

dion kooijman de schaamte overleeft

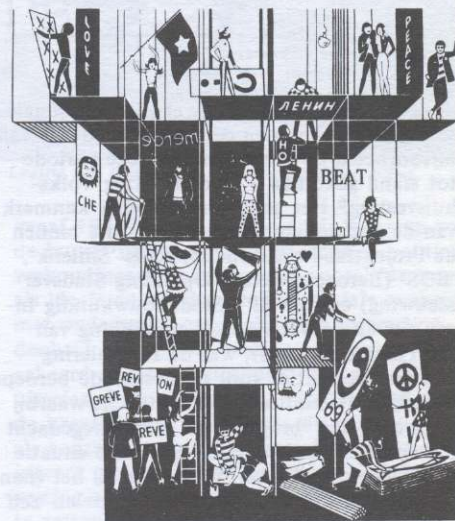
10 jaar stadsvernieuwing rotterdam;
onderzoek & politiek

In het kader van de festiviteiten rond 10 jaar stadsvernieuwing Rotterdam is door het Projekt-Coördinatoren-Collectief (PCC) van de Gemeente Rotterdam een aantal onderzoeken geïnitieerd. De onderzoeken lijken zich te moeten meten met zowel de stadsvernieuwingpraktijk van de Gemeente Rotterdam, als de onderzoekspraktijk van de Afdeling Bouwkunde van de TH Delft uit het recente verleden. Hier wordt ingegaan op twee van de PCC-onderzoeken, te weten *Stadsvernieuwing als sociaal proces* en *Bureaucratisering van de Stadsvernieuwing*. Beide onderzoeksgroepen evalueren de ontwikkelingen en de resultaten in de Rotterdamse stadsvernieuwing, inclusief de positie van het PCC, die daarvan een van de eerste produkten was.

De onderzoekers, waarvan de normale dagtaak niet uit onderzoek bestaat, hebben in belangrijke mate hun kwalificatie opgedaan binnen verschillende studiegroepen van de

afdeling Bouwkunde (THD). Toen ging het om de formulering van een 'alternatieve beroepspraktijk' op basis van een politiek-sociale geëngageerdheid, die vervolgens in de Rotterdamse stadsvernieuwingpraktijk werd gevonden. Inmiddels is de positieve waardering van de Rotterdamse stadsvernieuwingpraktijk bij de verschillende intellectuelen die daarin werkzaam zijn, omgeslagen in 'een ambivalente houding' en 'verontwaardiging', waarvoor tegelijkertijd een politieke ondersteuning in het beleid ontbreekt.

De uiteenzetting over het PCC-onderzoek en de politieke ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar wordt gecompleteerd door een tweetal interviews met beide onderzoeksgroepen.



Utopia? Gerd Arntz, 1969.

inleiding

Het is geweldig dat zoveel jonge Delftse ingenieurs zich bezighouden met de stadsvernieuwing. Zij doen dat in Rotterdamse projectgroepen, maar ook als extern deskundigen van wijk-organen en vaak ook als onafhankelijke critici van het beleid. Dit alles is bijzonder nuttig, omdat in het geheel van de stadsvernieuwing in deze stad de nu nog noodzakelijke improvisatie minder en de planning meer accent moet krijgen. De technische inbreng acht ik van groot belang, maar bovendien het sociaal engagement wat onlosmakelijk verbonden is aan de keuze voor de stadsvernieuwing als werkveld.¹

Deze eerste zinnen uit een voorwoord van de voormalige wethouder stadsvernieuwing van der Ploeg bij een Delftse studie naar (een onderdeel van) de Rotterdamse stadsvernieuwingpolitiek, zijn al eerder aangehaald om te wijzen op de waardering van het Rotterdamse gemeentebestuur voor de komst van een groot aantal bouwkundig ingenieurs uit Delft naar de verschillende Rotterdamse diensten.² Van der Ploeg wijst op het 'nut' ervan, afgemeten aan de wens tot planmatigheid, die tegelijkertijd niet alleen technisch, maar vooral ook sociaal verantwoord zou moeten zijn. Dit laatste is de basis waarop het PvdA-programcollege, dat in 1974 tot stand kwam, en de binnen de studentengeneratie van de jaren zestig gerecruteerde bouwkundig ingenieurs elkaar in het begin van de jaren zeventig vinden; in de praktijk van het (nieuwe) doel: stadsvernieuwing en 'Bouwen voor de Buurt'. De sociaal-democratische problematiek met haar dubbelkarakter van planmatige ontwikkeling en (in de betekenis van sociaal) de

'verheffing van het volk', heeft daarmee ook ingang gekregen in de stedelijke politieke verhoudingen; in dit geval, die van Rotterdam.

Eind jaren zestig, begin jaren zeventig stond het politiek bestuur van de gemeente Rotterdam voor de opgave om én de voorgestane saneringspolitiek uit te voeren én de — met name binnen sociaal-democratische kringen gevoelde — legitimatiecrisis tot een oplossing te brengen. Deze crisis betrof de lokale politieke verhoudingen tussen politiek bestuur en de gepolitiseerde stedelijke bevolking uit de oude wijken, die zich verzette tegen de als 'ruimtelijke ordening' gevoerde saneringspolitiek.

Aan deze politisering liggen een aantal ontstaansvoorwaarden ten grondslag ten aanzien van zowel de woningmarkt als de politieke representatie van de stedelijke bevolking. De 'doorstroming', als centraal thema in de woningmarktregulering van de jaren vijftig en zestig, stuitte op absolute grenzen. Dalend investeringsniveau in en 'erosie' van de politieke controle over de suburbane gebieden maakten hiervan deel uit. Direct gevolg hiervan was de onmogelijkheid om garanties te geven inzake 'betaalbare huisvesting'.³ Doorstroming, geënt op het idee van de eenheid van de woningmarkt, zou plaats maken voor 'segmentatie' en 'segregatie'.

Door deze gedeeltelijke 'blokkade' werden politiek en planning teruggeworpen binnen gemeentelijke grenzen. Gesteund door het stedelijk verzet, vanaf eind 1974 georganiseerd in het OSOW (Overlegorgaan Samenwerkende Oude Wijken), wierp de Nieuw Linkse oppositie binnen de PvdA zich op voor de realisering van een populaire ideo-

logie, een stadsvernieuwingpolitiek met sociale referenties: het 'Bouwen voor de Buurt'. Daarnaast veranderde de grondslag van de saneringspolitiek, in zoverre deze gericht was op grote verkeersdoorbraken (Rotte-tracé, Willemsbrug), doordat de functie van deze ingrepen vanuit regionaal economisch oogpunt niet langer vereist was. Het 'gat' dat daardoor ontstond gaf de ontstane stedelijke oppositie de nodige ruimte om het met 'stadsvernieuwing' te vullen.

Op de afdeling Bouwkunde van de TH Delft had zich ondertussen eveneens een oppositie gevestigd. De studentengeneratie van eind zestig jaren bekritiseerde met het 'academisme' en zijn 'vervreemde afstand tot maatschappelijke problemen' zowel de autoritaire praktijk van het onderwijzen, als de traditionele criteria van wetenschappelijkheid. De culturele autonomie, in het bijzonder die van de architectuur, werd weggeschreven en uitgelegd als functie van de kapitalistische ontwikkeling in economische zin. *Weg met de architect als slippendrager van het kapitaal* was de leuze op een, met de publicatie van *De Elite*⁴ bijgeleverd, pamflet. Onderzoek en actie kwamen vervolgens ten dienste ten dienste te staan van de maatschappelijke underdog, die, zoals in Rotterdam, zijn tanden had laten zien. Alberto Asor Rosa heeft, voor de Italiaanse situatie, deze centrale vraagstelling van de nieuwe generatie intellectuelen in de jaren zestig eens als volgt geformuleerd: *Hoe de cultuur te verlaten om politiek te maken, terwijl men intellectueel blijft.*⁵ Deze problematiek van *De Elite* is met name in het begin van de jaren zeventig de leidraad geweest voor de ontwikkeling van verschillen-

1. J.G. van der Ploeg, 'Voorwoord' (27-9-1977) in: J. Korteweg e.a., *Stadsvernieuwing door socialisering, de gemeentelijke aankoopactie in Rotterdam*, 1978.

2. Vergelijk H. Meyer e.a., *De Beheerste Stad*, 1980.

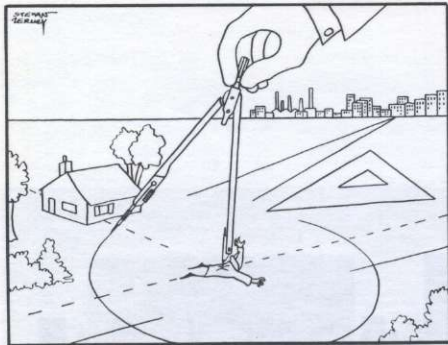
3. Zo stelde de Saneringscommissie van de Dienst

Volkshuisvesting in 1967, dat "een gezonde saneringspolitiek eerst mogelijk (is) na eliminatie van het huurprobleem". Geciteerd in: J. de Graaf & W. Nijenhuis, *Machinatie*, 1981, p. 12.

4. *De Elite — een analyse van de Afdeling Bouwkunde te Delft* —, uitgave in het kader van het

75-jarig bestaan van dbsg Stielos, maart 1970.

5. Geciteerd in: Jelle Visser, 'Van de Cultuur naar de Politiek', in: *Te Elfder Ure*, nr. 30, december 1981, p. 123.



Cartoon Stephan Verwey 22-11-1977.

de studieprogramma's, zowel van individuele studiegroepen binnen de 'Projektraad' als van bijvoorbeeld de – eveneens in deze periode tot stand gekomen – studierichting Volkshuisvesting.⁶ Het gemeenschappelijk kenmerk van de individuele studiegroepen die binnen de Projektraad ontstonden, zoals 'Smienk', 'BOS' (Beroepspraktijk, Opleiding Stadsvernieuwing) en 'SIVEP' (Stedebouwkundig Ingenieur en de Verwetenschappelijking van het Planningsproces), was de formulering van een alternatief voor de bestaande beroepspraktijk. De studies waren 'kritisch', waarbij de kritiek een 'brugfunctie' werd toegedacht tussen de bestaande en de gewenste situatie in direct politieke zin, maar waarbij het (handelings-)schema van doelen en middelen zelf niet ter discussie werd gesteld.

Het ging er niet zozeer om de politiek-ideologische verhouding van hoofd- en handarbeid als georganiseerd in en door de verschillende staatsapparaten te analyseren, maar de 'prenties' van de bouwkundig ingenieur aan te kaarten. Voor zover dit aan de orde kwam, werd het afgemeten aan de 'objectiviteit' van de structuur, die men zowel voor het theoretisch moment als voor het handelingsmoment reserveerde, terwijl men er tegelijkertijd niet op uit was om de vraagstellingen te toetsen, maar deze louter te waarderen in het kader van de politieke praktijk.⁷

engagement en stadsvernieuwing

De vraag naar de relatie tussen de – binnen de intellectuele praktijk van een onderwijsinstelling ontwikkelde – problematiek van het engagement en de Rotterdamse stadsvernieuwingpolitiek wint aan belang met de verschillende onderzoeken die momenteel door het PCC worden verricht. Opvallend is dat een groot aantal personen, die in de onderzoeken participeren, afkomstig zijn uit de al genoemde studiegroepen. Aanleiding voor het opzetten van verschillende onderzoeken was een excursie naar Parijs in 1980: *Het is wellicht nog niet eerder voorgekomen dat een zo grote verzameling PROKO's en ASPRO's zo'n lange tijd en zo diepgaand met het probleem van de stadsvernieuwing gezamenlijk bezig is geweest, en daar de theoretische en praktische vruchten van heeft kunnen plukken, aldus de schrijvers van het nawoord bij het excursieverslag.*⁸ Men constateerde – met name bij assistent-projectcoördinatoren ('aspro's') – het gebrek aan regelmatige terugkoppeling naar 'de

EEN SCHANDAAL... NA 27 JAAR...



kt Gouda
lin, Boekade
zondag a.s.
19 uur
ten van het station

NIET STARTEN?
ACCUWACHT

3 februari 1972, de mars op het stadhuis
(Het Vrije Volk, 4-2-1972).

dienst' (zoals die voor VH- en SO-ambtenaren wel bestaat), 'verkalking' van de eigen (PCC-)organisatie, en 'kennisslijtage'. Daarnaast werd de vraag geformuleerd in *hoe ver het Rotterdamse stadsvernieuwing gebeuren gezien moest worden in het kader van een bepaalde bevolkingspolitiek*.

Deze met name op praktisch niveau geformuleerde problemen vormden de basis voor een onderzoeksvoorstel dat moest voorzien in de geformuleerde behoefte aan bijscholing. Daarbij anticepeerde men op de mogelijke viering van het tienjarig bestaan van de Rotterdamse stadsvernieuwing. De vraag daarbij is echter, wat er te vieren zal zijn. Immers, de positieve verhouding tussen de geëngageerde bouwkundigen en de Rotterdamse stadsvernieuwingpraktijk uit het begin en het midden van de jaren zeventig lijkt in haar tegendeel te verkeren.

De gestelde vraag naar de verhouding tussen engagement en de Rotterdamse stadsvernieuwingpolitiek is niet nieuw. Vooral na 1976 met de verwerking van uiteenlopende theorieën van Franse origine komt deze aan de orde. De antwoorden zijn verschillend naar gelang men aansluiting zoekt bij staats- en stadsanalyse (Poulantzas, Castells) of bij machtsdiagrammen en normaliseringstechnieken (Foucault, Donzelot, en anderen). Gemeenschappelijk is de verschuiving in de theoretische problematiek. Deze verandert, voor wat betreft de ontwikkeling van 'de kritiek', van de vraag naar de utopie als alternatief voor de bestaande maatschappelijke werkelijkheid in de vraag naar het maatschappelijk functioneren van de intellectuele beroepen, waarin het formuleren van alternatieven is geïntegreerd. Binnen deze veranderde vraagstelling wordt ook de idealistische 'vervreemdingsproblematiek' afgewezen, waarin een verloren gegane 'oorspronkelijke' sociale eenheid (zoals bijvoorbeeld 'de buurt') herwonnen zou moeten worden. De belangrijke (theoretische) inzetten, lijkt mij, die hierbij momenteel op de achtergrond spelen, zijn: of via de stadsvernieuwing een reële bevol-

verbetering en -vervanging, (collegedictaat), z.j., onder meer § 1.3.3, p. 5 en p. 11.

7. Dit is de expliciete formulering in het eindrapport van de BOS-groep. Na een verwijzing naar het in Frankrijk ontstane debat wordt gesteld: "Het gaat ons echter niet om het toetsen van de ontwikkelde begrippen. Het gaat ons primair om het vergroten van het inzicht in een concrete situatie ten dienste van de politieke prak-



In 1970 kwamen in het Oude Westen de acties voor het behoud van de wijk op gang.

kingspolitiek gevoerd is, dan wel gevoerd kan worden, en of een bevolkingspolitiek, en dan met name de doelen ervan, bijdragen aan de politiek-ideologische reproductie van de verhoudingen tussen en binnen stedelijke planningsapparaten en vertegenwoordigende instellingen als gemeenteraad en bewonersorganisaties.⁹ De probleemstellingen van de twee PCC-onderzoeken die hier worden besproken lijken daar ten dele de sporen van te dragen.

Samengevat luidt de probleemstelling van de onderzoeksgroep 'Stadsvernieuwing als sociaal proces': *10 jaar stadsvernieuwing heeft (bewust of onbewust) processen van segregatie en uitsluiting opgeroepen, waardoor het gevaar bestaat dat deze processen de voortgang van de stadsvernieuwing in de toekomst stagneren. Daaraan is de veronderstelling gekoppeld dat de bevolkingssamenstelling meer een afgeleide van, dan een uitgangspunt (is) in de aanpak van de stadsvernieuwing.*¹⁰

De andere PCC-onderzoeksgroep 'Bureaucratisering van de stadsvernieuwing' constateert tendenzen in de richting van een verzwakking van de posities van de bewonersorganisaties in de stadsvernieuwing, een bureaucratisering van het ambtelijk apparaat en een langzame maar zekere koerswijziging in het politiek beleid ten aanzien van de stadsvernieuwing. *Alle drie zijn het tendenzen die voor de stadsvernieuwing een bedreiging betekenen: niet alleen in de zin van een verminderde produktie, maar vooral ook in de zin van een vermindering van invloed en de greep van de bevolking op de kwaliteit en kwantiteit van die produktie. De veronderstelling is vervolgens dat de verschuivingen van machtsposities in het ambtelijk apparaat eigenlijk het meest essentiële politieke effect (is) van de stadsvernieuwingsovername, waarbij de stadsvernieuwing zelf en de rol van de bewonersorganisaties niet zozeer de motor, maar wel de katalysator van het veranderingsproces vormde.*¹¹

tijk. (Inleiding)

8. *Verslag Parijsexkursie*, juni 1980, p. 30.

9. Men vergelijkte onder meer de studies van J. de Graaf en W. Nijenhuis, *Metten en Regelen aan de Stad*, 1981; en: G. Wigmans, *Het Stedelijk Plan*, 1982.

10. *Aanzet onderzoeksopzet stadsvernieuwing als sociaal proces*, april 1983.

11. *Hoera*, periodiek over 10 jaar PCC en 10 jaar

6. Binnen de studierichting Volkshuisvesting behoort de 'sociale' verantwoordelijkheid van de ingenieur en de als zodanig gekwalificeerde stadsvernieuwing nog steeds tot één van de belangrijkste 'grondhoudingen'.

Vergelijk onder andere: Hugo Priemus, *Stadsvernieuwing, problemen en perspectieven; analyse van de Rotterdamse aanpak*, 1978, p. 11 en: A.F. Thomson, L.M. Overboom, *Woning-*



In de 'goeie oude tijd' kende de overheid geen pardon voor acties van de Crooswijkers, want in 1934 werd het leger ingezet om de 'lastige' wijk met geweld de kop in te drukken. foto: Gen. Archiefdienst Rotterdam



De volksbuurt als bedreiging van de openbare orde, en als ouderwetse gezelligheid. De rechter foto toont 'De Leeuw van Crooswijk', een voetbalelftal, bijna geheel bestaande uit de gebroeders van Leyden; circa 1933.

De probleemstellingen van beide onderzoeksgroepen kenmerken zich door zowel de praktisch-politieke als de theoretische ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar. Als de onderzoeksgroep 'Bureaucratisering van de stadsvernieuwing' de rol van de bewonersorganisaties kenschetst als 'katalysator', dan heeft men afstand genomen van de initiërende rol die veelal aan 'de politiek' wordt toegeschreven. De positie van de bewonersorganisaties ziet men momenteel ingepast in een andere: die van een omvattende motoriek, het veranderingsproces.¹²

Beide onderzoeksgroepen lijken echter vast te houden aan de geëngageerdheid; de ideële houding waarbij de intellectuele arbeid ondergeschikt wordt gemaakt aan de maatschappelijke voortgang (in dit geval de al genoemde 'voortgang van de stadsvernieuwing'). Met deze betekenis geven het verslag van de Parijsexcursie en de probleemstellingen van het PCC-onderzoek respectievelijk het tweeledige probleem aan, dat het onderzoek zou moeten oplossen. Aan de ene kant het gebrek aan inzicht en betrokkenheid bij de medewerkers van de verschillende projectbureaus en aan de andere kant het aangeven van knelpunten die (de voortgang van) de stadsvernieuwing in de weg staan. De knelpunten in de voortgang van de stadsvernieuwing betreffen zo niet alleen — om een paar voorbeelden te noemen — de herhuisvesting van stadsvernieuwingssurgenten of de (on)mogelijkheid om betaalbare woningen te realiseren, maar ook de attitudeproblemen van genoemde ambtenaren, die voortkomen uit een veranderde arbeidsdeling tussen en binnen de verschillende lokale apparaten. Het politieke probleem zoals dat aan het begin van de jaren zeventig in Rotterdam werd gesteld (van een saneringspolitiek zonder, naar een stadsvernieuwingpolitiek mét voldoende legitimatie bij de Rotterdamse bevolking uit de oude wijken en bij de verschillende onderdelen van het ambtenarenapparaat) lijkt zich hiermee te herhalen. Dit maal echter met een geheel andere importantie, aangezien het PCC door de ontwikkelingen van het afgelopen decennium een ondergeschikte positie heeft gekregen.

De financiële verhouding tussen rijk en ge-

meente is door de verschuiving van algemene uitkeringen naar specifieke (doel-)uitkeringen, maar meer nog door de introductie van het Stadsvernieuwingfonds dusdanig veranderd, dat de lokale staat zowel de politieke controle over de economische uitvoering van de stadsvernieuwingsgelden als de politieke legitimatie daarvoor moet verschaffen. Het PCC heeft, met name in het begin van haar bestaan, een dergelijke (dubbel-)functie vervuld. In de huidige situatie heeft de functie van het PCC aan betekenis ingeboet, omdat in toenemende mate andere onderdelen van de lokale staat, zoals de Dienst Volkshuisvesting, het Grondbedrijf en meer in het algemeen, de financiële sector binnen de Gemeente, de politieke controle uitoefenen over de richting en bestemming van de stadsvernieuwingsgelden. Een dergelijke ontwikkeling is echter, door de sterke reducties van de omvang van de woningcontingenten gedurende de afgelopen jaren, marginaal ten opzichte van de posities die woningbouwcorporaties, de Dienst Woonruimte en de Gemeentelijke Sociale Dienst innemen. Inkomensdaling, betaalbaarheidsproblemen, enzovoorts, hebben de aanpak door een 'collectief' veranderd in een 'individuele reglementering', waarbij niet langer het 'Plan', maar een etnisch-segregerende 'bevolkingspolitiek' de bindende factor is.

bouwen voor de buurt

Een schandaal, na 27 jaar. . . was de kop boven een artikel in *Het Vrije Volk* over de zogenaamde 'Mars op het stadhuis' op 3 februari 1972. Anno 1984 wordt in *DROS-POST* de volgende rekensom gemaakt: In de stadsvernieuwingswijken zijn 6500 woningen gesloopt, 11300 nieuwe woningen gebouwd en 13100 woningen verbeterd. Ter vergelijking: het bombardement in mei 1940 verwoestte 25000 woningen.¹³ Terwijl het jubileum '10 jaar stadsvernieuwing Rotterdam' verwijst naar het jaar 1974, waarin in de eerste acht stadsvernieuwingswijken projectgroepen worden geïnstalleerd, wordt met het definiëren van de stadsvernieuwing zelf verwezen naar de herinneringen aan een verderliggend verleden. Als keerzijde van een 'oorlogstoestand' vond

vanaf 1975/76 het sociale doel, 'bouwen voor de buurt', ingang in de Rotterdamse politieke verhoudingen. Daarbij stond vooral 'de buurt' als ideale en oorspronkelijke sociale eenheid met ouderwetse gezelligheid en lotsverbondenheid voor ogen, waarmee de verkrotting gekeerd en het 'sloopspook' de oude wijken uitgejaagd moest worden. Tegelijkertijd werd de keerzijde van dit ideaal, 'de volksbuurt als bedreiging voor de maatschappelijke orde', ingezet om met name de Dienst Volkshuisvesting op het nieuwe stadsvernieuwingsspoor te zetten. Op deze wijze vormde het bouwen-voor-de-buurt-principe de basis van een politieke consensus tussen het zojuist aangetreden PvdA-programmcollege en de georganiseerde wijkbevolking. Relatief hoge produktieaantallen, betaalbare 'stadsvernieuwingshuren', en een wijkgebonden toewijzing van woningen zouden, met de projectorganisatie als stabilisator van de sociale orde, bovengenoemd principe moeten ondersteunen en garanderen.

Vanaf eind 1975 is de woningtoewijzing in de verschillende stadsvernieuwingswijken hoofdzakelijk een taak voor de subgroep Herhuisvesting (ten aanzien van het wijkse toewijzingsbeleid) en de Herhuisvestingscommissie (voor wat betreft de feitelijke toewijzing), die beide onderdelen zijn van de projectgroepen. Formeel bestaat de constructie dat de toewijzingsregels worden goedgekeurd door de gemeenteraad, en dat de Herhuisvestingscommissies alleen kandidaten voordragen, die vervolgens door de verhuurders (Gemeentelijk Woningbedrijf, woningbouwcorporaties) worden geplaatst. Met de operationalisering van de wijkgebonden toewijzing middels de 85%—15%-norm, waarbij 85% van de woningen door de wijkgebonden toewijzingscommissies wordt toegewezen aan de in de wijk aanwezige woningzoekenden en 15% van de woningen wordt gereserveerd voor 'stedelijke noodgevallen' die door de Sociale Afdeling van de Dienst Volkshuisvesting worden toegewezen, is het stedelijk territorium echter feitelijk verdeeld in 'stad' en 'stadsvernieuwingswijken'.¹⁴ Door de toenmalige Sociale Afdeling van de Dienst Volkshuisvesting (na de vorming van de Dienststructuur Ruimtelijke Ordening

stadsvernieuwing, nr. 2, maart 1984, pp. 1—3.

12. Dergelijke theses zijn gesteld binnen studies als: H. Meyer e.a., *De Beheerste Stad*, 1980; H. Meyer e.a., *Operatie Katendrecht*; en: J. de Graaf & W. Nijenhuis, *Met en Regelen aan de Stad*, 1980; (zelfde auteurs) *Machinaties*, 1981. Voor de auteurs van *Machinaties* is het geen open vraag meer hoe de geëngageerdheid zich ontwikkeld van een positieve in een sceptische houding: "De DROS produceert wat men zegt: optimale

inzet, optimale betrokkenheid. Daarom is het ook niet verwonderlijk, dat wethouder van der Ploeg in de Nieuwjaarsrede van 1980 klaagt over vermoeienissen en stressverschijnselen bij zijn medewerkers. (p. 76).

De auteurs volgen een tautologisch procédé. Doelstellingen, uitspraken van een sociaal-democratische stadspolitiek sorteren in dezelfde beweging een reëel effect, waarbij — zoals R. Sierksma in *Te Elfder Ure* 29, p. 678 noot 19 het noemt

— een 'eenheid van handeling' is verondersteld. 13. *DROS-POST*, nr. 12, 6 juli 1984.

14. Deze verdeling geldt aanvankelijk alleen voor de eerste toewijzing van nieuwbouwwoningen. Vanaf begin 1977 geldt de 85%/15%-verdeling eveneens voor de oudbouw in eigendom bij gemeente en corporaties (inclusief tweede, derde en latere toewijzing van de nieuwbouw). Voor de particuliere woningbouw geldt een 50%/50% verdeling.

B: verhuurd of nog te verhuren aan een buitenlands gezin uit Crooswijk.
 WRZ: te verhuren aan urgenten, welke zijn voorgedragen door Woonruimte-zaken in het kader van de 15%-regeling
 VC: te verhuren of verhuurd aan bewoners van renovatieblok R II
 overig: te verhuren conform de herhuisvestingsregels oudbouw Crooswijk

(nog) niet in renovatieplanning opgenomen

VC	VC					WRZ	B			VC								WRZ					VC	B
4	2	3	2			2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
VC	VC	3				B	WRZ			VC	WRZ			B	VC	WRZ							VC	B
2	2	2	WRZ			2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

Planning GWR (9 april 1981)

Renovatie Nieuw Crooswijk, Boezem II

& Stadsvernieuwing, DROS, op 1 januari 1979: de Dienst Woonruimte-zaken werd deze verdeling nog als 'angst' geformuleerd:

Buiten kijf staat echter dat de normen van het volkshuisvestingsbeleid algemeen stedelijke normen zullen moeten zijn die voor het hele gebied van de gemeente gelden. Het zou in hoge mate ongewenst zijn als de Rotterdamse woningmarkt zou worden opgesplitst in een aantal deelmarkten met verschillende regels.¹⁵

Deze hier geformuleerde kritiek ten aanzien van het mogelijke toekomstige verloop van de toepassing van stedelijke normen bij de herhuisvesting blijkt een voorspellende waarde gehad te hebben als men de ontwikkeling van de politieke discussies bekijkt omtrent dit onderwerp in de jaren die zouden volgen.

In evaluaties, nota's en studierapporten komt dan keer op keer het 'knelpunt' binnen de herhuisvesting van 'stedelijke urgenten' aan de orde. Binnen deze groep treft men in toenemende mate één- en tweepersoonshuishoudens (als gevolg van de mogelijkheid om -vanaf 1976- als woningzoekende bij een leeftijd van 18 jaar ingeschreven te worden) en grote buitenlandse gezinnen aan. Hoewel deze groepen (en met name de laatste) binnen de context van 'de voortgang' van de stadsvernieuwing als 'knelpunt' worden gedefinieerd, wordt tegelijkertijd de 'efficiëntie' van de wijkgebonden toewijzingscommissies (positief) gewaardeerd.¹⁶

Dit laatste raakt het verschil in capaciteit dat bestond tussen de voormalige Sociale Afdeling van de Dienst Volkshuisvesting en de verschillende 'gedecentraliseerde' huisvestingscommissies. De genoemde Sociale Afdeling bleek aanvankelijk niet op de nieuwe maatschappelijke vraag te zijn toegerust; een leemte die zich vanaf de 'basis' vulde.

In de doelstellingennota's, beleidsplannen, enzovoorts, van de meeste stadsvernieuwing-wijken zijn uitgangspunten geformuleerd zowel ten aanzien van de kwaliteit van de woningbouw als ten aanzien van de bevolkings-samenstelling. Deze zou 'evenwichtig' moeten zijn op punten als: draagkracht, samenstel-

ling van het huishouden, en nationaliteit/etniciteit. Het gevoerde stadsvernieuwing-beleid, waarbij doelstellingen middels het wijkse herhuisvestingsbeleid zouden moeten worden geëffectueerd, verschilt echter per wijk. Het beleid van de wijk Het Oude Westen wordt dan veelal als tegengesteld aan dat van de wijk Crooswijk getypeerd. De waardering die de huisvestingscommissies krijgen (en waarmee het egalitaire principe van het 'bouwen voor de buurt' kan worden gehandhaafd) is met name gestoeld op de resultaten die in Het Oude Westen werden geboekt. Daar bleek dat de herhuisvesting, inzoverre deze 'knelpunten' met zich meebrengt, afhankelijk is van de organisatie en de wijze van bemiddeling. Extra 'aandacht' voor grote buitenlandse huishoudens en het laten deelnemen van de woningbouwcorporaties in de herhuisvestingscommissies, zouden deze knelpunten voor een belangrijk deel hebben weggenomen.¹⁷

Het toewijzingsbeleid in de wijk Crooswijk is daarentegen van een andere orde. Eind 1975, begin 1976 werd in Crooswijk al de basis gelegd voor een sociaal gefundeerd herhuisvestingsbeleid. De evaluatie van de toewijzing van de eerste nieuwbouwgolf had een verschuiving in de toewijzingscriteria tot resultaat. Niet de 'stadsvernieuwing-urgentie' (sloop, renovatie), maar de 'woonduur' - als instrumentalisering van de buurtgebondenheid -, werd het belangrijkste criterium in het herhuisvestingsbeleid. Daarmee werd de woningtoewijzing gekoppeld aan de geformuleerde doelstellingen ten aanzien van een 'evenwichtige bevolkingssamenstelling'. Deze term had met name voor 1975 vooral een financieel-economische grondslag. Vanuit het gemeentebestuur werd er op aangedrongen, dat in het kader van het planningsconcept 'de compacte stad' bij de toekomstige vernieuwing van de 19e eeuwse wijken ook plaats moest zijn voor de hogere inkomensgroepen. Na 1975, met de introductie van de wijkgebonden toewijzing, verschoof de aandacht vooral naar 'sociale doelstellingen' gericht op samenstelling van het huishouden

(met een uitgesproken voorkeur voor 'het gezin') en etniciteit (waarbij met name in Crooswijk de aanwezigheid en de verwachte komst van 'buitenlanders' als 'bedreiging' werd geformuleerd).¹⁸ De toewijzingscriteria dienen een evenwichtige bevolkingsstructuur voor Crooswijk na te streven. Het is gewenst een betere spreiding van allochtonen over de stad te bewerkstelligen om een nog zwaardere druk op de wijk Crooswijk te vermijden, was de uiteindelijke formulering ten aanzien van het criterium 'etniciteit' in de zogenaamde 'Randvoorwaarden' van de Projectgroep Crooswijk.¹⁹

Naast een verschil in doelstelling en effectivering door middel van het (her-)huisvestingsbeleid tussen de wijken Crooswijk en Het Oude Westen is er een verschil in de uitgangssituatie. Verscheidene binnen de wijk gelegen 'overloopgebieden' (voormalige bedrijfsterranen als: Heineken, Veemarkt, Jamin en Slachthuis) boden Crooswijk de gelegenheid om de nieuwbouwproductie en (her-)huisvesting afzonderlijk van het sloopprogramma te ontwikkelen.

Bij een meer beperkte keuze tussen renovatie/onderhoud enerzijds en vervangende nieuwbouw anderzijds, zoals in het Oude Westen, brengt de nieuwbouwproductie tegelijkertijd de herhuisvesting van de zittende bewoners met zich mee. Het valt niet uit te sluiten dat in de stadsvernieuwingaanpak van Het Oude Westen de herhuisvesting van met name buitenlandse huishoudens meer de noodzakelijke voorwaarde is voor de aan de 'oorspronkelijke buurtbewoners' gekoppelde 'voortgang van de stadsvernieuwing', dan de ondersteuning van een egalitaire opvatting van 'bouwen voor de buurt'.

De door onder andere het PCC gewaardeerde 'efficiëntie' van de wijkgebonden toewijzing heeft als complement de 'ambivalente gevoelens'²⁰, die ontstaan wanneer de egalitaire en humanistische opvatting van het 'bouwen voor de buurt' - waarbij 'de buurt' méér is dan de verzameling van blanke-Nederlandse gezinnen - wordt geconfronteerd met de reële effecten van een dergelijk beleidsdoel:

15. Nota *Nieuw beleid woonruimtevoorziening*, 1-8-1975. In *Verzameling* 1975, p. 1206.

16. PCC, Dienst Woonruimte-zaken, *Voortgangsrapportage Stadsvernieuwing-urgenten*, 1981, juni 1982.

17. Projectgroep Het Oude Westen, *Herhuisvestingsonderzoek Het Oude Westen*, mei 1982.

18. In het themanummer 'De mythe van de Buurt' van het tijdschrift *Marge*, nr. 5, juni 1984, volgen de verschillende auteurs het spoor dat die sociale eenheid 'de buurt' is opgebroken door de veranderende bevolkingssamenstelling in de oude wijken als gevolg van de komst van 'buitenlanders'. Mijn stelling is dat 'de buurt' en 'de buitenlanders' gepaard - en pas in de zeventiger jaren - verschijnen op het lokale politieke toneel. Op deze wijze kan (theoretisch)

aansluiting gezocht worden bij wat 'neo-corporatisme' en 'dubbele arbeidsmarkt' wordt genoemd. De volgende argumentatieketen staat dan centraal: 'vreemdeling' - 'vervreemding', 'vervreemding' - 'ruil' (van normen/waarden en van 'betaalbare' woningen/wijkgebonden toewijzing). Tegelijkertijd zou een dergelijke stelling, die ontleend is aan de verzorgingsstaat, getoetst moeten worden aan ontwikkelingen die wijzen in de richting van een autoritaire staatsvorm. Want niet alleen de 'arbeidsmarkt' verdwijnt door het overwegend hanteren van interne sollicitatieprocedures en 'kwaliteitscirkels', maar ook de 'woningmarkt' lijkt met de 85%/15%-verdeling te verdwijnen. Maar tegelijkertijd verandert ook de aanleiding voor de formulering van de vervreemdingsproblematiek in de politieke

praktijk van de stadsvernieuwing. Vóór 1975 was dat voornamelijk de 'verkotting', rond 1975 is dat de 'verpaupering' (die staat voor de toestand van zowel de woning als de bewoners), en na 1975 wordt dat 'de buitenlander'.

19. *Randvoorwaarden Projectgroep Crooswijk*, (definitieve) raadsvoordracht, maart 1977.

20. "Het is duidelijk dat een onderzoek maar weinig kan bijdragen aan het bestrijden van vooroordelen. Het is wel de bedoeling om in de zijlijn van het onderzoek onze eigen ambivalente gevoelens en gedragingen te bespreken." Aldus Gerard de Kleijn bij de onderzoeksopzet *Medelenders* (19-4-1983) van het Bureau Inpraak Begeleiding (BIB); een onderzoek dat evenals de PCC-onderzoeken de 10 jaar stadsvernieuwing moet evalueren.



Het slaan van de eerste paal voor de nieuwbouwwoningen op het Veemarktterrein. Op het spandoek de tekst 'Crooswijk voor de Crooswijkers'.

de uitsluiting van buitenlandse huishoudens. Het zogenaamde 'spreidingsbeleid' heeft eenzelfde dubbele – technologische en humanistische – beoordeling gekregen. Afgemeten aan de efficiëntie (het technologische aspect) is het spreidingsbeleid 'mislukt' en afgemeten aan het humanistische idee van gelijkheid wordt het spreidingsbeleid als 'discriminerend' gekwalificeerd. De efficiëntie van de wijkgebonden toewijzing en de mislukking van het spreidingsbeleid zijn de uitdrukking van een onbegrepen relatie tussen de twee beleids-onderdelen waarop deze kwalificaties betrekking hebben. Voor beide beleids-onderdelen zijn de woningbouwcorporaties immers de noodzakelijke schakel. Deze kunnen niet zowel de 'oorspronkelijke bewoners' (in het kader van 'bouwen voor de buurt') als de buitenlandse huishoudens (in het kader van een spreidingsbeleid) (her-)huisvesten. De ontwikkeling van het spreidingsbeleid laat zich dan ook eerder begrijpen als een onderdeel van het 'bouwen voor de buurt' (met de praktische invulling die daaraan gegeven wordt), dan als een zelfstandig beleidsterrein.

Al in het begin van de jaren zeventig, met de al genoemde 'Mars op het Stadhuis', wordt de vermindering van de concentratie buitenlanders als eis door de gezamenlijke oude wijken geformuleerd. Na de aanvaarding door de Gemeenteraad van een spreidingsbeleid op basis van juridische instrumenten – het weigeren van woonvergunningen aan buitenlandse huishoudens als dat een bepaald percentage in de buurt te boven zou gaan – werd dit

besluit echter door de Kroon vernietigd. Het tegengaan van een onevenwichtige bevolkings-samenstelling met dit juridisch gefundeerde beleid, werd vervolgens 'positief' geformuleerd; de evenwichtige bevolkingssamenstelling als doel.

Wanneer eind 1980 het Wijkorgaan Crooswijk de koppeling eist van de doelstelling met betrekking tot de verminderde concentratie van buitenlandse huishoudens en een effectief beleid, krijgt het spreidingsbeleid een hernieuwde politieke aandacht. Niet een juridisch gefundeerd 'vreemdelingenbeleid', maar een sociaal gefundeerd 'zorgvuldig plaatsingsbeleid' van de woningbouwcorporaties is het politieke antwoord. Het niet voldoen aan de 'bezettingsnorm' en de niet-realiseerbaarheid van de huurwens van het buitenlandse huishouden zijn daarbij de formele criteria, waarbij de etniciteit als weigeringsgrond aan de openbaarheid wordt onttrokken.²¹

Onder de titel *Met het schaamrood op de kaken* publiceerde een groep welzijnswerkers de gegevens over een dergelijk plaatsingsbeleid in de wijk Crooswijk.²² De kritiek op het herhuisvestingsbeleid, dat onderscheid maakt naar etniciteit, neemt in dit geval de gedaante aan van een 'verontwaardiging'. De herhuisvestingspraktijk in Crooswijk werd geïllustreerd met het (minder formeel) gebruik van de zogenaamde 'stippenkaart', waarop voor de verschillende woningblokken in Crooswijk stond aangegeven of er plaats was voor 'B' (= buitenlands huishouden). Dat men bij de operationalisering van een

dergelijk criterium tot vragen kwam of 'B' moest worden afgeleid uit de naam of de huidskleur van het betreffende huishouden is navenant.

tot slot

Het is niet moeilijk om een omkering in de geëngageerdheid, van een positieve in een sceptische houding, te constateren. Men kan er op wijzen, dat beide de vormen zijn van dezelfde idealistische problematiek. De effectiviteit is echter verschillend, zoals de voorwaarden ervan verschillend zijn. In het begin van de jaren zeventig was het theoretisch gehalte een voorwaarde om de praktijk van het nieuwe doel, de stadsvernieuwing, te ondersteunen. Anno 1984 lijkt dat anders. De 'verontwaardiging', de 'ambivalente gevoelens', de 'schaamte', zijn verschillende woorden die de ervaring van de consequenties van het politieke doel uitspreken op een moment dat de effectuering ervan, maar meer nog de marginaliteit van de eigen ambtelijke positie aan de orde is. Zo is het opvallend, dat de al in 1972 bij de 'Mars op het Stadhuis' geformuleerde eis (de vermindering van de concentratie van buitenlanders in alle oude wijken) niet een dergelijke verontwaardiging ten deel is gevallen. Zo is het evenzeer opvallend, dat deze ervaring wordt geformuleerd op het moment dat daarvoor nauwelijks meer gehoor lijkt te bestaan.

Hoewel in 1982 de wethouder stadsvernieuwing van der Ploeg in zijn afscheidsbrief aan het Project-Coördinatoren-Collectief de PCC-medewerkers nog omschreef als 'frontsoldaten', zijn deze inmiddels ver achter de linies teruggevallen. De 'voorhoede' is 'achterhoede' geworden, het schip van de Holland Promotion is in de politieke prioriteitstelling de stadsvernieuwingstrein voorbijgesteund en de onderdelen van het ambtelijk apparaat (zoals de Dienst Volkshuisvesting en het Grondbedrijf), die nu als 'bureaucratisch' worden getypeerd, hebben de plaats ingenomen van de bureaucratieën uit het begin: de Projectorganisatie en het welzijnswerk. Een nieuwe frontpositie is moeilijker te definiëren, want door bijvoorbeeld de introductie van het stadsvernieuwingfonds op het lokale politieke toneel ligt het front bij de politieke controle op de economische uitvoering, waarbij de 'oude wijken' moeten wedijveren met 'centrum' en 'haven'. Op het moment dat steeds minder garanties gegeven kunnen worden ten aanzien van omvang en betaalbaarheid van de woningbouw in de stadsvernieuwingswijken, kan een segregerende en segmenterende herhuisvesting de voorwaarde zijn voor de handhaving van de lokale politieke verhoudingen; in ieder geval omdat zij wel (politiek) haalbaar is.

21. Dat bleek uit een korte inventarisatie van de Projectgroep Crooswijk van de effecten van het spreidingsbeleid, waarbij de weigeringsgronden van de verschillende woningbouwcorporaties op een rijtje werden gezet.

22. A. Breukelaar e.a., *Met het schaamrood op de kaken*, oktober 1981.