

Een land zonder achterbuurten

De stadsvernieuwing in Nederland 1945-2000

In de jaren zestig van de vorige eeuw gingen in veel Nederlandse steden de sloophamers in oude panden. Gemeentebesturen wilden ruimte maken voor nieuwe winkel- en kantoorgebieden. Maar de bewoners van deze oude stadswijken kwamen in opstand. Hierna pasten de overheden hun beleid met succes aan.

Herman de Liagre Böhl
is historicus en schrijver.

De stadsvernieuwing kwam geenszins uit de lucht vallen. Zij was een reactie: een stormachtige weerslag die volgde op het naoorlogse tijdperk van krotopruijing en cityvorming. Toen de Tweede Wereldoorlog voorbij was en de wederopbouwfase achter de rug, bleek dat de oude wijken in de Nederlandse steden ernstig vervallen waren. De staat van onderhoud in grote delen van de bebouwde kom was beroerd. De bestuurders kozen aanvankelijk voor een bouwkundige oplossing: zij maakten zich op om een enorm fysiek, bouwtechnisch tekort weg te werken en bekommerden zich weinig om de sociale problemen die daarmee gepaard gingen. Zij sloopten de krotten in hun oude stadswijken, maar meestal zonder helder idee hoe het daarna verder zou moeten. Men dacht vaak aan moderne flatbouw voor de nieuw te bouwen woningen. Diezelfde beleidsmakers wilden ook nieuwe winkel- en kantoorgebieden bouwen in en rond hun centrum. Veel oude wijken waren eind negentiende eeuw opgetrokken volgens de zogeheten 'revolutiebouw' – goedkope bouw door particulieren – en waren er miserabel aan toe. Soms was er, op zachte bodem, zelfs niet gebouwd op heipalen. En dan waren er in de historische steden nog vervallen arbeidersbuurten uit de zeventiende en achttiende eeuw.

Gezicht op de achterzijden van enkele vervallen woningen aan de Oudwijkdwarfsstraat in Utrecht in 1951. Foto: Utrechts Archief.

Geen onderhoud

De woonkwaliteit nam verder af door de woningnood: de huizen werden uitgeleefd. De kwaliteit werd ook slechter omdat het naoorlogse beleid van lage huren veel eigenaren deed afzien van onderhoud. De oude stad stond in de jaren vijftig en zestig bij de bestuurders in een slecht daglicht. Voor sommigen was zij zelfs afgeschreven: ouderwets, onbereikbaar voor het verkeer, verderfelijk, ongezond en verre van modern. Daarbij veranderde in de oude volkswijken de samenstelling van de bevolking. Gezinnen trokken weg en ouderen, alleenstaanden en gastarbeiders gingen vanaf de jaren zeventig het beeld bepalen.

Grootschalige krotopruijing en sanering gaven in de jaren zestig en zeventig de toon aan. Soms werden zij gevolgd door cityvorming. Een bekend voorbeeld hiervan is Hoog Catharijne in Utrecht, waarvoor destijds een negentiende-eeuwse wijk is gesloopt om bouwgrond vrij te maken.

Wanneer alle cityvormingsplannen doorgang zouden hebben gevonden, hadden veel Nederlandse steden nu waarschijnlijk een uiterlijk gehad dat men vaak ziet in moderne steden in de VS: zaken- en winkelcentra, ontsloten door brede ringwegen aan de rand van de binnensteden. Daaromheen hadden dan brede gordels van flatwijken gelegen,



alsmede enkele eilanden met koopappartementen voor de meer welgestelden.

Maar het tij keerde en begin jaren zeventig ontstond er in veel Nederlandse steden verzet tegen dit overheidsbeleid. De aanleiding was de weerstand van bewoners van de oude wijken om te migreren. De saaie zakelijkheid van flatwijken, waarnaar zij 'verbannen' werden, stootte hen af, terwijl de groeikernen met nieuwe gezinswoningen voor hen te duur waren. Ze verwelkomden wel dat hun buurt vernieuwd ging worden, maar waren bang dat na sloop de nieuwbouwhuren te hoog zouden zijn. Er ontstonden actiegroepen tegen het gemeentelijke saneringsbeleid. De protesten waren even onverwacht als heftig. Oudere vakbonds- en partijkaders voerden hand in hand actie met in dezelfde buurt gevestigde studenten, kunstenaars en arbeiders, ondersteund door architecten en sociologen. Zij hanteerden geladen termen als 'kaalslag' en 'deportatie'. Beleidsmakers reageerden met verbazing en woede, maar gingen allengs overstag.

Het concept 'Buurtgericht bouwen' werd geboren. De buurtactivisten beschouwden de stad als woonplaats, ontmoetingscentrum en broedplaats van ideeën. Zij wensten de oude buurten intact te houden en wilden bouwen en renoveren ten behoeve van de buurtbevolking. Dit impliceerde meer goedkope woningen voor alleenstaanden en voor tweepersoonshuishoudens. Ook wilden ze de sociale banden in hun buurten versterken en vroegen ze om waardering voor de buurtsamenleving en om zeggenschap voor de bewoners. Ze streefden naar voldoende sociale en culturele voorzieningen en een veilige speelplek voor de kinderen. Bovendien wilden ze zelf meepraten over de bouw- en renovatieplannen. Deze 'kleinschalige' (op de buurtbewoners gerichte) stadsvernieuwing zou in de loop van de jaren zeventig in heel Nederland gemeengoed worden.

Verzet tegen de gemeente

Het verzet richtte zich in eerste instantie tegen de gemeentebesturen. In Amsterdam was dat onder andere door de bevolking van de Spaarndammerbuurt, de Dapperbuurt, de Nieuwmarktbuurt en de Pijp. In Rotterdam waren het vooral de inwoners van Crooswijk, Feijenoord en het Oude Westen. Zij bestookten de gemeentebesturen met eisen: inspraak en recht op terugkeer van de zittende bewoners in nieuwbouw of verbeterde woningen die passend en betaalbaar moesten zijn. Met andere woorden: honderd procent woningwetbouw met niet te hoge huren. De overheid reageerde eerst afwijzend. Dat gold overigens niet alleen voor de lokale bestuurders, maar ook voor de centrale overheid, met name voor de Centrale Directie van de Volkshuisvesting (CDV) die onder het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening viel. De bestuurders konden zich



Een tekening voor Tuinstad Slotermeer door architect Cornelis van Eesteren uit 1939. Pas in de jaren vijftig ging de eerste paal de grond in, het plan werd daarbij gewijzigd. De wijk kwam later op de Vogeljaarlijst en is recent gerenoveerd.

moelijk voorstellen wat er moest gebeuren met woningbouw binnen de oude steden. Zij waren sinds de negentiende eeuw gewend geweest aan uitbreidingen. Het in de stad zélf bouwen waren zij ontwend. Omdat de organisatie, de regelgeving en het financiële instrumentarium van de bestuurders gericht waren op nieuwe woningen in uitbreidingsgebieden, kwam er de neiging om in de saneringsgebieden op dezelfde manier aan het werk te gaan. Dat was de zogeheten 'tuinstad-beweging in de oude stad': nieuwbouw neerzetten in de vorm van middelhoge etagebouw, zoals de naoorlogse flatwijken. De gemeentebestuurders en ook de woningcorporaties, de aannemers en de ontwerpers waren nu eenmaal vertrouwd met 'uitbreidingsbouwen'.

'De buurtactivisten wensten de oude buurten intact te houden en wilden bouwen en renoveren ten behoeve van de buurtbevolking'

Halverwege de jaren zeventig kwam er een nieuw beleid. Dat kreeg de geuzennaam 'Deltawerken voor de steden'. Kleinschaligheid, prioriteit voor het wonen en een zo gering mogelijke verstoring van de bestaande sociale en stedenbouwkundige structuur kregen de voorkeur boven de cityvorming, de bereikbaarheid van de stad voor auto's én grootschalige nieuwbouw van woningen. De eisen van de bewoners kwamen neer op de slogans 'Bouwen voor de buurt' en 'Baas in eigen buurt'. De stadsvernieuwing is uit deze tegenbeweging ontstaan en werd gemeengoed, ook onder invloed van veranderende opvattingen in bestuur ►

en politiek. Het concept betrof uitsluitend de vernieuwing van vooroorlogse wijken en niet de hele stad, zodat men ook had kunnen spreken van 'wijkvernieuwing' (waarmee bedoeld wordt: slechts de oude wijken).

Tijdens het kabinet-Den Uyl, dat regeerde van 1973-1977, werden verschillende rijkssubsidie-regelingen voor de woningbouw van kracht, waaronder in 1977 de belangrijke Interim Saldo Regeling (ISR). Met behulp van deze subsidie-regelingen is een groot deel van de Nederlandse vooroorlogse woningvoorraad verbeterd of vervangen. In 1985 kwam de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (WSDV) samen met de instelling van gemeentelijke stadsvernieuwingfondsen. Deze wet verving de ISR en zeventien andere regelingen, vooral van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), maar ook van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) en van Economische Zaken (EZ). Het beleid werd gedecentraliseerd naar gemeenten (en provincies), bij gelijkblijvende omvang van het aanzienlijke rijkssubsidiebudget.

Maatschappelijk klimaat

De 'Stedelijke Vernieuwing', die in 1997 van start ging, is de opvolger van de stadsvernieuwing, maar in de volksmond bleef de term 'stadsvernieuwing' gangbaar. Als belangrijke doelstellingen van de Stedelijke Vernieuwing golden het aanpakken van de leefbaarheid en het sociaal verheffen van de buurt via differentiatie. Het stimuleren van een goed maatschappelijk klimaat werd even belangrijk geacht als het opknappen of vervangen van woningen. Terwijl de stadsvernieuwing zich had voltrokken op het vlak van de wijken, ging het ditmaal om 'revitalisering' en 'functionele versterking' van de gehele stad – en wel vooral in economische zin.

'Twee decennia later was de stadsvernieuwing als een tornado door de steden geraasd en veel van haar revolutionaire elan kwijtgeraakt'

Wat hebben de 'Deltawerken voor de steden' opgeleverd? Omstreeks 1970 had de vernieuwing – die toen nog 'sanering en krotopruijing' heette – geleid tot veel politieke activiteiten. Radicale groepen waren de wijken ingetrokken en hadden actie gevoerd voor en met de bewoners. Stads-sanering was voor hen een manier om maatschappelijke veranderingen te bevechten. In de oude wijken zouden nieuwe vormen van democratie moeten komen. Twee decennia later was de stadsvernieuwing als een tornado door de steden geraasd en was zij veel van haar revolutionaire elan kwijtgeraakt: zij was vooral een technische operatie geworden en de medezeggenschap van



de buurtbewoners was opgedroogd. Dat nam niet weg dat de vernieuwing van de periode 1975-1995 indrukwekkend is geweest. Alleen al in kwantitatieve zin is het aantal gerenoveerde woningen en hele wijken die werden opgeknapt, een bijzondere prestatie. Belangrijk ook waren de kennis en ervaring die zijn opgedaan. Vanaf die tijd beschikte Nederland, met name in de steden, over een gekwalificeerd professioneel (vooral ambtelijk) kader. Karakteristiek voor de stadsvernieuwing was:

- Zo min mogelijk sloop of afbraak; geen nieuwe inrichting van de wijk, maar vooral herstel en vernieuwing van bestaande woningen en het directe woonmilieu, daarbij mikkend op een aanzienlijke kwaliteitsverbetering van de aanwezige woningvoorraad.
- Een programma met het accent op het wonen; voor andere functies zoals de bedrijfssector was er nauwelijks aandacht.
- Het programma was buurt- en wijkgericht, bestemd voor de zittende bewoners, die na tijdelijk onderdak elders in verband met de verbouwing weer zouden terugkeren naar de gerenoveerde buurt; inspraak en participatie van de bewoners was belangrijk.
- Het initiatief lag bij de overheid en de wooncorporaties, overeenkomstig de politieke overtuiging van de jaren zeventig omtrent de 'maakbaarheid' van de samenleving die vooral leefde bij de toen veelal linkse stadsbestuurders. Voor particuliere eigenaren en ondernemers was destijds geen actieve rol weggelegd.

Geen achterbuurten

Het resultaat van het megaproject kan worden samengevat in vijf woorden: Nederland kent geen achterbuurten meer. Natuurlijk zijn er nog de probleemwijken zoals de veertig die voorkomen op de lijst van oud-minister Ella Vogelaar (oktober 2009). Maar voor zover die vooroorlogs zijn,



is daar zodanig opgeknapt dat er in elk geval wat hun bouw betreft geen sprake meer is van krotwijken. De meeste huidige probleemwijken stammen trouwens uit de wederopbouwtijd of nog later – zoals de Bijlmer – en zijn bouwtechnisch gezien dus relatief nieuw. Dankzij de doelstellingen van het Nieuwe Bouwen – licht, lucht en ruimte – verdienen zij bouwkundig niet het stempel ‘achterbuurten’.

Piet Mollema, een betrokken rijksambtenaar, merkte bij zijn pensionering in 2005 in zijn afscheidboek op:

‘De stadsvernieuwing heeft de (bestaande, centrale) stad weer attractief gemaakt. Wie nu door oudere stadsdelen loopt in welke Nederlandse stad ook, kan zich niet meer voorstellen wat een verveloze, krakkemikkige, bouwvallige rotzooi er veertig jaar geleden overal te zien was. Toen de stadsvernieuwing begon, heette het eerst ‘krot-opruiming’. Het werk is sindsdien zo grondig gedaan, dat het woord ‘krot’ historisch is geworden. Krotten komen niet meer voor. De laatste Kwalitatieve Woning Registratie 2000 (KWR, Ministerie van VROM, 2002) stelt zelfs vast dat in de voormalige stadsvernieuwingswijken in de grote steden de bouwkundige woningkwaliteit beter is dan het gemiddelde van de hele Nederlandse voorraad. Zeker even opmerkelijk is het dat die technische kwaliteit thans in het algemeen goed wordt onderhouden. In alle wijken zijn tegenwoordig steigers voor een nieuwe schilderbeurt te vinden. De treurige situatie van de jaren vijftig was juist een gevolg van tientallen jaren achterwege laten van onderhoud.’

Dankzij de stadsvernieuwing én de stedelijke vernieuwing hebben de meeste steden nu een levendige historische binnenstad, omringd door dichtbebouwde, goed opgeknapt en gemoderniseerde negentiende- en vroeg twintigste-eeuwse wijken. In die gordel van vooroorlogse buurten bevindt

zich een grote voorraad betaalbare woningen. Er leeft een bevolking die qua inkomen, scholing en etniciteit gemengd is. Met deze stadsvernieuwing is een grote prestatie geleverd. Volgens het onderzoeksrapport *Stadsvernieuwing in de jaren tachtig* dat in opdracht van het ministerie van VROM werd opgesteld, is er in dit beleidsproces alleen al in de jaren 1980-1989 in totaal 105 miljard gulden geïnvesteerd. Ongeveer een derde deel daarvan is door het Rijk opgebracht en twee derde door eigenaren (waaronder de corporaties), huurders en gemeenten. In vergelijking met andere Europese landen komt Nederland met die investeringen als hoogste uit de bus.

De stadsvernieuwing en de stedelijke vernieuwing duurden vanaf het begin van de jaren zeventig tot omstreeks 2005. Tijdens de eerste fase werd het stadsvernieuwingsbeleid geformuleerd en kreeg het gestalte, ruwweg tussen 1970 en 1980. In die tijd speelden zich de meeste conflicten af en werden de heftigste discussies gevoerd, zowel in de buurten als in de politiek. Rond 1980 kwam de stadsvernieuwing in het centrum van de publieke en vooral van de politieke belangstelling. Ondanks de gigantische kosten die deze operatie met zich meebracht, was er een breed draagvlak. Het daaropvolgende decennium was de tijd van de productie. De prioriteit van de woningbouw was toen zelfs politiek onaantastbaar; in de bezuinigingsronden van de jaren tachtig stond dat vast. Daarna ebden de aandacht en de inzet geleidelijk weg. De periode 1980-1985 was het tijdvak van de oplossingen. In die laatste vijf jaar is er het meeste gepresteerd. Na de inwerkingtreding van de Wet op de Stads- en de Dorpsvernieuwing (1985) is de fase van het beheer aangebroken, waarin de nadruk kwam te liggen op het zeker stellen van de verworvenheden. Ook de stedelijke vernieuwing viel onder de beheerfase; en die duurde dus tot omstreeks 2005. ■

Linkerpagina: De Koninginnekerk in Rotterdam, op de grens van de wijken Kralingen en Crooswijk, moest in 1972 wijken voor de stadsvernieuwing. Foto: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Boven links: Er was veel protest tegen de sloop. Op 19 januari bezetten jongeren de kerk. Foto: Rob Mieremet/Anefo, Nationaal Archief. Boven rechts: Het protest mocht niet baten, op 22 maart werd de laatste toren van de Koninginnekerk opgeblazen. Foto: Collectie Ary Groeneveld, Stadsarchief Gemeente Rotterdam.