

Wonen na 2001. Pleidooi voor een sociaal-democratische heroriëntatie op het wonen

Artikel voor de PvdA over wonen en volkshuisvesting in de bundel 'Enkele eenvoudige gedachten' t.b.v. het verkiezingsprogramma - Peter Dordregter, Adri Duivesteijn; tekst Fred Feddes - 21 juli 1997
(gepubliceerde versie)

De volkshuisvesting is in de afgelopen jaren dankzij de PvdA weer op de politieke agenda gekomen. Vaak ging het om correcties van het bestaande beleid, zoals dat eruit ziet sinds de stelselherziening op basis van de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig. Van bouwen naar wonen*, de zogenaamde Nota-Heerma, uit 1990. De nadelige gevolgen van de stelselherziening voor de huurders konden worden verzacht, bijvoorbeeld door een belangrijke verbetering van de individuele huursubsidie (IHS). Andere problemen zijn nog niet opgelost. De mogelijkheden van gemeenten voor een volkshuisvestingsbeleid zijn sterk ingeperkt. Door een gebrekkig geregelde solidariteit tussen corporaties is de garantie dat overal in Nederland op een sociale wijze volkshuisvesting mogelijk is, is niet zeker gesteld. De dreiging dat het marktdenken ruimtelijke segregatie bevordert, wordt algemeen erkend maar de maatregelen ertegen zijn nog niet gedefinieerd. Het nieuwe stelsel zoals dat in de Nota-Heerma werd ontworpen, zo moet worden geconcludeerd, is nog steeds niet op evenwichtige wijze uitgewerkt en de posities voor huurders, verhuurders, gemeenten en rijksoverheid behoeven nog verdere verduidelijking.

Volgens ons rechtvaardigt dit alles al een herbezinning op de volkshuisvesting. Maar er is meer aan de hand. Er zijn ingrijpende veranderingen gaande in de samenleving en op de woningmarkt, die grote gevolgen hebben en ook kansen bieden voor een andere, meer op de wensen van de burgers afgestemde benadering van het wonen. Dit vereist een fundamentele gedachtevorming. Het wonen zelf moet onderwerp van discussie worden.

Wonen heeft te maken met de behoefte aan herkenbaarheid, identificatie, een thuis. Wonen is meer dan simpelweg een dak boven het hoofd als schuilplaats tegen slecht weer, het is ook de basis van zelfontplooiing, zelfconfrontatie en cultuur. Wat wonen is, is onderwerp van tal van filosofische beschouwingen, die alle in de discussie kunnen worden betrokken.

Wonen is reeks van menselijke activiteiten die wordt gekenmerkt door de eenheid van plaats, de woning. Tegelijkertijd is het een articulatie van de verhouding tussen het individu en de samenleving. Het individuele wonen staat altijd in relatie tot anderen, in hetzelfde huishouden en daarbuiten. Het wonen kan worden gezien als een 'veilige haven': zoals een haven pas zijn betekenis krijgt in relatie tot de open zee en de rivieren, zo is het wonen de basis van waaruit mensen in de samenleving kunnen functioneren; het biedt de mogelijkheid van afzondering maar ook verbindingen met de hele wereld. Het wonen schept individuele vrijheid, die altijd verbonden is met de maatschappij als geheel - met maatschappelijke verhoudingen, idealen, beperkingen en mogelijkheden - en vooral ook met de directe omgeving. In hun wonen streven mensen ernaar greep te krijgen op hun omgeving en de ontwikkeling ervan, terwijl hun maatschappelijke kansen tegelijkertijd mede worden bepaald door die omgeving. In de wijze waarop het wonen maatschappelijk is geregeld, is dan ook altijd de vraag aan de orde hoe de verhouding tussen individu en collectief wordt vormgegeven. Wonen is een activiteit vanuit de mens zelf en behoort, in de terminologie van de filosoof Jürgen Habermas, tot de 'leefwereld'; terwijl de maatschappelijke organisatie van het wonen, bijvoorbeeld in de vorm van de volkshuisvesting, een bestuursopdracht binnen een bepaald institutioneel kader

is, en tot de 'systeemwereld' behoort. Waar het om gaat, is om het systeem optimaal op de (veranderende) noden van de leefwereld af te stemmen.

Tot ver in de negentiende eeuw hadden individuele burgers aanzienlijke vrijheid om hun eigen woning te (laten) bouwen; de overheid beperkte zich tot het vaststellen van een stedenbouwkundig kader. Deze werkwijze schoot te kort in de opvang van de explosieve bevolkingsgroei waarmee de industrialisatie gepaard ging. Er ontstond een noodsituatie die grootschalig collectief ingrijpen legitimeerde. Dat leidde tot de *Woningwet* van 1901. Zo ontwikkelde zich het volkshuisvestingsmodel, met als doelstellingen het bestrijden van de woningnood, de beheerste, evenwichtige ontwikkeling van gezonde steden en het scheppen van voorwaarden voor emancipatie en maatschappelijke integratie van ook de lagere inkomensgroepen. Niet de burgers zelf, maar overheden en instituties namens hen kregen het primaat bij de vormgeving van het wonen, uitgaande van een houding van nobel paternalisme. In de loop van de twintigste eeuw is het stelsel meerdere keren ingrijpend herzien, voor het laatst in 1990, maar het uitgangspunt – grote mate van collectiviteit, geringe individuele vrijheid – is hetzelfde gebleven.

Ieder van ons is opgegroeid met dit volkshuisvestingsstelsel als vanzelfsprekendheid. Ook de sociaal-democratie is niet anders gewend dan deze vorm van verregaande collectieve bemoeienis met het wonen. In zekere zin is zij, net als iedere andere politieke stroming, de gevangene van het volkshuisvestingsdenken. In een breder historisch perspectief is het volkshuisvestingsmodel echter slechts één manier om het wonen in zijn maatschappelijke context te plaatsen. Het stelsel heeft geen eeuwigheidswaarde en moet kunnen worden heroverwogen als de maatschappelijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

En die aanleiding is er. De doelstellingen van emancipatie, zelfontplooiing en welvaart zijn voor een groot deel gerealiseerd. Terwijl het wonen in het volkshuisvestingsmodel werd gezien als een voorwaarde voor deze doelstellingen, is inmiddels de ruimte en de wens ontstaan om deze doelstellingen ook op het wonen zelf toe te passen. De huidige maatschappelijke context kenmerkt zich onder meer door individualisering, culturele pluraliteit en verscheidenheid aan wensen op het gebied van wonen en werken. Daarin is minder dan tevoren bevoogding of standaardisatie op zijn plaats. De vraag rijst dan ook of het volkshuisvestingsmodel met zijn nadruk op intermediaire instituties nog wel voldoende aansluit op de maatschappelijke realiteit. Mogelijk is de kritiek op het institutionele model, die vanaf de jaren zestig al is verwoord door onder anderen Ivan Illich, Jürgen Habermas, Hans Achterhuis en Abram de Swaan, actueler dan ooit.

Tegelijkertijd zal de kwantitatieve woningnood die een eeuw lang een wezenlijke conditie van het volkshuisvestingsmodel was, naar verwachting binnenkort voorbij zijn. Het zwaartepunt verschuift van kwantiteit naar kwaliteit, van productie naar beheer, of, zoals de ondertitel van de Nota-Heerma al aanduidde, van bouwen naar wonen. 'De opgave', constateert de Raad voor de Ruimtelijke Ordening (RaRO) in zijn advies voor het project *Nederland 2030*, 'wordt er een van omvangrijke herstructurering en kwaliteitsverhoging in de bestaande voorraad. Nieuwe kwaliteiten moeten worden toegevoegd. Bestaande moeten verder ontwikkeld.'

Bovenal valt met de woningnood als legitimering ook de noodzaak van verregaande collectieve en institutionele bemoeienis met het wonen weg. Daardoor ontstaat de ruimte voor een wezenlijk andere ordening van het wonen, waarin individualiteit en pluraliteit ook daadwerkelijk uitdrukking kunnen krijgen en mensen de gelegenheid hebben om te investeren in hun eigen vorm van wonen. Een ordening wordt mogelijk waarin de individuele vrijheid voorop staat terwijl het overheidsbeleid zich beperkt tot het scheppen van voorwaarden en het waarborgen van collectieve waarden.

Een doordenking van het wonen en van het overheidsbeleid op dit gebied bestrijkt derhalve een veel ruimer terrein dan alleen het volkshuisvestingsstelsel. Het huidige stelsel is slechts

één van de mogelijke bestuurlijke modellen. Dat het in de afgelopen eeuw dominant is geweest, maakt het nog niet automatisch tot het enig denkbare of perspectiefrijkste arrangement voor de komende eeuw. Welke vormen dat wèl kunnen zijn, kunnen we alleen ontdekken als we opnieuw het wonen doordenken, geplaatst in zijn huidige en toekomstige context.

De PvdA moet, menen wij, de moed hebben tot een dergelijke brede en diepgaande heroriëntatie op het wonen. Die kan in de volgende parlementaire en kabinetsperiode het best haar beslag krijgen aan de hand van een regeringsnota. Als streefdatum voor de verschijning van een dergelijke *Nota Wonen* kan het jaar 2001 gelden: honderd jaar nadat de *Woningwet* van 1901 de wettelijke aanzet gaf tot het volkshuisvestingsmodel van de twintigste eeuw. Het verkiezingsprogramma kan een impuls geven voor deze heroriëntatie. Het ligt daarom in de rede om in het verkiezingsprogramma de volkshuisvestingsparagraaf te vervangen door een paragraaf 'wonen'

Bouwstenen voor een woonbeleid anno 2001

Aan het begin van een verregaande heroriëntatie kunnen we nog geen blauwdruk voor de discussie bieden. Wel willen we onderzoeken wat de peilers van de discussie kunnen zijn. Dat doen we aan de hand van de onderstaande 'bouwstenen'. Niet alle facetten van het wonen komen aan de orde; we gaan niet in op bijvoorbeeld de consequenties van de hier uiteengezette ideeën voor de financieringssystematiek. Wij concentreren ons op wat ons inziens de hoofdzaken zijn: de verwezenlijking van het zelfbeschikkingsrecht van de burger in het wonen en de daarbij passende verhouding tussen burgers en overheid.

1. De burgers centraal

Het is in de huidige maatschappelijke situatie wenselijk èn mogelijk om het primaat van de vormgeving van het wonen uit het collectieve domein te halen en weer toe te vertrouwen aan de burgers zelf. Zelfbeschikking van de burgers dient het uitgangspunt te zijn voor een hedendaags en toekomstgericht woonbeleid. Alle maatschappelijke arrangementen moeten daarop zijn gericht. Omdat de ordening van het wonen en van de woonomgeving mede bepalend is voor de kansen die individuele burgers hebben, ligt hier een belangrijke collectieve, en in directe zin een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Op basis van een eigen afweging van voorkeuren en mogelijkheden kan de burger zijn keuze voor bepaalde woonvormen maken. Hij kan ervoor kiezen de rol aan te nemen van woonconsument, maar wordt daartoe niet gedwongen bij gebrek aan alternatieven; hij kan ook woonproducent worden. Hij kan met andere woorden een keuze doen uit het commerciële of non-profit aanbod, maar evenzo bestaat de mogelijkheid om nieuwe betekenis te geven aan de eeuwenoude traditie van zelfbouw, individueel opdrachtgeverschap en zelfbeheer. Deze traditie kan, na een langdurige, historisch verklaarbare onderbreking vanwege een nood situatie, worden geactualiseerd en opgeladen met de verworvenheden van een eeuw onderwijs, emancipatie en individualisering. Door deze keuzevrijheid is de burger in staat om zijn wonen voortdurend aan te passen aan wisselende wensen en omstandigheden: wonen en werken combineren of juist niet, de woning in de loop der tijd aanpassen aan de levensfase of geschikt maken voor meerdere generaties, enzovoorts.

Als het wonen aldus weer een uiting van menselijke zelfexpressie wordt, biedt dit ruimte voor grote verscheidenheid in woningtypen, functiemenging, veranderbaarheid en verschijningsvormen. De pluriformiteit van de samenleving kan zo ook in het wonen tot uitdrukking komen. Tegenover de eenvormigheid van de huidige woningbouw op Vinex-locaties kan een nieuwe cultuur van het wonen ontstaan die op een vanzelfsprekende wijze, 'organisch' en van onderop, ruimte blijft geven aan culturele diversiteit.

Zelfbeschikking, zelfbeheer en zelforganisatie dienen de uitgangspunten te zijn bij de vormgeving van het wonen, zowel waar het gaat om de individuele woning als op het niveau van de straat, de buurt en de wijk. In het beheer van de woonomgeving kan het primaat verschuiven van institutioneel beheer naar zelfbeheer. Van onderop kunnen nieuwe vormen van samenlevingsopbouw en solidariteit ontstaan.

2. Een overheid op hoofdlijnen

De collectieve inspanning, en dus de actieve overheidsbemoediging, verandert hierdoor van karakter zonder aan kracht te verliezen. De overheid heeft op een aantal punten een minder omvattende taak dan nu het geval is. Op andere terreinen zijn juist grotere inspanningen vereist.¹

Ook de overheid kan de aloude traditie van planning en sturing op hoofdlijnen hernemen en actualiseren. Ze schept de voorwaarden voor de burgers om zelf vorm te geven aan hun wonen. Het lagere tempo van nieuwbouw stelt de overheid in staat er vooral naar te streven om waarde toe te voegen aan het bestaande. Ze besteedt daarbij bijzondere zorg aan de realisering van drie kwaliteiten: openbaarheid, duurzaamheid en toegankelijkheid.

In haar ruimtelijke beleid dient de overheid zich te richten op versterking van de openbaarheid en dus op kwaliteitsverbetering van het ruimtelijke 'casco': de stedelijke, infrastructurale en groenstructuren. Zij kan zich concentreren op de kwaliteit en de samenhang van het publieke domein, inclusief het openbaar vervoer.

Bovendien kan zij juist op dit niveau haar streven naar duurzaamheid gestalte geven, bijvoorbeeld door ecologische structuren en andere 'groen'- en 'blauw'-functies als vormende elementen in de stad op te nemen en door re-integratie van functies (wonen, werken, recreëren) mogelijk te maken. Daarnaast mag worden verwacht dat met de nadruk op zelfbeheer en zelfbouw de negatieve motieven om te verhuizen - zoals onvrede met de bestaande woonsituatie - van minder belang zullen worden. Hierdoor kunnen ook duurzame sociale structuren ontstaan.

In haar voorwaardenscheppend beleid dient de overheid de toegankelijkheid van de verschillende woonkeuzen voor alle bevolkingsgroepen, inclusief de lagere inkomensgroepen, te bevorderen. Hiertoe moeten belemmeringen worden weggenomen die nu nog, vooral voor lagere inkomensgroepen, bestaan tussen huren en kopen en tussen bestaande bouw en nieuwbouw. Daarnaast zal het principe van zelfbeschikking moeten doorwerken in tal van andere facetten van het overheidsbeleid, zoals de bouwvoorschriften (die nu zijn neergelegd in het *Bouwbesluit*), het welstandstoezicht en het beleid aangaande architectonische en ruimtelijke kwaliteit.

Openbaarheid, bestendigheid en toegankelijkheid komen samen in de samenhang tussen het wonen en de stedelijke inrichting. Een woonbeleid dat grote individuele vrijheid en veranderlijkheid mogelijk maakt, vereist heldere, duurzame hoofdstructuren die 'houvast' bieden en waarin collectieve functies, waarden en kwaliteiten worden gegarandeerd.

Het gaat daarbij om concrete structuren als de (openbaar-) vervoersinfrastructuur, straten, pleinen en groen, die de stad vorm, identiteit en culturele expressie geven. Het programma van eisen voor de stedenbouwkundige structuur dient te worden verrijkt, met nadruk op duurzaamheidsaspecten, zowel voor nieuwbouwlocaties (bijvoorbeeld in de herziening van de Vinex) als in de herstructurering van de bestaande stad. De onvruchtbare tegenstelling stad-land kan worden doorbroken met nieuwe verweavingsvormen van rood en groen. Ecologische structuren kunnen in de stad worden opgenomen, waardoor de woonwijken en bedrijfsparken meer dan tot nu toe bijdragen aan biodiversiteit. Watergangen voor drainage kunnen ook routes voor kleine watersport zijn en oevers kunnen zacht worden aangelegd. Ook landelijke

¹ De visie van de PvdA op het toekomstige ruimtelijke beleid komt uitgebreider aan de orde in 'Ruimte: benutten, delen en open laten'.

functies als tuinbouw en moestuinen kunnen worden opgenomen, terwijl er tevens plaats dient te komen voor werkplaatsen in de woonomgeving. In plaats van een 'eindbeeldplanning' ligt een werkwijze voor de hand waarin de structurerende elementen worden vastgelegd en voor het overige veel ruimte wordt gelaten voor toekomstige invulling en verandering. Op deze wijze kan de stedenbouwkundige opzet worden opengesteld voor de volheid en de dynamiek van het leven en het wonen. Uitgangspunt en voorwaarde voor een dergelijke werkwijze is de participatie van de burgers.

Hierbij heeft de overheid, en met name de gemeente, een belangrijke taak. De gemeente onderhandelt met de burgers en geeft tevens duidelijke grenzen aan. Zij treedt op als 'regulator': zij controleert en handhaaft de afgesproken kwaliteit van het publieke domein. Zij definieert ook het grensvlak tussen het publieke en het private domein, bijvoorbeeld de voorgevels van de woningen, en kan daarvoor globale welstandseisen stellen die de individuele expressie niet onmogelijk maken maar wel inkaderen.²

Het gaat in het overheidsbeleid evenzeer om sociale structuren, waarin solidariteit vorm krijgt. Een hoofdlijn in het stedelijk beleid dient het streven naar een 'ongedeelde stad' te zijn. Overigens zou het defensieve begrip 'ongedeelde stad' moeten worden vervangen door de positieve doelstelling van een 'door iedereen gedeelde stad': een stad als totaliteit waarbij iedereen zich betrokken weet, een open stad waar iedereen in beginsel overal kan zijn.

Deze betrokkenheid en openheid zijn niet ongedifferentieerd; een stad behoort een rijk scala te hebben aan (tussen)vormen en gradaties van openheid en beslotenheid, openbaarheid en privacy, harde en zachte elementen, snelle veranderingen en stabiliteit. Ze moet ruimte bieden voor pluriformiteit, maar ook voor verrassende ontmoetingen en wellicht voor de ontdekking van onvermoede overeenkomsten.

De stad is niet alleen een faciliterende structuur voor uiteenlopende culturen en subculturen, maar zelf ook een cultuurvormende kracht. De opgave bestaat eruit deze kracht te herontdekken en te benutten, mede door gebruik te maken van de energie en de vindingrijkheid van burgers, en erop te vertrouwen dat hierdoor nieuwe, nu nog niet te voorspellen vormen van gemeenschappelijkheid kunnen ontstaan.

3. Eigendomsneutraliteit

Voor de wezenlijke kwaliteiten van het wonen is de eigendomssituatie van ondergeschikt belang. Daarom dient de scheiding tussen huren en kopen te verdwijnen. Het onderscheid tussen deze twee moet voor alle inkomensgroepen zo 'doorlaatbaar' mogelijk zijn.

De huidige situatie kenmerkt zich door een onevenwichtigheid tussen huren en kopen. Huren is door de hoge woonlasten en geringe zeggenschap in snel tempo minder aantrekkelijk geworden, terwijl kopen intussen zijn aantrekkingskracht behoudt maar nauwelijks binnen het bereik van de lagere inkomensgroepen ligt. Om deze onevenwichtigheid te overwinnen, moet kopen voor de lagere inkomensgroepen toegankelijker worden, terwijl tegelijkertijd huren weer aantrekkelijk moet worden.

Het herstellen van de onevenwichtigheid moet een belangrijke doelstelling voor de eerstkomende parlementaire periode zijn. Langs verschillende wegen is ermee reeds een begin gemaakt. Om voor de lagere inkomensgroepen de kloof in toegankelijkheid tussen de huur- en de koopsector op te heffen, heeft de PvdA voorgesteld om naast, en in hoge mate analoog aan de individuele huursubsidie (IHS) een systeem van individuele koopbijdragen (IKB) in het leven te roepen. Zo kan gelijkwaardigheid ontstaan in de subsidiëring van huur en koop. Ook waar het gaat om de zeggenschap over het eigen wonen bestaat er een groot verschil tussen huren en kopen. Als eerste aanzet bij het overbruggen hiervan heeft de PvdA een wettelijke

² Hoe dit eruit kan zien, illustreert Dirk Sijmons van bureau H+N+S aan de hand van de Amsterdamse grachtengordel: 'deftige regulatie' aan de voorkant terwijl in de veelvormigheid van de bouwsels aan de achterkant zich 'het België van Nederland' openbaart.

regeling voorgesteld voor het overleg huurders-verhuurder. Behalve voor de huurders kan een dergelijke regeling ook bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van de huursector als geheel en voor de verhuurders, die immers door het onbekrompen organiseren van tegenspraak hun eigen beleid kunnen toetsen en verbeteren.

Tot nu toe werden deze voorstellen geplaatst in het kader van het huidige volkshuisvestingsstelsel en geïnterpreteerd als correcties en aanvullingen op de stelselherziening. Voor de komende periode bestaat de opgave eruit hen nadrukkelijk uit te werken als aanzetten tot een nieuwe manier om het wonen te regelen.

4. Van institutioneel beheer naar zelfbeheer

Toen het volkshuisvestingsmodel vanaf 1901 werd opgezet, diende het in de eerste plaats om de noden van de individuele burgers en van de samenleving als geheel te lenigen. Inmiddels lijken echter de eigen institutionele belangen van de volkshuisvesting op de voorgrond, en de burgers op de achtergrond te zijn geraakt. Dit proces contrasteert steeds scherper met de doelstellingen van emancipatie en participatie, waarbij de individuele (keuze)vrijheid van de burgers juist op de voorgrond staat. Nu de woningnood voorbij kan zijn, moeten de burgers en de samenleving in het wonen opnieuw voorop komen te staan.

Het is hierom dat de stelselherziening van 1990 als een tussenfase naar een nieuw woonbeleid kan worden gezien. De stelselherziening behelsde de verzelfstandiging van de intermediaire instituties - nu is het tijd om te streven naar verdere verzelfstandiging van de burgers. Terwijl sinds de stelselherziening de corporaties 'sociale ondernemers' zijn, moeten nu de burgers de mogelijkheid krijgen individueel 'woonondernemer' te worden in plaats van woonconsument. Het overheidsbeleid moet niet de corporatie maar de woonondernemer als aangrijpingspunt nemen, als uitvloeisel van de erkenning van menselijke vrijheid op dit terrein en van de emancipatie van de bewoner.

Het beheer van de woning en de woonomgeving zal, door de verwachte omslag van bouwen naar wonen, een steeds groter gewicht krijgen. Juist in het beheer dienen maatschappelijke doelstellingen voorop te staan. Ook hier behoort het primaat bij de burgers te liggen. Ook hier geldt het principe van zelfbeschikking, in de vorm van zelfbeheer door individuele burgers die samen een woningcomplex, straat of buurt delen en zich daarbij betrokken voelen.

Uitgangspunt is het vertrouwen in het zelforganiserend en zelfbeherend vermogen van burgers, en hun vermogen om te zoeken naar vormen van zelfbeheer en buurt- en samenlevingsopbouw, die betrokkenheid bij de eigen omgeving combineren met openheid en openbaarheid. De overheid dient hiertoe voorwaarden te scheppen. De bestaande instituties kunnen zich omvormen tot kleinschalige bedrijven die op verzoek aanvullende woon- en beheersdiensten aanbieden aan de bewoners en hun organisaties.

Het principe van zelfbeheer dient verder te worden onderzocht en uitgewerkt, door inventarisatie van bestaande initiatieven en stimulering van nieuwe, door de mogelijkheid te scheppen voor burgerinitiatieven om een 'toegelaten instelling' te worden, en door toepassing van het principe in concrete opgaven.

Het principe moet ook het uitgangspunt zijn bij de zogeheten herstructurering van bestaande wijken, met name de wijken uit de jaren 1920-1940 en de naoorlogse periode. In plaats van een *top down*-werkwijze – met het uitplaatsen van bewoners met een laag, en het inplaatsen van bewoners met een hoog inkomen – moeten herstructureringsplannen uitgaan van de zittende bewoners. Door hen wezenlijk bij de opgave betrekken, kunnen de plannen profiteren van de energie, ideeën en wensen van de bewoners, en evenzeer van hun mogelijkheden om (geld of energie) te investeren in de eigen omgeving. Op deze wijze kan herstructurering ook in sociaal opzicht leiden tot 'verbetering van het bestaande'.

Zelfregulering en zelfbeheer van burgers geeft vrijheden maar legt extra nadruk op de randvoorwaarden. Juist hier is het van belang dat de overheid, en in eerste instantie de

gemeente, welbewust en weloverwogen de hoofdlijnen aangeeft en zo duidelijkheid schept voor de burgers. Daarbij kan zij in het beheer bij uitstek collectieve waarden waarborgen en verbeteren, zoals cultuurhistorische en ecologische waarden en duurzame kwaliteiten.

5. Van institutionele bouw naar zelfbouw

De omslag van bouwen naar wonen houdt ook in dat de kwantitatieve behoefte aan nieuwbouw in de toekomst veel kleiner kan zijn dan we de afgelopen eeuw gewend zijn geweest. Nieuwe, aanvullende woningbouw blijft nodig maar het bouwtempo kan omlaag. Zo zeer zelfs, dat de productiemachinerie die juist op massabouw en snelheid was gericht, goeddeels haar ratio verliest. Daarmee wordt het mogelijk de draad op te nemen van de langzame, ‘organische’ stedenbouw uit eerdere perioden in de geschiedenis.

Dat komt goed uit, want juist de geplande organische stedenbouw biedt grote vrijheid voor individuele expressie en diversiteit. Voor zover nieuwbouw noodzakelijk blijft, zal het beleid moeten uitgaan van collectieve planning op hoofdlijnen terwijl bij de invulling het zwaartepunt ligt op vormen van individueel opdrachtgeverschap en zelfbouw. Het principe van ‘de burger als opdrachtgever’, met de gemeente als regisseur van de ruimtelijke structuur, moet in de komende tijd verder worden uitgewerkt. Debatten en ontwerpstudies kunnen hierbij dienstbaar zijn.

Als historisch voorbeeld van overheidssturing op hoofdlijnen en individuele invulling kunnen de Amsterdamse grachtengordel en de Jordaan worden genoemd. Een actueler referentie is de werkwijze in de stadsdelen Villa El Salvador en Huaycan in Lima (Peru). De gemeente stelde een stedenbouwkundige structuur vast met daarin veel openbare ruimte, en de invulling van de afzonderlijke kavels is aan het eigen initiatief, de creativiteit en de energie van de burgers overgelaten. Na enkele jaren zijn al rijk geschakeerde stedelijke wijken ontstaan en de ontwikkeling gaat nog steeds voort. Het zou wrang zijn als een dergelijk principe van vrijheid, in Lima uit nood geboren wegens de beperkte gemeentelijke investeringsmogelijkheden, in het rijkere Nederland onuitvoerbaar zou zijn.³

Het principe kan voor concrete locaties worden uitgewerkt, bijvoorbeeld voor de verdere stedelijke ontwikkeling van Hoofddorp of van het Tussengebied Den Haag - Rotterdam. Ook andere (gemeentelijke, regionale, provinciale) initiatieven verdienen ondersteuning.

Onderzocht moet worden welke organisatievormen hierbij mogelijk en werkbaar zijn (bijvoorbeeld de vorm van de kopersassociatie die zich met hulp van de gemeente inkoopt op een locatie en met de gemeente tevens overlegt over de inrichting en het beheer van de openbare en semi-openbare ruimte). Tevens dient te worden onderzocht hoe de bestuurlijke indeling dienstbaar kan worden gemaakt aan dit concept, in plaats van het te bemoeilijken. Om de debatten en het onderzoek meer te laten zijn dan een vrijblijvende oefening, is het noodzakelijk de Vinex in de beoogde richting te herzien.⁴

De nu nog grootschalige institutionele woningbouw zal in dit kader een bescheidener, maar vooral kwalitatief andere taak hebben dan nu. Ze kan zich, wat nieuwbouw betreft, concentreren op specifieke woningbehoeften waarin niet door middel van zelfbouw kan worden voorzien, zoals de behoeften van ouderen, mensen met een grote arbeidsmobiliteit en anderen die, om welke reden ook, een huurwoning boven een koopwoning verkiezen. Hierbij is het zaak de huurders maximale invloed te geven op de inrichting en het gebruik van het gehuurde onroerend goed, om niet opnieuw een ‘zeggenschapskloof’ tussen huur en koop te laten ontstaan. Daarnaast kan ze diensten verlenen aan individuele (of groepen) opdrachtgevers. Omvorming naar kleinschaliger organisatievormen ligt zoals gezegd voor de hand.

³ Het Limese voorbeeld komt uitgebreider aan de orde in *De verborgen opgave* en ‘De burger als opdrachtgever’.

⁴ De casus van het Tussengebied Den Haag-Rotterdam wordt nader uitgewerkt in ‘De burger als opdrachtgever’.

Ook commerciële bouwers en ontwikkelaars zullen hun markt zien veranderen. De vraag naar complete (catalogus)woningen zal afnemen, maar daar staat tegenover dat zich geheel nieuwe vormen van bouwnijverheid kunnen ontwikkelen. Innovatie is mogelijk op gebieden als maatwerk, levering van bouwcomponenten, advisering enzovoorts. Als het bouwtempo afneemt, kan de duur van deze vormen van betrokkenheid bij de bouw toenemen. Een voorbeeld van een nu reeds bestaand, innoverend idee is het plan van de Rabobank om gebruikers van het openbaar vervoer in dunbevolkte streken mede-eigenaren van dat openbaar vervoer te maken. Denkbaar is een stimuleringsbeleid van de rijksoverheid om specifieke innovaties op het gebied van bouw, beheer en financierings- en zeggenschapsvormen te ondersteunen.

De weg naar een nieuwe visie

Hierboven is een nieuwe visie op het wonen geschetst, een nieuw arrangement tussen overheid en burgers. Het is een toekomstgerichte, sociaal-democratische visie die op twee peilers berust: het creëren van ruimte voor het individu en het behoud en de versterking en vernieuwing van het solidariteitsprincipe. Het gaat in deze visie om een nieuwe samenhang tussen het collectieve belang (het publieke domein) en het individuele belang (het private domein).

De kern van deze visie is dat de overheid en de burger elk zijn verantwoordelijkheid opneemt op zijn eigen terrein. In zekere zin behelst deze visie en herverkaveling van individuele en collectieve verantwoordelijkheden en herdefinieert zij de ruimte die elk ervan heeft. Het is een visie die uitgaat van vertrouwen in de mogelijkheden van mensen, in hun creativiteit, solidariteit en verantwoordelijkheidsgevoel en in de kracht van een samenleving tot verregaande zelfregulatie. De stad, de wijk, de buurt, de straat en de woning komen in handen van de burgers zelf. Zij krijgen de mogelijkheid om wezenlijk betrokkenen bij hun wonen te worden en niet slechts consumenten. Hierin ligt ook de kracht voor de opbouw van een gezonde samenleving, waarin mensen met elkaar communiceren, zich met elkaar verantwoordelijk weten voor de vraagstukken van het wonen en de woonomgeving en deze vraagstukken ter hand nemen. De instituties – de sociale huursector, de projectontwikkelaars en de bouwnijverheid – zullen daarbij geen belemmering mogen zijn maar integendeel zich zo moeten inrichten dat zij dienstbaar (facilitair) zijn aan het beginsel van zelfbeschikking. Het moge duidelijk zijn dat de PvdA deze aanzet tot een nieuwe visie nader zou moeten uitwerken. Het is beter dan het huidige volkshuisvestingsmodel toegesneden op de huidige en toekomstige maatschappelijke context. Het legt hoofdlijnen vast en laat daarbinnen veel ruimte voor individueel initiatief en sociale dynamiek. En het biedt ook nieuwe ruimte voor het nastreven van sociaal-democratische doelstellingen als emancipatie, zelfbeschikking, zelfbeheer en culturele pluraliteit. Het biedt tegelijkertijd aan de overheid de mogelijkheid om zich volwaardig te richten op de nu urgente collectieve opgaven.

Het hier geschetste perspectief is uiteraard bedoeld voor de langere termijn. De verdere uitwerking vereist zowel ‘doen’ als ‘ongedaan maken’. Enerzijds moet de overheid globale structuren ontwerpen die voorwaarden voor zelfbeschikking scheppen. Anderzijds is het nodig dat de instituties van de volkshuisvesting terugtreden uit de vormgeving van het wonen, voor zover zij de individuele vrijheid belemmeren. De eerste vereiste is echter een ommezwaai en verruiming in het denken en een nieuwe onbevangenheid bij het denken over het wonen. Daartoe willen wij de PvdA uitnodigen.

Literatuur

- Adri Duivesteijn (et.al.), *De verborgen opgave. Thuis in de stad / The hidden assignment. At home in the city*, Rotterdam 1994.
- Adri Duivesteijn, 'De burger als opdrachtgever. Een strategie waarin mensen de stad maken'. In: Maarten Hajer en Femke Halsema (red.), *Land in zicht! Een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke inrichting*, Amsterdam 1997.
- Adri Duivesteijn, 'Het 'wilde wonen' vereist collectieve planning', in: *NRC Handelsblad*, ... mei 1997.
- Adri Duivesteijn, Rick van der Ploeg, *De koopwoning bereikbaar. Een sociale koopsector voor lagere inkomens*, Den Haag 1996.
- Fred Feddes, 'Ruimte: benutten, delen en open laten', in: Partij van de Arbeid, *Onderwijs, ruimte en zorg bij de tijd*, Amsterdam 1997.
- H+N+S, *Nederland als kunstwerk! Een scenario* (Scenario 6 in het kader van het project 'Nederland 2030'), Utrecht 1996.
- Maarten Hajer, 'Heterotopia of wat Bunnik mist. Een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke ordening', in: Rijksplanologische Dienst, *De toekomst van de ruimte. Vier essays voor Nederland 2030*, Den Haag 1996.
- Bernard Hulsman, 'Het wilde wonen. Carel Weeber wil af van het rijtjeshuis', in: *NRC Handelsblad*, 4 april 1997.
- Ton Lemaire, *Filosofie van het landschap*, Baarn 1996 (6^{de} druk).
- Ministeries van OCenW, VROM, LNV en VenW, *De architectuur van de ruimte. Nota over het architectuurbeleid 1997-2000*, 's-Gravenhage 1996.
- Ministeries van WVC en VROM, *Ruimte voor architectuur. Nota architectuurbeleid*, 's-Gravenhage 1991.
- Ministerie van VROM, *Volkshuisvesting in de jaren negentig; van bouwen naar wonen*, 's-Gravenhage 1990.
- Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening extra*, 's-Gravenhage 1992.
- Willem Jan Neutelings, *Willem Jan Neutelings architect*, Rotterdam 1991.
- Raad voor de Ruimtelijke Ordening, *Advies Nederland 2030*, 's-Gravenhage 1996.