



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' verzezen 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 toevluchtsoord 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 veeleerder voor gewaarschuwd. 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 zou gevolgen hebben voor het totale aantal vierkante meters winkelloppervlak. Het is gebeurd en gebeurt voor een deel nog. Want de stad zit gevangen in het verkeerde verdienmodel, namelijk een waarin de stad wordt uitgerekend 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 zelfontwikkelende 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