

Dick Schuiling



Stadsvernieuwing door de jaren heen



Achtergrond

De Nota Stedelijke Vernieuwing bestaat tien jaar, maar de stadsvernieuwing is van alle tijden. Sinds de Woningwet van 1901 is er al instrumentarium voor. Vanaf 1968 verschijnen met een zekere regelmaat beleidsnota's die de vernieuwing van de steden problematiseren, stimuleren dan wel temporiseren. De ambities verschillen van uiterst bescheiden naar megalomaan. De Nota Stedelijke Vernieuwing betekende eigenlijk een doorstart na het eerder aangekondigde einde van de stadsvernieuwing. What's in a name?

Dit jaar is het tien jaar geleden dat de Nota Stedelijke vernieuwing (Tommel, 1997) verscheen. Maar het is ook 24 jaar na de oprichting van het Forum voor Stedelijke Vernieuwing, op initiatief van de Rotterdamse ex-wethouder Jan van der Ploeg. De term is dus al veel ouder. Voorheen heette het vooral stadsvernieuwing en al 36 jaar geleden, in 1971, werd de eerste Staatssecretaris Stadsvernieuwing benoemd. Eigenlijk bood de Woningwet van 1901 al de eerste instrumenten op dit terrein, maar veelal op het niveau van individuele panden: bouwtoezicht, aanschrijvingen, onbewoonbaarverklaringen en subsidiemogelijkheden. Voor de Tweede Wereldoorlog voerden sommige gemeenten al krotopruijming- en saneringsplannen en verkeersdoorbraken uit. Grootschalige aanpak was nodig bij het herstel van de oorlogsschade met zogenaamde wederopbouwplannen, maar verder zorgde de woningnood er voor dat alle aandacht uitging naar stadsuitbreiding. De huren werden laag gehouden door het Rijk en aan onderhoud werd niet veel gedaan door de eigenaren. Mollema (2005, p. 23), die 37 jaar aan dit beleidsveld op het Ministerie van VROM werkte, schetst de toestand in zijn afscheidsboek als volgt: "Wie nu door oudere stadsdelen loopt in welke Nederlandse stad ook, kan zich niet meer voor-

stellen wat een verveloze, krakkemikkige, bouwvallige rotzooi er 40 jaar geleden overal te zien was".

In de jaren zestig kwam er een 80 procent subsidie-regeling voor de verwervingskosten bij slopen in het kader van eerst alleen sanering (volkshuivestingsredenen) maar later ook reconstructie (stedenbouwkundige redenen). Deze gaf in het begin aanleiding tot grootschalige woningsloop in de vorm van kaalslag en stimuleerde het verbeteren van woningen juist niet, maar de cityvorming wel (Schuiling e.a., 1990). In 1968 presenteerde Minister Schut het onderzoek *De toekomst van het oude woningbestand*, waarin de (dramatische) toestand van de woningvoorraad in kaart werd gebracht. Zo konden 375.000 van de 1,9 miljoen woningen van voor 1946 als "onverbeterbaar krot" worden aangemerkt. Geraamd werd dat 250.000 woningen slecht waren, maar nog wel tijdelijk verbeterbaar via noodmaatregelen. Nog eens 1,2 miljoen woningen vroegen om volledige verbetering en/of modernisering. In die tijd werden er jaarlijks 125.000 woningen gebouwd en men voorzag het einde van de kwantitatieve woningnood rond 1970 (!). De woningproductie zou, tenzij de vervangings- en verbeterproductie snel wordt opgestart niet op peil kunnen

blijven, met alle gevolgen van dien voor de bouwnijverheid en de werkgelegenheid. Het Rijk is bepaald niet van plan om deze klus alleen te gaan klaren en wijst op de verantwoordelijkheden van de andere actoren zoals gemeenten, eigenaren en verhuurders, corporaties en projectontwikkelaars. De grote steden doen dan ook zelf onderzoek en schrijven hun eerste Nota's Stadsvernieuwing. Die focussen erg op wat er niet deugt aan woningen en wijken en hebben geen oog voor positieve elementen van de oude wijken, zoals lage huren, levendige en gemengde buurten, nabijheid van het stadscentrum, enzovoort. De verzamelterm stadsvernieuwing vangt steeds meer de voorgaande termen krotopruiming, sanering en reconstructie, alhoewel men onder deze nieuwe vlag eerst grotendeels hetzelfde beleid blijft uitvoeren.

1970-1985: honderd procent sociale woningbouw

In het begin van deze periode bloeit de economie, wat de inkomens, het autobezit, de ruimtevrage en de suburbanisatie stimuleert. Voor veel niet-woonfuncties als kantoren, winkelen, hotels, bestuursgebouwen en uitgaan, vinden de stadsplanners de stadscentra nog steeds de beste plek. Ook daar is echter sprake van schaalvergroting en moet de autobereikbaarheid en het parkeren drastisch verbeterd worden. De aanwezige oudere woningen en bedrijfjes staan deze cityvorming in de weg, maar een deel staat toch leeg of brengt maar een lage huur op en de gezinnen trekken al naar de stadsrand of daarbuiten. Dat scheidt ruimte, maar anderzijds moet deze selectieve migratie uit de stad van middenklasse-gezinnen toch worden tegengegaan. Zo ontstaat het streven naar een evenwichtige bevolkingsopbouw in stad en ommeland, maar ook tussen alle wijken van de stad zelf: men projecteert nieuwe gezinswoningen in de oude wijken om het centrum. De stadsplanners, die met een geheel nieuw werkveld geconfronteerd werden, verstonden de tijdgeest en de ontwikkelingen in de samenleving niet goed. Aan het eind van de jaren zestig klonk immers, aangezwengeld door studentenprotesten, de roep om echte democratisering van de besluitvorming op allerlei terreinen.

De uitvinding van 'de pil' leidde tot gezinsverdunding en de groei van een- en twee persoonshuishoudens, die vaak een meer (binnen)stedelijke woonvoorkeur vertoonden. Mede daardoor kwam er groeiend bewonersverzet tegen alle sloopplannen, later gekanaliseerd in de zogenaamde inspraak. In de ene stad (bijvoorbeeld Rotterdam in 1974 met van der Ploeg) werd het beleid eerder omgegooid dan in de andere (bijvoorbeeld Amsterdam in 1978 met wethouder en oud-Staatsecretaris Schaefer). De economische teruggang (twee oliecrises) hielp daarbij doordat de behoefte aan cityvorming verminderde. Ook vond een deel van het bedrijfsleven de binnensteden niet meer de beste vestigingsplaats voor hun kantoren. Er ontstaat, na veel wrijving, een nieuwe consensus tussen Rijk, gemeente, zittende bewoners en een deel van het bedrijfsleven. Dat wordt het 'Bouwen voor de buurt'-beleid, omdat de zittende bewoners overwegend wel een betere of nieuwe woning wilden, maar daarvoor niet hun buurt wilden verlaten. Vanwege hun vaak lage inkomens konden ze geen nieuwbouwhuren betalen en het recht op herhuisvesting naar nieuwbouw in de eigen buurt kostte wel veel (rijks)subsidie. Ook kwamen er daardoor voornamelijk betrekkelijk kleine sociale huurwoningen in de plaats van de eerder geplande grotere gezinswoningen. Dit beleid is naderhand wel bekritiseerd als het 'bevrozen van de bevolkingssamenstelling met lage inkomens in nieuwe woningen'. Dat is echter in mijn optiek een wel heel statische opvatting van 'Bouwen voor de buurt' terwijl het langdurige ombouwproces en de bewoners tussentijds met allerlei dynamiek te maken kregen. Dat zoveel bewoners in de buurt wilden blijven was een goed teken. Anderzijds zouden beleidsmakers er nu nooit meer voor kiezen om de nieuwbouw voor honderd procent in de sociale huur te realiseren.

Behoefteraming

Ondertussen wilde de Tweede Kamer weten of er vorderingen werden gemaakt met de stadsvernieuwing en vroeg om een nieuwe behoefteraming. In 1981 verschijnt dan eindelijk de *Nota Stads- en dorpsvernieuwing* (NSDV). Het blijkt dat als de stadsvernieuwing in

het toenmalige tempo zou worden uitgevoerd inclusief de doorgaande veroudering, het nog vijftig jaar zou gaan duren. Bij een verdubbeling van de inspanningen (en subsidies natuurlijk) zou de stadsvernieuwingsoperatie in het jaar 2000 klaar kunnen zijn. Het nieuwe kabinet kon geen verdubbeling, maar wel een flinke intensivering toezeggen, waardoor de achterstand in 2010 zou kunnen zijn ingehaald. Bijna alles moest nog worden uitgevonden, zoals nieuwe financiële, organisatorische en juridische instrumenten. Er kwamen in deze periode veel aparte subsidieregelingen, men vond projectgroepen uit en pleegde veel bewonersonderzoek. Qua juridische instrumenten begon men aan een lang proces dat uiteindelijk leidde tot de *Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing* (WSDV) in 1985.

De aanvankelijke pretentie van integrale vernieuwing wordt al snel gesmoord in de dominantie van het wonen (zittende bewoners) en de volkshuisvestingssector (VROM en corporaties). Er is gebrek aan aandacht voor sociale en economische vernieuwing. Bedrijfsjes en werkgelegenheid trekken weg uit oude stadsdelen of leggen het loodje. Het sociaal plan verdwijnt geruisloos uit het voorgestelde juridisch instrumentarium. Begon deze periode vooral met cityvorming en het wegwerken van bouwkundige achterstand door te slopen, er werd afgesloten met een vooral fysieke woningaanpak in de vorm van sociale huurwoningen. De kwantitatieve woningnood was overigens in de meeste steden nog steeds niet opgelost. Met die eenzijdige gerichtheid op het wonen verschilt Nederland sterk van andere landen. Hetzelfde geldt voor de omvang van de subsidiestromen, de bewonersparticipatie en de benutting van corporaties.

1985-1997: Financiële decentralisatie

Er is heel lang, namelijk vanaf 1971, toegewerkt naar de WSDV, die in 1985 van kracht werd. Eerst dacht men een eigen wettelijk instrumentarium nodig te hebben voor stadsvernieuwing en borduurde voort op de centralistische toetsing van alle subsidiebehoeftige plannen. Later kiest men voor een aanvullend karakter naast de Wet Ruimtelijke Ordening en komen er

maar enkele nieuwe juridische instrumenten bij: het stadsvernieuwingsplan als bestemmingsplan plus, de leefmilieuverordening en enkele gedoogplichten. Deze worden overigens maar mondjesmaat gebruikt, zodat je je kunt afvragen waarom er veertien jaar voor nodig was. Veel belangrijker in die wet is de baanbrekende financiële decentralisatie van de stadsvernieuwing: achttien bestaande subsidieregelingen worden afschaft, gemeenten krijgen een eigen stadsvernieuwings-toelage, gebaseerd op verschillen in behoefte, kosten en urgentie. Deze stadsvernieuwingsfondsbijdrage maakt onderscheid tussen directe en indirecte gemeenten; die laatste zijn kleiner en moeten toch nog programma's indienen bij de provincies. De wet hanteert een brede definitie van stadsvernieuwing en geeft daardoor weinig selectieve richting aan de uitgaven. Dat bemoeit de controle op rechtmatigheid en doelmatigheid van die uitgaven, evenals evaluatie achteraf.

Tussen 1990 en 1992 vindt een omvangrijke evaluatie- en beleidsoperatie plaats ten aanzien van het Beleid voor Stadsvernieuwing in de Toekomst (BELSTATO). Daarin worden de resultaten tussen 1980 en 1990 geëvalueerd, een nieuwe behoeferaming opgesteld en het beleid voor de jaren negentig uitgezet. De voortgang is redelijk, maar ongelijk. Er is voor meer dan 47 miljard euro geïnvesteerd, waarvan 90 procent voor het wonen, waarbij het Rijk 35 procent heeft gesubsidiëerd (Heerma, 1990). Vooral de omvangrijke, en niet verwachte, aanvullende nieuwbouw op functieveranderinglocaties is een verrassing. De Rijksbijdrage kan gezien de succesvolle resultaten in het eerste decennium nu worden verlaagd van 35 naar 25 procent. De te brede definitie moet, mede gezien de noodzakelijke bezuinigingen, ingeperkt worden. Het gaat voortaan alleen maar om het inhalen van in 1990 nog aanwezige achterstanden binnen de bebouwde kom van voor 1971. Staatssecretaris Heerma verordonneert het einde van (de Rijkssteun aan) stadsvernieuwing per 2005. De Tweede Kamer dwingt nog af dat tussentijds, rond 1997, een herijking van de ramingen zal plaatsvinden. Deze werd daartoe aangespoord door deskundigen in het veld, omdat die vonden dat ook veel naoorlogse

wijken in de toekomst aangepakt moesten worden. Het Rijk houdt die boot in eerste instantie nog af.

Ondertussen rijdt de stadsvernieuwingstrein langzaam van binnenstad en 19e eeuwse wijken naar de wijken gebouwd tussen 1900 en 1945. Die zijn minder gemengd qua functies en grootschaliger qua complexen. Het blijft nog steeds een vooral curatieve aanpak: inhalen van allerlei achterstanden. In deze periode doen zich echter ook ernstige problemen voor met de Nederlandse conjunctuur en zeker met de grootstedelijke werkloosheid. Het wordt steeds duidelijker dat de 'klassieke' stadsvernieuwing met zijn accent op de stenen en het wonen tekortschiet. Daarom richt oud-wethouder van der Ploeg in 1983 het Forum voor Stedelijke Vernieuwing op. In het Kabinet-Lubbers slaat het stedelijke vernieuwingsdenken aan en wordt dat gecombineerd met het pleiten voor Publiek-Private Samenwerking (PPS). De overheid wil en kan de kar in financiële zin niet alleen trekken en verwacht veel van samenwerking met het bedrijfsleven. Dat bedrijfsleven interesseert zich echter niet voor veel problematische gebieden in de stad: het prefereert de bewonerloze herbestemminglocaties boven de markttechnisch moeilijke lage inkomenswijken. Al met al komt er wel een herwaardering op voor bedrijvigheid en stedenbouwkundige kwaliteit aan het eind van deze periode.

Na 1997: van curatief naar preventief

De herijkingoperatie van BELSTATO liet in 1997 zien dat al de helft van het in 1990 geraamde (en sterk ingeperkte) programma was uitgevoerd. Mede daarom kon de Rijksbijdrage verder zakken van 25 naar 10 procent. Interessanter waren de Omgevingsverkenningen, die de naoorlogse wijken toch op de agenda wisten te plaatsen, ondanks Heerma's eindigverklaring van de stadsvernieuwing. Wellicht om dat te maskeren werd verrassenderwijs de al wat oudere term stedelijke vernieuwing van stal gehaald (Schuiling, 1997). Dat zou leiden tot de *Nota Stedelijke vernieuwing* van het Kabinet-Kok I. De *social engineering* lijkt daarin terug van weggeweest, evenals het evenwichtdenken. Er wordt weer een behoefteaming voor de nieuwe

herstructurering opgesteld. Deze vertoont een tekort van bijna 1 miljard euro, naast nog eens 0,6 miljard voor het afmaken van de klassieke stadsvernieuwing. Al met al is hier van gebieds- en beleidsverbreding sprake.

Als vervolg op de Nota wordt een subsidiestelsel en sturingsmechanisme opgetuigd in de nieuwe Wet op de Stedelijke Vernieuwing. Er wordt overgestapt van de bijna niet aan definitiegrenzen gebonden SV-fondsen naar sturing via een vierjarig Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Gemeenten moeten eerst meerjarige ontwikkelprogramma's (MOP's) indienen en daarin concreet meetbare targets benoemen alvorens ze voor subsidiëring in aanmerking komen. De toetsing van de MOP's vooraf en de afrekening op de targets achteraf blijkt echter helemaal niet streng te zijn.

Het beleidsdoel verschuift wel steeds meer van de inhaal van achterstanden naar het creëren of behouden van vitale steden en wijken. Tussen 1985 en 2000 blijkt de bouwtechnische kwaliteit met sprongen vooruitgegaan: het aandeel slechte woningen zakte van 19 naar 2 procent terwijl het aandeel met de kwalificatie 'uitstekend' steeg van 14 naar 46 procent. Van der Schaar (2006) concludeert dat er in Nederland bijna geen bouwtechnisch slechte woningen meer zijn en dat bijna alle woningen op dat vlak goed tot uitstekend zijn geworden. Toch is er nog genoeg te doen en wordt er ook nog veel gesloopt of verbeterd. De nadruk bij het ingrijpen komt nu ook op de naoorlogse wijken te liggen. Hoewel de woonbestemming en vaak ook de stedenbouwkundige hoofdstructuur niet verandert, is het koepelbegrip daarvoor toch 'herstructurering'. Het gaat daar dus minder om bouwtechnische achterstand, maar meer om huidige of verwachte problemen met de functionele of markttechnische kwaliteit of reeds bestaande problemen met de woonomgeving en de bewonerssamenstelling. De vaak al uitgevoerde woningverbetering van individuele complexen (toen renovatie genoemd) heeft onvoldoende geholpen en men stapt over naar de wijkaanpak. Leefbaarheid is het nieuwe sleutelwoord en dat wordt ook een nieuw prestatieveld van woningcorporaties. Het ingrijpen verschuift van curatief naar preventief, maar daardoor wordt het ook moeilijker om anderen van het

nut ervan te overtuigen. Als altijd speelt de individuele betaalbaarheid van al die collectieve beleidsingrepen een sleutelrol bij de stellingname van bewoners. De huurtoeslag vergoedt daarbij voor lagere inkomens wel veel, maar niet alles.

Remkes komt in zijn Nota mensen wensen wonen (2000) nog met een sterk opgehoogde taakstelling voor de herstructurering en de verkoop van bestaand bezit door corporaties; het transformatiebeleid voor 643 wijken, op basis van vooronderzoek van Brouwer van ABF Research. Ondanks de ambities gebeurt er weinig en in het begin van de eenentwintigste eeuw zakt de nieuwbouwproductie naar een dieptepunt, terwijl de prijzen van bestaande koopwoningen sterk stijgen. De herstructurering wil maar niet vlotten en van de gevreesde leegstand is ook bijna nergens sprake; de woningtekorten lopen juist weer op. De vermindering van de sociale cohesie in vooral de naoorlogse wijken wordt onder andere geweten aan de toegenomen segregatie tussen bevolkingsgroepen, die ook een ruimtelijke vertaling heeft gekregen. Men spreekt daarom ook wel van territoriale cohesie. De 'ongedeelde en gedifferentieerde stad' wordt een beleidsmantra in die grotere steden waar de sociaal-democraten nog stevig in het bestuurderszadel zitten. Lastig is dat vaak niet duidelijk wordt gemaakt op welke criteria en welk schaalniveau geen sprake mag zijn van deling en op welke juist gestreefd moet worden naar differentiatie. Er zijn ook deskundigen die betogen dat 'soort zoekt soort' van alle tijden is en juist de beste cohesie geeft. Er is dus geen consensus tussen de betrokkenen over de probleemstelling en vaak nog minder over de oplossingsrichting. Bij de gedifferentieerde stad denkt men vaak aan gemengd bouwen (verandering van de stenen) om te komen tot gemengd wonen (van de mensen). Omdat de stenen (woningen) in die naoorlogse wijken nu erg uniform zijn, qua financieringscategorie, prijs, grootte en uitrusting, moet er heel veel worden omgeschouffeld om de wijk gedifferentieerder te maken. Dat is niet alleen een beleidsvraagstuk voor woningcorporaties en de lokale overheid. De centrale vraag moet zijn: voor en met wie doe je het vooral? Wat is de rol van de zittende

bewoners? Zitten ze het ombouwproces in de weg of zijn het juist de eerste klanten voor de gedifferentieerde nieuwe woningen? In het begin van deze periode dacht men vaak het eerste en ging het vooral om 'bouwen voor de stad of voor de markt'vraag'. Het is echter behoorlijk lastig om hogere inkomens van buiten de probleemwijk aan te trekken met duurdere woningen, als zij moeten pionieren in een zee van nog ongedifferentieerd bezit en lage leefbaarheidscores. Zo langzamerhand ontstaat er, al of niet noodgedwongen, een soort nieuwe consensus (Wallagh, 2006). Deze luidt dat de herstructureringsoperatie het in het begin moet hebben van het behouden van de sociaal-economische stijgers in de buurt via het aanbieden van onder meer een gedifferentieerder woningpakket maar ook voorzieningenapparaat. Zij kennen de buurt al goed, vrezen de negatieve elementen vaak minder dan mensen van buiten de buurt en willen vaak in de buurt blijven als er maar betere woningen worden aangeboden. Later kunnen dan ook mensen van elders de mentale sprong wagen om in de ex-probleemwijk een woning te gaan kopen of een bedrijf te vestigen.

Wallagh beschrijft de actuele omslag in het denken als 'zonder sociaal-economische vernieuwing geen duurzame fysiek-ruimtelijke vernieuwing'. Wie de geschiedenis van de Britse stedelijke vernieuwing kent, verbaast zich erover dat het komen tot dit inzicht in Nederland zoveel decennia heeft moeten duren. De oorzaak is de volkshuisvestingsdominantie in de stedelijke vernieuwing. Wallagh spreekt van de vier O's (ontplooiing, onderwijs, ondernemerschap en ontmoeting) die in stedelijke vernieuwingswijken moeten bijdragen aan twee V's: vooruitkomen en verbinden, om tot een vitale stad en samenleving te komen. De VROM-raad (2006) wijst in dezelfde richting: zij wil het doel sociale cohesie vervangen door sociale stijging en binding van de stijgers in de stedelijke vernieuwingswijken. De (wens tot) sociale stijging van bewoners moet centraal komen te staan. Er zijn vier routes waarlangs ze vooruit kunnen komen: onderwijs, arbeidsmarkt, woningmarkt en vrije tijd. Op de stijgingsladders van elk van deze routes ontbreken er

treden in de stad en de onderhavige wijken. Daarom verdwijnt de stedelijke middenklasse deels gedwongen uit de wijken en de stad. Kapitaalkrachtigere bewoners hoeven dus niet zozeer van elders te worden aangetrokken, de stad zorgt daar door sociale stijging zelf voor. Om dat sociaal kapitaal te behouden, moeten echter wel extra kwaliteiten aan de wijken worden toegevoegd. De beide aspecten 'fysiek' en 'sociaal' komen daarmee evenwichtig aan bod, aldus de VROM-raad.

Swing of the pendulum or continuum?

De gehele periode tot slot overziend zijn er diverse overeenkomsten en verschillen te constateren (zie ook tabel 1). Het beleid vertrok met de pretentie van een integrale aanpak, verschoof al snel naar dominantie van de fysieke en woningaanpak, maar keert steeds meer terug naar een veelsporenaanpak, hoewel integraliteit een te hoge doelstelling blijft. Het ging van selectie van de ergste wijken (ter beoordeling VROM) via gedecentraliseerde aandacht voor heel veel wijken (ter beoordeling gemeente) naar steeds minder wijken (waarbij VROM weer tracht de selectierol terug te winnen), waar speciaal subsidiegeld vereist is.

Wat de subsidies betreft ging het van beperkte (vooral sloop)subsidies via steeds meer subsidies (voor elk probleem een aparte regeling), langs bijna geheel gedecentraliseerde en grootschalige subsidiëring (sv-fonds), naar steeds minder (VH- en later ook SV-)subsidies. Dit mondde uit in de drie rondes van het Grotestedenbeleid (GSB-I,II,III) en vooralsnog twee rondes van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV-I,II). Daarnaast werd door minister Kamp weer ingezoomd op een klein aantal (56) wijken die extra aandacht en geld van het Rijk nodig hebben. Minister Winsemius verhoogt bij een nieuwe behoefte-raming in 2006 het aantal weer naar 140 wijken, waarvan de situatie in veertig wijken als echt kritiek wordt aangemerkt. Minister Vogelaar heeft dat aantal van veertig recent overgenomen, maar nog wat geschoven met de wijken. Dat zijn dus heel wat bescheidener aantallen dan de 643 van Remkes, omdat de ambities en de subsidies sterk zijn ingeperkt. Subsidie alleen maakt niet gelukkig en soms is het effect niet eens naspeurbaar (met name bij GSB). Sommige wijken waar de stadsvernieuwingstrein deels aan voorbij ging (bijvoorbeeld de Oude Pijp

Tabel 1: Verschillen en overeenkomsten stadsvernieuwingswijken toen en herstructureringswijken nu

Uitgangssituatie en aanpak stadsvernieuwingswijken TOEN	Uitgangssituatie en aanpak herstructureringswijken NU
centraal gelegen	perifeer gelegen
functioneel gemengd, cityvorming lonkte	monofunctioneel, niet aantrekkelijk voor cityvorming
veel particulier en versnipperd eigendom	veel corporatiebezit
complexgrootte klein: één of enkele percelen	vaak grotere complexen met identieke woningen
nauwe straten, weinig groen, parkeerprobleem	brede straten, veel openbaar groen, minder parkeerproblemen
(autochtone) gezinnen trokken weg	(allochtone) gezinnen stromen nog steeds in
bevolkingspolitieke doeleinden?	bevolkingspolitieke doeleinden?
bouwkundige kwaliteit vaak slecht, functionele en economische kwaliteit	bouwkundige kwaliteit wisselend, functioneel achterblijvend.
vaak ook. Stedebouwkundige kwaliteit slecht? (hangt allemaal sterk af van de huishoudensamenstelling)	markttechnische problemen op komst. Stedebouwkundige kwaliteit goed?
gemeente dominant met rijksgeld, corporaties slechts uitvoerder	corporaties steeds dominanter, nauwelijks nog Rijksgeld, gemeente heeft rolproblemen
onervaren gemeente, instrumentarium moet nog uitgevonden	ervaren gemeente, veel instrumenten beschikbaar, maar weinig geld meer
kwantitatieve woningnood in de stad	kwantitatieve woningnood in de stad
huursprong bij nieuwbouw problematisch	huursprong bij nieuwbouw en verhuizen problematisch
eerst vooral sloop, later ook behoud en herstel	eerst vooral renovatie, later ook veel sloop
genoeg aandacht voor bewoners?	genoeg aandacht voor bewoners?

in Amsterdam) doen het beter dan andere die geheel vernieuwd zijn (bijvoorbeeld de Schilderswijk in Den Haag). In internationaal vergelijkend perspectief kende Nederland lange tijd wellicht een overdosis aan subsidies en dus overheidsinterventies. Aan de andere kant vond er hier in de oude en probleemwijken ook minder verdringing plaats, dankzij het huur- en subsidiebeleid en de dominantie van corporaties. De zittende bewoners werden rond 1970 genegeerd; zij bevochten in de jaren zeventig een plaats aan tafel (bouwen voor de buurt); inspraak en participatie werden in de jaren tachtig en negentig steeds meer routine maar het vuur bij de deelnemers raakte op. Bij de start van de herstructurering en stedelijke vernieuwing werden de bewoners wederom weggedacht naar elders. Nu de verkoop van dure koopwoningen in problematische wijken niet vlot verloopt, komt er weer meer aandacht voor de bewonerswensen en de sociale stijgers van binnen de wijk. In het advies van de WRR (2005), *Vertrouwen in de buurt*, komen bewonersorganisaties ook weer meer in beeld en worden corporaties tot trekker bestempeld.

De corporaties waren aanvankelijk arm en liepen als 'uitvoerders' erg aan de leiband van de gemeenten. Later kregen ze meer functies en meer invloed. Inmiddels worden ze gezien als het schip met geld, waar de gemeenten bijkans blut zijn, en is de stadsvernieuwingsstrein ook aangekomen in de (naoorlogse) wijken waar zij de belangrijkste vastgoedeigenaar maar dus ook probleemeigenaar zijn.

De stadsvernieuwing begon onder andere met doelen als het tegengaan van selectieve migratie via een evenwichtiger bevolkingsopbouw. Dit werd later vervangen door het bouwen voor de buurt, waarbij de dynamiek ook bij de zittende bevolking vaak uit het oog werd verloren. Daarna kwam het bouwen voor de stad of voor de markt en verviel het recht op herhuisvesting in nieuwbouw, waardoor weer herstructureringsnoden dreigen te ontstaan. Inmiddels is het tegengaan van segregatie (maar dan anders gedefinieerd) weer één van de beleidsdoelen en is het bouwen van grotere en koopwoningen voor de middenklasse weer één van de oplossingen. Nu gaat het om het indammen van de selectieve migratie van de sociaal-economische stijgers.

Het wonen en de actoren in het beleidsveld wonen, VROM, de betreffende gemeentelijke diensten en de corporaties, staan al 35 jaar centraal in het Nederlandse beleid en de rol van de stedebouwers en de marktpartijen is klein gebleven. Die laatste twee geven de voorkeur aan uitleglocaties en transformatielocaties. Gedurende vele decennia zijn er zo af en toe behoefte-ramingen in opdracht van het Rijk gemaakt, die nogal grof van aanpak en typologie waren, maar wel vaak succesvol in het bevechten van extra subsidiegeld in de permanente strijd met het Ministerie van Financiën.

Dick Schuiling (d.schuiling@uva.nl) is docent en opleidingscoördinator Planologie aan de Universiteit van Amsterdam en voorzitter van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties.

Literatuur

Heerma, E. (1990) *Evaluatienota stadsvernieuwing jaren '80*, Tweede Kamer-stuk 21894, nr. 2

Mollema, P. (2005) *Stadspassie*, Ministerie van VROM/DGR/ReO, Den Haag. ISBN 90-9019206-9

Remkes, J.W. (2000) *Mensen wensen wonen; Nota wonen in de 21e eeuw*, Tweede Kamer-stuk 27559-2, Den Haag

Schaar, J. van der (2006) *Wonen en woonbeleid; markten, beleid, instrumenten*, Syllabus Planologie/UvA, RIGO Research en Advies BV, Amsterdam

Schuiling, D., Pflug, M. en Straub, J. (1990) *Functionele vernieuwing van binnensteden 1960-1990; Lessen uit het reconstructieverleden*, PDI-Verkenningen nr. 58, Amsterdam

Schuiling, D. (1997) 'Stadsvernieuwing + Herstructurering + = Stedelijke Vernieuwing', *Rooilijn*, nr. 6, p. 295-301

Tommel, D.K.J. (1997) *Nota Stedelijke vernieuwing*, Tweede Kamer stuk nr. 25427

VROM-raad (2006) *Stad en stijging; sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*, Advies 054, Den Haag

Wallagh, G. (2006) *De nieuwe consensus over stedelijke vernieuwing; Sociaal-economische structuurversterking van stad en samenleving*, KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing, N-reeks nr. 12, Rotterdam
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2005) *Vertrouwen in de buurt*, University Press, Amsterdam