

Een nieuwe vernieuwingsronde

Lustrumbijdrage Forum voor stedelijke vernieuwing – april 1999

Steden vernieuwen zich altijd. Kijk maar naar hun geschiedenis. Hun doorgaande transformatie kent stroomversnellingen en stagnaties, voorspoed, tegenspoed en ramspoed, de impulsen voor veranderingen kunnen van bovenaf, onderop, binnenuit of buitenaf komen, de stad kan uitdijen of de hoogte ingaan, zich verdichten of verdunnen, de plannen zijn soms briljant en soms vreselijke blunders waarmee de stedelingen, flexibel en vergeetachtig als ze zijn, na verloop van tijd toch leren leven.

Steden verouderen en tegelijkertijd vernieuwen ze zich, en dat is geen tegenstelling. Van een afstand beschouwd zien steden eruit als organismen, zoals in een gedicht van Sybil Moholy Nagy:

Net als mensen dragen steden
het verleden in zich en de
luchtspiegelingen van
onvervulde dromen,
maar het belangrijkste is
dat steden
evenals mensen
zichzelf deeltje voor deeltje
vernieuwen,
in een langzaam
aan tijd gebonden
stofwisselingsproces

Maar wie begin jaren tachtig verantwoordelijk was voor het lot van de Nederlandse steden, kon zich niet de luxe van de poëtische afstand veroorloven. Stadsbestuurders keken niet van buitenaf naar het organisme stad maar zaten er middenin en moesten iets doen. Wat van buitenaf en over een lange termijn gezien slechts een kleine stofwisselingsstoornis leek ('gewoon rustig een eeuwje laten uitzielen', zou de dokter zeggen), was voor ons een grote en acute zorg.

Weliswaar vernieuwen steden zich altijd, maar ze doen dat niet zo maar, automatisch. Het maken en steeds opnieuw maken van de stad is mensenwerk. Het gebeurt in wisselwerking tussen een klein aantal grote, collectieve ingrepen (plannen van bovenaf) en een groot aantal kleine, individuele handelingen (processen van onderop). De vernieuwing van onderop stagneerde destijds bij gebrek aan vertrouwen in de stad. Dus was het hoog tijd voor het collectieve initiatief van de democratische overheid om de impasse te doorbreken, zelf een nieuwe impuls aan de stedelijke ontwikkeling te geven, en aldus nieuw vertrouwen te wekken.

Terwijl stedelijke vernieuwing per definitie plaats vindt ook zonder zo te heten, werd nu 'stedelijke vernieuwing' geïntroduceerd als begrip en als strategie: ten teken dat het schijnbaar vanzelfsprekende alleen kan gebeuren als er bewuste, doelgerichte interventies worden gepleegd.

We begaven ons op nieuw terrein. De meest directe referentie was de stadsvernieuwing die in de negentiende-eeuwse wijken in volle gang was. Dat was behalve een gigantische operatie ook een levensgroot laboratorium. Stadsvernieuwers leerden van hun eigen en elkaars ervaringen en fouten, de praktijk leverde nieuwe inzichten op en hielp mee om eisen en ambities scherper te formuleren.

We werden ons ervan bewust dat we met de stadsvernieuwing méér deden dan in technische of financiële termen alleen kon worden uitgedrukt. We waren bezig de stad drastisch te veranderen, en daarmee de cultuur van de stad en van de buurten en wijken. En, zo beseften we, als we dat toch doen, dan is het ook zaak om de stadsvernieuwing expliciet te benaderen als een culturele daad en een culturele opgave.

In Den Haag, bijvoorbeeld, startten we de campagne Stadsvernieuwing als culturele activiteit (1985). Het credo was: 'De stad vernieuwen is het maken van de geschiedenis van de toekomst.' En de discussie moest gaan 'over de vernieuwing van de stad, over de specifieke kwaliteiten van buurten, over de bijzondere culturen van bewoners, kortom een discussie, waarin wij niet alleen bezig zijn met de woonkamer, maar het balkon op gaan om de straat, de wijk, de stad leven in te blazen.'

Zo verbreedde het blikveld zich. De visie op de stadsvernieuwing veranderde. We ontdekten dat het behalve een doel in zichzelf ook een middel was om de stad als geheel te revitaliseren: 'Er is een proces op gang gebracht met grote gevolgen voor de gehele stedelijke samenleving. Juist de stadsvernieuwing bevordert het gezond maken van de stad in z'n geheel. Met name de slechte wijken rond de binnenstad waren jarenlang een bedreiging voor die binnenstad, waardoor de stad in z'n kern geraakt werd. De verpauperde wijken hadden daardoor een beeldbepalende, negatieve uitstraling op de hele stad. (...) Door de vernieuwing van deze gebieden is de stadsvernieuwing een scharnier in het proces van de stedelijke vernieuwing.'

Een referentie van een andere orde was de stedelijke-vernieuwingspraktijk zoals die zich in Amerikaanse steden had ontwikkeld. In onder meer Boston, Baltimore, Philadelphia en andere waren in onbruik geraakte industrie- en havengebieden herontwikkeld tot kantorenwijken met allure en met ook culturele voorzieningen. Op komst waren Battery Park in New York maar ook de Docklands in Londen.

De strategie was steeds publiek-private samenwerking, samenwerking dus van het stadsbestuur met beleggers en projectontwikkelaars. Nieuw was deze constructie niet, want ook Hoog Catherijne en zelfs het fameuze Amsterdam-Zuid van Berlage en Wibaut ontstonden reeds uit een bepaalde vorm van publiek-private samenwerking. Nieuw waren wel de culturele ambities waarmee de samenwerking werd opgeladen, en het streven naar architectonische en ruimtelijke kwaliteit.

Het was wel wat ironisch dat wij in Nederland inspiratie putten uit deze Amerikaanse voorbeelden. Lange tijd had Noord-Amerika vooral voorbeelden geleverd van hoe de stad kapot werd gemaakt, zoals indringend beschreven door onder anderen Jane Jacobs in *The Death and Life of Great American Cities*. Nu bleek er een wending ten goede mogelijk. De macht van 'het kapitaal' hoefde niet desastreus te zijn voor de stad, mits in het samenspel van overheid en kapitaal de overheid het voortouw nam en wist wat ze wilde. Ook in de Nederlandse situatie, waar in het Lubberiaanse tijdperk de verhouding tussen overheid en markt aan het schuiven was en 'Amerikaanser' werd, was de PPS een interessant recept. De belangrijkste les van de Amerikaanse successen was dat de overheid, 'terugtrekkend' of niet, onmisbaar is voor een goede stedelijke ontwikkeling. Alleen de overheid kan met gerichte strategische interventies het vertrouwen van particuliere investeerders in de stad herwinnen.

De Amerikaanse referentie lag overigens ook voor de hand omdat de opgaven overeen kwamen. Ook in Nederlandse steden werden de centraal gelegen vrijkomende industrie- en haventerreinen en masse herontdekt, van het stationsgebied in Groningen tot het Ceramique-terrein in Maastricht.

De tentoonstelling Verleidelijk stadsbeeld in het Nederlands Architectuurinstituut bood in 1990 een overzicht van plannen in maar liefst 22 steden. Het waren er zó veel dat het bijna zorgelijk werd. 'Een belangrijk motief voor veel steden om aan stedelijke vernieuwing te doen, is dat andere steden het ook doen. Die concurrentie is gezond, maar kan ook tot uitwassen leiden en als resultaat hebben dat de steden zich niet versterken maar juist uitputten.' Deze onderlinge concurrentie is er sindsdien inderdaad gekomen. Dat de nadelige effecten niet scherper tot uitdrukking zijn gekomen, is eerder te danken aan de economische bloei in de jaren negentig, waarvan velen konden meeprofiteren, dan aan afgewogen beleid.

Bijna tien jaar later is Verleidelijk stadsbeeld voor een deel nog zeer herkenbaar. Sommige plannen zijn of worden gerealiseerd. De techniek van de PPS-constructie lijkt in grote lijnen uitontwikkeld en vertrouwd. Andere plannen, zoals de fameuze IJ-oevers van Amsterdam, doen zich nu voor als 'luchtspiegelingen van onvervulde dromen'. Maar ondanks de herkenbaarheid zijn in de afgelopen tien jaar een paar dingen radicaal veranderd. Zo zeer dat nu wellicht niet een volgende vernieuwingsgolf, maar juist reflectie op de afgelopen periode van dringend belang is.

Sinds de jaren tachtig heeft de stad onmiskenbaar haar aantrekkingskracht herwonnen. Wat begon als een neveneffect van de stadsvernieuwing werd in de strategie van de stedelijke vernieuwing hoofddoel. En op de golf van de hoogconjunctuur zijn de ontwikkelingen voortgespoed op een niveau dat tien jaar geleden nog onvoorstelbaar was.

Maar er zijn een paar kanttekeningen te maken. Veel van de stedelijke-vernieuwingsprojecten hebben niet zo zeer nieuwe werkgelegenheid naar de stad gehaald, als wel bestaande werkgelegenheid verplaatst en vooral geconcentreerd. Dat levert treffende beelden op (het Weena en de Kop van Zuid in Rotterdam, Den Haag aan weerszijden van CS, maar ook de stationsgebieden van bv. Amersfoort en Den Bosch) die vertellen dat de stad bezig is te herrijzen. Maar of ze ook ècht sterker wordt, is nog de vraag. Zeker waar de projecten in de vele steden niet alleen met elkaar moeten concurreren, maar ook met de economische dynamiek buiten en tussen de steden, waar onder het mom van 'beheerste corridorvorming' het *laissez-faire* officieel beleid dreigt te worden.

Zeker zo ernstig is dat met de wederopstanding van de stad de essentie van de stadsvernieuwing in het gedrang is gekomen. Fundamenteel is, zo schreef ik in 1985 in *Stadsvernieuwing als culturele activiteit*, 'dat met de stadsvernieuwing ook een bijzonder principiële en revolutionaire ontwikkeling in de stad in gang is gezet. Namelijk het rechtstreeks werken aan een structurele verbetering van de maatschappelijke positie van de bewoners van de oude arbeiderswijken. Zo gezien is stadsvernieuwing een verworven recht van de stedelijke have-nots, die vroeger slechts genoeg moesten nemen met de huizen en buurten die door de mensen met meer geld niet meer goed genoeg gevonden werden.'

De stadsvernieuwing was inderdaad uniek. Hoewel de Nederlandse volkshuisvestingstraditie zich in naam altijd al op de laagste inkomensgroepen richtte, is de praktijk er meestal een geweest van indirecte doorstroming: er worden geen nieuwe woningen gebouwd voor de laagste inkomensgroepen maar voor de middengroepen, waarna alle inkomensgroepen een plaatsje opschuiven maar de hiërarchie in stand blijft. In de stadsvernieuwingswijken vond directe doorstroming plaats: de nieuwbouw was, zonder omweg, direct bedoeld voor de zittende bewoners die veelal tot de laagste inkomensgroepen behoorden. Voor het eerst werd er rechtstreeks voor hen gebouwd. Voor het eerst werd, met de notie van 'stadsvernieuwing als culturele activiteit', in de praktijk erkend dat de stedelijke cultuur niet alleen bestaat bij de gratie van de cultuur van het grote gemiddelde, maar ook wordt gedragen door buurtculturen en de

culturen van het dagelijkse leven.

Dit 'verworven recht' is de laatste jaren op losse schroeven komen te staan. De herleving van de stad heeft veel te danken aan de stadsvernieuwing, maar de voortgaande herleving gaat nu steeds meer ten koste van de verworvenheden van diezelfde stadsvernieuwing. De aantrekkelijkste delen van de stadsvernieuwingswijken zijn of worden 'vermarkt'. In de aanpak van de nieuwere herstructureringsgebieden worden de laagste inkomensgroepen weer schaamteloos als het probleem gezien, en injecties van middengroepen als het medicijn. De stedelijke-vernieuwingsprojecten in PPS-verband richten zich eveneens vooral op het wonen, werken, winkelen en uitgaan van de middengroepen en daarboven. Dezelfde middengroepen zijn ook de primaire doelgroep voor de Vinex-woningbouwplannen.

Zo keren al deze tendensen in de stedelijke investeringsplannen zich af van de principes van de stadsvernieuwing. Nu er weer geld te verdienen is, is de stad in het proces van de stedelijke vernieuwing een stuk minder gastvrij voor de laagste inkomensgroepen. Ze dreigen opnieuw een restcategorie van have-nots te worden die worden verdrongen naar de wijken waar anderen liever niet wonen, en aan wie alleen zorg wordt besteed voor zover ze de rust van de middengroepen verstoren. Er dreigen enclaves te ontstaan van rijk en arm, zwart en wit. Stilzwijgend lijkt deze sluipende segregatie te worden geaccepteerd zolang ze niet tot explosieve situaties leidt. De revitalisering van de stad kan dus als schaduwzijde een nieuwe cyclus van verpaupering en desinteresse in gang zetten.

Steden verouderen, veranderen en vernieuwen zich. De opgaven veranderen, de oplossingen ook. De potenties van corridorvorming (gepland of ongepland) en segregatie (idem dito) vereisen andere analyses, andere concepten, andere strategieën. Net zoals de deelnemers aan het Forum voor Stedelijke Vernieuwing in de jaren tachtig deden, moet er nu een gedachtensprong worden gemaakt bij het formuleren van de stedelijke opdracht. Het is tijd voor een nieuwe vernieuwingsronde.