasseren. Bij gemeenten, woningcorporaties en commerciële ontwikkelaars speelt ook de wens mee om de samenstelling van de populatie in een buurt te sturen, het zogenaamde spreidingsbeleid. In Rotterdam komt men er ronduit voor uit dat dit beleid op Rotterdam Zuid wordt gevoerd, maar in Amsterdam mag dat nog steeds niet gezegd worden. Maar grondpolitiek in de bestaande stad is voor een belangrijk deel ook bevolkingspolitiek, namelijk spreiding van lage inkomens. Dat is gewoon een impliciet onderdeel van de sturing van de woningmarkt. Dus ja, de Westelijke Tuinsteden zijn maakbaar, sterker nog, ze zijn afbreekbaar. De maakbare fysieke stad als object van de dwingende bestuurlijke stad. Dat is in mijn ogen de foute soort maakbaarheid. Ook uit het oogpunt van duurzaamheid is renovatie fysiek, sociaal en economisch beter dan sloop (Thomsen, 2009). Natuurlijk moet er in Nieuw-West heel veel aangepakt worden, want veel woningen zijn te klein, te verouderd en te weinig gedifferentieerd. Maar Nieuw-West is in ruimtelijk, stedenbouwkundig opzicht state of the art. Daar is destijds gewoon heel erg goed over nagedacht.

Voorbij het oude verdienmodel

Sloop is onmacht. Het is in de meeste gevallen de impliciete erkenning van een mislukking. Het is toegeven dat het met de maakbaarheid niet gelukt is. En Nederland is kampioen slopen. En als je het dan hebt over de maakbare stad, is de schaal waarop Nederland sloopt wel een teken aan de wand. Het overgrote deel van de sloop vindt plaats in de vier grote steden in vroeg-naoorlogse buurten met veel sociale huurflats. Zet je de periode tussen 1993 en 2003 af tegen de periode tussen 2003 en 2013, dan zien we een enorme

toename van de sloop. De redenen daarvoor heb ik hiervoor aangegeven: de stad als verdienmodel.

Je zag dit soort overheidsopportunisme in het afgelopen decennium niet alleen in de herstructureringswijken, maar ook bij de ontwikkeling van kantoren en winkelcentra. Het was voor insiders allang duidelijk dat er een enorme overproductie van kantoorgebouwen aan het ontstaan was. Dat bouwvlieg wiel werd door alles en iedereen aan het draaien gehouden. Ook door accountants en andere academisch opgeleide professionals die ooit met twee vingers in de lucht bezworen dat ze altijd de waarheid zouden spreken, maar ondertussen gewoon hun handtekening zetten onder de verplichte driejaarlijkse herwaardering waarin halfleeg staand bedrijfsmatig vastgoed nog steeds gewaardeerd werd op 80 procent van tien jaar verhuurd. Belastinginspecteurs die dat soort trucs kennelijk goed vonden. In de retailsector was overigens hetzelfde aan de gang: een forse overproductie van winkelcentra terwijl iedereen in 2005 al wist dat de verkoop via internet desastreus gevolgen zou hebben voor het totale aantal vierkante meters winkelopervlak. Het is gebeurd en gebeurt voor een deel nog. Want de stad zit gevangen in het verkeerde verdienmodel, namelijk een waarin de stad wordt uitgerend in grondprijzen. De stad was vooral het domein van het ontwikkelingsbedrijf.

De huidige economische crisis betekent een einde aan het verdienmodel van de publiek-private bouwmachine als oplossing voor stedelijke problemen. In die zin is de crisis een blessing in disguise. Het wordt steeds duidelijker dat deze crisis lang gaat duren en een structureel karakter heeft. Dat betekent dat het verdienmodel ook in de toekomst geen oplossing biedt en de stadsbestuurders er afscheid van zullen moeten nemen. En dan kom je bij de vraag van dit seminar: hoe nu verder? Er is geen geld meer, de woningmarkt zit op slot, zelfs in Amsterdam. De projectontwikkelingsmachine stagneert, de nieuwbouw valt bijna stil, ontwikkelaars gaan in winterslaap. De hele machine is bezig piepend en krakend tot stilstand te komen. De jaarlijkse nieuwbouwproductie is gekelderd tot een half procent van het bestaande aantal woningen. En van die half procent is één derde vervanging van onttrekkingen, voornamelijk door sloop. Slechts twee derde daarvan, 0,35% is feitelijk toevoeging. Dat is heel gering. Dus de feitelijke, fysieke maakbaarheid van de stad is marginaal geworden. We zullen een mix moeten zien te vinden tussen de idealistische maatschappelijke opdracht uit de jaren na de Tweede Wereldoorlog en de marktgerichte realiteit van de laatste decennia. Want er is geen derde partij aan wie we het kunnen overlaten. Grootschaligheid is over. Voor specifieke vragen zal je met specifieke partijen nu naar specifieke oplossingen moeten zoeken. En het goede is dat tegenwoordig alles draait om informatietechnologie en die stelt ons daartoe in staat. Voorheen konden aannemers alleen

maar in een grote bouwstroom en in grote series bouwen, kraan-bouw-architectuur, want daarmee druk je de prijs. Inmiddels kennen we het concept van mass-customization waardoor die grote schaal helemaal niet meer nodig is. Wat wel nodig is, is dat alle verschillende onderdelen goed op elkaar afgestemd moeten zijn en alle partijen in de bouwketen goed samenwerken.

De stad is van ons!

Terug naar het onderwerp, de maakbare stad. Het misverstand is: de stad is in technische en fysieke zin maakbaar, maar niet in sociaal maatschappelijke zin. De ambitie om met de stad een samenleving te maken, lukt niet. Het is zelfs de vraag of je dat moet willen. Je kan de omstandigheden er voor creëren en dat moet je ook doen. Iedereen die zich ziet als de architect van de stad zal mogelijkheden moeten scheppen, maar dat garandeert geen geluk, blijdschap en welzijn of welke andere romantische gedachten er ook aan worden vastgeplakt. Forget it! Sterker nog: ik verbied het u. U moet slechts voorwaarden scheppen. Dit soort romantische idealen gaan niet werken. Maar u mag, tenminste wat mij betreft, ook niet cynisch worden en de stad alleen maar zien als een verdienmodel waarbij sloop de motor is en een dwingende maakbaarheid de uitkomst. En dat dreigt – zeker in steden waar de ruimte om uit te breiden op is – nu wel de dominante gedachte geworden.

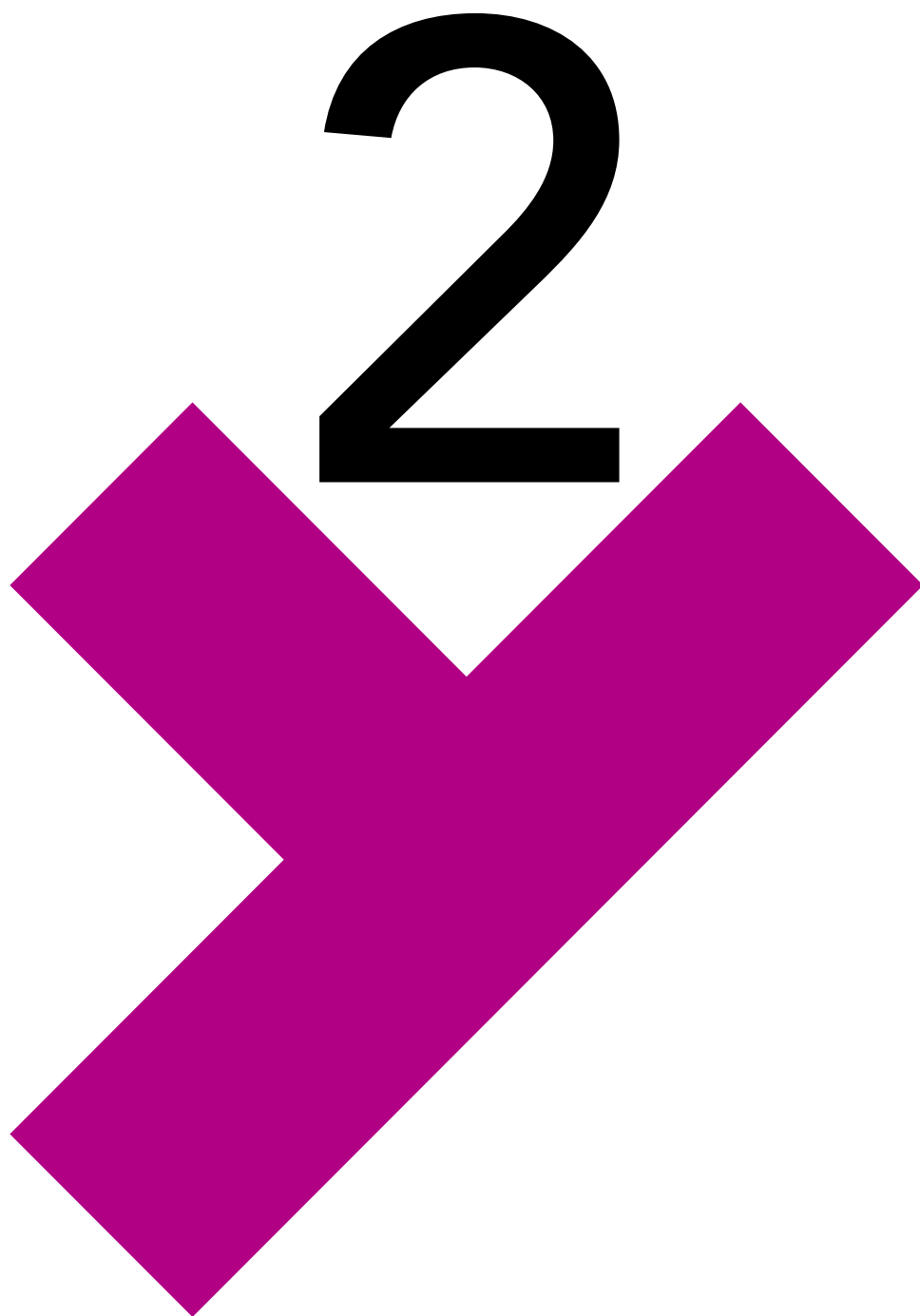
Dat brengt mij tot de uiteindelijke vraag: van wie is de stad? We moeten inderdaad voor een deel terug naar ‘af’ en onszelf opnieuw die vraag stellen. En dan is de stad vanuit democratische principes van de burger. Dat betekent dat we terug moeten naar een democratische agenda. We moeten gaan prioriteren naar doelen die in de samenleving gedeeld worden. Niet alleen maar doelen die afgesproken worden met de Kamer van Koophandel en de bedrijvenlobby, maar terug naar doelen waarbij we kunnen rekenen op daadwerkelijk draagvlak. We zullen de overheid wat dat betreft dus niet meer als zelfbouwende en zelfontwikkkelende organisatie moeten zien, maar weer als een overheid van de burgers die de voorwaarden schept voor initiatieven van onderop. Dat betekent dat het een overheid is die, als zij haar doelen wil bereiken, niet alleen maar moet staan zwaaien met gebodsborden en subsidies, maar een overheid die enthousiasmeert en faciliteert.

Tot slot: mij werd gevraagd om ook praktische aanbevelingen te doen. Begin dan met dit boven je bed te hangen: ‘Wie de burger niet eert, is het besturen niet waard’. Hang daaronder een aanbeveling van mijn vriend Hein de Haan: ‘Het goedkoopste bouw materiaal is gezond verstand’. En ten slotte een advies dat mijzelf altijd veel steun en veel plezier heeft gegeven: ga met de werkelijkheid om als een wildwater

kanoër. Er zijn drie manieren: je willoos door die woeste stroom mee te laten sleuren, je verzetten en de woeste stroom je eigen wil op proberen te leggen of – en als je niet wilt zwemmen is dat de enige goede manier – leren hoe je met die krachten kunt omgaan. Hoe je daarmee zelfs stroomopwaarts kunt varen en hoe je in een schijnbaar onmogelijke situatie, een kolkende omgeving, toch precies je doel bereikt. Handigheid, ervaring, weten dat foutjes niet toegestaan zijn en toch dat avontuur en die lol ervaren. Een soort watermanagement dus. Water in je gezicht. Of de lucht van beton en vers gezaagd hout en de lucht van die lokalen vol burgers en middenstanders, waarin ik hoop dat de discussie over de stad weer gevoerd gaat worden. Waarin verhit gepraat zal worden over de vraag van wie de stad eigenlijk is en waarvan het enige antwoord is: van ons allemaal en we zijn er verdorie voor verantwoordelijk ook!

Literatuur

- Hermans, L. M. en Hahn, A.P. (1901), *Krotten en sloppen*. Amsterdam (herdruk 1974), Van Gennep)
- Thomsen, A. (2006), *Levensloop van woningen*. Delft, Publicatiebureau Bouwkunde
- Thomsen, A. (2009), 'Replacement or renovation of dwellings: the relevance of a more sustainable approach'. *Building Research & Information* 37(5-6): 649-659
- Thomsen, A. (2010), 'Paradigm shift or choke? The future of the Western European housing stock'. In Centre for Housing & Planning Research, *Housing: the next 20 years*. Cambridge, University of Cambridge: 9
- Wassenberg, F. (2013), *Large housing estates: ideas, rise, fall and recovery*, Amsterdam, IOS Press



Tweede seminar
23 april 2013

Toekomst stedelijke vernieuwing

Patrick van Beveren
Sako Musterd

De toekomst van stedelijke vernieuwing

Een oefening in terughoudendheid

Net als eind jaren negentig staan we nu op de drempel van een nieuw tijdperk. Toen omdat de ISV-geldstroom op gang kwam, nu omdat die stopt. Ook nu zitten we midden in de ambtelijke en bestuurlijke worsteling rondom de vraag: hoe nu verder? Duidelijk is dat de investeringsruimte beperkt is. En steeds beperkter wordt, naarmate de crisis doorzet. Sloopprogramma's worden minimaal gehalveerd en renovatieprogramma's zullen meer nadruk krijgen. Slooppanden vervangen door koopwoningen om zo kwetsbare gebieden langzaam te transformeren kunnen we vergeten. Het zal echt van binnenuit en met de bestaande woningvoorraad moeten. Ondertussen mogen wijken op het punt van leefkwaliteit en sociaaleconomische achterstand niet door het ijs zakken. Dat vergt een fundamentele herbezinning op de rol van de overheid bij de stedelijke vernieuwing. Denken in coalities en denken in spelregels in plaats van voorschriften.

Door Patrick van Beveren

Ook in 1999 was de toekomst van de stedelijke vernieuwing diffuus. Wel wisten we dat op 1 januari 2000 het eerste ISV-tijdperk zou ingaan. Met de Wet Stedelijke Vernieuwing konden gemeenten rijks-subsidies krijgen voor stedelijke vernieuwing, telkens voor een periode van vijf jaar. Die middelen zijn bedoeld als vliegwiel: net genoeg om andere investeringen aan de gang te krijgen. Maar hoe we dat precies zouden gaan doen en waar we elkaar op gingen afrekenen was eind jaren negentig nog een groot vraagstuk. In de zomer van 1999 lag er eigenlijk nog niks.

Het rijk zegde Amsterdam ca. 300 miljoen euro toe, op voorwaarde dat er gebieden werden geïdentificeerd en doelstellingen werden geformuleerd. Voor de identificatie van de kwetsbare gebieden deelden we de stad op in drie soorten gebied: het basisgebied waar je als overheid niet zoveel te zoeken hebt, de aandachtsgebieden aan de randen van dat basisgebied in Oost en West, waar je een beetje in zou kunnen investeren maar waar de markt best heel veel zelf kon doen en de ontwikkelingsgebieden waar je als overheid het voortouw zou moeten nemen omdat die het meest kwetsbaar zijn. Dat was een behoorlijk grofmazige indeling. In de loop der tijd zijn er 33 stedelijke vernieuwingsplannen tot stand gekomen, waarvan 10 binnen de Ring en de overige 23 buiten de Ring. Daarop kwam in 2007 het rijk met de wijkaanpak. Minister Vogelaar identificeerde 40 achterstandswijken, de zogeheten ‘Vogelaarwijken’, waarbij opnieuw de sociale component centraal stond. De Vogelaarwijken werden als het ware op de stedelijke vernieuwingsplannen van de stad gelegd.

Impact van de crisis

En toen kwam de crisis. We zaten inmiddels in het derde ISV-tijdperk en wetende dat ook die gelden na deze derde periode op zouden houden te bestaan, stelden we onszelf de vraag: wat nu? Hoe staan we er voor wat betreft de stedelijke vernieuwing? Het Stimuleringsfonds bevat nog ca. 250 miljoen euro aan structurele bestedingsruimte, uitsluitend bedoeld voor Nieuw West en Noord, maar laat daar nou ook de grootste opgave zijn. Met dat bedrag kun je komende jaren echt wel slagen maken, maar altijd in samenspraak met woningcorporaties omdat het ook hun geld is. De afgelopen twaalf jaar was er gemiddeld zo’n 50 miljoen euro rijksgeld beschikbaar per jaar voor stedelijke vernieuwing in de vorm van de ISV-gelden. Bij die investeringen was sprake van een multiplier van gemiddeld 4 tot 5, wat wil zeggen dat als wij 1 euro investeerden, je daarmee 4 tot 5 euro bij particuliere partijen lostrok. Met particuliere partijen worden met name woningbouwcorporaties bedoeld en verder pensioenfondsen en beleggingsfondsen die misschien ook hier of daar een

gebouw neer wilden zetten. Dus het bleef niet bij 50 miljoen per jaar aan potentiële capaciteit per jaar, maar was soms wel 250 tot 300 miljoen euro per jaar. Dat valt vanaf 2015 helemaal weg. En nou lopen er binnen de stadsdelen wel veel initiatieven die de sociale cohesie en economische positie van bewoners in kwetsbare wijken moeten versterken. Maar hoe goed die prestatie ook is, het is te weinig om de enorme opgave waar we als stad voor staan mee af te dekken. Die opgave ga je niet opvangen met klushuizen, moestuinen en zelfbouw. Want de crisis zet door en we weten nu al wel dat de sloop/nieuwbouwopgave minstens gehalveerd en waarschijnlijk maar op een derde zal uitkomen, met een verdubbeling van de renovatie tot gevolg. We zullen dus met elkaar in programmatische zin toch moeten proberen om, ook al is het qua investeringsruimte een forse slag lager, iets voor de langere termijn te bedenken.

Investeren in acht focusgebieden

Wat doe je als de opgave groot is en de bestedingsruimte klein? Je gaat de beschikbare middelen en doelen concentreren. Het college vroeg de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven in december 2011 om de opgave te herdefiniëren, de 33 vernieuwingsplannen te reduceren en vervolgens te inventariseren welke middelen er nog vrij besteedbaar waren. Er werd gekeken naar diverse budgetten zoals bijvoorbeeld het budget voor de wijkaanpak, voor groen- en openbare ruimte en het knelpuntenbudget van het stimuleringsfonds. Bij elkaar zo'n 65 miljoen euro vrij besteedbaar, bedoeld om in de focusaanpak op de korte termijn een paar slagen te maken. De vraag was nu: wat zijn de zwakste gebieden in de stad? Bij de besteding van die 65 miljoen werd niet gekeken naar de fysieke component, maar uitsluitend naar de leefbaarheid en de sociaal economische positie van mensen. Dat resulteerde in acht focusgebieden.¹ In plaats van temporiseren gingen de stadsdelen in 2012 hard aan het werk om voor die focuswijken actieprogramma's te maken. De inzet is dat stadsdelen daarbij innovatie en verduurzaming nastreven, maar dat gaat niet van de een op de andere dag. De actieprogramma's voor de acht gebieden kennen zo'n 150 programmaonderdelen. Dat programma wordt nu uitgevoerd en heel strikt gemonitord, onder andere via burgerpanels. De uitkomsten worden ieder kwartaal in bestuurlijke overleggen besproken.

¹ De Kolenkit in West, Slotermeer noordoost en Slotermeer zuidwest in Nieuw West, Volewijk, IJplein/Vogelbuurt en Nieuwendam in Noord en Bijlmer Centrum, Holendrecht/Reigerbos in Zuidoost.

Gebieden zonder investeerders

Ook de gemeente zelf denkt na over een herdefiniëring van haar rol en taken in de ruimtelijke sector. Dat gebeurt onder andere in het Strategisch Plan dat wordt getrokken door Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO) en is bedoeld als advies aan het college over een investeringsstrategie in de stad voor de komende tien jaar. Dat plan gaat sterk uit van investeringen en geld, terwijl de stedelijke vernieuwing wat meer beoogt om de maatschappelijke context erbij te betrekken. In dat Strategisch Plan wordt gekeken naar de rol die investeerders kunnen pakken: welke investeerders, welk investeringsvolume en op welke plek? Kijk je naar de gebieden met het meeste en met het minste investeringspotentieel, dan loopt dat parallel met de eerdere indeling in drie gebieden uit 1999. Het potentieel zit rond de Ringzone en binnen de Ring. Daarbuiten is eigenlijk geen interesse. Dus als je denkt in termen van investeringen dan is de stad eigenlijk heel erg klein. Met de Ringzone en het gebied daarbinnen komt het vanwege het investeringspotentieel met de stedelijke vernieuwing wel goed. Maar daarbuiten ligt de opgave: in Nieuw West, Noord en Zuidoost. Daar wonen ruim 300.000 mensen in 130.000 huizen in wijken die het laagst scoren op leefbaarheid, armoede, participatie (in de vorm van betrokkenheid bij de buurt, zelforganisatie en vrijwilligerswerk), gezondheid en welzijn. Dat hele complex kun je samenvatten onder de noemer 'welbevinden'. Alleen geldt dat ondermaatse welbevinden niet voor het hele gebied Nieuw West, Noord en Zuidoost, maar gaat het om specifieke buurtcombinaties waar je naar op zoek moet gaan. Dus waar voelen de mensen zich in deze gebieden het minst prettig? Dan zit je in Geuzeveld, Slotermeer, Overtoomseveld, Kolenkit en Landlust, een deel van de Indische buurt, IJ-plein, Vogelbuurt en Bannebuiksloot. Dat zijn niet één-op-één de acht focusgebieden die we eerder hebben geïdentificeerd, maar de scores vormen wel een belangrijke indicator om deze gebieden op te nemen in het programma dat we moeten gaan ontwikkelen. Zeker in de wetenschap dat je voor deze gebieden geen investeerders bereid vindt om in deze gebieden iets te beginnen.

Differentiëren binnen gebieden

Vanuit het Strategisch Plan wordt gezegd dat we in die wijken gaan 'experimenteren', waarbij de overweging is: juist omdat niemand daar iets wil, kan er misschien heel veel. En dat heeft niet meteen met de fysieke conditie van de woningen te maken. Zelfs als je naar de meest deplorabele delen van een focuswijk kijkt, zullen er vast ook heel veel mensen zijn die zeggen: 'Het is prima dat je ook dit soort woningen hebt waar mensen voor een laag bedrag kunnen wonen.'

Dus het gaat echt om het subjectieve welbevinden. In 2000 zou je vanuit het Strategisch Plan hebben gezegd: Nieuw West, Noord en Zuidoost zijn de gebieden waar het 't slechtst gaat; beste stadsdelen kom met uw plannen. Anno 2013 zou je moeten zeggen: Noord, Nieuw West en Zuidoost zijn weliswaar de kansarmste gebieden, maar dat geldt niet voor alle buurtcombinaties binnen die gebieden. En bij de gebieden waar het wel voor geldt, kom je uit op de rol van de overheid. Die heeft weliswaar ook geen geld, maar op de markt hoeft je niet te rekenen en dus staan we er als stad in zekere zin alleen voor. Ook op het rijk lijkt Amsterdam niet te hoeven rekenen, zo maakt minister Blok keer op keer duidelijk. Zelfs op een vraag van Marco Pastors tijdens een bijeenkomst in Den Haag of hij in een ingewikkeld gebied als Rotterdam Zuid, waar investeerders niet zomaar op afkomen, als lokale overheid op de rijksoverheid kon rekenen, was het antwoord een onverholen 'njet'.

Hoe nu verder?

Wanneer zou je als gemeentelijke overheid in de kwetsbare gebieden nu in actie moeten komen? Vaak wordt gezegd dat in een gebied 'de basis op orde moet zijn'. Maar daar hebben we allemaal verschillende beelden bij. Om daar toch een werkbare definitie aan te geven, heb ik dat begrip omschreven als 'het beschaafde minimum'. Dat klinkt wat normatief maar het schetst wel een richting waar je naar streeft. Daar zou je een dataset onder moeten leggen en met elkaar moeten afspreken dat je, als een buurt op bepaalde punten door het ijs zakt, als overheid wel een leadpositie te pakken hebt. Dat houdt in dat je ook heel goed in de analyse moet zitten. We hebben met Bureau Onderzoek en Statistiek (O+S) een schat aan materiaal, we weten ook heel veel van de stad, maar ik weet niet helemaal zeker of we de stad ook begrijpen op het punt van de stedelijke vernieuwing. Hoe komen we in het algemeen tot afspraken die effectief wijken opwaarderen en de bewoners een betere uitgangspositie geven op de arbeidsmarkt? top-down, dat is het niet meer, maar de beweging bottom-up is het natuurlijk ook niet. Ik noem dat in navolging van Mark van Twist van het NSOB 'het nieuwe tussen' en dat zal per situatie en per gebied verschillen. Net als de coalities die je per gebied moet smeden. Stadsdelen hebben hun gebiedsgericht werken in een nota vervat en ook daar vind je aanknopingspunten hoe je op lange termijn structureler invulling kunt geven aan nieuwe vormen van stedelijke vernieuwing zonder jaarlijkse subsidiestromen.

Denken in coalities en regelzucht bedwingen

Hoewel de participatiegraad in kwetsbare wijken laag is, investeerders het laten afweten, het rijk niet thuis geeft en de stad geen geld

heeft, kunnen we niet op onze handen gaan zitten. Doe je namelijk niks dan zal de tweedeling tussen kansrijke en kansarme gebieden sterk toenemen. We hebben het de laatste jaren erg over regisseren, co-creatie en dat soort termen. Volgens mij zou je om te beginnen duidelijk moeten maken dat de rol van de overheid in deze tijd maar zeer beperkt kan zijn. We kunnen buurten in kaart brengen, programma's agenderen en hooguit nog de lead nemen als we er zeker van zijn dat onze initiatieven ook door de buurt worden opgepakt. Dat is ook de reden dat we bewonersinitiatieven niet mogen platregelen. In het kader van de wijkaanpak en het gebiedsgericht werken van de stadsdelen zijn er afgelopen jaren al ontzettend veel initiatieven genomen door bewoners en door hele kleine partijen. In 4 jaar tijd is er 11 miljoen euro beschikbaar gesteld voor bewonersinitiatieven en als een initiatief gemiddeld 10 tot 12 duizend euro krijgt dan gaat het dus om honderden initiatieven. De kunst is om die initiatieven een duurzaamheidsduwtje te geven zonder dat je er jaar in jaar uit subsidiegeld in moet stoppen. Hoe je dat doet, dat is de grote vraag. Maar het minste wat je als overheid kunt doen is een inventarisatie maken van waarom sommige maatregelen goed aanslaan en welke effecten dat heeft en hoe je dat voor de langere termijn een plek kan laten krijgen. Wat we in elk geval kunnen doen is onze regelzucht bedwingen. We zijn heel goed met voorschriften, met 'moeten'. Probeer dat 'moeten' eens te vervangen door 'kunnen'. Kun je voor initiatieven in kwetsbare wijken niet beter spelregels bedenken in plaats van steeds met het volle gewicht van de vergunningen en voorschriften op die initiatieven te gaan liggen? Dat geeft meer speelruimte in het gesprek met elkaar. Denk aan brandveiligheid, aan regelvrije zones.

Corporaties: vier centrale thema's

Heb je het over die kwetsbare gebieden waar potentiële investeerders met een boog omheen lopen, dan kom je al snel de corporaties tegen, want zij bezitten zo'n 70 procent van die woningen. Corporaties hebben de 'alles-uit-de-kast-gebieden'. Die overlappen deels de focusgebieden, maar het is wel de kunst om de komende periode in het kader van de stedelijke vernieuwing op dat punt verbinding te leggen en daar afspraken over te maken. We zijn nu met corporaties in gesprek op vier centrale thema's. Naast de hiervoor genoemde 'alles-uit-de-kast-gebieden', gaat het daarbij om eigenaarschap, over de rol van sociale ondernemingen en over de kerntaken van corporaties. Daarover willen we vóór de zomer een eerste afspraken-set maken. Het is wel goed om je daarbij te blijven realiseren dat dit slechts een klein onderdeel is van een veel groter plaatje want er wordt met de sector nog aan een veel grotere tafel afspraken gemaakt in veel ruimer verband.

Centraal in onze gesprekken met de corporatiesector staat het eigenaarschap: van wie is de buurt, van wie is de woning, van wie de omgeving waarin je je beweegt? De ene keer is dat de corporatie, de andere keer het stadsdeel of de stad en weer een andere keer de bewoners zelf. Dan de rol van sociale ondernemingen. Daar poppen er steeds meer van op. Als overheid zou je willen toewerken naar duidelijke randvoorwaarden om die sociale ondernemingen de ruimte te geven om zich te ontwikkelen. We vinden het belangrijk, we willen het mogelijk maken en we willen in gesprek met partijen hoe dat het beste kan. Dan loop je al gauw aan tegen de vraag wat de kerntaken zijn van de corporaties. Volgens minister Blok is dat werken aan de sociale woningbouw, niet meer en niet minder. Ook het huismeesterschap komt wat hem betreft niet voor rekening van de corporatie. Ook corporaties zelf bezinnen zich op de vraag wat hun kerntaken zijn. Er wordt in dat verband gekeken naar het functioneren van de corporaties in de jaren tachtig en negentig. Dan voelt deze discussie als een verlies. Dat geeft geen energie. Daarop is vanuit de corporatiesector gezegd: laten we vooruitdenken; wat zouden onze kerntaken in de toekomst kunnen en moeten zijn? Daarin proberen ze inventief te zijn. Maar je ziet wel dat Ymere heel anders in die discussie zit dan bijvoorbeeld De Key. Vaak ook om financiële redenen.

Het beschaafde minimum

Samenvattend gaat het bij de meest kwetsbare gebieden om bepaalde buurtcombinaties in Nieuw West, Noord en Zuidoost, waar mensen wonen met vaak verschillende problemen. Daar ligt de grootste opgave voor de stedelijke vernieuwing. De investeringsruimte is echter fors beperkt. Sloopprogramma's worden minimaal gehalveerd en meer nadruk zal worden gelegd op renovatieprogramma's. Dus het idee dat je hele volksstammen naar zwakke gebieden moet trekken omdat je daar koopwoningen hebt staan en dat je op die manier de menging organiseert, kunnen we komende tien jaar wel vergeten.

Wat te doen? Je zou op die gebieden de formule van het beschaafde minimum kunnen loslaten, maar welke dataset leg je daar dan onder? Ook met een beperkte investeringsruimte is het steeds de vraag wanneer je nou als overheid in een buurtcombinatie stapt, wanneer je zo'n gebied laat lopen en wanneer je, nadat je eenmaal bent ingestapt, er weer met goed fatsoen uit kunt stappen? Het initiatief om te investeren in dit soort gebieden moet volgens mij bij de partij liggen met het grootste belang in dat gebied. Je zou moeten identificeren welke partij er het grootste belang bij heeft dat een gebied niet verder afglijdt. Dat kunnen per gebied ook verschillende coalities zijn.

Behalve stadsdelen, sociale ondernemingen, ondernemers, bewoners en corporaties kun je ook denken aan maatschappelijke instellingen uit het jeugd-, zorg- en welzijnsdomein.

Als je die partij of partijen nou als overheid in stelling kunt brengen dan kun je samen met zo'n coalitie een plan maken om de opgave in dat gebied op te pakken. We weten vaak wel welke partijen in een gebied actief zijn, maar doen daar als overheid onvoldoende mee. Heb je partijen eenmaal geïdentificeerd, stimuleer hen dan en ga ze niet dwarszitten met allerlei vergunningsvoorschriften en verordeningen. Hou je op de achtergrond en maak ruimte. Mogelijk kun je een initiatief laten aansluiten op iconen in de buurt. Als er dan ook van buiten dat kwetsbare gebied mensen op zo'n initiatief rondom zo'n icoon afkomen, ontstaat er mogelijk een sociale olievlekwerking waar dan weer andere partijen op afkomen.



Patrick van Beveren



Sako Musterd

Vier kanttekeningen bij de toekomst van de stedelijke vernieuwing in Amsterdam

Graag wil ik vier kanttekeningen met u delen bij het verhaal van Patrick van Beveren. De eerste kanttekening is de ruimtelijke oriëntatie die in de benadering zit. De tweede betreft de schaal van de analyse en de aanpak. De derde is: wat is eigenlijk de aard van die stedelijke vernieuwingsvraagstukken? Hoe zijn ze gedefinieerd, hoe zijn ze geformuleerd. Of misschien beter: hoe zijn ze geproblematiseerd? Wat is eigenlijk het vraagstuk? Daar hoor ik wat tegengestelde geluiden over. De vierde tenslotte: het is duidelijk dat we te maken krijgen met een kleinere financiële speelruimte. En dan is het de vraag of dat een zegen is of een probleem.

Door Sako Musterd

Ruimtelijke oriëntatie

Wat betreft de ruimtelijke oriëntatie was de eerste vraag die in me opkwam: waarom zien we stedelijke vernieuwing niet in een regionaal perspectief? Les 1 op school is: de woningmarkt en de arbeidsmarkt zijn 'regionale dingen'. Bij de stedelijke vernieuwing wordt echter meteen ingezoomd op Amsterdam. Dat begrijp ik wel omdat jullie allemaal gemeenteambtenaren zijn en daarom binnen die gemeentegrenzen aan de gang gaan. Maar om daar goed mee om te gaan is het van belang om dat regionale kader niet uit het oog te verliezen. Wellicht doen jullie dat ook in jullie dagelijkse werk, maar het verbaast mij dan toch dat bij Van Beveren de stedelijke vernieuwing zo sterk op Amsterdam geconcentreerd wordt. Ik kom er verderop op terug, maar wil hier alvast gezegd hebben dat met name de sociaaleconomische component een aanpak op regionaal of misschien wel vleugel-niveau vereist. Daar gaat het immers om toegang tot werkgelegenheid die, bijvoorbeeld binnen een uur reistijd vanaf de woning te vinden moet zijn. Ook op het gebied van het wonen gaat het om een regionaal perspectief. De vereiste woonmilieudifferentiatie moet in de regionale woningmarkt beschikbaar zijn.

Het tweede dat mij in dit verband opvalt is dat de oriëntatie bij de aanpakgebieden heel sterk op de buitenring van de stad ligt. Daar liggen de problemen om het, in de woorden van Van Beveren, 'beschaafde minimum' te halen, daar wordt niet vanzelfsprekend geïnvesteerd door de markt. Dat zijn allemaal redeneringen vanuit het perspectief van herverdeling en nivellering: gebieden die wat lager zitten moeten we naar boven 'vernieuwen' en dat gaat dan ten koste van gebieden die wat hoger zitten, waardoor we uiteindelijk allemaal ergens in het midden uitkomen. In elk geval moet overal het beschaafde minimum bereikt worden. Er wordt gesuggereerd dat het zogeheten basisgebied wel op zichzelf kan draaien en geen aandacht nodig heeft. Dat valt echter te betwijfelen. Het basisgebied is te zien als een van de motoren van de stadsgewestelijke ontwikkeling en daarmee van fundamenteel belang voor de gehele welvaart. Als er nieuwe vraag naar woon- en werkmilieus is, waarbij juist dat gebied betrokken is, dan kan de lokale stedelijke planning wel degelijk een belangrijke rol vervullen; en wellicht moet die rol ook vervuld worden om de gehele regio optimaal te laten functioneren.

De schaal van de analyse en aanpak

Ik heb zelf ervaren in de jaren dat ik onderzoek doe, dat verschillende problemen verschillende niveaus van aanpak nodig hebben (Van Gent et al., 2009). Problemen in de buurt zijn niet allemaal problemen van de buurt. En die vergen dus ook geen aanpak in de buurt, maar

juist een aanpak op een heel andere plek. Bij stedelijke vernieuwing is het belangrijk om dat onderscheid goed in de gaten te houden. Dat geldt nog sterker als je je bij stedelijke vernieuwing gaat richten op zowel leefbaarheidsvraagstukken als op sociale vraagstukken. Leefbaarheidsvraagstukken en sociale vraagstukken worden in het grotestedenbeleid vaak op één hoop gegooid. Er is één aanpak, één buurtselectie bijvoorbeeld van het '40-wijken-beleid' destijds. Daar is toen ook een selectie gemaakt op basis van leefbaarheidsvraagstukken én sociale vraagstukken. Natuurlijk zijn die vraagstukken op onderdelen met elkaar gerelateerd, maar als je er wat dieper induikt zul je zien dat ze voor het grootste deel niet met elkaar te maken hebben. Als je de twee begrippen definieert zoals gebruikelijk wordt gedaan in Nederland én je probeert de buurten te definiëren in termen van leefbaarheid en sociale achterstand én dan vervolgens een relatie tussen die twee te leggen, dan krijg je één grote, cirkelvormige puntenwolk. Wat simpelweg betekent dat er geen direct verband aan te tonen is. Er zijn wel buurten die vraagstukken hebben op én de leefbaarheid én het sociale terrein, maar er zijn ook heel veel buurten die in een ander kwadrant van het assenstelsel zitten en alleen op leefbaarheidsvraagstukken scoren; of alleen op sociale achterstand; of op geen van beide.

Als je er verder over nadenkt, kom je er achter dat leefbaarheidsvraagstukken nog wel een buurtoriëntatie rechtvaardigen, maar dat heel veel sociale vraagstukken zo'n buurtaanpak helemaal niet nodig hebben. En dat kan ik uitvoerig illustreren. Kijk je naar de 40 achterstandswijken in Nederland, dan is daar 5,2 procent van de Nederlandse bevolking te vinden; 5,5 procent van de werkenden met een laag inkomen woont er; 8,6 procent van de Nederlandse potentiële beroepsbevolking met een uitkering is er te vinden en 7 procent van de Nederlanders die een WW uitkering hebben (Van Gent et al., 2009). Die getallen wijken niet veel af van het aantal van de bevolking in het algemeen. Deze cijfers geven tevens aan dat ruwweg 92 procent van de mensen die in een sociale achterstandspositie zitten (met een uitkering, werkloos, met een laag inkomen) buiten de 40 wijken te vinden is. De tweedeling waar we zo vaak over spreken, is dus in ruimtelijke zin helemaal niet zo sterk. Het is niet zo dat een enorm gedeelte van de mensen met problemen in een beperkt aantal wijken woont en de mensen zonder problemen elders. De overgang van problematisch naar minder problematisch gaat heel geleidelijk. Er zijn nu 40 wijken gekozen, maar er hadden evengoed 150 andere wijken gekozen kunnen worden die er erg op lijken. Of 300 wijken die er bijna op lijken. Het is heel diffuus. Het is dan ook de vraag of bij sociale vraagstukken een gebiedsgerichte aanpak wel de aangewezen aanpak is, of dat een generiek beleid misschien wenselijker is. Bovendien, soms

is de lage sociaaleconomische status van veel mensen in een achterstandswijk helemaal niet van blijvende aard, maar gewoon een aanloopje naar een normale wooncarrière. Als je bijvoorbeeld inkomen gebruikt als indicator, denk je dat je in een wijk waar veel studenten wonen te maken hebt met een achterstandswijk.

Ik ben er steeds meer achter gekomen dat leefbaarheidsvraagstukken – onveiligheid, vuil op straat, overlast, vandalisme – vaak wel echt buurtgebonden zijn en in de buurt ook een aanpak per probleem vergen, maar sociale mobiliteitsvraagstukken, sociale vooruitgangsvraagstukken eigenlijk niet. Die zou je veel meer op gewestelijke schaal of zelfs vleugel-niveau moeten oppakken om de economie een impuls te geven. Dat geldt ook voor dit plan van de gemeente Amsterdam voor de stedelijke vernieuwing. Bij die leefbaarheidsvraagstukken is in eerste instantie een rol weggelegd voor buurtregie, politie en straatcoaches. Stedelijke vernieuwing kan kijken of er voorzieningen mogelijk zijn die overlast kunnen beperken, door een trapveldje aan te leggen, een investering in of rondom het buurtcentrum of in het schoonhouden van de publieke ruimte.

De aard van de stedelijke vernieuwingsvraagstukken

Dan de aard van de stedelijke vernieuwingsvraagstukken. We zien – en dat heeft ook met de historie te maken – dat veel aandacht gericht is op wonen en op de fysieke kwaliteit. Er zijn tijden geweest in de afgelopen 50 jaar van de stedelijke vernieuwing dat de aandacht ook wat meer naar de economie ging. Die aandacht golft een beetje op en neer (zie Musterd & Ostendorf, 2008). Je ziet nu kennelijk de aandacht focussen op wonen en fysiek. Ik vraag me af of dat helemaal terecht is. Natuurlijk besef ik dat er tegelijkertijd elders ook afzonderlijke aandacht is voor het economisch beleid, maar juist in deze tijd denk ik dat het belangrijk is om die relatie scherp te blijven zien. Want heel veel nieuwe werkgelegenheid is niet alleen flexibele werkgelegenheid. Maar ook veel nieuwe werkgelegenheid vindt zijn plek in een combinatie van wonen en werken, dus van werkgelegenheid en wonen. Dit is een ontwikkeling waar in het economische beleid rekening mee moet worden gehouden. Hier moeten stadsvernieuwers en degenen die met economische ontwikkeling bezig zijn, elkaar opzoeken. De woon-werk-combinatie is iets wat steeds meer voorkomt en waar mensen ook steeds meer aandacht voor vragen en ook de ruimte voor willen hebben. Dat stelt wellicht nieuwe eisen aan het type woning. Mensen die aan of vanuit huis werken, stellen andere eisen aan hun woonmilieu. Sommigen zullen wellicht een wooncarrière binnen de wijk willen maken. Daarbij passende woonmilieus kunnen dat faciliteren. Ik denk dat het goed is om na te denken over de vraag: wat zijn nou de economische groeiers,

wat voor milieus hebben ze nodig, wat betekent dat voor het wonen en de stedelijke vernieuwing en welke buurten verdienen dan de aandacht. Dat mis ik ook een beetje in de presentatie van Van Beveren. Niet elke plek leent zich voor elke vorm van economische activiteit. Dat heeft met ontsluiting en ligging, met populatie en historie te maken. Dus je moet wel op regionaal niveau naar economische activiteit en werkgelegenheid kijken. Sommige wijken lenen zich goed voor bepaalde economische activiteiten, maar andere wijken ontberen mogelijk de noodzakelijke voorwaarden. Sloterdijk is anders dan Slotervaart. Geforceerd economische activiteit proberen te ontwikkelen op plekken die zich er eigenlijk niet voor lenen, helpt niet. Het is belangrijk om te beseffen dat voor bewoners van wijken in Amsterdam de werkgelegenheid op Schiphol net zo goed is als werkgelegenheid in de wijk.

Een ander punt is: de buurt of het individu? Buurten zijn samengesteld uit individuen of huishoudens. Die huishoudens hebben bepaalde kenmerken en ik kan me niet aan de indruk onttrekken – ik heb niet naar de cijfers kunnen kijken – dat heel veel van wat gepresenteerd is om de positie te bepalen van de buurten, ook te maken heeft met de kenmerken van de mensen die er wonen. Buurten worden dan ‘sterk’ genoemd als er veel huishoudens met een sterke sociaal-economische positie in wonen. Die buurten worden vervolgens ook ‘sterk’ genoemd als het gaat om zelfredzaamheid en dergelijke. Het ‘sterk’ noemen van die buurten heeft iets tautologisch; de verzamelde bewoners zijn immers sterk. Zij leggen al gauw wat tientjes op tafel om een bepaalde actie op gang te brengen. Het gaat hier echter niet om de buurt, maar om de som van de individuele welgestelde bewoners. Met geforceerd mengen van buurten los je het probleem van de buurten die bewoond worden door wat minder welgestelden niet op, omdat nieuwe uitsorteringen snel zal volgen. Het lijkt hier niet om een buurtprobleem te gaan, maar om een probleem van sociale ongelijkheid tussen bewoners van een stad.

Financiën en de productie

Is de budgetverkleining die steden ervaren nu een probleem of niet? Er wordt minder gesloopt. Er wordt meer overeind gehouden. Veel van wat gesloopt dreigde te worden hoefde misschien niet gesloopt te worden. Vooral als de bouwtechnische kwaliteit nog redelijk goed is en de buurt nog gevraagd wordt op de woningmarkt, dan kan men zich afvragen of minder rigoureuze ingrepen niet ook zouden kunnen. Wellicht heeft dat zelfs positieve effecten op de woonmilieu-differentiatie. Een van de opvallende waarnemingen die ik had op basis van de presentatie van Patrick van Beveren, was dat er toch nog een behoorlijk contrast is met betrekking tot de beelden die er bestaan

over hoe buurten er voor staan. Een wat negatiever beeld van de naoorlogse wijken werd geplaatst tegenover een wat positievere schets van diezelfde wijken. Daar zit frictie tussen. En ik herken dat wel een beetje. Ik heb in februari 2013 met een student onderzoek gedaan naar 600 mensen die gedwongen uit sloopcomplexen naar andere milieus gegaan zijn (Tieskens & Musterd, 2013). De woningbouwcorporaties hebben hen heel sterk begeleid. Ze moesten kiezen waar ze heen wilden en kregen in de hele stad ook ruimte aangeboden. Wat je zag was dat een buitengewoon groot deel er toch voor koos om in hun eigen buurt te blijven. Ze hadden aangegeven dat ze dat graag wilden en ze deden dat ook. Deze oriëntatie op de eigen buurt is al eerder vastgesteld op basis van steekproeven (Kleinhans, 2003; Doff & Kleinhans, 2011; Slob et al, 2008; Bolt et al, 2009), maar nu hebben we dat ook vastgesteld op basis van een hele populatie. En dat was dus een sterke buurtoriëntatie. Die buurtoriëntatie was niet onvermijdelijk, want ze konden ook naar andere plekken. Dat betekent dat ook in woonmilieus aan de buitenkant van de stad mensen met een wat zwakkere positie toch een plek hebben gevonden, waar ze graag willen zijn, waar misschien hun sociale netwerk sterk is en de juiste voorzieningen te vinden zijn. Je kunt je dus afvragen of een kleinere aanpassing in hun woonmilieu – renoveren in plaats van slopen – niet minstens zoveel positief effect zou hebben gehad. Sloop heeft toch altijd wel een negatieve uitwerking op sociale netwerken; er is dikwijls ook heel veel verzet tegen sloop. Het is, met andere woorden, maar de vraag of het verstandig is om bewoonbare woningen te slopen, puur op basis van woontechnische argumenten. Als de bewoners met die woontechnische situatie geen problemen hebben en het feitelijk wel mooi vinden omdat daar lage huren bijhoren; en dat dat ook nog eens het behoud van sociale netwerken betekent, dan kan niet-slopen ook winst opleveren.

Deze stelling is ook ingegeven uit de ervaring dat het ook vruchtbaar is om na te denken over de functie van een buurt voor huishoudens in een bepaalde fase van hun leven. Huishoudens veranderen in hun leven in diverse opzichten; ze verzamelen meer of minder sociaal, cultureel en economisch kapitaal, ze maken carrières op het gebied van het huishouden (van alleenstaand naar samenwonen, naar gezin met kinderen of naar diverse andere vormen), ook op het gebied van arbeidspositie en dergelijke. Sommige van die veranderingen kunnen mogelijk in de eigen buurt worden opgevangen (men kan er bijvoorbeeld wat koopwoningen voor aanbieden), maar vaak zal men ook de ambitie hebben dan naar een andere buurt te verhuizen; zolang dat een fraai dynamisch proces is, waarbij de buurt ‘in beweging’ blijft, lijkt daar niets mis mee. De verschillende posities waar mensen in komen in hun huishoud-carrières leiden vaak tot andere ruimtelijke oriëntaties en

andere wensen met betrekking tot hun huisvesting. Daar is ruimte voor nodig, ook goedkope. Je moet van de ene naar de andere plek kunnen als je eigen positie verandert. De 100.000 studenten die de stad heeft, vinden het wel prettig dat er ook nog een beetje betaalbare kleine woningen te vinden zijn. En de grachtengordel elite lijkt ingenomen met het grachtengordelmilieu. Het gaat er dus om te zorgen voor voldoende variatie of differentiatie van woonmilieus; buurten kun je zien als plekken die een functie hebben voor diverse huishoudens met diverse sociale, culturele en economische posities, in een bepaalde fase van hun leven. Daar zou stedelijke vernieuwing bij de renovatie van panden rekening mee kunnen houden. Dat heeft ook het voordeel dat je wat toevoegt aan het woonmilieu. Want als je maar telkens een wijk die niet bevalt gaat slopen om een nieuwe wijk te bouwen, krijg je op den duur alleen maar meer homogenisering. Dus ik zie in renovatie een kans om meer milieus in meer verschillende prijklassen te realiseren, die ook heel hard nodig zijn. Je hebt zeker in de komende tijd ruimte nodig voor mensen die willen starten. Als je op die manier naar de wijken en buurten kijkt, dan geeft dat een andere kijk op de stad. Je wilt dan niet alles naar een 'ongeveer gelijk' niveau brengen qua kwaliteit, aanzien, prijs, of wat dan ook. Het gaat dan om het bewaken van de variatie en om het faciliteren van aanpassingen van de relaties tussen huishoudens en woningen en woonmilieus.

Tot slot

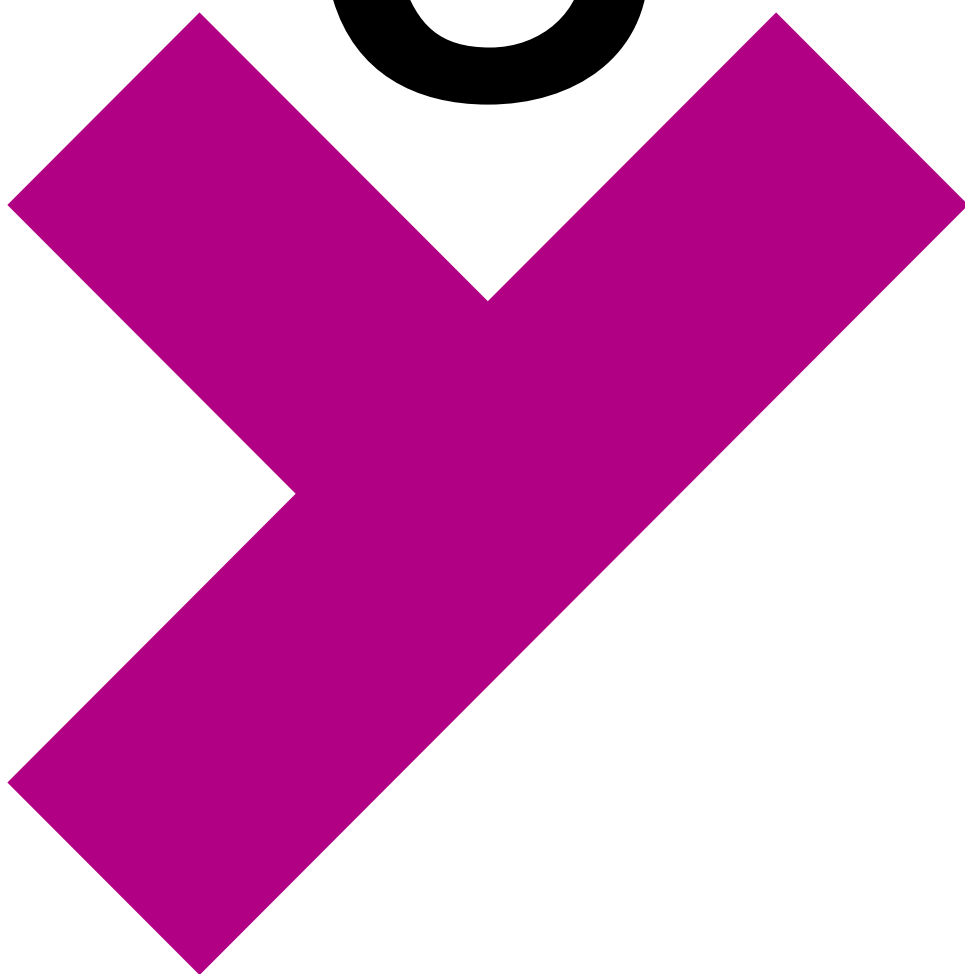
Deze crisis is uiteindelijk eerder conjunctureel dan structureel. Een stad als Amsterdam heeft ook in dit tijdsgewricht relatief veel aantrekkingskracht. De druk op de stad neemt gewoon toe. Dat zet op den duur ook druk op het gebied buiten de Ring. Dan krijg je ook een waardestijging van de gebieden die net buiten de Ring liggen, waardoor je zo'n gebied dat net op de wip zit door gerichte investering op een hoger niveau kunt brengen. Dat is ook stedelijke vernieuwing. Voor het overige beperkt stedelijke vernieuwing zich tot het waarborgen van een goede kwaliteit van de woningen en publieke ruimte. Daarbij mag men niet alle problemen in een wijk op één hoop gooien. Maak onderscheid tussen sociaaleconomische vraagstukken die een aanpak op gewestelijk of nog hoger niveau verdienen en leefbaarheidsvraagstukken die een aanpak op buurniveau verdienen. Als gezegd: niet alle problemen in de buurt zijn problemen van de buurt. En tot slot doen stedelijke vernieuwers er goed aan om bij de herstructurering een meer inclusieve focus op de wijken te ontwikkelen. We hebben bij de vernieuwing in de afgelopen decennia sterk gekoerst op economisch kapitaal, op geld, op de waardevermeerdering van panden. Maar je hebt natuurlijk ook sociaal kapitaal en

cultureel kapitaal. Als je op wijkniveau alleen maar bezig bent met de economische opwaardering van wijken, dan krijg je wijken waarin mensen zich op den duur alleen op basis van dat economische kapitaal kunnen vinden. Dan moet je niet verbaasd zijn als mensen in hun sociale en culturele oriëntatie niets meer met elkaar hebben.

Literatuur

- Bolt, G.J., Kempen R. van & Weesep J. van (2009), 'After urban restructuring: Relocations and segregation in Dutch cities'. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 100(4), pp. 502-518.
- Doff, W. & Kleinhans R. (2011), 'Residential outcomes of forced relocation lifting a corner of the veil on neighbourhood selection'. *Urban Studies*, 48(4), pp. 661-680.
- Gent, W.P.C. van, Musterd S. & Ostendorf W. (2009), 'Bridging the Social Divide? Contemporary Dutch Neighbourhood Policy'. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24(3), pp. 357-368.
- Kleinhans, R. (2003), 'Displaced but still moving upwards in the housing career? Implications of forced residential relocation in the Netherlands'. *Housing Studies* 18(4), pp. 473-499.
- Musterd, S. Ostendorf W. (2008), 'Integrated Urban Renewal in The Netherlands: A Critical Appraisal'. *Urban Research and Practice*, Vol 1(1), pp. 78-92.
- Slob, A., Bolt G.S., Kempen R. van & Boven J. (2008) *Na de sloop: Waterbedeffecten van gebiedsgericht stedelijk beleid*. Den Haag: Nicis Institute.
- Tieskens, K. & Musterd S. (2013), 'Forced Relocation and Amsterdam Restructuring'. *Urban Research & Practice*, Vol 5(3) (Accepted and forthcoming)

3



Derde seminar
1 juli 2013

Investeren in bewoners

Hettie Politiek
Imrat Verhoeven

Investeren in mensen

Een beweging van onderop

We zouden gewoon eens een buurt symbolisch op slot moeten doen. Het loket overheid daar hermetisch sluiten, de panden teruggeven aan de wijk – alstublieft, hier zijn de sleutels en hier is het budget om de gebouwen en omgeving te onderhouden – en kijken wat er gebeurt. Het is echt niet zo dat mensen zo onverschillig zijn dat het daar een banlieue wordt. Maar zo'n aanpak vergt van politici een grote terughoudendheid, omdat we als overheid de neiging hebben om voorschrijvend of overdreven beschermend te zijn. De fundamentele houding aan overheidszijde moet zijn: er gebeurt van alles; neem dat initiatief nou als uitgangspunt en bedenk hoe je je daar als overheid slim toe moet verhouden. Ontregel systemen en culturen die dit tegenhouden of belemmeren. Laat het nou eens gebeuren; blijf er nou eens een jaar of twintig van af! Kijk alleen als overheid wat je voor initiatiefnemers in de aanbidding hebt in de vorm van braakliggende terreinen of lege gebouwtjes. Het devies is: laat mensen vooral hun gang gaan en bemoei je er alleen mee als ze ergens vast lopen, bijvoorbeeld omdat ze geen vergunning krijgen of wanneer ze anderen ernstig schade berokkenen natuurlijk.

Door Hettie Politiek

De Beweging

Als wijken, buurten, gemeenschappen niet zelf kijken naar hun eigen rol in de problemen waar ze mee te maken hebben, dan komen we niet verder. Je moet in mijn positie een hele hoop ironie en cynisme overwinnen en het heilige vuur hebben om die boodschap te verkondigen. Investeren in mensen kan niet top-down. De meest fundamentele trendrichting bij de wijkaanpak is deze: de overheid mag zich niet langer alleen eigenaar van het probleem voelen. Bewoners moeten zich zelf verantwoordelijk gaan voelen voor het verbeteren van hun buurt en hun sociaaleconomische uitgangspositie. Je mag als overheid best een model ontwikkelen waarmee het zelforganiserend vermogen van een wijk ook echt uit de verf kan komen. Voor een deel hebben we dat gedaan. We noemen het bestuurscommissies, gebiedsgericht werken, wijkraden, communities. We gaan naar Londen en Berlijn om te zien hoe ze daar die beweging van onderaf vormgeven. We ontwikkelen instrumentaria om het proces op gang te brengen. Als overheid zoeken we manieren om ons verantwoord terug te trekken en tegelijk ook het ‘te laten gebeuren’. Dat is de grotere paradigma shift waar we al een tijdje inzitten. We willen ons budget, capaciteit en kwaliteit veel meer als vliegwiel gaan inzetten, als ontstekingsmotor en vervolgens de beweging die we daarmee op gang brengen verder ondersteunen.

Gevolgen

Toen we nog veel geld hadden, konden we als overheid de oplossingen initiëren, regisseren én financieren. Nu we dat geld niet meer hebben lukt het ons niet meer om die ‘Sturm und Drang’ neer te leggen. Het beeld van een overheid die vanuit een idealistische maakbaarheidsgedachte probeert om tot in de haarvaten van de samenleving dingen voor elkaar te krijgen, past bij het out-dated beeld van een verzorgingsstaat, bij de grootschalige, centralistische herverdeling van belastinggeld. Daarvoor in de plaats is een nieuwe kijk op de samenleving ontstaan, die van de participatiestaat waarin begrippen als rechten én plichten, eigenaarschap, wederkerigheid, eigen verantwoordelijkheid, vertrouwen en zelfredzaamheid centraal staan. Daar hoort dus ook bij dat een deel van het belastinggeld rechtstreeks naar bewoners toegeleid gaat worden, want je kunt iemand niet eigenaar maken zonder hem ook de middelen te geven om zijn situatie of die van zijn wijk of buurt te verbeteren. De besteding van dat geld loopt dan helemaal buiten de overheid om. Er is geen wethouder meer die op buurtplannen een stempeltje moet zetten voor akkoord. Geen ambtenaar die zegt of plannen wel of niet in het beleid passen. De vraag is dan: hoe doe je dat? Hoe pas je die principes toe in wijken en buurten? Wat is daarbij de regierol van de overheid als het om de

samenlevingsopbouw gaat? Wat is onze rol als het om het stimuleren van het zelforganiserend vermogen in wijken en buurten gaat? In de vijf, zes jaar dat de wijkaanpak nu loopt, hebben we veel ervaring opgedaan. We hebben via trial and error geleerd wat wel en wat niet werkt.

In Amsterdam zijn sinds 2008 in 24 buurten op grote schaal budgetten voor bewonersinitiatieven ingevoerd.

Het vaakst voorkomende doel bij deze initiatieven was bevordering van contact en verbinding tussen Amsterdammers, met name tussen verschillende (etnische) groepen (Tonkens en Verhoeven, 2011). Dit gebeurt via een veelvoud van kleinschalige initiatieven qua aantallen initiatiefnemers, deelnemers, verkregen budgetten en looptijd. In deze fase konden partijen en bewoners onderling oefenen met elkaars rolinvulling. Sinds 2012 werken we hieraan verder in een zogeheten proeftuin 'Vertrouwen in de stad'. Ondernemende bewoners ontwikkelen nieuwe vormen van initiatief. We experimenteren met andere vormen van eigenaarschap en werken met pilots. Er mag gewoon meer in de vorm van een innovatieve pilot.

Concreet voorbeeld

Specifiek op het punt van sociaaleconomische positieverbetering kun je bijvoorbeeld denken aan de volgende casus. De opgaven in de achterstandswijken liggen straks op het terrein van zorg, welzijn en participatie – waaronder arbeidstoeleiding en integratie in de Wmo-sector. In deze wijken is het initiatief er al heel erg lang uitgeorganiseerd. Kunnen we dan mensen met dat eigenaarschap een stap laten maken waarbij het mes aan twee kanten snijdt? Stel er staan twee flats in een wijk. In de ene woont de doelgroep van Dienst Werk en Inkomen (DWI) – alleenstaande moeders met kinderen die eigenlijk zouden moeten solliciteren – en die ons als overheid geld kosten in termen van uitkering en begeleiding. En in de andere flat is 80 procent van de bewoners

gepensioneerd. Die komen niet meer naar buiten, doen een groot beroep op de thuiszorg. Daar hebben we straks geen geld meer voor. De uitdaging voor ons als overheid kan dan zijn om iets te bedenken waardoor die moeders met behoud van uitkering een deel van die zorg en welzijn kunnen overpakken, bijvoorbeeld gekoppeld aan een opleiding, en de senioren een deel van de kinderzorg. Dat de ene opa op hun kinderen past, terwijl een andere opa wordt verzorgd. Kun je dat onder de noemer van buurtbinding stimuleren? Want het is inderdaad nog maar de vraag of senioren bereid zijn om juist van die nabijheid gebruik te maken. Dat hebben we immers afgelopen decennia afgeleerd. Dat was teveel sociale controle en daar voelden we ons

ongemakkelijk bij. We denken dat het niet gaat werken als je het gaat verplichten. Verplicht eigenaarschap is een tegenspraak. Aan de andere kant is buurtbinding een voorwaarde voor eigenaarschap. Dat is het dilemma in deze concrete casus.

Terugblik vóór 2008

Tot 2008 was er Stedelijke Vernieuwing en Grote Stedenbeleid (GSB). Stedelijke Vernieuwing ging uit van het idee dat je louter door fysieke interventies ook de sociaaleconomische positie van bewoners kon verbeteren, het mengen van bevolkingsgroepen voor het goede voorbeeld, meer koopkracht, meer 'sociale weerbaarheid'. In deze visie kwamen de interventies altijd neer op investeringen in stenen. Dat was teveel van hetzelfde met te weinig aandacht voor de sociaaleconomische positie van bewoners, met te weinig stijgingskansen in de buurt tot gevolg. In de periode daarna werd een 'dappere poging' gedaan met een nieuw top-down sturingsideaal, waarin werd gezegd: nu gaan we op alle fronten nóg beter ons best doen: sociaal, economisch, fysiek én op het punt van veiligheid. Dat was de GSB-opgave vanuit het rijk. Die hebben we letterlijk vertaald in de zin van: nog beter, nog meer gericht op fysieke inspanningen, op maatschappelijk vastgoed, op veiligheid. Maar het bleef in essentie een top-down benadering waarbij vanuit verschillende domeinkokers naar een wijk werd gekeken. DWI ging over de economische positie, Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO), Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) en ProjectManagement Bureau (PMB) over de fysieke kwaliteit, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) en Dienst Wonen, Zorg en Samenleven (WZS) over de sociale aspecten. Al die aanvliegroutes werkten misschien niet helemaal langs elkaar, maar zeker allemaal naast elkaar. Grofweg kwam het er op neer dat GSB-programma's uit de sociale sector puur gericht waren op de sociale problematiek waarbij wel aan de hand van tientallen indicatoren rondom leefkwaliteit, veiligheid en sociale positie werd gekeken naar wat we konden verbeteren. Er was nog onvoldoende notie hoe de relatie met het fysieke of economische domein in de uitvoering georganiseerd kon worden. Corporaties wilden ook in de GSB-periode toch vooral geld in stenen blijven steken. Allemaal ontwikkeling van bovenaf. Grootschalig en in zekere zin anoniem.

Terugblik vanaf 2008

Medio 2008 wilde het rijk zaken anders geregeld zien. Meer afstemming, meer synergie. De geldstroom moest integraal, dus niet meer gelabeld naar fysiek of sociaal in de wijk terechtkomen. Dat werd de nieuwe wijkaanpak. Het vernieuwende zat in de verbetering van de uitvoeringsslagkracht en in het vrije budget voor participatie.

Er moesten samen met bewoners en met bewonersinitiatieven plannen worden gemaakt wat per buurt het grootste probleem was. Als dat veiligheid was, dan gingen we veiligheid doen. Was dat onderwijs, dan gingen we iets aan het onderwijs doen. Dat was een radicale verandering vergeleken met de situatie vóór 2008. En vooral: we gingen de wijkaanpak niet meer van bovenaf inzetten, maar probeerden aan te sluiten bij de initiatieven die uit buurten van onderop kwamen. Daarbij is de nadruk de laatste jaren minder komen te liggen op grootschalige fysieke, planmatige herstructurering van wijken en meer op het bevorderen van de sociaaleconomische positie van bewoners. En dan gaat het niet alleen over de rol die marktpartijen en als winkelbedrijven en lokale ondernemingen daarbij kunnen spelen, maar vooral over de rol die maatschappelijke aandeelhouders of probleemeigenaren daarin kunnen spelen en daarmee dus over bewoners zelf. Maar het blijft complex. Op microniveau zie je dat alleen al terug in de terminologie. Wat we doen in wijken noemen we soms samenlevingsopbouw, soms burgerkracht, soms decentralisatie-opgaves, gebiedsontwikkeling en soms nog steeds stedelijke ontwikkeling of stedelijke vernieuwing.

Maar de kracht van het programma Wijkaanpak was ook nog een grote bak 'vrij' geld: na felle discussies waren de corporaties ermee akkoord gegaan om de 65 miljoen euro aan extra investeringsruimte te verdelen, waarbij twee derde in fysieke verbetering werd gestoken en een derde in maatschappelijke verbetering. Het rijk paste daar nog eens 23 miljoen euro per jaar voor Amsterdam bij. Iedereen had wat te winnen met samenwerken en niemand hoefde in te leveren of te hervormen.

Onlangs gaf minister van wonen, Stef Blok, aan dat corporaties zich tot hun kerntaak moeten beperken. Naar de mening van de minister houden corporaties zich op dit moment te veel bezig met het leefbaar maken van wijken. Dat zouden ze meer moeten overlaten aan gemeenten en andere maatschappelijke instellingen. Corporaties mogen, als het aan Blok ligt, alleen de directe omgeving van woningen verbeteren of bijvoorbeeld huurders helpen bij schuldsanering. Dat laat zien hoe complex het veld is, want als corporaties hun taak straks te beperkt opvatten en de leefkwaliteit in de buurt zou daar onder gaan leiden, dan kost het de corporaties op den duur ook weer meer geld. En ook de overheid heeft nu niet meer het geld om generiek alle taken die ze in de verzorgingsstaat op zich is gaan nemen, denk aan zorg, welzijn, schoon, heel, veilig, etc., te blijven uitvoeren.

Weerstand en dilemma's

De nieuwe visie op de wijkaanpak werd in Amsterdam niet zomaar geaccepteerd. We zijn als stad zwaar gepolitiseerd. En er zijn heel veel subraden, wijkraden, bewonerscommissies en 'lokale burgemeesters' die vinden dat zij degenen zijn die namens het collectief kunnen bepalen wat er moet gebeuren. Wat in 2008 revolutionair was, was dat het geld van het rijk rechtstreeks doorgesluisd werd naar de stadsdelen. Dat liep dus niet via de centrale stad, maar ging op inwoneraantal direct naar buurten. Vogelaar had zelfs een aparte pot gemaakt voor de bewonersinitiatieven die zelfs helemaal rechtstreeks naar bewoners moest gaan. Als stad kregen we de opdracht om de bestedingen van dat geld alleen te monitoren. Dat was toen heel bijzonder, maar ook ingewikkeld. Sommige deelraden spraken af dat ze dat geld niet meteen gingen doorsluizen, maar aanvragen zouden gaan beoordelen. Bij de ene deelraad werd dan bijvoorbeeld alleen initiatieven tot aan 500 euro goedgekeurd, de andere deelraad stelde zich op het standpunt dat het geld van de bewoners was en dat het niet aan de deelraad was om een limiet te stellen aan de aangevraagde budgetten. Wat je zag was dat in de categorie tot 500 euro het geld niet op ging. Bewoners raakten niet gemotiveerd van het initiatief voor een plantenbak. Dat is blijkbaar geen eigenaarschap. Aan de andere kant kreeg je ook de affaires. Mag je met buurtgeld wel naar de Efteling? Of een minister die opheldering wil omdat in de Baarsjes acht jongeren voor 18.000 euro mogen klussen in een garage en als beloning naar New York mogen. Er ontstond discussie over vragen als de representativiteit van de aanvragers, of het geld op die manier wel doelmatig werd besteed en of het wel was wat de wijk nodig had. En hoe groter het bedrag, hoe groter de politieke gevoeligheid. Er is namelijk publiek-geld in het geding.

Nieuwe dilemma's

In de proeftuin 'Vertrouwen in de Stad' maken we nu een stap verder in vergelijking met de bewonersinitiatieven uit de wijkaanpak. We experimenteren met nieuwe vormen waarbij meer eigenaarschap bij bewoners wordt gelegd. Zo proberen we bijvoorbeeld nu met twee panden, waar sociale ondernemers een wijkonderneming/trust willen starten, met het OGA samen te gaan afwaarderen. Wat is het ons waard als overheid dat die twee panden tegen gunstige voorwaarden aan lokale ondernemers worden toegewezen? Dat zou dan immers neerkomen op fors afwaarderen op onze boekhouding. Daarbij ontstaat de discussie over de vraag of zo'n bruidsschat geen ongeoorloofde staatssteun is. Terwijl de discussie eigenlijk zou moeten gaan over de vraag of het financiële nadeel opweegt tegen het voordeel van een goed draaiende wijkonderneming die daar de leefbaarheid verbetert.

Een andere reflex bij de overheid is het soms verstikkende gelijkheidsdenken, het bureaucratische Weberiaanse Ideaal; iedereen betaalt volgens de wet een bepaald percentage belasting en kan vervolgens aanspraak maken op het hele scala aan rechten en overheidsdienstverlening volgens het principe gelijke monniken, gelijke kappen. Dat geldt op individueel en gebiedsniveau. En dat geldt niet alleen voor de investeringen in wijken maar ook voor de bezuinigingen op wijken. Je moet uitkijken dat je bij de bezuinigingen niet de fout gaat maken dat je alle wijken op dezelfde manier gaat behandelen. Want nu komt het als overheid er op aan dat je kunt wegen welke wijk meer of minder van de basisvoorzieningen nodig heeft: de ene wijk zal een schone buurt zelf kunnen overnemen, wanneer de overheid de karretjes en menskracht aan de wijk overdraagt, de andere wijk misschien niet.

Ondertussen zet de grote beweging door en spelen de meer geïnstitutionaliseerde partijen daarop in. Het maatschappelijk middenveld (zoals welzijnsstichtingen) maakt zich 'klein'. Als ze zo groot blijven lopen ze het risico om in het nieuwe speelveld als bureaucratische partij gezien te worden, terwijl ze juist als professionals onderdeel van de buurten en wijken willen blijven. En in de bestuurlijke discussie over de nieuwe rol van de stadsdelen, die de wijkaanpak als hun domein zien, zie je ook dat er gezocht wordt naar een herpositionering voor wat betreft hun rol in de wijkaanpak nieuwe stijl. Daar staat overigens dan weer tegenover dat er ook politici zijn die geen taken willen overdragen aan burgers, simpelweg omdat ze dan ambtenaren moeten ontslaan. Natuurlijk niet alleen uit het al dan niet willen overdragen van 'macht' maar ook als taakopvatting van goed werkgeverschap.

En als overheid kunnen we niet op alle terreinen een combinatie maken met initiatieven van onderop. Met name op dat sociaaleconomische terrein werd nog tot 2011 de arbeidstoeleiding en re-integratietrajecten door DWI grootschalig aanbesteed. Nu kijkt DWI ook dieper naar de leefwereld van de mensen die in hun 'systeem' zitten en zoeken ze aansluiting bij andere initiatieven en kijken ze hoe ze daarin kunnen participeren. Maar DWI is het laatste instituut dat heel erg vanuit het systeem en de wet is blijven redeneren, en daar ook wettelijk toe verplicht is.

Aan de andere kant zie je dat ook de nieuwe wettelijke uitgangspunten prima aansluiten bij die van het eigenaarschap dat we in de wijken zo graag willen ontwikkelen. Immers ook bij DWI gaat het om begrippen als rechten én plichten en om wederkerigheid. Dat zijn niet alleen de nieuwe spelregels van de participatiestaat, maar ook die van de wijkaanpak. De rolopvatting van DWI zou dus helemaal niet hoeven

te wringen met het idee van het eigenaarschap. DWI maakt nu ook de omslag naar het nieuwe paradigma, waarin de overheid bewoners zelf eigenaar laat zijn van de oplossing van hun probleem.

Resultaat van deze beweging!

Het creëren van meer eigenaarschap doet iets met wijk en buurten. Er zijn meer mensen in wijken actief geworden, er gebeurt iets met het leefbaarheidsniveau. Alle wijken in Amsterdam scoren een 6,5 of hoger en dat hebben we hier nog nooit gehad. Er is iets ontstaan met vrij geld waardoor bewoners in buurten elkaar beter zijn gaan leren kennen. En dat is winst. De wijkaanpak heeft zonder twijfel aan dat resultaat bijgedragen. Het is alleen niet direct te bewijzen. Kun je een schaakinitiatief voor kinderen koppelen aan een sociale stijging van bewoners in een buurt? Nee, dat kan niet. Dat zou je alleen kunnen bewijzen als je het langdurig afzet tegen buurten waarin dit soort initiatieven niet genomen worden. Soms is het een schaakleraar, soms een buurman met een netwerk, soms een overheidsprogramma dat heel gericht met voorschouw bezig is. De bewijslast in het hele sociale domein is altijd ook aan toevalligheden onderhevig, die je als overheid niet kunt sturen. Tegelijkertijd zie je dat al die projecten zich juist in het sociale domein vaak heel sterk moeten verantwoorden: 'Leuk hoor, zo'n buurtbarbecue, maar wat heeft het nou opgeleverd?'

Maar uit onderzoek is gebleken dat ook door buurtbarbecue's nieuwe groepen mensen actief worden, initiatief nemen en anderen weer meenemen (Tonkens en Verhoeven, 2011).

Daarnaast moet ook de combinatie van een integrale geldstroom, meer afstemming, geen onderscheid meer naar fysiek of sociaal, planvorming samen met bewoners met ruimte voor bewonersinitiatieven effect hebben gehad op de leefbaarheid, alleen al door het feit dat de meest hardnekkige problemen in een wijk feitelijk zijn aangepakt. Een van de opbrengsten van de oude wijkaanpak is dat we nu overal gebiedsgericht gaan werken. Er is toch een kritieke grens binnen buurten en wijken van wat mensen ook als hún buurt en wijk ervaren en daar zal je het overheidshandelen ook op moet richten. Dat zien we nu overal: iedereen is wijkgericht bezig, alles wordt kleinschaliger wat ook beter past bij dat eigenaarschap en je onderdeel voelen van een buurt. Gewoon als reactie op de grootschalige anonieme aanpakken van daarvoor. Want je woont niet in West, maar je woont in Bos en Lommer en dan ook nog in de Robert Scottbuurt en misschien daarbinnen nog wel op straat of plein. Dat is je leefomgeving met een fysieke en mentale afbakening. Die leefomgeving als uitgangspunt nemen is essentieel om bewoners het gevoel van eigenaarschap te geven.

In de proeftuin hebben we nu tien wijkondernemingen in oprichting opgenomen. Met wat aanjaaggeld kijken we naar de concept exploitaties van wijkondernemingen en zoeken samen naar het beste bedrijfsmodel, het ondernemende, verdienende ‘motortje’ voor de buurt. Echter, als het mislukt ben je dat geld kwijt. Dat moet je als stad durven verdedigen. Drie van de tien initiatieven komen nu in een volgende fase, waarbij er een uitgewerkte exploitatiebegroting ligt, maar ook een concreet verhaal wat het de buurt oplevert: de maatschappelijke kosten-batenanalyse. Daarmee proberen we bijvoorbeeld de afwaardering op de panden te compenseren met de verbeterde leefkwaliteit en het verbeterde sociaaleconomische perspectief van de jongeren of niet-werkenden in zo’n buurt. Binnen de proeftuin hebben we ook de markt voor maatschappelijke aanbestedingen verkend. Hier kunnen de decentralisaties van zorg en welzijn op aansluiten. De proeftuin ontsluit nieuwe mogelijkheden en roept nieuwe vragen op.

Resumerend en concluderend

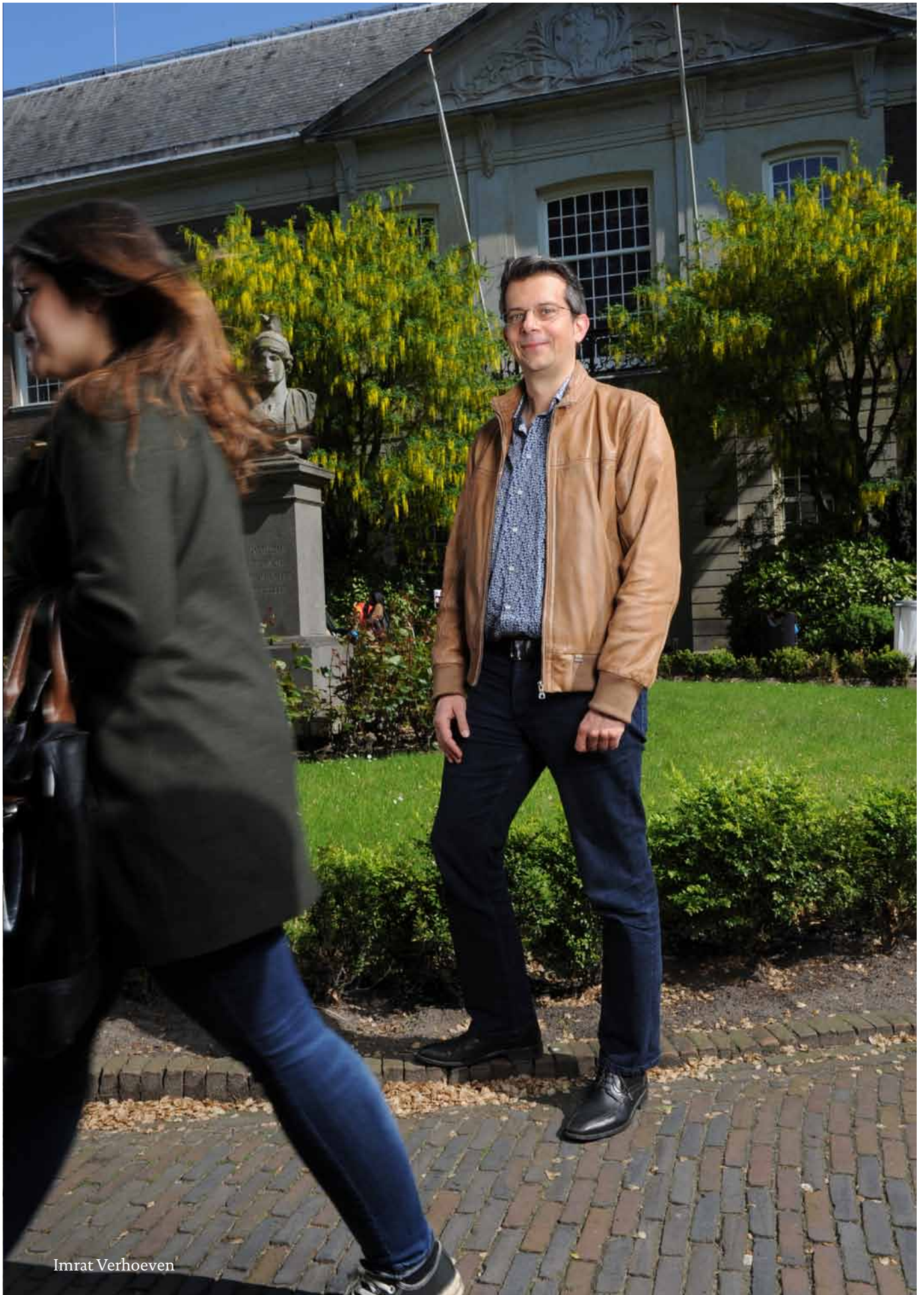
De meest fundamentele trendrichting bij de wijkaanpak is dat de overheid zich niet langer alleen eigenaar van de problemen in wijken mag voelen. Bewoners moeten zich zelf verantwoordelijk gaan voelen voor het verbeteren van hun buurt en hun sociaaleconomische uitgangspositie. Het beeld van een overheid die vanuit een idealistische maakbaarheidsgedachte probeert om tot in de haarvaten van de samenleving dingen voor elkaar te krijgen, past niet meer bij deze tijd en al helemaal niet meer bij de budgetten die de overheid voor de wijkaanpak/stedelijke vernieuwing beschikbaar heeft. We willen ons budget, capaciteit en kwaliteit veel meer als vliegwielen inzetten, als ontstekingsmotor en vervolgens de beweging die we daarmee van onderop op gang brengen verder ondersteunen. Daar staat tegenover dat een aanpak die het eigenaarschap bij de bewoners zelf legt, veel meer effect kan sorteren dan de aanpak van vóór 2008. Een tweede impuls wordt sinds 2008 gegeven door de integrale aanpak waarbij niet meer verkokerd naar wijken wordt gekeken. Op basis van die twee ontwikkelingen ‘oefenen’ overheid en bewoners nu sinds 2012 onder andere in de proeftuin ‘Vertrouwen in de Stad’ op wijkniveau met elkaar. De kentering lijkt nu definitief gemaakt naar de schaal van wijk en buurt en de kracht van mensen die daar wonen en de kansen die het hen biedt. Misschien zijn nog niet alle partijen even ver door de bocht, maar de beweging heeft het tij mee.

Literatuur

- Tonkens, E. en Verhoeven, I. (2011), *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*, Amsterdam: Pallas Publicaties.



Hettie Politiek



Imrat Verhoeven

Herschikking relatie overheid/ burgers vraagt om investering Participatiemakelaar biedt perspectief

Afgelopen jaren heb ik samen met onder andere Jan Willem Duyvendak en Evelien Tonkens veel onderzoek gedaan naar veranderingen in de verzorgingsstaat. Dit spitste zich toe op twee terreinen: de Wmo en bewonersinitiatieven. Wat ons opvalt is dat er een veenbrand gaande is: elke keer worden er door de nationale politiek maatregelen bedacht die er op aan sturen dat burgers meer zorg aan elkaar gaan bieden of zich om hun buurt gaan bekommeren. Lokale politici moeten zwaarwegende beslissingen nemen over hoe zij de zorg vanuit de Wmo gaan organiseren en burgers mogen al die zorg gaan opvangen die de overheid zich niet meer denkt te kunnen veroorloven. Met het opdrogen van het Vogelaargeld wil de overheid alleen nog spontaan van onderop komende initiatieven een beetje begeleiding bieden. Dit alles vanuit de idee dat het goed is als de overheid zich terugtrekt, waarbij dan stevast de mantra van 'eigen verantwoordelijkheid' en 'eigen kracht' klinkt, een mantra waar zo weinig kritische discussie over wordt gevoerd.

Door Imrat Verhoeven

Laat burgers het maar oplossen

De overheid zegt dat de grote verzorgingsstaat zoals wij die lange tijd hebben gekend, voorbij is. Er wordt door steeds meer beleidsmakers gesproken over een ‘participatiestaat’ of een ‘waarborgstaat’. Allemaal vanuit de gedachte dat het goed is als de overheid zich op allerlei terreinen terugtrekt. Dit verhaal wordt verkocht aan de hand van een ideologie, namelijk dat het belangrijk is dat mensen meer voor zichzelf en voor elkaar gaan zorgen. Onder het kabinet Balkenende II, toen deze wind voor het eerst opstak, was ‘Meedoen!’ het motto, dit is goed terug te zien in de stukken die de overheid produceert over de Wmo.

Ik denk niet dat de verzorgingsstaat zo gemakkelijk ten grave kan worden gedragen. We hebben nog steeds een pensioenstelsel, nog steeds AOW, nog steeds bijstand en nog steeds al die voorzieningen die van Nederland een verzorgingsstaat maken. Alleen worden ze beetje bij beetje uitgekleeft. Politici en beleidsmakers vinden het interessant om te zeggen dat het met dat concept gedaan is, nu de overheid vanwege de bezuinigingen niet meer alles voor burgers kan doen. Het hele politieke midden lijkt neo-liberaal geworden in zijn oriëntatie: waar we vroeger dingen over de schutting zetten naar de markt, zetten we het nu over de schutting naar de burger, zodat de overheid zich kan terugtrekken.

Tot nu toe hebben kleine groepen de gevolgen ondervonden van dit terugtrekgedrag, bijvoorbeeld mensen met een verstandelijke of een andere beperking die in 2010 door de AWBZ-pakketmaatregel activerende en ondersteunende begeleiding kwijtraakten. De gedachte was dat die mensen een eigen netwerk hadden waar ze op konden terugvallen. Maar dat hebben ze helemaal niet of dat netwerk is overbelast, zo blijkt uit onderzoek van Ellen Grootegoed (Grootegoed, 2013). En dat ging nog over aanvullende zorg. Maar wat er nu aan bezuinigingen aankomt gaat over de langdurige zorg die veel bredere groepen van de bevolking bestrijkt dan de mensen met een beperking. De effecten van het terugtrekgedrag worden neutraal gepresenteerd of zelfs als een verbetering: meer buurtbinding, hulp door medemensen en niet door gejaagde professionals.

In de jaren tachtig moest de overheid ook bezuinigen. Telkens als dit het geval is ontstaat er een nieuw verhaal over de rol van de overheid. Toen was het verhaal markt, markt, markt. Nu is het verhaal burger, burger, burger. Er zijn overheden die zeggen: wij gaan helemaal geen beleid meer maken. Dat doen de burgers maar. Het enige wat wij nog doen zijn de kerntaken zoals politie, justitie en infrastructuur.

Dan laten ze bijvoorbeeld al het groen in de buurt uitgroeien tot minimaal een meter. Als mensen het *dán* nog niet zelf gaan bijhouden, dan gaan ze het een beetje trimmen. En dat is een metafoor voor heel veel andere terreinen. De gedachte is: wij gaan op onze handen zitten en dan pakken mensen het zelf wel op. Dat is een naïeve gedachte omdat de gevolgen van individualisering voor zorgrelaties worden onderschat.

Invloed van individualisering

Veel beleidsmakers denken bij individualisering aan de slechte staat van onze civil society. Ze hebben zich laten beïnvloeden door het zorgwekkende verhaal van Robert Putnam in diens bekende boek *Bowling Alone* (Putnam, 2000). Putnam stelde vast dat de Verenigde Staten aan het einde van de twintigste eeuw een belangrijke verandering hadden ondergaan met betrekking tot het verenigings- en politieke leven, een verandering die hij ving in het beeld van het bowlen dat nu niet meer in clubverband gebeurde, maar individueel. Volgens Putnam had het sociaal kapitaal aan betekenis ingeboet, doordat iedereen met zichzelf bezig was en weinig met anderen. Ondanks dat uit onderzoek van het SCP blijkt dat Nederland kampioen vrijwilligerswerk is en kampioen organisatiedichtheid luidde de diagnose van veel beleidsmakers dat het in Nederland ook enorm schortte aan burgerbetrokkenheid. In de meeste buurten en wijken is dit een verkeerd beeld omdat er vrij veel mensen met een behoorlijk groot sociaal kapitaal (netwerken en vertrouwen in anderen) rondlopen.

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat we maatschappelijk niets merken van individualisering. Veel mensen hebben best iets voor een ander over, maar ze denken er niet zo gauw aan. Ze hebben het te druk met van alles en nog wat: werk, relaties, vrije tijd en noem maar op. Daar komt bij dat ouderen niet om hulp durven vragen, omdat ze het gevoel hebben niets waardevols voor een ander terug te kunnen doen. Er zit wat hen betreft een onvervreemdbaar element van wederkerigheid in een zorgrelatie. En ze willen hun kinderen liever niet vragen want die doen al van alles of hebben het ook zo druk en die gunnen ze het ook om vooruit te komen in het leven of verder te komen dan zij op de maatschappelijke ladder gekomen zijn zo blijkt uit onderzoek van Lilian Linders (Linders, 2010). Dat is de reden dat ze kiezen voor betaalde zorg of desnoods geen zorg. En dat laatste gaat een groot probleem worden, want er komen steeds meer ouderen met steeds minder pensioen die op een steeds schraler zorgaanbod aangewezen zijn.

De burger heeft het gedaan

Opvallend aan het verhaal over de terugtrekkende overheid en het bijgaande beroep op burgers is dat burgers de Zwarte Piet krijgen toegeschoven: ze zijn niet verantwoordelijk genoeg, ze hebben misbruik gemaakt van de voorzieningen van de verzorgingsstaat, ze zijn calculerend, ze (vrouwen, zie plannen minister Bussemaker) werken niet genoeg en ze geven niet genoeg om elkaar of om hun buurt. Het lijkt wel alsof de overheid tegen burgers zegt: 'Door jullie laksheid hebben we veel teveel geld moeten uitgeven, waardoor we nu moeten beknibbelen op de verzorgingsstaat.' Om vervolgens te zeggen: 'Dat past ook beter bij ons nieuwe concept van de participatiestaat of waarborgstaat.' Dat concept moet het vervolgens wel weer hebben van de 'krachten' van verantwoordelijke (lees: goede) burgers.

Samen met Evelien Tonkens (Tonkens en Verhoeven, 2013) heb ik een vergelijking gemaakt van het Nederlandse beleidsdiscours met dat in Engeland, waar precies eenzelfde ontwikkeling gaande is. Ook daar trekt de overheid zich terug omdat er geen geld meer is. De bezuinigingen zijn daar nog veel rigoureuzer dan in Nederland, maar opvallend genoeg wordt er wel geïnvesteerd in de civil society, onder andere via de Big Society bank. Een opvallend verschil met Nederland is ook de toon van het verhaal van de overheid over deze ontwikkelingen. In Engeland wordt gezegd: niet de burger, maar juist de overheid is het probleem geweest. Al onder Blair is de staat alleen maar groter geworden, een enorm geldverslindend apparaat met legers professionals en daar is teveel geld in gaan zitten. Dat geld moet naar burgers zodat zij zelf allerlei publieke voorzieningen kunnen oppakken en wij als overheid gaan daar een handje bij helpen. Bovendien wordt in Engeland eerlijk verteld dat deze inzet van burgers nodig is omdat door de bezuinigen voor veel publieke voorzieningen geen geld meer is. In Nederland heeft de burger het gedaan en die mag zelf ook de problemen die hij heeft veroorzaakt gaan oplossen.

Een andere toon aanslaan en langdurig investeren

Het zou heel erg helpen als beleidsmakers – gegeven het feit dat ze moeten bezuinigen – een ander perspectief zouden ontwikkelen dat niet zo tamboereert op de noodzaak van eigen verantwoordelijkheid en dat alles zo spontaan van onderop moet ontstaan. Ik denk dat burgers liever een eerlijk verhaal te horen krijgen over wat er nou precies aan de hand is. Iedereen begrijpt dat er bezuinigd moet worden, maar zeg dat dan en probeer er geen ideologisch verhaal van te maken. Kijk vervolgens wat je daarnaast kunt doen om mensen te ondersteunen bij het leveren van een bijdrage aan de crisis van onze publieke voorzieningen. Denk vervolgens niet dat je een grotere

betrokkenheid bij publieke voorzieningen met een vliegwiel – we jagen het even aan met wat experimenteergeld en dan is het klaar – aan de gang krijgt.

Juist omdat we zo lang gewend zijn geweest aan de collectieve voorzieningen van de verzorgingsstaat, vraagt een herschikking van de relaties tussen overheid en burgers om een langdurige investering in mensen en hun relaties. Het is zoeken naar organisatievormen die daarbij kunnen helpen en bemiddelen. Bovendien vergt het vormen van professionalisme die dit proces ondersteunen. De grap is nou juist dat er in Amsterdam met de wijkaanpak met het Vogelaargeld goed gebruik is gemaakt van professionals. Mensen die daar aanvankelijk niet voor geschoold waren, uitzonderingen daargelaten, hebben zich in vier jaar het vak van ‘participatiemakelaar’ eigen gemaakt. Kern van dit vak is om burgers aan te jagen en vervolgens te streven naar democratische verhoudingen door burgers met elkaar te verbinden, door ze te helpen binnen de bureaucratie, door debat te organiseren over welke door burgers gecreëerde publieke voorzieningen wenselijk zijn (Tonkens en Verhoeven, 2011). Er zijn stadsdelen die zeggen dat ze dit werk zo waardevol vinden – Oost bijvoorbeeld – dat ze het op een of andere manier willen incorporeren in hun manier van werken nu het Vogelaargeld voor deze functie is opgedroogd.

Loslaten om opnieuw vast te pakken

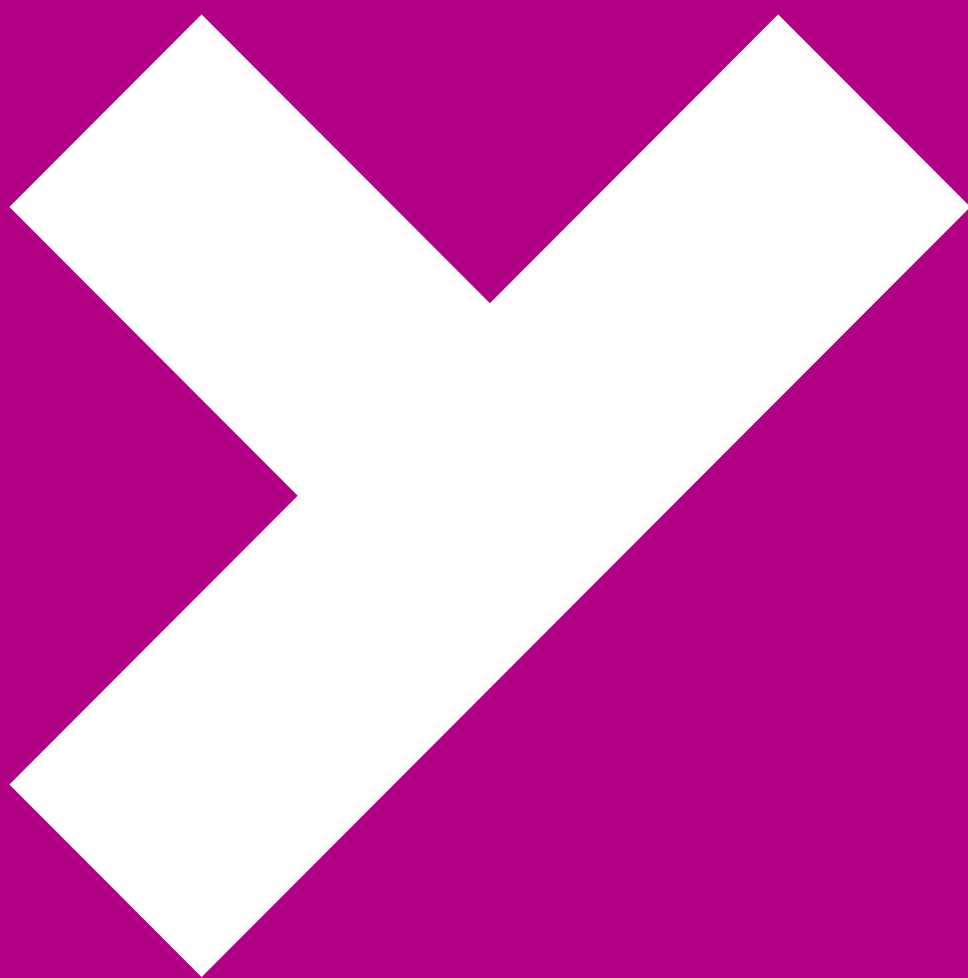
De overheid moet niet teveel verlangen naar het idee van een nachtwakersstaat. Ik proef nostalgie bij de beleidsmakers op nationaal niveau en ook op lokaal niveau en zelfs in het verhaal van Hettie Politiek. Maar we zitten niet meer in een verzuilde samenleving waarbij je je kunt permitteren om als staat jezelf klein te maken. In die verzuilde samenleving had je nog niet de individualisering waarvan nu wel sprake is. Mede door toedoen van de verzorgingsstaat zijn de maatschappelijke verhoudingen enorm veranderd en dat proces kun je niet zomaar een andere wending geven. Je moet echt durven investeren en daar als overheid heel veel tijd voor nemen als je andere verhoudingen met burgers beoogt. Dus niet al te ongeduldig zijn als het begrotingstekort toeneemt. Het mooiste wordt het gezegd door Martien Kuitenbrouwer, stadsdeelvoorzitter van West. Zij zegt: we moeten loslaten maar ook leren om opnieuw vast te pakken. Dus niet terugtrekken als overheid maar nieuwe banden met burgers aangaan. Dat kan bijvoorbeeld via professionals met democratiserende vaardigheden.

Een belangrijke voorwaarde voor nieuwe banden met ‘burgers’ is het loslaten van de bedrijfsmatige manier van denken binnen

de overheid, die zich vestigde onder de invloed van het New public management in de jaren negentig. Dat vergt ophouden met denken vanuit bedrijfsmatige termen die goed pasten bij het idee van burgers als ‘klanten’ waaraan de overheid haar ‘diensten’ verleent en een zware vermindering van afrekenmodellen en alles in kwantitatief ‘bewijs’ willen vangen. Bij het betrekken van burgers bij hun buurt of bij mensen die informele zorg nodig hebben gaat het om bewoners die zich samen met de overheid als burger jegens een publieke zaak manifesteren en niet als een klant jegens een bedrijf. We zijn allemaal overheid en we zijn ook allemaal burger. Daarom moet de overheid niet te veel een schijntegenstelling creëren waarin ‘wij’ het niet meer kunnen opbrengen en ‘jullie’ de problemen van de verzorgingsstaat mogen oplossen.

Literatuur

- Grootegoed, E. (2013), ‘Van Claimcultuur naar schaamtecultuur? Over het behoud van langdurige zorg voor degenen die het echt nodig hebben’ p. 81-92 in Thomas Kampen, Imrat Verhoeven, & Loes Verplanke (red.) *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, Amsterdam: van Gennep.
- Linders, L. (2010), *De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*, Den Haag: Sdu.
- Putnam, R. (2000), *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster.
- Tonkens, E. en Verhoeven, I. (2011), *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*, Amsterdam: Pallas Publicaties.
- Verhoeven, I. en Tonkens, E. (2013), ‘Wat de overheid van burgers wil. De framing van de veranderende verzorgingsstaat in Nederland en Engeland’. p. 25-40 in Thomas Kampen, Imrat Verhoeven, & Loes Verplanke (red.) *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, Amsterdam: van Gennep.



Nawoord

Stadsvernieuwing was tot in de jaren tachtig een van de hoofdpijlers van het stedelijk ruimtelijk beleid. Tegen het midden van de jaren tachtig komt daar echter een nieuw aandachtspunt bij. Het inzicht ontstond dat de stedelijke problemen, zoals de grote werkeloosheid en de slechte economische situatie, niet alleen via het stadsvernieuwingsproces op te lossen zijn. Mede onder invloed van dit besef ontstond nieuw beleid in de vorm van stedelijke vernieuwing en later het Grote Stedenbeleid. Maar eigenlijk was het meer van hetzelfde. Het verbeteren van wijken liep nog altijd via de kokers waarlangs de overheid zichzelf had georganiseerd: fysiek via nieuwbouw en renovatie, werk en inkomen via de Dienst Werk en Inkomen, sociaal via de sociale beleidsafdelingen van stad en stadsdelen en qua economische potentie via Economische Zaken.

Vanaf medio 2008 is sprake van een kentering. In de wijkaanpak is de verbetering van wijken in Amsterdam door overheid en corporaties op een meer integrale manier opgepakt. Woningverbetering is vele malen effectiever wanneer tegelijkertijd de sociaaleconomische uitgangspositie van bewoners wordt verbeterd. Het verbeteren van de leefkwaliteit in een wijk is vele malen effectiever wanneer bewoners zich daarbij niet alleen betrokken, maar ook echt eigenaar voelen.

Het doel van de stedelijke vernieuwing was ooit het verbeteren van de functionele en ruimtelijke kwaliteit van de stad en spitste zich met name toe op de naoorlogse wijken. Talloze stedelijke vernieuwingsprojecten zijn de afgelopen decennia gerealiseerd, echter er is een kentering gaande. Ontwikkelingen in West leren dat de grootschalige ingrepen in de bebouwde omgeving door de financieel economische crisis niet langer realiseerbaar zijn. De ontwikkelingen in Parkstad, in Bos en Lommer en bij de Bongerd in Amsterdam Noord zijn illustratief. Grootschalige vernieuwingsplannen met lange doorlooptijden, aanzienlijke investeringen en onzekere opbrengsten hebben hun langste tijd gehad. De restopgave in de stedelijke vernieuwingsgebieden blijft echter onverminderd groot. Van de 33 stedelijke vernieuwingsplannen in Amsterdam is 1/3 zo goed als afgerond, maar daar staat tegenover dat 2/3 van de plannen een (veel) langere doorlooptijd kent of soms nog aan het begin van het proces staat.

De combinatie van crisis, mondiger en beter geïnformeerde burgers en een andere rol van de overheid vraagt om een omslag in denken en om nieuwe vormen van duurzame gebiedsontwikkeling. Past het stedelijk vernieuwingsbeleid nog wel binnen deze veranderende context, zeker nu duidelijk is geworden dat na 2014 de geldstroom voor stedelijke vernieuwing zal zijn opgedroogd?



Om een antwoord te geven op deze vraag grijp ik terug op de inleiding van Stan Majoor. Hij sprak daar over de paradox tussen vast en vloeibaar. Na de Tweede Wereldoorlog lag, vanuit de maakbaarheids-gedachte en de groeiende behoefte aan een verzorgingsstaat, het accent op grootschalig en planmatig top-down sturen. In plaats van uit te gaan van de concrete behoeftes en wensen van de mensen zelf, is er lang gedacht dat de overheid wist wat goed was voor de mensen. De tegenbeweging is nu volop gaande. Burgers en bedrijven nemen het stuur vaker zelf in handen en de overheid komt welbewust op steeds grotere afstand te staan. Een consequentie van die transitie is dat er een stuk minder behoefte is aan de naoorlogse planvormings-traditie waarbij een op de tekentafel bedacht, grootschalig ‘eindbeeld’ wordt uitgerold. Veel meer dan voorheen bestaat er behoefte aan een faciliterende in plaats van een sturende overheid. Aan overheidszijde wordt langzaam maar zeker een omslag gemaakt: bewoners moeten zich niet alleen eigenaar van het probleem voelen, maar ook eigenaar van de oplossing. Dat impliceert overigens niet dat de overheid opeens al haar taken en verantwoordelijkheden moet laten vallen. De problemen in de stad en in de wijken kunnen niet allemaal simpelweg worden opgelost door eigen kracht van burgers en bedrijven. Burgers en bedrijven zijn (nog) niet in staat om overheidstaken integraal over te nemen. Burgers willen veel zelf doen, maar niet omdat het moet, bijvoorbeeld als oplossing voor bezuinigingen. Opvallend is dat er door de overheid juist in dat opzicht veel van deze zelfsturing wordt verwacht. Ook in de meest kwetsbare wijken, waar de sociaal-economische uitgangspositie van bewoners het zwakst is. Er is echter een grens aan wat de overheid aan eigen kracht over kan laten. Differentiatie is daarbij nodig. In kwetsbare wijken zal de overheid nog aanwezig moeten blijven en bewoners ‘empoweren’ om de gewenste zelfsturing op te pakken. In sterkere wijken kan meer aan bewoners overgelaten of overgedragen worden. Er zal daarom altijd sprake moeten zijn van een combinatie van vast en vloeibaar.

Een tweede aspect bij de vraag of het stedelijk vernieuwingsbeleid nog wel past binnen de veranderende context, is het schaalniveau waarop maatschappelijke opgaven kunnen worden aangepakt. De stedelijke vernieuwing richt zich met name op wijkniveau. Problemen in wijken kunnen echter niet altijd op wijkniveau worden opgelost. Soms gaat het om een plein of straat, dan is wijkniveau niet nodig. Soms is het nodig om op stadsniveau problemen op te lossen en vaak is het zelfs noodzakelijk om te komen tot regionale of zelfs landelijke oplossingen. De stedelijke vernieuwing creëerde in het verleden nog wel eens een ‘waterbed’: het probleem dat in de ene wijk werd opgelost, verplaatste zich naar de naastgelegen wijk.



Net als ruimtelijke opgaven is het van belang om sociaaleconomische opgaven niet alleen op buurt- of wijkniveau, maar al naar gelang ook op regionaal aan te pakken.

Een derde aspect, om antwoord te geven op de vraag, is het onderscheid tussen stedelijke vernieuwing en gebiedsontwikkeling. De vraag is of het huidige stedelijke vernieuwingsbeleid nog wel voldoende onderscheidend is. Waar staat het beleid voor, welke instrumenten zijn beschikbaar en vanuit welke aannames en visie vindt de stedelijke vernieuwing plaats? De seminars zoals die hebben plaatsgevonden en die ten grondslag liggen aan dit boekje maken duidelijk dat op dat punt nog denkwerk op ons ligt te wachten. Dit vraagt om een pragmatische, gebiedsgerichte benadering waarbij bewoners, bedrijven en maatschappelijke partners nauwer worden betrokken en overheidsdiensten een vraaggerichte in plaats van aanbodgerichte houding/rol innemen. Het eerste leidt waarschijnlijk tot een herdefinitie van de uitgangspunten en het tweede tot een mentaliteitsverandering bij de overheid.

Het fundament van zo'n gebiedsgerichte benadering is het centraal stellen van de behoefte van bewoners en gebruikers in een wijk of een gebied vanuit het vertrekpunt dat elke wijk en elke gebied uniek is. De specifieke behoeftes van belanghebbenden kunnen worden vertaald in sociaal, economische, ruimtelijke en veiligheidsopgaven of combinaties daarvan. Het draait om een integrale aanpak van de problematiek, dus niet langer fysieke en sociaaleconomische oplossingen apart. De interventies om gezamenlijk – overheid, burgers en bedrijven – tot oplossingen te komen, moeten worden gezocht in slimme toepassing van middelen en instrumenten die bij de verschillende partijen aanwezig zijn. Het gaat om het bundelen van de krachten van belanghebbenden om daarmee tot haalbare en toekomstbestendige plannen te komen. Gedragsregels, eigenaarschap en vertrouwen tussen partijen zijn daarbij bepalende succesfactoren. De overheid doet er verstandig aan om problemen op het juiste schaalniveau te adresseren.

Wat betekent dit nu voor het stedelijk vernieuwingsbeleid voor de gemeente Amsterdam? Dat het simpelweg steeds gaat om maatwerk per gebied en dat het maken van slimme verbindingen tussen nieuwe coalities, tussen opgaves, tussen beleid en uitvoering op verschillende schaalniveaus steeds centraal staat. Dit vraagt om schakelen tussen vast en vloeibaar, maar het vraagt ook om mensen die intelligent kunnen improviseren en zich bewust zijn van een nieuwe maatschappelijke context.



De tijd is rijp, het roer kan om!

Lubbert Hakvoort senior projectmanager PMB



Over de auteurs

Drs. Patrick van Beveren

Clustermanager Wijken en Welzijn bij de Dienst Wonen, Zorg en Samenleven van de gemeente Amsterdam. Hij studeerde politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Naast het werk bij de gemeente Amsterdam werkt hij als buitenpromovendus bij de UvA aan een proefschrift waarin onderzocht wordt of, en in welke mate, bewoners invloed hebben gehad op het stedelijke vernieuwingsproces in de Bijlmermeer.

Drs. Joop de Haan

Directeur van het Projectbureau Vernieuwing Bijlmermeer. In 1979 studeerde hij af aan de UvA als stadssocioloog. Hij werkte achtereenvolgens in de Haarlemse stadsvernieuwing, bij de Dienst Volkshuisvesting in Amsterdam en bij Stadsdeel Westerpark als sectorhoofd Wonen/Werken.

Dr. Stan Majoor

Universitair docent planologie aan de Universiteit van Amsterdam. In 2010-2011 en 2012-2013 bekleedde hij de Leerstoel PMB/Leerhuis. Daarnaast is hij hoofdredacteur van Rooilijn, tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening. Zijn onderzoek richt zich op grootschalige ruimtelijke projecten en hybride organisatievormen.

Prof. dr. Sako Musterd

Hoogleraar sociale geografie aan de Universiteit van Amsterdam en aldaar programmaleider van de onderzoeksgroep Urban Geographies. In meer dan 450, grotendeels Engelstalige publicaties, gaat hij in op o.a. vraagstukken van ruimtelijke segregatie, buurteffecten en locatievoorkeren van de creatieve industrie.

Drs. Hettie Politiek

Programmamanager wijkaanpak gemeente Amsterdam. Achttien jaar werkzaam in wijken en buurten in transitie, als adviseur, opbouwwerker, project-, proces- en programmamanager in opdracht van diverse gemeenten, corporaties en projectontwikkelaars, zowel in commerciële als in in ambtelijke dienst.



Prof. ir. André Thomsen

Emeritus hoogleraar Woningverbetering en Woningbeheer aan de Technische Universiteit Delft met als onderzoeksveld onder meer duurzaam woningbeheer, life cycle management en de rol van bewonersvoorkeuren bij beheer en verbetering van de woningvoorraad.

Dr. Imrat Verhoeven

Universitair docent bestuur en beleid aan de Universiteit van Amsterdam. Hij was eerder ruim negen jaar werkzaam bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hij houdt zich onder andere bezig met onderzoek naar de invloed van de overheid op actief burgerschap, met conflicten tussen overheid en burgers en met de rol van emoties in politiek en beleid.



Colofon

Deze publicatie is tot stand gekomen met dank aan alle sprekers van de drie seminars en aan Jeroen Slot van Bureau Onderzoek en Statistiek (O+S).

De publicatie is te downloaden via de website van het ProjectManagement Bureau: www.amsterdam.nl/pmb

Samenstelling en redactie

Stan Majoor

PMB Leerhuis

Lubbert Hakvoort en Willem van Leuven

Eindredactie en interviews

Bob Duynstee; www.duynsteepolak.nl

Productie

Anneke Gout

Grafisch ontwerp

Thonik, Amsterdam; www.thonik.nl

Fotografie

Martijn van den Dobbelsteen; www.dobbelsteenfotografie.nl

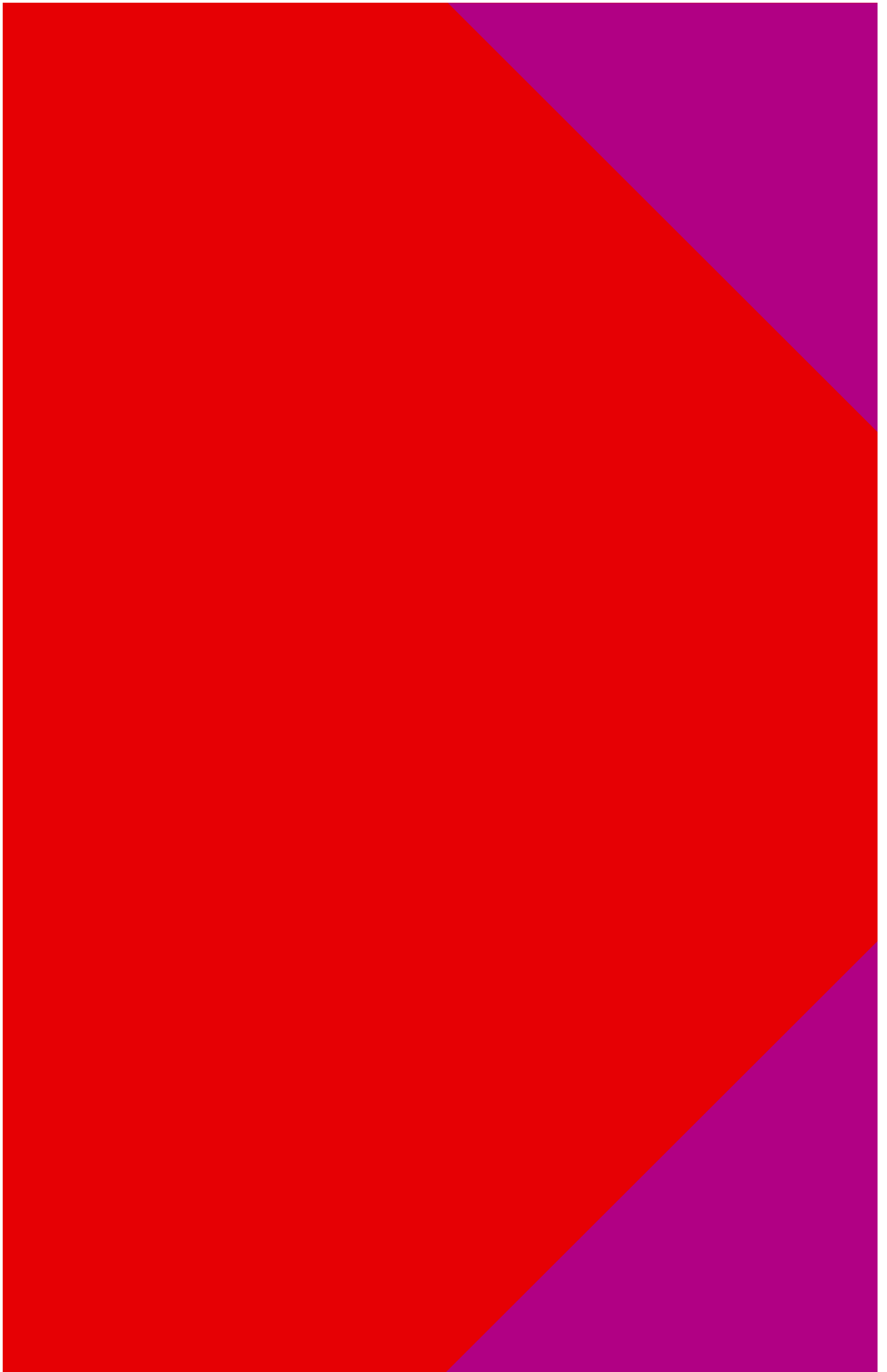
Drukwerk

Rotor Offset, Amsterdam; www.rotoroffsetdruk.nl

©ProjectManagement Bureau
Postbus 1269
1000 BG Amsterdam

Juli 2013





Stedelijke vernieuwing heeft sinds de jaren '70 een evolutie doorgemaakt. Stadsvernieuwing werd stedelijke vernieuwing, waarmee beleidsmakers tot uitdrukking wilden brengen dat het niet meer om de functionele en ruimtelijke kwaliteit van de stad, maar om de sociaaleconomische kansen van haar bewoners ging. De fysieke omgeving maakt daar nog altijd prominent onderdeel van uit, maar de focus is verschoven van object naar subject, van omgeving naar beleving.

Het ging van grootschalige, aanbodgerichte, top down vernieuwingsplannen met lange doorlooptijden, aanzienlijke investeringen, verkokerde aanpak en vastomlijnde einddoelen geleidelijk aan naar het spiegelbeeld: kleinschalige, vraaggerichte, bottom-up vernieuwingsplannen met korte doorlooptijd, beperkte investeringen, integrale aanpak en open einddoelen. Het idee van een maakbare samenleving is vervangen door het idee van een haalbare samenleving.

Sinds 2008 zit er een enorme versnelling in dit proces van 'vast' naar 'vloeibaar', dat ook gevolgen heeft voor de wijze waarop de overheid zichzelf organiseert en zichzelf opnieuw probeert te verhouden tot haar burgers en bewoners. Wat zijn de stuwende krachten achter deze ontwikkeling? Hoe hebben overheden zich te verhouden tot burgers? Hoe ziet de stedelijke vernieuwing van de toekomst er uit? Daarover gaat deze vierde editie uit de Leerhuisreeks van het ProjectManagement Bureau.

Het boek is integraal te downloaden via: www.amsterdam.nl/pmb

Gemeente Amsterdam
ProjectManagement Bureau



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM