

Stadsleven, nu van burgers: Een andere kijk op de ontwikkeling van onze (binnen)steden

Bouwstenen voor een gesprek over de ‘Binnenstad in beweging, ideeën en uitvoering: de toekomst van de Overijsselse binnensteden’, georganiseerd door Trendbureau Overijssel en Kennisinstituut Stedelijke Samenleving op 19 september 2013 te Almelo

Door Adri Duivesteijn
Redactie: Marloes Konings

Inhoud:

- I De crisis verklaard:
De planningscultuur is onze blokkade
- II “Sterft, gij oude vormen en gedachten (...) De wereld steunt op
nieuwe krachten”:
‘Zelf doen’, ‘kom met een plan’
- III Profiel van een faciliterende stad:
De rol van de burger en de overheid

In Nederland hebben wij – naast de financiële en economische crisis – primair te maken met een institutionele crisis, die voelbaar is in de ontwikkeling van onze steden. De mechanismen van de institutionele wereld zijn vastgelopen. De uitdaging is om te zoeken naar nieuwe werkvormen en partners, die het mogelijk maken om onze steden (weer) op een positieve manier vorm en inhoud te geven. De burger kan daarin één van de belangrijkste energiebronnen zijn, omdat hij of zij zowel creatief is als investeringscapaciteit vertegenwoordigt. In de toekomst is de burger dus eigenlijk de grootste bondgenoot van bestuurders en planners die betrokken zijn bij de ontwikkeling van de stad. Waarom dan niet actief op zoek naar deze nieuwe coalitie?

Stadsleven, nu van burgers: Een andere kijk op de ontwikkeling van onze (binnen)steden

Door Adri Duivesteijn
Redactie: Marloes Konings

I De crisis verklaard: De planningscultuur is onze blokkade

Sinds 2008 hebben wij te maken met een financiële en economische crisis, die met name voelbaar is in de ontwikkeling van onze steden. Vrijwel alle grote gebiedsontwikkelingen zijn stil komen te liggen, en perspectief op een spoedig en werkelijk herstel van de woningmarkt ontbreekt vooralsnog. Veel plannen zijn – letterlijk en figuurlijk – in een lade verdwenen. De crisis vormt een breuk in de ontwikkeling van onze steden, die sinds de Tweede Wereldoorlog een stijgende lijn heeft vertoond; zes decennia lang hebben wij, zonder grote onderbrekingen, te maken gehad met (economische) groei. Nu wordt er in tal van stadhuizen nagedacht over hoe de herontwikkeling van de stad opnieuw betekenis kan krijgen. Waar liggen kansen voor nieuwe, crisisbestendige vormen voor de ontwikkeling van de stad? Waar zit investeringscapaciteit, en hoe kan deze worden geactiveerd?

Om een gedegen antwoord te kunnen geven op deze vragen, is het naar mijn overtuiging noodzakelijk dat wij beter doorgronden wat de achterliggende oorzaken zijn van de crisis in de ruimtelijk ordening van ons land. Zijn er specifieke(re) oorzaken waarom een crisis – in een rijk en welvarend land als Nederland – zo'n deuk kan slaan in het investeringspatroon en zo hard kan toeslaan in onze steden? De radicaliteit van de crisis verdient een nadere beschouwing. Er zijn immers nog altijd burgers en ondernemers die willen investeren in hun eigen woon- en leefomgeving, maar die door de structuurkenmerken van onze planningscultuur niet die mogelijkheden hebben. Waar die ruimte er wél is, met name in de steden die in de afgelopen jaren hebben ingezet op verschillende vormen van particulier opdrachtgeverschap, zien wij dat burgers en ondernemers die ruimte ook gebruiken. Daar heeft de crisis in de bouw zich gematigder gemanifesteerd dan elders in het land. Sterker nog: in Almere is het aandeel zelfbouwers min of meer constant gebleven, en in sommige (prijs)segmenten zelfs wat toegenomen. Recent heeft de gemeente Den Haag laten zien dat, wanneer er bouwkvavels voor particulieren op de markt worden gebracht (dat is nu twee maal het geval geweest), deze in hoog tempo worden verkocht. Een interessante paradox: in het diepst van de crisis zien wij dat burgers

in de rij staan voor een kavel, maar tegelijkertijd krijgen zij nauwelijks de kans om zelf te bouwen. Hoe kan dat toch?

Crises zijn van alle tijden, en ook de steden hebben zich er niet aan kunnen onttrekken. Zo heeft de ontwikkeling van de Amsterdamse grachtengordel zo'n tachtig jaar geduurd (1585/1665), en heeft meerdere malen stilgelegen. Iets vergelijkbaars heeft zich voltrokken in Londen; in 1825 vielen de investeringen daar vrijwel volledig stil. In zijn boek *The City As A Work Of Art* geeft de historicus Donald Olsen daar een interessante verklaring voor: "De gevolgen van de bankencrisis van 1825, uiterst belangrijk voor een groep die zo'n gebrek aan eigen geldmiddelen had als de Londense bouwspeculanten, maakte een abrupt einde aan de speculatierage die Regentstreet had voortgebracht, en die nog zoveel andere monumentale verfraaiingen en aanwinsten voor Londen in petto had." De tussenzin – "uiterst belangrijk voor een groep die zo'n gebrek aan eigen geldmiddelen had" – is niet onbelangrijk in het licht van de huidige crisis. Ook in onze planningscultuur hebben we ons afhankelijk gemaakt van tussenpersonen. Om dat te begrijpen, is het van belang om de structuur van de Nederlandse planningsmachine te doorgronden. Ik zie drie kenmerken die onze aandacht vragen: de planningscultuur ('wat'), de uitvoering ('hoe') en de bondgenootschappen die wij aangaan ('wie').

In Nederland is de ruimtelijke ordening een van bovenaf geleid proces, waarbij we uitgaan van gefixeerde eindbeelden. De legitimatie hiervoor wordt ontleend aan de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, waar in artikel 21 staat opgenomen dat "de zorg van de overheid gericht is op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu". "De zorg voor" is in ons land letterlijk geïnterpreteerd in een monopolie van Rijkszijde, op zowel de beleidsvorming over de ruimtelijke ordening als de daarmee samenhangende uitvoering. Er is dan ook geen stukje Nederland waar de overheid niet over heeft nagedacht; beleid is overal, en natuurlijk is dit beleid vertaald in een veelvoud van wetten en regels. Dat wij in Nederland zo'n strikt ruimtelijk beleid hebben wordt vaak geweten aan het feit dat wij te maken hebben met een permanente dreiging van het water, en er dus een noodzaak is om het water met waterwerken te beheersen. Dit vraagt al snel om uitgesproken oplossingen, die vervolgens zeer gedetailleerd tot uitvoering (moeten) worden gebracht. Wat de verklaring ook is: het is maar de vraag of er een land is waar de overheid zo dominant is in het ruimtelijk ordeningsbeleid als in Nederland, en of het beleid ergens zo specifiek is. Of het nu gaat om de bestemming, het bouwvolume, de maatvoering of de constructie: in Nederland is alles vastgelegd in vierkante meters, bouwhoogten, lichttoetreding en mate van isolatie. Ook de verschijningsvorm wordt vaak voorgeschreven, en wordt bovendien tot in de kleinste details – het niveau van materiaalgebruik en kleuren – gevolgd door colleges van deskundigen (welstandscommissies). Ik vind het altijd weer opvallend hoezeer wij deze planningscultuur hebben verinnerlijkt. Er wordt bijna dogmatisch aan vastgehouden; de gedachte dat burgers een eigen woning bouwen, bijvoorbeeld, wordt door bestuurders vaak verworpen met een verwijzing naar het risico op 'Belgische toestanden'. Oud-minister van Ruimtelijke Ordening Margreet de Boer legde tijdens een Kamerdebat over de VINAC – de actualisering van de VINEX – zelfs een verband met 'witte schimmel'. Met 'Belgische toestanden' wordt bedoeld dat er geen ordening is, en burgers overal naar eigen inzicht kunnen bouwen. 'Witte schimmel' betreft een normatieve afwijzing van bepaalde vormen van modernistische architectuur. Een onvermijdelijk gevolg van onze planningscultuur is dat de ruimtelijke ordening het domein is geworden van professionals. Voor een initiatiefnemer is het vrijwel niet mogelijk om, zonder de inschakeling van deskundigen – vaak op hoog niveau, groot in aantal, met een fors honorarium – te komen tot een voorspoedig resultaat. De ruimtelijke ordening in ons land en het daarbij behorende pakket aan wet- en regelgeving is een ondoordringbaar woud geworden, dat op sommige momenten een sterk Kafkaïens karakter heeft.

¹ Donald J. Olsen, *The City As A Work Of Art - London - Paris - Vienna*, 1986

Hoe kan het dat wij onze ruimtelijke ordening zo gecompliceerd hebben gemaakt, en dat er voor gewone burgers en ondernemers die zelf inhoud willen geven aan hun eigen woon-, werk- en leefomgeving nauwelijks ruimte is? De meest directe verklaring die ik kan geven is dat de behoefte om strak te plannen – naar analogie van onze waterwerken – op een zeker moment is samengekomen met een groot maatschappelijk vraagstuk in de volkshuisvesting, de woningnood. Dat gebeurde na de Tweede Wereldoorlog, toen 90.000 woningen waren verwoest, de productie was gestagneerd en er tegelijkertijd sprake was van een geboortegolf. Om ook maar iets van de achterstand te kunnen inlopen, moesten er met een bijna Chinese discipline nieuwe wijken uit de grond worden gestampt. Het bouwtempo werd gelegitimeerd door – opnieuw – de Grondwet, waarin artikel 22 stelt dat “de bevordering van voldoende woongelegenheid voorwerp van zorg der overheid is”. Het ruimtelijke ordeningsbeleid werd bijna synoniem aan volkshuisvestingsbeleid. Decennia lang draaide alles om de productiecijfers van woningen; mochten de gewenste aantallen niet worden gemaakt, dan kostte dat de zittende minister bijna automatisch de kop. Met de eendimensionale focus op groei – ‘bouwen, bouwen bouwen’ was het adagium – kwam men niet toe aan de vernieuwing van de oudere wijken, met als gevolg dat de steden van binnenuit verpauperden. In de jaren ‘70 moesten er daarom omvangrijke stadsvernieuwingsprojecten worden opgestart, bedoeld om de steden weer gezond te maken.

De overheid bepaalde niet alleen het beleid, zij betaalde het ook. Miljarden gulden werden er geïnvesteerd, om zo een kentering teweeg te brengen. De overheid deed –naast de eigen gemeentelijke woningbedrijven – een beroep op de woningbouwverenigingen en woningcorporaties om inhoud te geven aan deze opgave. In het sterk verzuilde Nederland waren er tal van particuliere instellingen die feitelijk uitvoerder werden van het officiële overheidsbeleid. In de Woningwet (1901) wordt er dan ook niet voor niets over ‘toegelaten instellingen’ gesproken; het is letterlijk zo dat particuliere instanties werden toegelaten in het publieke (speel)veld, om uitvoering te geven aan een maatschappelijke taak, in dit geval de huisvesting van de doelgroep van beleid: de lagere inkomens. De Rijksoverheid financierde deze toegelaten instellingen. Sterker nog: het Rijk was, tot op de laatste cent, de werkelijke risicodragers van de exploitatie van de gerealiseerde woningen. In materiële zin is dit altijd het geval gebleven – zie het Vestia-drama. De inzet van marktpartijen bleef lange tijd beperkt tot pensioenfondsen zoals ABP en PGGM; partijen die door hun achterban (ambtenaren en de gezondheidssector) eigenlijk konden worden gezien als semioverheidsinstellingen, en daarmee in zekere zin vergelijkbaar waren met de eerder genoemde toegelaten instellingen. In algemene termen kan dus worden gesteld dat de bouwwereld volgend was. Van eigen initiatief was nauwelijks sprake; in plaats daarvan werd passief uitvoering gegeven aan de plannen die door de overheid werden opgesteld.

Het discours veranderde met het uitkomen van de nota *Volkshuisvesting in de Jaren Negentig: van Bouwen naar Wonen*² (ook bekend als de Nota Heerma). Voorspeld werd dat de groei van de Nederlandse bevolking geleidelijk zou afvlakken, en in 2020 zelfs zou omslaan in een daling. “Van woningnood kan in ons land niet meer gesproken worden”, werd in de nota gesteld. Er werd dan ook vanuit gegaan dat er een balans tussen vraag en aanbod zou ontstaan. Voor de ruimtelijke ordening zou dit betekenen dat “bewoners in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor hun woonsituatie, ook als ze in aanmerking komen voor overheidssteun (...) Gelijkwaardigheid van bewoners ten opzichte van andere betrokken partijen staat voorop.” In weerwil van de verwachtingen bleef de druk op de woningmarkt echter onverminderd groot. Een nieuwe opgave kreeg vorm in de aanwijzing van een groot aantal nieuwe woningbouwlocaties, te weten de VINEX-wijken. Aanvankelijk begon deze opgave vergelijkbaar. De overheid maakte plannen, stelde locatie- en woninggebonden subsidies in het vooruitzicht en de woningcorporaties stonden klaar om de uitvoering ter hand te nemen. Maar op dat moment gebeurde er iets dat niet in die

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1988 - 1989, 20 691, NRS 2-3

mate was voorzien. Met de toename van de welvaart, de groeiende middenklasse en de opkomst van de tweeverdieners ontstond er een steeds grotere markt voor koopwoningen, bij voorkeur eengezinswoningen in een suburbaan woonmilieu. Het was vruchtbare grond voor marktpartijen, en het begin van een hoogconjunctuur voor projectontwikkelaars. Fascinerend is dat deze omslag naar meer markt niet leidde tot een verandering van het stedenbouwkundig en volkshuisvestelijk programma. Sterker nog: als er al wijzigingen plaatsvonden, betroffen die vooral het wegvallen van subsidies voor sociale huurwoningen, welke vervolgens werden omgezet in koopwoningen en voor goed geld van de hand gingen. Het product bleef vrijwel hetzelfde. De Nederlandse woningbouw is vanaf dat moment een echte geldmachine geworden, en het jachtgebied van wat Olsen in zijn boek zo mooi duidde als “een groep die zo’n gebrek had aan eigen middelen”. Geld was niet langer een probleem. Grond- en woningprijzen stegen jaarlijks, soms met wel tien procent. Het bouwen en verhandelen van woningen werd zo profijtelijk dat de projectontwikkelaars bijna ongelimiteerd geld konden lenen op de kapitaalmarkt.

Met de nota Heerma is een verandering in de ordening van de volkshuisvesting in gang gezet. Commerciële marktpartijen betraden het speelveld. Met de verzelfstandiging (brutering) werden de banden tussen politiek en corporaties rigoureuus doorgesneden. Woningcorporaties waren niet langer meer de uitvoerende partij, of, beter gezegd: het verlengstuk van de overheid. Zij kwamen op afstand te staan, en vielen meer en meer voor de aantrekkingskracht van de markt; die bleek zo overtuigend, dat woningcorporaties zich transformeerden tot marktpartijen en kozen voor een marktconforme aanpak. Van de belofde “gelijkwaardigheid van bewoners ten opzichte van andere betrokken partijen” is, in ieder geval voor de burger, weinig tot niets terecht gekomen. Sterker nog: de huurder werd vanaf dat moment eufemistisch ‘woonconsument’ genoemd en de koper kon in de rij staan. Voor de overheid zelf veranderde er weinig. De leidende positie in de ruimtelijke ordening bleef behouden, zij het met andere uitvoerders, de projectontwikkelaars, in het veld. De aanpak van de opgave bleef een overzichtelijk institutioneel proces dat vooral van bovenaf z’n vorm kreeg. De medewerkers van de nieuwe marktpartijen waren bovendien oude bekenden van de gemeenten. De meesten werden gerekruteerd uit het ambtelijk apparaat en de woningbouwcorporaties. De spelers wisselden van plaats, de petten veranderden – en de inkomens ook –, maar het spel bleef hetzelfde.

En de burger dan? In tegenstelling tot andere landen is er in ons naoorlogse verleden geen enkel beroep op de burger gedaan. In Duitsland zijn er Wohngenossenschaften ontstaan, die een wettelijke structuur kenden om woningen en de woonomgeving op kleinschalige wijze door de leden te laten ontwikkelen en beheren. Zowel huurders als kopers konden aandeelhouder zijn. In België werden mensen met de Wet De Taeye (1948) gestimuleerd zelf te voorzien in de eigen huisvesting, wat erin heeft geresulteerd dat vrijwel iedere Belg z’n eigen huis heeft gebouwd. In Nederland werd – en wordt nog altijd – voor de burger gezorgd. Nog altijd speelt de burger geen rol van betekenis in ons woonbeleid. Voor zover hij actor is, beperkt zich dat tot het wettelijk overleg Huurders/Verhuurders (1998) en het mogen kopen van een woning. Er is eigenlijk nooit een fundamenteel debat gevoerd over ons woon- en bouwbeleid en de rol van de burgers daarin. En, op een hoger schaalniveau: hoe die burger op die manier een bijdrage zou kunnen leveren aan het welbevinden van de eigen woongemeenschap en samenleving als geheel. Ons woonbeleid is, kortom, historisch en cultureel gezien sterk van bovenaf vormgegeven, en is het domein geworden van steeds groter wordende institutionele partijen voor wie het wonen vooral een professionele beroepsuitoefening – en ja, ook een profijtelijk verdienmodel – is.

Wat heeft deze planningscultuur ons in kwalitatieve termen opgeleverd? Het product dat institutionele partijen lever(d)en is wezenlijk anders dan wanneer burgers zelf inhoud geven aan hun woon- en leefomgeving. Dat zien wij in het buitenland – in België bijvoorbeeld, maar ook in verder weg gelegen landen als Amerika – waar de burger wel een rol in de stedelijke ontwikkeling

heeft gespeeld. Daar zijn wijken ontstaan die kunnen worden beschouwd als een optelsom van individuele woningen, waarvan de verschijningsvorm veel zegt over de identiteit van de bewoners. Wanneer wij dieper in onze geschiedenis graven, zien wij een vergelijkbare ontwikkeling. De Amsterdamse grachtengordel is misschien wel de beste illustratie van het feit dat burgerinitiatief leidt tot hoogtijdagen in de ontwikkeling van onze steden. Hoewel er sprake was van een strikt plan met een dwingend grid, opgesteld door het vroedschap, is de invulling overgelaten aan initiatiefnemers en organisch tot stand gekomen. Ondernemende burgers bouwden een woning of werkplek die voortkwam uit de eigen behoeften, en die aansloot op het eigen budget. Soms duurde het jaren voordat een plot werd bebouwd en een rij werd gesloten. Al met al is er een gebied ontstaan met een ongekennde diversiteit, dat bestand is tegen veranderingen in de tijd en in die zin een zekere oneindigheid vertegenwoordigt.

Hoe anders werd het toen instituties het overnamen? Na de Tweede Wereldoorlog kwam het accent eenzijdig op bouwen te liggen. Al tijdens de oorlog fantaseerden planners over de ‘nieuwe stad’ van na de oorlog. Deze nieuwe steden zouden worden gezuiverd van de vermenging van wonen en werken, en de steden zouden licht en luchtig zijn. En inderdaad, na de oorlog hebben die stedenbouwers – in een onderling verbond met de toenmalige bestuurders en de bouwwereld – het herstel van de steden ter hand genomen. De oude binnenstad en de wijken eromheen werden radicaal afgeschreven. In Den Haag leidde dat tot een grotere sloop dan de Duitsers en Engelsen tijdens de oorlog hadden gedaan. De explosieve uitbreiding kreeg vorm conform de CIAM-filosofie³, die uitging van functionaliteit en een strikte scheiding tussen wonen, werken, recreëren en verkeer, wat zich in de praktijk vertaalde in de naoorlogse wijken. Waren het aanvankelijk nog schoolvoorbeelden van het modernisme, al snel werd de productie – en dus de kwantiteit en verdien capaciteit – belangrijker. Veel van de idealen zijn in het wordingsproces van gebouwen en wijken een stille dood gestorven. Wie dit enigszins wil begrijpen zou een vergelijking moeten maken tussen de originele *Unité d’Habitation* van Le Corbusier (1952), de flat die model stond voor het modernisme, en dat wat uiteindelijk in de Bijlmer is gebouwd. In werkelijk ieder opzicht zien wij dat de Bijlmer een verschraling van de idealen van het moderne wonen is. In het lied *Het Dorp* brengt Wim Sonneveld de warmte van deze periode als volgt onder woorden:

*“Wat leefden ze eenvoudig toen
In simp’le huizen in het groen
Maar blijkbaar leefden ze verkeerd
het dorp is gemoderniseerd
en nu zijn ze op de goede weg
want ziet, hoe rijk het leven is,
ze zien de televisiequiz
en wonen in betonnen dozen
met flink veel glas, dan kun je zien
hoe of het bankstel staat bij mien
en d’r dressoir met plastic rozen.”⁴*

In mijn opvatting zijn onze naoorlogse wijken de grootste planningsdisaster uit de geschiedenis van onze ruimtelijke ordening. Vrijwel alle wijken staan op omvallen en zijn klaar voor herstructurering, zoals dat eufemistisch wordt genoemd. Het gaat hier om een saneringsopgave die zijn weerga niet kent; waar de eeuwenoude grachtengordel tot het populairste woongebied van Nederland behoort, blijken woningen van nog geen vijftig jaar volstrekt achterhaald, en moeten massaal worden gesloopt. Met de VINEX is er sprake van een vergelijkbare problematiek

³ Congrès Internationaux d’Architecture Moderne, 1928/1959

⁴ Wim Sonneveld, *Het dorp*, 1974

van eenvormigheid, die ons op termijn zal opbreken. Want lag er aan het ontwerp en de realisatie van de naoorlogse wijken nog een zekere ideologie ten grondslag, de ontwikkeling van VINEX-woningen is voornamelijk geldgedreven. Het heeft geresulteerd in het massaal uitrollen van min of meer dezelfde woningen, vaak met slechts een andere façade. Het gebrek aan diversiteit zal deze eenvormige wijken doen degraderen, en een forse transformatie zal noodzakelijk zijn.

Tot nu is gesproken over de zowel de kwantiteit als de kwaliteit van ons traditionele planningsmodel, maar wat zijn effecten van de crisis op het financieringsmodel? Vanaf 2008 is in duidelijk geworden dat de financiële fundamenten onder ons woonbestel buitengewoon wankel zijn. De behaalde successen in de ruimtelijke ordening en binnen het woningbouwbeleid blijken toch vooral het resultaat van een markt waarin de schaarste domineert, er sprake is van een aanbodmarkt en klanten in de rij staan voor een eenzijdig product met een slechte kosten/kwaliteit verhouding. Nu blijkt dat dit systeem z'n beperkingen heeft. De ontwikkelaar zelf heeft geen geld. Vaak heeft hij slechts een plan en een optie op de grond. Om te kunnen bouwen heeft hij geld nodig. De kopers die in de rij stonden fungeerden voor de ontwikkelaar eigenlijk als een vorm van voorfinanciering, of als hefboom voor het verkrijgen van de rest van de financiering. Die moet van de bank komen, maar de banken gaan alleen mee als tenminste 70% van een project is verkocht. Voor 2008 was dat geen probleem; daarna zijn de meeste commerciële bouwprojecten stil komen te liggen.

De crisis heeft ertoe geleid dat er binnen de politiek thans veel wordt gesproken over de hervorming van de woningmarkt en er eindelijk maatregelen worden genomen. Daarbij gaat het veelal over het afschaffen of beperken van de hypotheekrenteaftrek. En hoewel dit zeker belangrijk is, is het vooral een hervorming van de Rijksbegroting. Het bespaart de overheid op de langere termijn miljarden euro's aan belastingaftrek. Een belastingaftrek die de woningbouw in het vrije marktsysteem niet zozeer betaalbaar heeft gemaakt, als wel heeft bijgedragen aan een verhoging van de aanschafprijzen. Een verandering in het systeem van hypotheekrenteaftrek zal zich dan ook al snel vertalen in een verlaging van de aanschafprijzen van koopwoningen. Feitelijk betaalt de burger voor deze politieke keuzes: in de afgelopen jaren zijn de restschulden explosief gestegen.

Naar mijn idee schuilt de werkelijk hervorming van de woningmarkt in een radicaal andere benadering van het wonen. Wij hebben het dan over een structuurverandering in het systeem zelf. Waarom is het nog nodig dat de overheid zich zo dominant opstelt in het bepalen van het woonbeleid? Waarom moeten institutionele partijen de uitvoering van de woningbouwproductie nog langer monopoliseren? Waarom kan het begrip 'markt' niet ook betekenis krijgen in een werkelijke voorrangspositie van de burger? De crisis is in zekere zin een dankbare bondgenoot van diegenen die een verandering van het woonbeleid voorstaan. In plaats van vast te houden aan het oude 'verzorgingsstaatsdenken', is het wenselijk te komen tot beleid dat het mogelijk maakt dat steden van onderop hun vorm (kunnen) krijgen. Dit essay zou ik dan ook willen zien gezien als een oproep aan politici, bestuurders en planners, om samen te zoeken naar een ander beleid, eigenlijk naar de componenten van een faciliterende stad – een stad die het speelveld vormt, met de burgers en ondernemers als de daadwerkelijke spelers.

II “Sterft, gij oude vormen en gedachten (...) De wereld steunt op nieuwe krachten”: ‘Zelf doen’, ‘kom met een plan’

Nu, vijf jaar nadat de crisis inzette, kan niet anders dan worden geconstateerd dat de oude visie, methoden en technieken niet meer voldoen en dat de crisis vooral ook institutioneel van aard is. Wij zullen moeten zoeken naar nieuwe manieren om onze steden in de toekomst vorm te geven. Daarin past het niet om (nog) uit te gaan van gebiedsontwikkeling met gefixeerde eindbeelden. Niet alleen de grootschalige, maar ook de kleinere plannen zullen een adaptief karakter moeten krijgen. Organische groei moet mogelijk worden gemaakt. Dit impliceert een geleidelijke uitvoering, in reactie op een concrete vraag en dus de werkelijke behoefte(n) van eindgebruikers, waarmee plannen beter bestand zijn tegen veranderingen in de tijd. Het betekent ook dat plannen niet langer zijn gebaseerd op speculatief kapitaal, dat door de veronderstelde waardeontwikkeling in potentie aanwezig is, maar op het investeringskapitaal dat vandaag daadwerkelijk voorhanden is. Het zijn wezenlijk andere omstandigheden, uitgangspunten en voorwaarden, en ze symboliseren dan ook een majeure – en voor velen misschien bijna onmogelijke – mentale opgave om afstand te doen van het aanboddenken.

In deze beschouwing tracht ik – op basis van persoonlijke ervaringen en algemene nationale en internationale trends – aan te geven wat de kansen voor de stedelijke ontwikkeling zouden kunnen zijn.

Laat ik beginnen met de vraag wie de stad eigenlijk maakt. Tot nog toe werd het fysieke maakproces gemonopoliseerd door professionals. Het primaat lag bij de bestuurders, de planners en de projectontwikkelaars; het was eigenlijk een heel select gezelschap dat bepaalde hoe onze steden eruit zouden komen te zien. Ik ben daar altijd kritisch over geweest. Zelf ben ik, en dat bedoel ik niet eens theatraal, van mening dat wij in de afgelopen decennia een tweede Gouden Eeuw zijn misgelopen. Het is onvoorstelbaar hoe onzorgvuldig Nederlandse bestuurders en plannenmakers met de uitbreiding van onze steden zijn omgegaan. Daar waar wij nieuwe ‘grachtengordels’ hadden kunnen laten verschijnen, is een ongestructureerde brij van min of meer dezelfde eengezinswoningen ontstaan. De typologie is overal hetzelfde, alleen de gevel varieert. Vele generaties architecten – inclusief de besten – hebben zich in de afgelopen jaren laten diskwalificeren, door zich te laten beperken tot façadearchitectuur. De burger, de koper, de eindgebruiker van de woning speelde geen rol van betekenis. Was er in de jaren ’70 nog sprake van een zekere (schijn)inspraak bij tal van stadsvernieuwingsprojecten; in het VINEX-tijdperk zijn de woningen zonder enige vorm van medezeggenschap gerealiseerd. In het gunstigste geval werd er vooraf marktonderzoek verricht. Tijdens de bouw werden de toekomstige bewoners met hekken van het bouwterrein geweerd.

Lange tijd hebben burgers dit voor lief genomen. Er was sprake van schaarste, en er waren eigenlijk geen alternatieven voor het top-down regime. Mensen wisten niet beter of zij waren aangewezen op wat werd bedacht binnen ministeries en stadhuizen, en namen woningen af van de projectontwikkelaars, de belangrijkste uitvoerders van het overheidsbeleid, die er fors aan verdienden. In de afgelopen jaren is er echter iets wezenlijk veranderd aan de vraagzijde – en die verandering is nog altijd gaande. De burger staat niet meer in de rij om een product, onafhankelijk van de kwaliteit, af te nemen. Nee, het gaat anders nu. Hoe? Laat ik dat illustreren aan de hand van een ervaring die ik opdeed met mijn jongste dochter, Alisa-Jo. Ik weet het nog precies. Twee van de eerste, echt volledige woorden die zij uitsprak kwamen tijdens het eten. “Zelf doen”, was haar besliste, dwingende reactie. Verwonderd keek ik op. “Zelf doen? Maar ik help wel!”. “Zelf doen”, zei ze nogmaals, en pertinent duwde ze mijn hand weg. Ze wilde niet

geholpen worden met het eten, met het lopen en al snel ook niet met het aankleden. Aanvankelijk zag ik het als een tijdelijk gebeuren, als eigenwijsheid. Inmiddels ben ik erachter dat het voor haar een volstrekt natuurlijke levenshouding is. ‘Zelf doen’ is voor haar – ze is nu tien haar jong – een basisbeginsel. Een advies wordt nog geaccepteerd, maar waag het niet haar het recht van ‘zelf doen’ uit handen te nemen. Tast haar waardigheid niet aan, en twijfel vooral niet aan haar zelfoplossend vermogen. ‘Ik wil niet verzorgd worden waar ik zelfstandig kan zijn’, is haar heldere boodschap.

Ik herken het wel. Voor mij persoonlijk is het altijd gegaan om het primaire vraagstuk van zeggenschap, ja, zelfbeschikkingsrecht. Het begon toen de Schilderswijk, waar ik ben opgegroeid, in zijn geheel moest worden gesloopt. Met het gemeentelijke plan *Van Grijs naar Groen* (1969) werd een wijk van 45.000 inwoners zomaar van de kaart geveegd. Zonder enig respect voor de gemeenschap die er leefde, de sociale verbanden en de werkplaatsen, moest alles wijken voor een fictief betere wereld. Die betere wereld, dat waren de toenmalige naoorlogse wijken; wijken die inmiddels geërodeerd zijn en toe zijn aan een miljarden kostende herstructurering. In die tijd ontstond voor mij de kernvraag, die leidend is geweest in mijn hele werkzame leven: hoe kunnen mensen zelf beslissen over de eigen woon- en leefomgeving? Hoewel het voor mij een autonome vraag was, sloot het aan bij de toen heersende tijdsgeest; provo’s, kabouters, actiegroepen en krakers gaven op alternatieve manieren inhoud aan de samenleving, keerden zich af van de overheid en legden nadruk op eigen initiatief. Tal van deze (imaginaire) initiatieven, zoals het zelf opwekken van zonne- of windenergie of het stichten van woon- en werkgemeenschappen, werden weggelachen of tenminste geridiculiseerd. Waar het ging om het wonen legden het gemeentebestuur, de woningbouwverenigingen en de woningcorporaties de vraag vooral uit als een wens tot inspraak of vormen van medezeggenschap. ‘Zelf doen’ was in die periode een sterke bottom-up beweging in de samenleving; de gevestigde orde nam het voor kennisgeving aan, en ging over tot de orde van de dag.

Nu, in 2013, hebben veel van de fantasieën en plannen uit de jaren ‘70 hun zelfstandigheid verkregen, en komen meer en meer tot uitvoering. Wie heeft niet gehoord van de energiecoöperaties, die overal door het land ontstaan, en waar burgers het ‘zelf doen’? Niet langer zijn zij afhankelijk van grote institutionele partijen met hun monopolistische gedrag, niet langer zijn ze gebonden aan hoge energieprijzen. In plaats daarvan zoeken mensen naar manieren om zelfvoorzienend te zijn. Wij zien dat inspraak en medezeggenschap in toenemende mate metaforen zijn van een voorbijge tijd. Dat was de tijd waarin de werknemer nog een arbeider was, de instituties voor ons zorgden en wij in onze meningsvorming werden beïnvloed door politieke partijen, de kerk, vakbewegingen en omroepen. Inmiddels is de samenleving in veel opzichten van kleur veranderd – ook letterlijk. De Nederlandse gemeenschap is getransformeerd van wit naar multi-etnisch, en een omvangrijke klassenscheiding tussen arm en rijk is genuanceerd door de opkomst van de middenklasse. Over de gehele linie is het opleidingsniveau gestegen. Tegenwoordig heeft de zwerver, zwart/wit gesteld, een opleiding, een huis en een inkomen. De verandering is ook zichtbaar in de opstelling ten opzichte van het openbaar bestuur. Niet langer wordt geaccepteerd dat van bovenaf wordt bepaald hoe wij ons leven inrichten. Met name Pim Fortuyn heeft de relatie tussen ‘de gewone man’ en de politiek blootgelegd. Hij heeft de teruggang van de autoriteit van het leiderschap versneld. De leider, die kun je zelf zijn! Het slechten van dergelijke barrières bracht de zelfredzame burger dichterbij. Voor de burger van vandaag is ‘zelf doen’ geen overwaaierend modeverschijnsel, maar een levenshouding.

“Sterft, gij oude vormen en gedachten (...) De wereld steunt op nieuwe krachten.” Het is schokkend te moeten vaststellen dat deze passage uit *De Internationale*⁵ geldt voor de samenleving als geheel, maar nauwelijks voor de politiek en plannenmakers. De samenleving is klaar om,

⁵ Eugene Pottier, *De Internationale*, 1871

zowel individueel als collectief, een grotere verantwoordelijkheid voor het eigen leven op zich te nemen, maar ‘zelf doen’ is binnen de meeste politieke programma’s geen uitgewerkt uitgangspunt. In het regeerakkoord *Bruggen Slaan* mag dan zijn opgenomen dat mensen niet zozeer als consument moeten worden beschouwd “maar als burgers die de ene keer zelfstandig, de andere keer samen de toekomst van Nederland vormgeven”, maar deze stelling krijgt maar weinig grond onder de voeten. Het ontbreekt aan wat ik dan noem een idee over de faciliterende overheid. Een overheid die mensen primair in staat stelt zelf activiteiten te ontplooiën. Een samenlevingsorde die niet slechts is opgebouwd uit verouderde verzorgingsstaatgedachten, of bestaat uit rigide interpretaties van wat ‘de markt’ is of zou moeten zijn. Dat kan, mits de politiek en het daarmee verbonden maatschappelijk middenveld bereid zijn een (meer) ondersteunende rol in te nemen.

Natuurlijk, het is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Zoals gezegd: het gaat hier om een fundamentele paradigmawisseling ten opzichte van de wijze waarop wij onze samenleving hebben georganiseerd, waarbij een aantal dogma’s zullen moeten worden doorbroken. In dit geval kan de overheid leren van sommige marktpartijen, die de drang naar ‘zelf doen’ wel hebben geïnternaliseerd en een antwoord hebben gevonden op de zelfredzame burger. Wij zien Gamma’s, IKEA’s en Praxissen die het ‘zelf doen’ tot motor achter hun commerciële aanpak hebben gemaakt. Juist op het beleidsterrein van het wonen weet deze markt feilloos in te spelen op het feit dat de burger – vaak dicht bij huis en op kleine schaal – niet langer afhankelijk is, maar in plaats daarvan zoekt naar vormen van onafhankelijkheid.

Heel langzaam begint ook in de bouwwereld door te dringen dat het anders moet. Een geluid dat voor 2012 nog niet of nauwelijks hoorbaar was, bracht Tom Vroemen, directeur van Crowd About Now, in de serie *Bouwen in 2030* naar voren:

“Ternijl men in het verleden een woning kocht van een projectontwikkelaar, is het nu mogelijk met geringe deskundigheid zelf optimaal een eigen woning te ontwikkelen: (collectief) particulier opdrachtgeverschap leeft. Klopte men in het verleden aan bij grote financiële instellingen om een project te realiseren, nu wendt men zich steeds vaker tot de daadwerkelijke betrokkenen: omwonenden, fans en gebruikers van het project, die zich ook nog eens gedragen als ambassadeurs. Kocht men in het verleden aandelen Koninklijke Olie en vertrouwde men op de accountinggegevens van de prospectus, nu belegt men in de begrijpbare, aanraakbare, aanspreekbare en duurzame ondernemer in de buurtwinkel op de hoek: beleggen in de eigen belevingswereld. Kocht men in het verleden energie in bij een energiemaatschappij, nu worden lokale, decentrale energiemaatschappijtjes in eigen beheer opgezet (...) Rollen van conceptontwikkelaars, projectontwikkelaars en grote opdrachtgevers zullen vervagen doordat het individu steeds meer mogelijkheden krijgt om zelf verregaande invloed te hebben op de eigen leefomgeving.”⁶

Ik geloof ook dat wij, na vijf jaar crisis, voor een keuze staan om de ontwikkeling van onze steden langs andere energiestromen te laten lopen. Voor mij staat vast dat de belangrijkste verandering zit in het aanleren van een andere houding, een andere mentaliteit. Zonder die verandering is het vrijwel onmogelijk om (weer) te komen tot een positieve dynamiek in onze stedelijke ontwikkeling. Die nieuwe houding moet een combinatie zijn van vooruitgangsgeloof – zonder een progressieve blik is het werken aan de stad gewoonweg niet mogelijk – en een uiterste vorm van dienstbaarheid. Stadsontwikkeling vergt visie; van bestuurders en plannenmakers mag en moet nog steeds worden verwacht dat zij de lange lijnen uitzetten. Tegelijkertijd is het zo dat zij niet opnieuw in de valkuil van het blauwdrukdenken mogen stappen. Een mogelijkheid om deze paradox te slechten, werd aangereikt door één van de Zomergasten, kunstenaar en ontwerper Daan Roosegaarde. Hij nam ons mee in zijn denkwereld en zei, toen interviewer Wilfried de Jong hem steeds opnieuw ‘meningen’ wilde ontlokken, dat hij “even geen behoefte had aan een

⁶ Cobouw, 16 november 2012

mening”. “Ik zie liever dat je met een plan komt”, voegde hij daar aan toe. Wat zijn opmerking duidelijk maakte, is dat je constructief moet zijn en vooruit moet blikken. Hoe zou jij dat oplossen? Wat is jouw bijdrage? Jouw uitvinding? Jouw droom? Ik vertaal het in mijn eigen woorden, omdat ik het gevoel heb dat onze planningscultuur, onze manier van werken er één van de ‘opgelegde meningen’ is geweest. Wij wisten precies hoe de wereld er uit zou moeten zien, en dat hebben wij met grote precisie vastgelegd en voorgeschreven. Maar je hebt een attitude als die van Roosegaarde nodig om van deze werkwijze los te komen, en de weg te vinden naar nieuwe wegen; wegen die kunnen leiden tot haalbare en werkbare initiatieven voor de stad.

Mijn pleidooi mag duidelijk zijn. Weg met die generatie – mijn generatie – die over alles een mening heeft, over wat goed en vooral wat slecht is in de samenleving. Het ‘zelf doen’ van mijn dochter en het ‘kom met een plan’ van Roosegaarde vind ik een mooie combinatie voor een nieuwe houding, die een ieder zich zou kunnen aanmeten. Zou het niet mooi zijn wanneer wij burgers in hun kracht kunnen zetten, wanneer zij inhoud kunnen geven aan hun eigen fantasieën? Laten wij met elkaar werken aan een werkelijke herstructurering van onze samenleving, en het adagium van ‘zelf doen’ centraal stellen. Dat wil zeggen dat regelgeving in het vervolg zo zou moeten worden ingericht dat de overheid primair faciliterend is aan de zelforganisatie van burgers. Het gaat daarbij (dus) niet om de individuele en vaak calculerende burgers, maar om een gezamenlijke ‘hands-on mentaliteit’. Er is een veelheid aan voorbeelden die illustreren wat er in de samenleving gaande is; ik zal er een aantal aanhalen. Wat deze voorbeelden ook duidelijk maken, is dat deze nieuwe houding leidt tot een veranderd stadsleven, of eigenlijk tot een rehabilitatie van het oude stadsleven. Er worden geen ‘dode’, monofunctionele wijken gecreëerd; in plaats daarvan zorgt burgerinitiatief voor een bonte mix van wonen, werken en recreëren. Doordat steden zich van binnenuit vernieuwen – in aansluiting op de individuele wensen en behoeften van de mensen die er wonen, werken, leven – zullen de wijken kleurrijker zijn, gevarieerder, expressiever. Waar burgers en ondernemers de stad maken, komen steden letterlijk tot leven.

1. Lima, Peru

In 1994 nam ik, ter gelegenheid van mijn afscheid als directeur van het Nederlands Architectuur instituut (NAi), het initiatief voor de tentoonstelling ‘De verborgen opgave’.⁷ Met deze tentoonstelling wilde ik zichtbaar maken dat architectuur niet enkel draait om het ontwerpen van stadhuizen, bibliotheken of andere grote gebouwen – om de ‘glitter and glamour’, zagezegd – maar dat de werkelijke, vaak niet geopenbaarde opgave ligt in de huisvesting van de honderden miljoenen mensen in ontwikkelingslanden. Ik reisde naar Bangkok, Santos, Yogyakarta, Grahamstown en Lima – steden die explosief groeien, maar waar in de nieuwe wijken een robuuste stedenbouwkundige structuur vaak ontbreekt – op zoek naar de rol en betekenis van architecten in deze ‘verborgen opgave’. Mijn grootste ontdekking was dat de zelfkracht van burgers de ware motor vormt achter vitale stedelijke ontwikkeling. De combinatie van de energie van burgers en het vakmanschap van stedenbouwers en architecten maakte dat er met minimale middelen hele buurten en wijken konden ontstaan. Het meest nadrukkelijk openbaarde dit zich in Villa El Salvador, een grote voorstad van Lima, waar zo’n 40.000 mensen wonen. Mede door gebrek aan financiële middelen heeft de overheid zich daar beperkt tot het uitzetten van een eenvoudige stedenbouwkundige structuur, het aanbieden van openbaar vervoer en de uitgifte van kavels, met elk een aansluiting op water, elektriciteit en riolering. De bewoners kopen een kavel, zetten daar in eerste instantie een rieten huisje op, en bouwen er in de loop der tijd een woning omheen. Iedere keer dat geld beschikbaar komt, kopen zij bouwmaterialen en wordt gestart met een volgende etage. Soms wordt woonruimte omgezet in werkruimte, soms andersom. De woningen worden gedecoreerd, en er komen tuintjes in wat voorheen woestijn

⁷ Adri Duivesteijn, Fred Feddes, *De verborgen opgave; thuis in de stad*, NAi publishers, 1994

was. Het is een schrijnende constatering, maar naar mijn mening is de potentiële kwaliteit van Villa El Salvador hoger dan veel van onze VINEX-locaties. Met verbazing heb ik gezien hoe arme mensen, in een arme stad en in een arm land grotere woningen bouwen dan wij in Nederlandse VINEX-wijken doen, en een enorme diversiteit weten te creëren. Als het bezoek aan Villa El Salvador mij iets heeft geleerd, is het dat wij onze ruimtelijke ordening niet minutieus van bovenaf moeten plannen; stedenbouw moet dienstbaar zijn aan energie van burgers.

2. Grachtengordel, Amsterdam

Lima heeft mijn interesse voor stedenbouw ‘van onderop’ (verder) aangewakkerd. Maar, realiseerde ik mij, ook dichterbij huis zijn interessante voorbeelden te vinden. Waar een werkelijke ruimtelijke ordening wordt gecombineerd met de inzet van de creativiteit en het ondernemerschap van burgers, is in onze eigen hoofdstad, Amsterdam. Daar stond het vroedschap rond 1600 voor de opgave vorm te geven aan de stadsuitbreiding. In de Gouden Eeuw groeide Amsterdam explosief, de toestroom van nieuwe bewoners was groot, handel kwam centraal te staan en Amsterdam ontwikkelde zich tot een belangrijke economische motor. Hoe combineer je de creatie van (water)infrastructuur – en dus bereikbaarheid – met het scheppen van ruimte om te wonen en te werken? Het vroedschap vroeg verschillende ontwerpers om met plannen te komen; plannen die een idee gaven van de lange termijn ontwikkeling van de stad. Het ordeningsproces is in vele opzichten dynamisch en vooral ook adaptief gebleken. Want hoewel de hoofdlijnen van de (deel)uitbreidingen al in een vroeg stadium werden vastgelegd, werden er in alle fasen van ontwikkeling veranderingen doorgevoerd. Vaak waren dat veranderingen die aansloten op de wensen van de koper(s). Zo waren de erven die in de eerste, westelijke stadsuitbreiding in de verkoop werden gebracht ongeveer 8,5 meter breed, veel breder dan in de oude stad gebruikelijk was. Ze waren dan ook bedoeld voor de bouw van woningen “voor den rentenieren ende andere vermogende luyden”.⁸

De invulling van het raamwerk was aan burgers en ondernemers. Restricties waren er nauwelijks. De verkaveling was het belangrijkste sturingsmiddel, maar beschreef enkel de hoofdlijnen. Langs de grote grachten werden alleen voor- en achtergevelrooilijnen vastgelegd, wat de grootte van de tuinen bepaalde. De maximale bouwhoogte stond niet vast, en het stadsbestuur deed zelden pogingen om het gevelbeeld te manipuleren. In de 17^e eeuwse stad was er geen voorloper van de welstandscommissie. Of, zoals het in *De Grote Uitleg Van Amsterdam* wordt geformuleerd: “De welstand werd niet afgedwongen”.⁹ Ook op wat er achter de getrokken rooilijnen gebeurde had de overheid nauwelijks invloed. Er bestond niet zoiets als een bestemmingsplan, waarin het programma werd vastgelegd. Vrijwel alles was mogelijk. Zo staan in het veilboek voor de uitgifte van kavels aan één van de grachten in 1660/1662 de volgende beroepen van kopers vermeld: “(..) hieruit blijkt dat de percelen in de dwarsstraten voor een groot deel werden verkocht aan mensen met een beroep als melkboer, slager, bakker, schoenmaker, goudleermaker, ijzerhandelaar, kleermaker, gewichtenmaker, speldenmaker, steenhouwer en leerbereider. Dit zijn beroepen waarbij een bedrijf met een winkel werd gecombineerd.” Het illustreert de levendigheid van het stadsleven; je ziet de drukke straten bijna voor je, en je hoort het geluid dat uit de straten opstijgt. De Amsterdamse grachtengordel, inmiddels werelderfgoed, is misschien wel het meest bekende voorbeeld dat steden die worden gemaakt door de mensen die er wonen en werken per definitie gevarieerder zijn dan van bovenaf geplande steden, zowel programmatisch als in verschijningsvorm, maar het geldt ook voor steden als Enschede, Amersfoort, Delft of Groningen.

⁸ Jaap Evert Abrahamse, in: *Burgerlijke Stedenbouw*, Nai publishers, 2002

⁹ Jaap Evert Abrahamse, *De Grote Uitleg Van Amsterdam: Stadsontwikkeling in de 17^e eeuw*, Uitgeverij THOTH, 2010

3. Particulier opdrachtgeverschap, Almere

Lima en Amsterdam zijn blijvende inspiratiebronnen geworden. In de Tweede Kamer heb ik particulier opdrachtgeverschap met overgave verdedigd, onder andere met de (unaniem aangenomen) motie geïnitieerd die het Rijk oproept dat “het aandeel via individueel opdrachtgeverschap te realiseren woningen een substantieel deel, circa een derde van de te realiseren bouwopgave bedraagt” (16 april 1998).¹⁰ Ondanks een (klein) aantal inspirerende voorbeelden – Roombeek in Enschede, en de Scheepstimmermanstraat en Steigereiland Amsterdam – is zelfbouw in Nederland echter nooit een vanzelfsprekendheid geworden. Voor mij is dat een belangrijke reden geweest om het wethouderschap in Almere te accepteren. Juist omdat deze gemeente de grond in eigen handen heeft, bood Almere mij de kans om de veranderingen die ik altijd heb bepleit daadwerkelijk in de praktijk te brengen. Dat is met name gebeurd in Homeruskwartier, dat bewust is ingericht als een ‘staalkaart van opdrachtgeverschap’ en waar is geëxperimenteerd met verschillende vormen van zelfbouw.

Met het programma ‘Ikbouw mijn huis in Almere’ (2006) is er een directe relatie gelegd tussen de gemeente en de eindgebruiker(s). Eindgebruikers, dus niet “de groep die zo’n gebrek aan eigen middelen had”, en die de stad primair ziet als verdienmodel. In plaats daarvan staat de vraag centraal, en krijgt de overheid te maken met een veelheid aan opdrachtgevers, met elk hun eigen ideeën, wensen en fantasieën. De kunst is om niet te sturen op eindbeeld, maar op het proces. Om een raamwerk te creëren, maar vervolgens te respecteren dat de ander aan zet is als het gaat om de invulling daarvan. Deze accentverschuiving vraagt om andere organisatiemodellen, feitelijk een proactief team met voldoende mandaat, dat initiatiefnemers zo goed mogelijk faciliteert en nieuwe allianties mogelijk maakt. Het team moet, met minimale middelen, zorgen voor maximale vrijheid voor initiatiefnemers.

Inmiddels zijn de resultaten volop zichtbaar. Vanaf 2006 zijn er 2.000 bouwkavels verkocht; 500 daarvan waren zogenoemde ‘Ikbouw betaalbaarder in Almere’-kavels, bedoeld voor huishoudens met een bruto jaarinkomen van €20.000 tot €36.500. In deze periode heb ik een aantal interessante ervaringen opgedaan.

Wat op voorhand al werd verwacht en ook werkelijkheid is gebleken, is dat het risicoprofiel van individuele opdrachtgevers compleet anders is als dat van institutionele partijen. Zo hoeven particuliere opdrachtgevers niet te wachten tot 70% van het project is verkocht; zij kopen een kavel en starten de bouw. De redengeving achter de projecten van institutionele bouwers – bouwen voor een zo groot mogelijke groep potentiële kopers – leidt ertoe dat deze projecten vrijwel altijd uit gemiddelde producten bestaan, bestemd voor de gemiddelde doelgroep. Instituties trachten de vraag te benaderen, maar kunnen nooit volledig aansluiten op de werkelijke, persoonlijke behoeften en verlangens. Er bestaat immers niet zoiets als ‘de vraag’. Het feit dat particuliere opdrachtgevers een woning bouwen die wél voldoet aan alle eigen wensen, zorgt er niet alleen voor dat de stad diverser wordt, met duizenden unieke producten, maar ook dat de kwaliteit van de woningvoorraad toeneemt. Zelfbouwers zullen al het budget direct in hun woning investeren, zij het in materiaal, zij het in mankracht. Verdien capaciteit, winstmarges, bureaucratie en overhead zijn termen die niet voorkomen in de wereld van het particulier opdrachtgeverschap.

Wij hebben bovendien gezien dat er sprake is van een groot absorptievermogen van kleinschalige marktpartijen die de uitvoering ter hand nemen. Waar wij aanvankelijke grote logistieke problemen verwachtten – alle busjes, alle steigers, alle bedrijvigheid – deden dergelijke problemen zich in de praktijk niet voor. Terwijl bouwplaatsen van de grote institutionele ontwikkelaars met

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 – 1998, 25 180, nr. 51 (16 april 1998)

hekken worden afgezet, zien wij op bouwplaatsen in zelfbouwwijken een gestructureerde chaos ontstaan. Architecten, aannemers, schilders, timmermannen, installatiebedrijfjes, elektriciens, bouwbegeleiders en toekomstige bewoners hebben, blijkbaar op volstrekt natuurlijke wijze, een manier gevonden om elkaar niet in de weg te lopen.

4. The Garden, Los Angeles

In het buitenland is men verder, in de zin dat er vaker een beroep op de burger wordt gedaan. Zo hoort het – in tegenstelling tot Nederland, waar wij gewoon zijn dat er voor ons wordt gezorgd – bij ‘The American Dream’ om verantwoordelijkheid te nemen voor je eigen leven, in de overtuiging dat alles bereikbaar is. Overal in Amerika zie je dan ook dat mensen het heft in eigen hand nemen, ook waar daar niet actief ruimte voor wordt geboden. Eén van de oudste illustraties daarvan is *The Garden* in Los Angeles, waar via internet een documentaire over te downloaden is (<http://m.imdb.com/title/tt1252486/>). De samenvatting is als volgt:

*Rising from the ashes of the LA riots...
We have not found a larger inner city garden anywhere in the U.S.
In the middle of downtown, you have thirteen acres, people growing food!
It's a pretty simple idea: land, people, food, happy days!
And then comes the notice to vacate, and the struggle continues.*

De documentaire verhaalt over het ontstaan van Amerika's grootste gemeenschapstuin. Na de rellen in 1992 – naar aanleiding van een zwarte man die door blanke politieagenten werd afgetuigd, waarbij 53 doden en zo'n 4.000 gewonden vielen – lag het centrum van Los Angeles letterlijk in puin; de schade bedroeg ruim een miljard dollar. Er werd besloten om een 13 hectare groot gebied in het hart van de stad, dat volledig was vernield, niet opnieuw te bebouwen, maar om te zetten in een ‘inner city garden’. “The people here, with a very low income, deserve to grow their own food”, zegt één van de initiatiefnemers. “It's a pretty simple idea, land, people, food, happy days!” Zoals veel burgerinitiatieven, vindt ook *The Garden* z'n basis in een acuut probleem; veel inwoners van de binnenstad van Los Angeles hadden nauwelijks geld voor gezond voedsel, en daar moest een oplossing voor worden gevonden. Hoewel de initiële doelstelling, kortom, eerder pragmatisch dan principieel of ideologisch is, toont *The Garden* dat het ondernemerschap van burgers een structurele bijdrage kan leveren aan de veerkracht en het welzijn van groepen mensen. Daarbij gaat het niet eens zozeer om de uitkomst, in dit geval het voedsel, maar vooral om het maakproces. Het feit dat mensen daarin kunnen participeren geeft hen het gevoel dat zij een rol van betekenis kunnen spelen, dat zij zélf het verschil kunnen maken, en het daagt hen uit hun competenties – vaak latent aanwezig – manifest te maken.

5. Spontaneous Interventions, Verenigde Staten

Tijdens de Architectuurbiënnale in Venetië vorig jaar was ik onder de indruk van de Amerikaanse inzending, *Spontaneous Interventions*, een expositie “devoted to the growing movement of architects, designers, artists, and everyday citizens acting on their own initiative to bring improvements to the urban realm, creating new opportunities and amenities for the public”.¹¹ De expositie – een overzicht van burgerinitiatieven op het terrein van ‘economy’, ‘pleasure’, ‘accessibility’, ‘sustainability’ of ‘community’, verspreid over Amerika, met elk een eigen doelstelling en reikwijdte – vertegenwoordigde de kritiek op onze hedendaagse steden, waar mensen nauwelijks de ruimte krijgen om een substantiële rol te spelen. Sommige interventions hadden betrekking op

De premissen die aan de initiatieven ten grondslag lagen, waren fundamenteel anders dan in de

¹¹ Cathy Lang Ho/New Institute for Urban Design, *Spontaneous Interventions*, 2012

geïnstitutionaliseerde wereld. Voor de spontane interventies waren er geen grote budgetten beschikbaar, en zelden was er sprake van een systematisch planproces. Vrijwel alle interventies kwamen voort uit een iteratief proces van ‘trial and error’, en pasten zich steeds opnieuw aan aan veranderende behoeften en kansen.

Voor mij illustreerden de interventies de kracht die intrinsiek in de samenleving aanwezig is. Mensen zijn in staat zichzelf te organiseren, en de stad beetje bij beetje te vernieuwen, verbeteren of herscheppen. Burgerinitiatief, zo bleek uit de tentoonstelling, kan leiden tot economische, ecologische, sociale en culturele vooruitgang. Per interventie op microniveau, maar bij elkaar opgeteld voelbaar in de gehele samenleving.

III Profiel van een faciliterende stad: De rol van de burger en de overheid

De stad is zo oud als de mensheid zelf. Altijd al hebben mensen elkaar opgezocht. Eerst in kleine nederzettingen, vanuit de gedachte dat je je als groep beter kunt wapenen tegen de gevaren die de natuur in zich heeft. Samenleven hielp mensen te overleven. Later kwam het accent op economische motieven te liggen, en groeiden steden uit tot handelscentra. Veel steden zijn dan ook ontstaan op strategische (kruis)punten, waar het klimaat het toeliet en er voldoende toevoermogelijkheden waren. Steden zijn door de eeuwen heen broedplaatsen van vooruitgang geweest. Zo werd in het Griekse Athene de basis gelegd voor de democratie, en in Rome de grondslag voor onze westerse beschaving. Tijdens de Renaissance werd in vooraanstaande steden als Florence de verbinding gelegd tussen stadsontwikkeling en cultuur. Parijs kan niet los worden gezien van de grandeur die de Franse koningen en keizers brachten, van de Franse Revolutie en de Verlichting – wat leidde tot onze burgersamenleving. Het Berlijn van de jaren '20 wordt tot op de dag van vandaag gememoreerd als mondaine stad, waar het volle leven geleefd werd in samenhang met de opkomst van de moderniteit. Een moderniteit die écht betekenis kreeg in één van 's werelds jongste steden, New York. “Recent college graduates are flocking to Brooklyn not merely because of employment opportunities, but because it is where some of the most exciting things in the world are happening—in music, art, design, food, shops, technology, and green industry”, zei burgemeester Michael Bloomberg over ‘zijn’ stad.¹² En inderdaad, nergens ter wereld is er een stad die de kosmopoliet zo’n betekenis heeft gegeven als New York. Het is een stad waar je deel van wil uitmaken. Of, zoals John Lennon zong: “So we decided to make it our home.”¹³

Het zou echter een misverstand zijn om te denken dat steden groot moeten zijn om betekenis te hebben. De kleinere Hanzesteden hebben laten zien dat het eerder gaat om het benutten van strategische posities. In deze (economisch) succesvolle steden was de hele binnenstad ingericht op de in- en export van goederen, en op het huisvesten van de handelaren, marktlieden en arbeiders. De schaalgrootte is, kortom, niet per definitie wat de stad betekenis geeft. Belangrijk is te weten wat de specifieke reden, misschien zelfs de innerlijke noodzaak is geweest om de stad te stichten. Zelfs Den Haag, een stad die uit en in het niets is ontstaan, heeft z’n eigen verhaal. Hier was het een strategische beslissing van de stadhouder, om zich niet te vestigen in rivaliserende steden als Amsterdam of Rotterdam. Door de aanwezigheid van de macht, heeft de stad Den Haag zich uiteindelijk kunnen vormen tot één van de sterkere steden in ons land. Voor bestuurders en planners is het zoeken naar de intrinsieke betekenis, de identiteit van de stad een permanente opgave. In Almere hebben wij dat gedaan met de Almere Principles, waarmee we de grondslagen van de stad hebben verinnerlijkt, het oorspronkelijk stedenbouwkundig plan hebben gerehabiliteerd en tegelijkertijd richting hebben gegeven aan toekomstige ontwikkelingen. Pas wanneer men daarin slaagt, wanneer men een stad weet te doorgronden, is het mogelijk om een sprong voorwaarts te maken. Heel vaak zijn de benodigde energiebronnen al in de stad aanwezig, en hoeven die alleen op een intelligente manier te worden aangesproken. Zo neemt Amsterdam een centrumpositie in de Randstad in, is Rotterdam boven alles een havenstad (en eigenlijk dé haven van Europa), en heeft Den Haag haar internationale rol als stad van Vrede en Veiligheid op briljante wijze weten uit te bouwen.

Steden zijn maakbaar. Het is op duizenden manieren te illustreren. Het zijn telkens weer menselijke beslissingen die de richting van de stad bepalen. Het is zonder meer een voorrecht om daar een rol in te (mogen) spelen. Het is niet voor niets dat Olsen spreekt over *The City As A*

¹² Michael Bloomberg, geciteerd door Richard Florida in *Comeback City, Divided City*, 1 maart 2013

¹³ Some time in New York City, 1972

Work Of Art. Het biedt stedenbouwers de mogelijkheid inhoud te geven aan hun idealen. Daarin schuilt tegelijkertijd een risico. De creatie van de stad is nooit vrijblijvend. Generatie na generatie zal opgroeien in de stad die nu wordt gemaakt, en dat brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee.

Wie inziet dat de tijd van een planning van bovenaf voorbij is en ‘zelf doen’ een leidraad in het leven van burgers is geworden, zal tot de conclusie komen dat een fundamenteel andere manier van stadsontwikkeling noodzakelijk is. Dat die omslag nu plaats moet vinden, heeft niet alleen te maken met het momentum dat door de crisis – min of meer natuurlijk – is ontstaan, maar ook met het feit dat wij aan de vooravond van een omvangrijke opgave staan. In de komende decennia zullen onze steden substantieel (door)groeien. Op wereldniveau is het zelfs zo dat in 2050 maar liefst 70% van de bevolking in steden zal wonen. De kwaliteit van de samenleving is dan ook in toenemende mate afhankelijk van de kwaliteit van onze steden. Ook in Nederland zal het proces van verstedelijking toenemen. Zelfs daar waar sprake is van krimp, zullen mensen naar de stad trekken en zullen de belangrijkste functies van onze economie zich concentreren in de stedelijke omgeving. Wij zien dat bijvoorbeeld in Groningen, waar de stad groeit terwijl de provincie krimpt. De vorm van onze steden zal veranderen. De klassieke, min of meer van het platteland afgesloten steden zullen verdwijnen. Wij zullen meer en meer te maken krijgen met wat ik gemakshalve maar stedelijke conglomeraten noem. Er zullen meer gefragmenteerde stedelijke velden ontstaan, die wel als geheel zullen functioneren maar die voor de burger niet per se samenhang zullen vertonen.

Er ligt, kortom, een belangrijke opdracht voor politici, bestuurders en planners. Het is aan hen om te zoeken naar een nieuwe planningscultuur, en de daarbij behorende nieuwe coalities te smeden. Een voorzet wil ik wel leveren. In mijn opvatting is de kern dat wij moeten komen tot een faciliterende stad. De stad van de toekomst is een stad die in alle opzichten is klaargemaakt voor en ingericht op de initiatieven van burgers. Tijdens een lezing bij woningcorporatie Stadgenoot¹⁴ haalde oud-vicepresident van de Raad van State Herman Tjeenk Willink Aristoteles aan, toen hij de burger beschreef als *citoyen* in de samenleving: “De samenleving is niet iets dat de burgers overkomt, maar juist door henzelf gemaakt wordt, individueel of collectief.” Richard Florida, als professor Business and Creativity onder meer verbonden aan de universiteit van Toronto, verwoordde het als volgt: “Our most important resource is us. Or to be more precise, the creative potential that is in every human being.”¹⁵ De (Nederlandse) burger is meer dan ooit in staat om zelf inhoud te geven aan het eigen leven, aan de eigen fysieke en sociale omgeving. De kunst is om te komen tot een adaptieve ruimtelijke ordening, die de burger daarvoor ook de ruimte biedt. Het past niet langer om minutieus voor te schrijven hoe onze steden zich zouden moeten ontwikkelen. In plaats daarvan moet worden gewerkt aan structuren of mechanismen die mensen uitdagen zelf actief en creatief te zijn.

Wat is daarvoor nodig? De belangrijkste voorwaarde voor een andere planningscultuur is een open mindset van bestuurders en planners. Zij zijn degenen die ervoor kunnen kiezen om modellen te ontwikkelen voor de faciliterende stad. Het is in het belang van de stad dat wij dat avontuur gezamenlijk aangaan, en al werkend ontdekken hoe die faciliterende stad de burger in staat stelt zelf inhoud te geven aan de eigen woon-, werk- en leefomgeving. Duidelijk is dat de vraag centraal moeten komen te staan, en dat de burger primair als producent moet worden beschouwd. Eigen kracht, ‘zelf doen’ of het recht op initiatief zouden een basisbeginsel in het overheidsbeleid moeten zijn, op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Dit betekent dat de schaal van de ruimtelijke interventies moet worden aangepast aan de investeringsmogelijkheden van een veelvoud van kleine initiatiefnemers. Zij zijn gebaat bij een overheid die haar optreden beperkt

¹⁴ Inleiding Herman Tjeenk Willink t.g.v. afscheid president-commissaris Stadgenoot, 4 februari 2013

¹⁵ Richard Florida, *I's Up To The Cities To Bring America Back*, Business Insider, 1 februari 2012

tot (stedenbouwkundige) kaders, waarbinnen burgers worden uitgenodigd zélf actief te zijn. Neem dus drempels weg door te snijden in het oerwoud van wet- en regelgeving. Kijk hoe gelden die normaliter top-down worden ingezet voor het beheer van onze wijken bottom-up, dus op basis van de wensen van initiatiefnemers, kunnen worden besteed. Promoot burgerinitiatief, en beloon het ook. Eigenlijk zou de centrale boodschap moeten zijn: “Ik zie liever dat je met een plan komt”, geadresseerd aan alle burgers en ondernemers.

Een voorbeeld van een nieuw model is Almere Oosterwold, een gebied van 4.300 hectare aan de oostzijde van Almere. Samen met stedenbouwkundige Winy Maas (MVRDV) is de strategie *Land-goed voor Initiatieven* (2012) opgesteld. Kern ervan is dat Oosterwold organisch groeit, stap voor stap, zonder gefixeerd eindbeeld, op basis van de initiatieven die zich aandienen. De vrijheid is maximaal. Initiatiefnemers kunnen, alleen of samen met anderen, een generiek kavel kopen; het kavel kan iedere gewenste maat en vorm hebben. Het hoeft dus niet per se om een individuele woning te gaan; het is ook mogelijk om in Oosterwold een klein dorp te realiseren, een landgoed, een (zorg)boerderij, een school of een andere maatschappelijke voorziening. In tegenstelling tot bijvoorbeeld het Homeruskwartier in Almere, is er in Oosterwold geen sprake van een vaststaand grid. De verwachting is dan ook dat er een caleidoscopisch landschap zal ontstaan, met een veelheid aan lijnen en figuren. Je zou kunnen zeggen dat waar de stad en het landschap vroeger organische hun vorm kregen (zoals in de Gooi- en Vechtstreek het geval was), wij de organische groei nu plannen. In Oosterwold krijgt dat zijn vorm doordat iedere kavel bestaat uit een substantiële hoeveelheid (publiek) groen, (stads)landbouwgrond en infrastructuur. De gedachte is dat het gehele collectieve raamwerk vanuit particulier initiatief zal ontstaan, waarmee het stadsdeel per definitie ‘community based’ zal zijn.

Faciliteren moet een basisbeginsel voor planning zijn. De stad zelf kan vervolgens op alle mogelijke manieren worden ingevuld. In die zin vormt de faciliterende het fundament onder de verschillende scenario’s die voor de toekomst van onze (binnen)steden zijn opgesteld, zoals de nu door het Trendbureau Overijssel opgestelde ‘Stedencompetitie’, ‘Zichzelf organiserende Stad’, de ‘Stad als Speelveld’ en de ‘Ontspannen Stad’. Het zijn scenario’s die een accent of een specifieke lijn vertegenwoordigen, maar principieel gezien is de ‘Faciliterende Stad’ het planningsmodel waarin al deze scenario’s hun vorm zouden moeten krijgen.

Maar hoe fundamenteel anders het beginsel van de faciliterende stad ook is; we moeten niet denken dat we zonder overheid kunnen. Dit is geen plat conservatief liberaal pleidooi, gericht op een zo klein mogelijke overheid en zoveel mogelijk markt. Binnen de samenleving zoals ik die voorsta blijft de overheid wel degelijk een grote verantwoordelijkheid in de ruimtelijke ordening houden, en dus een rol in de toekomst van onze (binnen)steden spelen. Wat is dan die rol? Een paar ingrediënten – noem het kerntaken – zijn essentieel.

Het gaat allereerst om het borgen van het algemeen (maatschappelijk) belang. Er zijn universele waarden, denk aan duurzaamheid of zelfvoorzienendheid, waar stevig aan moet worden vastgehouden. Niet op een klassieke manier, in de zin van dat de overheid voorschrijft hoe mensen duurzaam moeten bouwen of leven, maar door het creëren van onderliggende structuren waarbinnen mensen zelf invulling aan publieke waarden kunnen geven. Een goed voorbeeld is te vinden in Almere, waar zelfbouwers in een specifiek deel van het Homeruskwartier alleen konden intekenen wanneer zij voorbeeldig duurzaam zouden gaan bouwen. Wat zij onder ‘Ik Bouw Duurzaam’ verstonden, dat mochten zij zelf bepalen. Er werden geen EPC-normen gesteld, en er werd niet geëist dat er zonnepanelen op de daken werden gemonteerd. Opvallend genoeg kwamen deze zelfbouwers met duurzaamheidsoplossingen die wij zelf niet hadden kunnen bedenken. Zonder uitzondering gingen zij verder dan wat wij in onze formele planningscultuur

zouden hebben voorgeschreven. Het illustreert niet alleen dat burgers creatiever zijn dan de overheid, maar ook dat zij individueel invulling kunnen geven aan collectieve belangen.

Het gaan ook om esthetiek. De stad mag mooi zijn. Olsen heeft het in *The City As A Work Of Art* treffend verwoord:

“Vroegere beschavingen beschouwden de stad niet als iets beschamends of onvermijdelijks, maar als bemuste scheppingen voor wier aanleg, onderhoud en verfraaiing men zich terecht offers getroostte.”¹⁶

In ons land is er echter een zekere dubbelhartigheid als het gaat om de vraag hoe legitiem het is om als overheid een bijdrage te leveren aan ‘schoonheid’. Enerzijds koesteren wij onze monumenten en onze historische stadsgezichten, anderzijds worden overheidsinterventies negatief beoordeeld en met een zeker dedain benaderd. Al snel zijn het megalomane prestigeprojecten, uitgevoerd op instigatie van bestuurders die zichzelf willen vereeuwigen. Schoonheid wordt vaak niet (h)erkend als publieke waarde. Een herwaardering ervan is in het belang van de stad en haar burgers, en de overheid mag dan ook een voorname rol spelen in de totstandkoming ervan.

Tot slot staat de overheid borg voor het publiek domein, juist daar ontstaat de ruimte om elkaar te ontmoeten. Mensen zoeken elkaar op. En hoe gemakkelijk het ook is geworden om elkaar te vinden zonder fysiek contact, directe ontmoetingen zijn toch de voornaamste basis voor het menselijk samenleven en alles wat daarmee verbonden is. De waarde die de samenleving hecht aan de publieke ruimte werd opnieuw duidelijk toen, niet lang geleden, de spaarzame publieke ruimte in het hart van Istanbul, Turkije, dreigde te worden opgeofferd ten behoeve van de commercie; de plannen voor het Gezipark leidde tot massale protesten op het Taksimplein. Voor mij staan de eisen van de demonstranten symbool voor één van de belangrijkste taken van de overheid: het creëren van een infrastructuur waarbinnen mensen elkaar ontmoeten, als katalysator achter informele structuren. Op deze manier kan de stad dienstbaar zijn aan een samenleving waarin mensen worden uitgedaagd te participeren, waarin een beroep wordt gedaan op hun ondernemerschap, waarin ze worden geactiveerd niet alleen consument maar tevens producent te zijn, in een reeks van parades, festivals en andere activiteiten.

In 1968 schreef de Franse socioloog en filosoof Henri Lefebvre het betoog *The Right To The City*; in 2008 deed hoogleraar sociaal-geoloog David Harvey hetzelfde. “The freedom to make and re-make our cities is one of the most precious and neglected of our human rights”, is de centrale boodschap van beide essays. In de faciliterende stad – de stad die naar mijn mening toekomst heeft – wordt dit recht niet langer genegeerd, maar wordt er royaal ruimte geboden aan inwoners om inhoud te geven aan één van de meest waardevolle burgerrechten. De overheid schetst weliswaar de lange lijnen, is (mede)verantwoordelijk voor stedelijke interventies en borgt de publieke waarden, maar het recht om de stad te maken ligt in de handen van de daadwerkelijke (eind)gebruikers: de burgers en ondernemers. Of, zoals het in de Almere Principles is verwoord: ‘Mensen maken de stad’.

¹⁶ Donald J. Olsen, *The City As A Work Of Art - London - Paris - Vienna*, 1986