

# De zeggenschap over het wonen behoort de burgers toe. Pleidooi voor individueel opdrachtgeverschap

Artikel in Architectuur Lokaal nr. 22 – januari 1999

Een paar jaar geleden was ik in Villa El Salvador. Deze enorme voorstad van Lima (Peru) kreeg in een jaar of twintig zo'n 400.000 inwoners en het opmerkelijke is dat zij bijna allemaal hun eigen huis bouwden. De overheid heeft bij lange na niet genoeg geld voor sociale woningbouw. Ze beperkte zich daarom tot het uitzetten van een eenvoudige maar solide stedenbouwkundige structuur, het aanbieden van openbaar vervoer vanaf de eerste dag, en de uitgifte van kavels met elk een aansluiting op water, electriciteit en riolering. De bewoners zetten aanvankelijk rieten hutjes op hun kavel en bouwen er in de loop der tijd een huis om heen. Telkens als ze geld over hebben, kopen ze bouwmaterialen en als ze daarvan genoeg hebben vergaard, beginnen ze aan een volgende etage. Geleidelijk en 'van onderop' groeit zo de dichtheid. Na een paar jaar worden werkruimten woonruimten of andersom. De huizen krijgen decoraties en er komen tuintjes in wat voorheen woestijn was. Aan de rand van de voorstad groeit een park dat geïrrigeerd wordt met afvalwater. Zo voltrekt de ontwikkeling tot een werkelijk stedelijk gebied zich in de loop der tijd bijna organisch.

In de zomer van 1998 ging ik opnieuw op reis, nu door het VINEX-land dat verspreid door Nederland in wording is. Aan de stedenbouwkundige opzet van de VINEX-wijken wordt veel inventiviteit besteed maar er ontbreekt iets cruciaals: ruimte voor toekomstige, nu nog niet te programmeren veranderingen. De toekomstige bewoners zijn volstrekt afwezig als medebeslissers. De woningbouw wordt gedomineerd door een handjevol grote opdrachtgevers: beleggers, projectontwikkelaars en bouwers die het aanbod bepalen aan de hand van hun eigen bedrijfslogica. Wat zij leveren is in feite bulkproductie van 'gemiddelde' standaardproducten, waarvan vaak alleen de façades verschillen. In het ontwerp- en bouwproces bestaan de toekomstige bewoners niet als individuen maar als statistische marktprofielen. De 'gemiddelde' woning biedt net plaats aan een 'gemiddeld' huishouden met circa twee ouders en twee kinderen. Alle niet-gemiddelde huishoudens, en die vormen maatschappelijk gezien een meerderheid, moeten zich maar op een of andere manier daaraan aanpassen. Voor de kopers geldt: *take it or leave it*. Uiteraard is het mogelijk voor of tijdens de bouw wijzigingen aan te brengen om de woning iets meer naar eigen wens te maken, maar een dergelijk individualisme wordt meestal bestraft met hoge 'meerkosten'.

Er zijn grote praktische verschillen tussen Lima en Nederland, zoals het klimaat, de ondergrond en de welvaart. Een directe vergelijking is daarom niet in ieder opzicht mogelijk. Toch roept de Peruaanse praktijk een scherpe vraag op over de Nederlandse situatie: *Hoe is het mogelijk dat de armste bevolkingsgroepen in een arm land als Peru per saldo méér concrete invloed op hun eigen woonsituatie hebben dan de middenklasse in Nederland?*

## **De macht van de tussenlaag**

Stedenbouw is altijd materieel en immaterieel tegelijk. Stedenbouw is altijd ook het bouwen aan de samenleving. Het gaat daarbij om een uitgebalanceerde afstemming tussen individuele en collectieve belangen.

De zeggenschap over het eigen wonen is bij uitstek een individuele aangelegenheid: de wonende mens behoort daarin zelf het primaat te hebben. En het collectieve belang van een

solide, gezonde en duurzame stedelijke structuur met openbare ruimte en openbaar vervoer is een heldere verantwoordelijkheid van een democratische, collectieve instantie en dus van de (gemeentelijke) overheid. Tussen deze twee primaire partijen is een derde, intermediaire partij te onderscheiden, een ‘tussenlaag’ van dienstverlenende en ondersteunende bedrijven en instellingen.

In Villa El Salvador krijgt het individuele primaat over het wonen vorm in zelfbouw (in een welvarender land liggen daarnaast allerlei vormen van individueel of coöperatief opdrachtgeverschap voor de hand). Intussen heeft de gemeente haar beperkte mogelijkheden uitgekiend benut: minimalistisch maar zeer effectief. Ook al bouwt iedereen z'n eigen huis, de Limezen hoeven niet bang te zijn voor ‘Belgische toestanden’ of ‘californisering’ omdat de stedenbouwkundige structuur daartegen waarborgen biedt. De tussenlaag is bescheiden en dienstbaar: bouwmaterialenwinkels, kleine aannemers, adviserende architecten.

De drie partijen zijn in de Nederlandse situatie ook te herkennen. Maar de onderlinge verhoudingen zijn op hun kop gezet. De tussenlaag, vrijwel gemonopoliseerd door een handvol grote bouw- en ontwikkelingsconglomeraten, heeft het in de praktijk voor het zeggen. Met het grondbezit als machtsmiddel zetten ze de gemeenten onder druk. Zo lang de markt krap is, is ook de ‘woonconsument’ niet tegen hen opgewassen. Niet voor niets zijn ze huiverig voor een werkelijk ontspannen woningmarkt en duiken er zelfs al pleidooien op om de VINEX te vertragen en de markt daarmee krap te houden. Terwijl de woningbouw in Nederland in naam plaatsvindt volgens de mechanismen van de markt, is van een echte markt geen sprake omdat gelijkwaardigheid tussen vragers en aanbieders ontbreekt.

Ook architecten worden naar de marge gedrukt. Terwijl vernieuwing van woningtypologieën en plattegronden altijd een kracht van de Nederlandse woningbouwarchitectuur is geweest, is de architect nu in veel gevallen gereduceerd tot een soort esthetisch adviseur voor de gevel. Beeldkwaliteitsplannen lijken dit nog te onderstrepen. Terwijl er eigenlijk schreeuwend behoefte is aan zoiets als een ‘inhoudskwaliteitplan’ dat de verstarring achter het beeld doorbreekt.

### **Burgers en overheid**

Het resultaat is dat Nederlanders minder fundamentele zeggenschap over hun wonen hebben dan de bewoners van Villa El Salvador. Het is een bizarre ironie, die vooral de rijks- en gemeentelijke overheden zich zouden moeten aanrekenen. Immers, dat een bedrijf zijn bedrijfsbelangen behartigt, is te verwachten. Een overheid zou echter nooit een bij uitstek maatschappelijke opgave als stedenbouw in zo hoge mate mogen uitleveren aan bedrijfsbelangen.

Toch ervaren veel gemeentebesturen dat als een normale zaak. Ze vergaderen vaker, inniger en beslissender met projectontwikkelaars over de toekomst van hun gemeente, dan met hun eigen burgers en met name met de toekomstige bewoners van uitbreidingswijken. Gemeentebesturen met een beeldkwaliteitsbeleid zien die bewoners vaker als een risico dat in toom moet worden gehouden (anders wordt het plaatje lelijk) dan als de eerst betrokkenen en de eerst aangewezenen als het gaat om het bepalen van kwaliteiten. Dat is een wonderlijke houding, die ook niet erg bevorderlijk is voor de relatie tussen burgers en gekozenen.

En het is onnodig. Ook in Nederland kan de relatie tussen burgers en overheid worden hersteld. Het primaat van het wonen kan bij de burgers zelf komen te liggen, het primaat over de structurele randvoorwaarden en het publieke domein bij de gemeenten.

De zeggenschap en de macht over het wonen behoort de burgers toe. Doordat die macht een eeuw lang is gedelegeerd (aan de overheid, aan volkshuisvestingsinstituten en aan grote marktpartijen) zijn we bijna vergeten dat ‘gedelegeerde macht’ niet anders is dan: uitgeleende macht. Het is hoog tijd die aan de burgers terug te geven. Burgers zijn, waarschijnlijk meer dan ooit tevoren, in staat om hun eigen leven vorm te geven en dus ook om het initiatief te

nemen bij de vormgeving van het wonen. Als we emancipatie, individualisering en de pluraliteit van de samenleving serieus nemen, dan is de consequentie dat burgers daartoe ook daadwerkelijk de vrijheid en de mogelijkheden moeten krijgen.

### **Mentale omschakeling**

Daarvoor is het nodig dat ook gemeenten het heft weer in eigen handen nemen. De lokale overheid heeft meer instrumenten dan het grondbezit alleen om haar structuurvormende taak uit te oefenen. Wat ze nodig heeft is vooral een visie, een *sense of direction*, een idee van wat ze wil laten bouwen, en waarom, en voor wie, en met wie. Ze zou om te beginnen haar eigen burgers als de primaire bondgenoot en uitvoeringspartner moeten erkennen. Ze zou er een eer in moeten stellen individueel (of coöperatief) opdrachtgeverschap voor iedereen mogelijk te maken, als individueel alternatief voor ‘woonconsumptie’ en als collectief alternatief voor de opgeleukte maar in essentie schrale bulkwijk. Stel je voor: een ‘publiek-private samenwerking’ tussen de gemeente en duizend mede-bouwers aan een nieuwe wijk.

Dit vergt andere soorten bestemmingsplannen, die veel strenger en compromislozer zijn in het veiligstellen van collectieve waarden en veel losser wat betreft de individuele kavelsgewijze invulling. Er zijn stedenbouwkundige structuren nodig die helder en sterk genoeg zijn om daarbinnen een onvoorspelbare verscheidenheid te kunnen laten ontstaan. Bijvoorbeeld uitgewerkt in rooilijnplannen of een *site and services*-opzet als in Villa El Salvador. Ook zijn er andere organisatievormen nodig, waarbij de gemeente niet met een of twee, maar met hele reeksen opdrachtgevers samenwerkt, ondersteund door een nieuwe generatie bouw bureaus. Het vergt in eerste instantie enig organisatievermogen, maar zal zich op termijn terugbetalen in duurzame betrokkenheid en een heel bijzondere nieuw stedelijk gebied dat zich kan blijven ontwikkelen. Het veronderstelt verder een ander soort kwaliteitsbeleid, dat zich niet richt op een gefixeerde beeldkwaliteit bij oplevering maar veel meer op zeggenschapskwaliteiten en op kwaliteiten die pas gaandeweg ontstaan, in een proces van gestage en blijvende ‘organische’ groei, zoals die zich in vroegere eeuwen ook voltrokken. Van de rijksoverheid vergt het intussen een herziening van regels en voorschriften en bijvoorbeeld een versoepeling van het Bouwbesluit. Ook zouden financieringsconstructies moeten worden aangepast.

Er moet dus veel veranderen, maar alle veranderingen wijzen in de richting van *ontspanning*. Nu na meer dan een eeuw de kwantitatieve woningnood voorbij is, en daarmee de noodzaak van grootschalige noodmaatregelen, kunnen we het ons veroorloven om op een ontspannener wijze voort te gaan in de blijvende ontwikkeling van steden en wijken. Die ontspanning zal de rijkdom van de stedelijkheid ten goede komen. Dat zou mijns inziens de inzet moeten zijn voor een nieuw ‘woonbeleid’ voor de 21<sup>ste</sup> eeuw.

We kunnen en moeten, zoals dat heet, het plannings- en bouwproces *ontstressen*. We moeten afkicken van gewoonten die helemaal niet meer nodig, en eerder belemmerend zijn voor de ontplooiing van het wonen. Veel burgers zullen eerst wat onwennig zijn bij het idee dat ze veel wezenlijker zaken kunnen bepalen dan de keukeninrichting of het behang alleen, maar waarschijnlijk niet voor lang. En ook gemeenten moeten een mentale omschakeling maken om hun burgers als partners te ontdekken en hun eigen primaat te herstellen.

De mentale omschakeling kan in gang worden gezet door een handjevol gemeenten die het aandurven om met nieuwe vormen van individueel opdrachtgeverschap te experimenteren. Het vergt inventiviteit en creativiteit en het voortdurend ter discussie stellen van ingesleten denkbeelden en voorschriften. Maar daarmee kan er een nieuwe situatie ontstaan, met een rijkdom aan woon- en werkvormen, met dynamiek en veranderbaarheid, met wijken die kunnen blijven groeien en door de jaren heen een eigen geschiedenis zullen krijgen. Zo zijn in voorgaande eeuwen ook in Nederland de steden ‘organisch’ gegroeid en dat zou, na het einde van een eeuw van woningnood, opnieuw kunnen. Wie durft?