



Gemeente  
Amsterdam

# Mensen maken de stad



Samen werken aan de ruimtelijke  
en sociale aspecten van Amsterdam





Gemeente  
Amsterdam

# Mensen maken de stad

**Samen werken aan de ruimtelijke  
en sociale aspecten van Amsterdam**

Deze publicatie is het resultaat van de seminarreeks die het PMB/Leerhuis van het Projectmanagementbureau organiseerde over de verbinding tussen fysiek en sociaal in de Amsterdamse stadsontwikkeling: vier seminars met bijdragen van acht sprekers.

© Gemeente Amsterdam,  
Projectmanagementbureau  
Postbus 1269  
1000 BG Amsterdam

Oktober 2017

---

# Inhoud

6	Voorwoord Lourens Loeven
8	Mensen maken de stad Stan Majoor
	<b>1 – Het verleden van de stadsontwikkeling in de Kinkerbuurt</b>
18	De eerste twee decennia stadsvernieuwing in Amsterdam Dick Schuiling
26	Bied zittende bewoners, gebruikers en ondernemers altijd een perspectief Henk van Veldhuizen
	<b>2 – Stadsontwikkeling IJburg – ‘Wijk zonder scheidslijnen’</b>
36	Maak je sterk voor de zwakkere functies Lia de Lange
42	Nieuwe wijk ontwikkel je niet in een vacuüm Tineke Lupi
	<b>3 – Inclusieve stadsontwikkeling voor de naoorlogse wijken in Amsterdam</b>
50	Zeven lessen voor een inclusieve stadsontwikkeling Ivan Nio
56	Inclusieve stadsontwikkeling kwestie van mengen Vincent Kompier
	<b>4 – Koers 2025, naar een duurzame nieuwe stad</b>
64	De fysieke kanten van sociaal Marjolein Gerards
70	Pleidooi voor een gevende stad Cees Anton de Vries
	<b>5 – Lessons Learned</b>
78	Lessons learned Lubbert Hakvoort en Peter Hazewindus

# Inclusieve schaalsprong

Als we één positieve les uit de vastgoedcrisis niet mogen vergeten, dan is het dat we de kracht van een buurt moeten benutten bij het verder ontwikkelen van die buurt. Sociale netwerken bepalen de vitaliteit van een vernieuwingswijk. Want thema's als armoede, tweedeling, ongelijkheid en achterstand worden op buurtniveau beleefd.

Tijdens de stadsvernieuwing in de jaren tachtig in de Kinkerbuurt zaten projectgroepen in de wijk. De aanvankelijke plannen in de Kinkerbuurt bestonden uit grootschalige sloop gevolgd door nieuwbouw voor anderen dan de oorspronkelijke bewoners. Dat leidde al snel tot verzet, dat verzet werd opgepikt en gevolgd door een ingrijpende koerswijziging waarbij samen met de buurt nieuwe plannen werden ontwikkeld en uitgevoerd.

IJburg is een succes geworden onder andere doordat de sociale voorzieningen daar dankzij strakke regie werden gerealiseerd. Het sociale motto 'Wijk zonder scheidslijnen' werd eerst gezien als een aanmoediging om op een zo laag mogelijk schaalniveau te mengen. Maar een nieuwe wijk betekent nog niet dat de mensen die er komen wonen ook allemaal 'nieuwe mensen' zijn. Mengen is in de publieke ruimte een prachtig uitgangspunt voor Amsterdam, maar mensen bleken op blokniveau toch liever in hun eigen sociale milieu te willen wonen.

In Nieuw-West is de sociale dynamiek in kaart gebracht. De onderzoekers kijken goed wat er in de buurt gebeurt en concluderen: betrek bewoners bij de plannen, laat ruimte voor het ongeplande ook al gaat dat ten koste van de geplande ruimte en maak ruimte voor tijdelijkheid. Nieuw-West is interessant omdat het liet zien dat in herstructureringswijken veel interessants gebeurt juist ook in perioden zonder grootschalige fysieke aanpak.

En dan is daar Koers 2025. Als de sociale component in vernieuwingswijken zo doorslaggevend is, kunnen we die enorme verdichtingsopgave dan ook benaderen vanuit een gecombineerd sociaalruimtelijk perspectief? Gaan we voor de inclusieve schaalsprong? Zijn we in staat om dat structureel zo te organiseren? Gaan de gemengde projectgroepen opereren vanuit de stadsvernieuwingengebieden zelf? Dicht bij de bewoners, dicht bij de gebiedsmanager en dicht op de gebiedsagenda. Dan bouwen we ook in de toekomst aan vitale wijken in onze stad.

**Lourens Loeven, directeur  
Projectmanagementbureau Amsterdam**



Lourens Loeven, directeur  
Projectmanagementbureau Amsterdam

Stan Majoor  
Lector Coördinatie  
Grootstedelijke Vraagstukken  
bij de Hogeschool van Amsterdam

# Mensen maken de stad

Gestuwd door een snelle groei en een oplevende conjunctuur bevindt Amsterdam zich vrij plots in een periode van groot optimisme.

Bijbouwen is het devies. Tegelijkertijd kenmerkt de stad zich door sociale polarisatie, fragmentatie en hardnekkige maatschappelijke problemen. Kunnen we de fysieke uitdagingen koppelen aan sociale, economische en ecologische doelstellingen om zo aan een meer inclusieve stad te bouwen? Optimisme gaat vaak gepaard met grote haast terwijl juist nu zorgvuldigheid is geboden in de uitbouw en verdichting van de stad. Episodes uit het verleden bieden belangrijke lessen en inspiratie voor de hedendaagse uitdagingen.

Door Stan Majoor

In zijn recente boek schetst de goeroe van de 'creatieve' stad, Richard Florida, een opvallend zorgelijk beeld.<sup>1</sup> Veel van de metropolen die hij de afgelopen decennia adviseerde zich te richten op (internationale) kenniswerkers en creatievelingen, zijn door hun succes in de problemen gekomen. In de Noord-Amerikaanse context gaat het om steden als New York, Toronto, Boston, Vancouver en San Francisco. Het zijn plekken die enorm hebben geprofiteerd van de instroom van talentvolle kenniswerkers en investeringen, maar nu duidelijke keerzijdes tegenkomen. Er ontstaan scherpere ruimtelijke, sociale, politieke en culturele scheidslijnen tussen groepen die volop participeren op een

dynamische arbeidsmarkt en grotere groepen met een hele precaire sociaaleconomische positie. De druk op de stad leidt tot sterk gestegen vastgoedprijzen die voor lage en modale inkomens niet meer bij te benen zijn. Florida spreekt daarom over een nieuwe generatie van 'winner takes all cities'.

## Polariserend Amsterdam

De waarschuwing van Florida is zeker geen ver-van-ons-bed-show voor Amsterdam. Uiteraard zijn er belangrijke contextverschillen. De economische scheidslijnen zijn hier, mede door toedoen van de verzorgingsstaat, nog minder scherp. Amsterdam heeft een trotse

<sup>1</sup> Florida, R. (2017). *The new urban crisis: How our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class—and what we can do about it*. New York: Basic Books.



FOTO: EDWIN VAN EIS

Nieuwbouw in de Houthavens

traditie van sociale woningbouw zodat er in alle delen van de stad een betaalbare voorraad is. In de stedelijke politiek domineren partijen die bevlogen spreken over solidariteit en inclusiviteit. Tegelijkertijd zien we ook in Amsterdam tal van processen die de scheidslijnen vergroten.<sup>2</sup> De woningmarkt is al langer een problematisch dossier. Internationaal vergeleken mag Amsterdam dan nog redelijk betaalbaar zijn, toch wringt er voor bijna alle groepen iets. Woningcorporaties zijn door nationaal en EU-beleid gedwongen zich te concentreren op de sociale doelgroep. De betaalbare voorraad is op papier groot maar wachtlijsten zijn extreem lang. Uiteraard is ook Amsterdam niet immuun voor een transitie op de arbeidsmarkt waar veilige middeninkomens onder druk staan door flexibilisering, automatisering en robotisering. Tegelijkertijd legt een terugtrekkende nationale overheid steeds meer nadruk op de zelfredzaamheid

van burgers in allerlei domeinen. Daardoor nemen de verschillen toe tussen groepen die dit goed aankunnen en die daardoor juist in de problemen komen.

In veel stads wijken heeft de afgelopen decennia een sterk proces van gentrificatie plaatsgevonden door een combinatie van (nationaal) overheidsbeleid en marktontwikkeling.<sup>3</sup> De stad is voor meer groepen een fijne uitvalsbasis geworden waar in de nabijheid werk, recreatie en gelijkgestemden te vinden zijn. De binnenstad zelf is ondertussen sterk gecommercialiseerd en zucht onder groeiende bezoekersstromen. Dit leidt niet alleen tot allerlei klachten over drukte, maar in toenemende mate ook over verlies aan identiteit door monocultuur en de uitholling van de woonfunctie die het centrum van Amsterdam juist een speciale kwaliteit geeft.

De grote uitdaging is om in deze context van sociale polarisatie en ruimtelijke ontwikkeling een legering te smeden tussen de fysieke, maatschappelijke en economische ontwikkeling van de stad. Juist als het velen in de stad goed gaat, is het tijd om de relatie tussen fysieke groei en de sociale agenda van de stad centraal te stellen. Niet alleen uit een ideologisch motief van solidariteit, maar omdat inclusieve steden – blijkt uit onderzoek – beter functioneren en prettiger zijn voor iedereen.<sup>4</sup> De grote bouwopgave die Amsterdam het komende decennium voor de boeg heeft, biedt zowel urgentie als aanknopingspunten om hier vorm aan te geven.

### Groeidend Amsterdam

Tijden veranderen: enkele jaren geleden stond de planningsmachine van de gemeente Amsterdam nog geheel in het teken van de crisis. Er werd een bouwstop afgekondigd. Grote gebiedsontwikkelingen in IJburg, Zuidas en Overhoeks kwamen nagenoeg stil te liggen. De kantorenleegstand liep snel op en de herstructurering van de naoorlogse wijken in Noord, Nieuw-West en Zuidoost haperde ernstig. Opvallend genoeg bleef de stad aantrekkelijk voor nieuwe inwoners waardoor

2 Savini, F., Boterman, W.R., Van Gent, W.P.C. en Majoor, S.J.H. (2016). Amsterdam in the 21st Century: geography, housing, spatial development and politics. *Cities*, 52, p. 103-113.

3 Hochstenbach, C. (2017). *Inequality in the gentrifying European city*. Amsterdam: proefschrift Universiteit van Amsterdam.

4 Stiglitz, J.E. (2012). *The price of inequality. How today's divided society endangers our future*. New York: Norton.



**'Uit onderzoek blijkt dat inclusieve steden beter functioneren en prettiger zijn voor iedereen'**

de druk op de woningmarkt alleen maar toenam. Door deze druk kwam de sprong uit de crisis uiteindelijk verrassend snel. Langzaam dalende werkloosheid en een lage rentestand stuwdelen de woningmarkt. Marktpartijen hervonden hun interesse in de stad en ook woningcorporaties gingen na een diepe financiële en morele crisis weer aan de slag met investeringsagenda's. De gemeente stelde met het programma Ruimte voor de Stad en de ontwikkelstrategie 'Koers 2025' de kaders voor een nieuwe groeiagenda.<sup>5</sup> Grootchalige bouwlocaties werden gevonden in het westelijk havengebied binnen de ring, 'Haven-Stad', en via het besluit om IJburg af te bouwen. Daarnaast werden tal van gebieden aangewezen voor verdichting of herstructurering, vooral in de zone rondom de ringweg A10 en in Noord. Mede door de grote demografische druk op de stad zijn de kwantitatieve ambities de afgelopen twee jaar snel opgelopen naar meer dan 5.000 woningen per jaar voor de komende tien jaar. De grote uitdaging is uiteraard hoe, juist binnen de eerder geschatte context van toenemende maatschappelijke ongelijkheid en ruimtelijke segregatie, de stedelijke groei bij kan dragen aan een meer inclusieve stad. Dit is een complexe opgave. Een belangrijke vraag daarbinnen is: wat voor woningen gaan toegevoegd worden? Hier heeft het Amsterdamse stadsbestuur onlangs enkele harde uitgangspunten voor vastgesteld in de Woonagenda 2025: 40 procent sociale huurwoningen, 40 procent middeldure huur- en koopwoningen en 20 procent dure huur- en koopwoningen.<sup>6</sup> Dit is een belangrijke politieke keuze voor betaalbaarheid in een snel polariserende woningmarkt. Tegelijk speelt ook een meer kwalitatieve vraag: voor welke groepen moet er gebouwd worden? Gezinnen lijken steeds moeilijker passende woonruimte te vinden in een stad waarin de woonoppervlaktes van nieuwbouwwoningen – vooral binnen de ring – snel afnemen.<sup>7</sup>

5 <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/koers-2025-amsterdam/>

6 <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/wonen/woonbeleid/woonagenda-2025/>

7 Makelaarsvereniging Amsterdam, Amsterdamse Federatie voor Woningcorporaties en Gemeente Amsterdam (2016). *Woon Amsterdam 2016: Amsterdam (on)betalbaar.*  
Zie: [www.woonamsterdam.info](http://www.woonamsterdam.info)



#### Discussie tijdens seminarbijeenkomst

Een inclusieve stad bouwen is echter veel meer dan alleen een betaalbaar en gemengd woningbouwprogramma neerzetten. Het is vooral ook het koppelen van een investering in stenen aan investeringen in mensen. Binnen de gemeente is het besef toegenomen dat de fysieke opgave van Koers 2025 gekoppeld moet worden aan vraagstukken van sociale samenhang, economische ontwikkeling en duurzaamheid. Extra spannend wordt het in het deel van de voorziene bouwlocaties die in of tegen stadswijken liggen waar (relatief) veel sociale problematiek is. De uitdaging hier is om te zorgen dat deze nieuwe investeringen een goed samenspel realiseren met het bestaande. Dat investeringen in woningen worden gekoppeld aan investeringen in mensen (scholing, vaardigheden), in openbare ruimten, in groen en in voorzieningen voor sport, ontmoeting, onderwijs, kunst en cultuur. Kortom, dat er inclusieve stukken Amsterdam worden gerealiseerd. Het vormgeven hieraan is complex, vooral onder de gevoelde tijdsdruk nu snel te handelen.

#### Andere tijden

Het bouwen aan een inclusieve stad is een uitdaging van alle tijden. Amsterdam heeft een trotse historie van integrale stedelijke ontwikkeling. Hoe kunnen we deze traditie in de hedendaagse context opnieuw vormgeven? In deze uitgave zijn we daarom vooral op zoek gegaan naar inspiratie uit het recente verleden van de Amsterdamse stadsontwikkeling. Hoe heeft toen de koppeling tussen fysieke bouwopgaven en sociale en economische doelstellingen plaatsgevonden? En wat kunnen we daaruit leren voor deze periode? We kozen drie karakteristieke recente episodes en vroegen zowel direct betrokkenen als meer op afstand staande beschouwers om lessen te trekken. De luxe van terugkijken is uiteraard dat we een veel meer afgewogen blik krijgen op de vraag in hoeverre de toenmalige processen van 'stadmaken' op de wat langere termijn hebben bijgedragen aan inclusieve stadswijken. Onze zoektocht begint bij de stadsvernieuwing uit de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw in de gordel rondom het historische stadscentrum. Met plannen voor grootschalige

sloop- en nieuwbouw, compleet andere verkavelingen en nieuwe woningtypologieën gingen gemeentelijke planners in eerste instantie aan de slag. Ze ontmoetten in deze wijken vooral weerstand en onbegrip, zowel over het proces van totstandkoming van hun voorstellen als over de inhoud. Na veel onrust en protest werden langzaam nieuwe wegen gevonden voor een heel ander type stedelijke vernieuwing, gericht op de zittende bewoners, in schaal en stratenpatroon passend bij de bestaande bebouwing en met integratie van de nodige sociale voorzieningen. Vanuit een fysieke invalshoek werd uiteindelijk de verbinding met het sociale domein gemaakt. Het was de tijd waarin marktpartijen nauwelijks interesse toonden in woningbouw en de overheid – via de woningcorporaties – sterk sturend aanwezig was. Henk van Veldhuizen en Dick Schuiling blikken vanuit praktijk en wetenschap terug op deze roerige tijden met veel polarisatie.

De stadsvernieuwing is leerzaam voor het vraagstuk van verdichting en herstructurering in bestaande wijken. De beginperiode van IJburg is weer relevant om lessen te trekken rondom de uitdaging om inclusieve wijken te realiseren in uitbreidingslocaties. Net als bij IJburg in de jaren negentig lonkt bij de huidige uitbreidingslocaties in Koers 2025 de bekoring van de tekentafel. Lia de Lange en Tineke Lupi blikken vanuit verschillende invalshoeken terug op de ambities om hier een groot stuk inclusieve stad te realiseren. Nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheid en markt, experimentele verkavelingen, ruimte voor zelfbouw en nieuwe typen voorzieningen voor brede doelgroepen kenmerkten het initiële optimisme. Idealistische nieuwkomers creëerden er een sterk gemeenschapsgevoel. Na anderhalf decennium is, zoals altijd, de verhouding tussen de geplande en de geleefde stad interessant. Harde fysieke planning heeft zeker geholpen om voor een grote diversiteit aan groepen te bouwen en ruimte te creëren voor allerlei voorzieningen. Tegelijkertijd heeft de wijk ook haar portie sociale problematiek gekregen. IJburg is daarmee zowel het bewijs dat ideale wijken met sociale harmonie slechts op de tekentafel bestaan als ook dat een integrale fysiek-sociaal in het ontwerp en de uitvoering zeker een positieve bijdrage levert aan een duurzaam meer inclusieve stadswijk.



**'Een inclusieve stad bouwen is veel meer dan alleen een betaalbaar en gemengd woningbouwprogramma neerzetten'**



Tijdelijk gebruik  
van een oude school  
in Amsterdam  
Nieuw-West.

De meest recente episode die we behandelen is die van de veel meer ongeplande en minder door woningbouwprogramma's gedreven processen in de Westelijke Tuinsteden in het afgelopen decennium. De grootschalige sloop- en nieuwbouwplannen aan het begin van deze eeuw werden vanwege de economische crisis vertraagd en uiteindelijk grotendeels beëindigd. Op een veel meer organische en kleinschalige manier, met enkele slimme ingrepen in openbare ruimten en parken, via het hergebruik van oude gebouwen en met tijdelijke functies, heeft zich in Nieuw-West echter een belangrijke maatschappelijke transformatie afgespeeld. Ivan Nio en Vincent Kompier destilleren hieruit belangrijke lessen voor inclusieve stadsontwikkeling die niet altijd grootschalig en op woningbouwproductie gericht hoeft te zijn. Juist toen die druk wegviel ontstonden er nieuwe kansen.

#### Kijken en handelen

Deze historische episodes leren niet alleen dat het vraagstuk van het bouwen aan een

inclusieve stad van alle tijden is. Ze tonen ook de verschillende condities van stadsontwikkeling. De voorbeelden gaan over perioden van groei en stagnatie van de stad, van meer nadruk op overheid, markt of maatschappelijk initiatief. Momenteel speelt de uitdaging om te bouwen aan de stad in een periode van hoogconjunctuur. Dit maakt fysieke planners vaak enthousiast: eindelijk kan de bouwmachine weer aan en kunnen strategische vlekkenkaarten omgevormd worden tot nieuwe wijken! Niet onbelangrijk is dat ook de gemeentekas gespekt kan worden en de hele economische keten die afhankelijk is van de bouwsector opleeft. De druk is dus om meerdere redenen groot. We concludeerden eerder dat de condities voor een inclusieve stad momenteel verre van vanzelfsprekend zijn. De historische episodes leren dat een belangrijke procesvoorwaarde voor inclusieve stadsontwikkeling is om gebiedsgericht, secuur en participatief te werk te gaan. Ook in eerdere PMB publicaties, onder andere over Gebiedsgericht Werken, Stedelijke Vernieuwing en het Lezen van de Stad

was dit een belangrijke conclusie.<sup>8</sup> Maar juist in een periode van hoogconjunctuur en een grote demografische druk op de stad en haar bestuurders gaat dit niet automatisch goed. James Scott analyseert in zijn klassieke studie *Seeing like a State*, wanneer goedbedoelde overheidsingrepen verkeerd kunnen aflopen.<sup>9</sup> Dat gebeurt vooral wanneer ze zijn gebaseerd op: (1) een sterke drang om de maatschappij te ordenen in voor de overheid behapbare versimpelde eenheden, (2) ze gevoed worden door een hoog-modernistische ideologie die met veel zelfvertrouwen uitgaat van maatschappelijke en technologische vooruitgang, (3) waarbij een autoritaire staat de capaciteit heeft om haar plannen te implementeren, terwijl (4) de maatschappij weinig tegengeluiden kan mobiliseren. Net zoals Florida's waarschuwingen aan het begin doet de analyse van Scott wellicht wat ongenuanceerd aan in onze poldercultuur. Maar ook hier volgt een belangrijke onderliggende waarschuwing: wanneer de nieuwe ronde stadsontwikkeling onder grote haast en politieke druk plaatsvindt als een eenzijdig fysiek overheidsproject met weinig ruimte voor participatie, dan dreigt er gevaar. Juist in periodes van hoogconjunctuur is inclusief stadmaken lastig. Want waar is in de maalstroom van politieke en financiële druk nog tijd en ruimte om secuur, kleinschalig te werk te gaan? Om tijd te nemen voor overleg en alternatieve paden? De laatste twee bijdragen, over de uitdagingen rond Koers 2025, geven ieder op hun eigen manier lessen mee: Marjolein Gerards kijkt vooral hoe binnen de gemeentelijke organisatie de nieuwe ronde van stadsontwikkeling meer integraal te benaderen is. Dit vraagt volgens haar een meer proactieve houding in het sociale domein op de fysieke machine die volop rolt. Lastig,

## 'Juist in periodes van hoogconjunctuur is inclusief stadmaken lastig'

niet alleen vanwege verschillende culturen en financieringsstromen, maar ook omdat er qua voorzieningen grote onzekerheden zijn hoe de behoeften in de samenleving zich ontwikkelen. Toch zijn er de afgelopen tijd belangrijke stappen gezet. Cees Anton de Vries neemt een veel meer utopisch perspectief en daagt de gemeente uit veel verder te kijken dan kwantitatieve (bouw) ambities: stel simpelweg de eis dat het Amsterdam van de toekomst een 'gevende' stad wordt. Een stad die meer energie produceert dan gebruikt. Wellicht lukt het niet meteen, maar met een dergelijke ambitie mobiliseer je creativiteit, nieuwe partners en nieuwe businessmodellen.

Op hun geheel eigen wijze werken Gerards en de Vries de waarschuwingen van Scott uit in een pragmatische en normatieve agenda voor Amsterdam: voorbij simpele oplossingen, met ruimte voor onzekerheid, flexibiliteit en maatschappelijke betrokkenheid. Een agenda die voortbouwt op de kwaliteiten van de stad, met een open vizier op de grote maatschappelijke en ecologische uitdagingen. De trotse Amsterdamse geschiedenis van inclusief stadmaken verdient een nieuwe episode. ■

<sup>8</sup> Zie voor eerdere publicaties in deze serie: <https://www.amsterdam.nl/pmb/publicaties/>

<sup>9</sup> Scott, J.C. (1998). *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.

# 1 Het verleden van de stads- ontwikkeling in de Kinkerbuurt



**SNELLERE  
NIUWBOUW  
BETAALBARE  
HUREN  
CPN**

De relatie tussen fysiek en sociaal is een klassiek thema met een lange historie in Amsterdam. Hoe werken die twee domeinen in hetzelfde perspectief aan de stad? Bij de stadsvernieuwingsperiode ging het heel sterk om een in eerste instantie fysieke en technocratische exercitie die door hevig protest uiteindelijk veel meer sociaal en contextspecifiek is geworden. Alles onder een sterke regie van de overheid. De Kinkerbuurt is daar een mooi voorbeeld van.





Dick Schuiling, universitair docent op het vlak van stadsontwikkeling en planologie, is een bekend en erkend expert op het gebied van stadsvernieuwing in Amsterdam. Hij heeft decennia lang onderwijs gegeven over stadsontwikkeling en stadsvernieuwing en er onderzoek naar gedaan aan de UvA.

# De eerste twee decennia stadsvernieuwing in Amsterdam

De Kinkerbuurt is een kenmerkend voorbeeld van de fysieke en sociale processen in de stadsvernieuwing van die tijd. Werkende weg werd de koppeling gevonden tussen fysiek en sociaal. Dick Schuiling belicht vooral de voorbereiding van de stadsvernieuwing in de Kinkerbuurt en schetst de context.

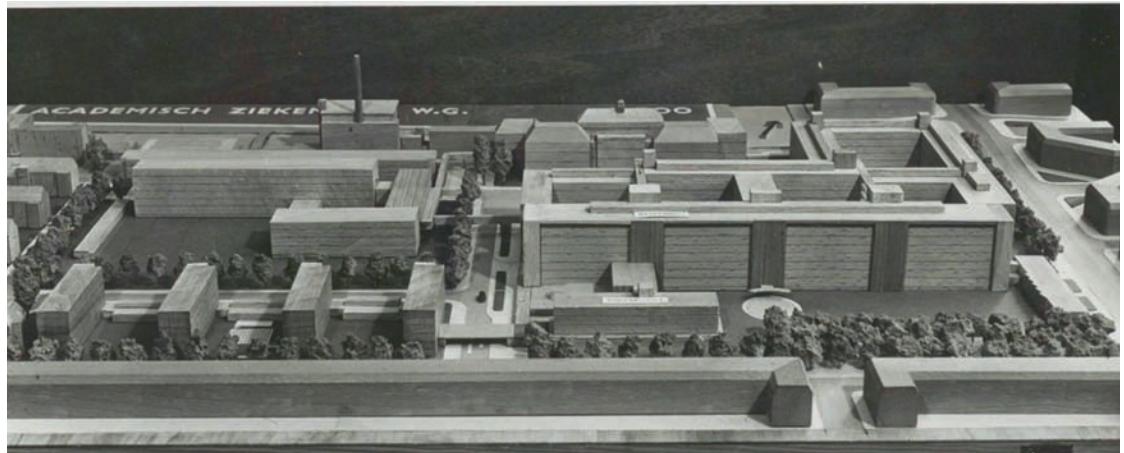
Door Dick Schuiling

In 1969 fietsten ambtenaren met blocnote door alle oude problematisch geachte buurten in Amsterdam en gaven blok voor blok het percentage aan dat volgens hen binnen 25 jaar bouwvallig zou worden. Een deel van de Kinkerbuurt-Zuid kreeg gemiddeld het cijfer 80, het hoogste getal dat voorkomt in deze studie. Dat betekende dat die buurt binnen 25 jaar bijna geheel bouwvallig zou zijn. En hoewel ze ook keken naar bezetting, ventilatie en woonomgeving, viel op die negatieve kwalificatie wel wat af te dingen. En dat deden critici dan ook. Bijvoorbeeld in de Dapperbuurt, waarvan de planners een soort Buitenveldert wilden maken. Die verduunning betekende dat twee derde van de bewoners daar niet terug zou kunnen keren. Bewoners vonden jonge medewerkers van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid bereid om dat gemeentelijk onderzoek nog eens dunnetjes over te doen

Waar hebben we het eigenlijk over als we het hebben over fysiek en sociaal? Daar begint de verwarring. De fysieke component van de stadsvernieuwing werd in Nederland al snel volledig gedomineerd door volkshuisvesting, woningbouw dus. En wat voor woningbouw? Sociale woningbouw. Is dat nou fysiek of is dat nou sociaal? En veel van de sociale component betrof eigenlijk gebouwde (fysieke) voorzieningen voor onderwijs, veiligheid, zorg, verkeer en economische functies. Waar valt dat dan onder? En wat bepaalt wat? Is er sprake van fysiek determinisme? Gaan mensen anders leven als ze in een andere bouwkundige setting zitten? Als gedateerde woningen worden vervangen door nieuwe woningen? Sommigen denken heel erg, anderen zeggen helemaal niet. Ik denk zelf dat het wel een beetje bepaalt, maar veel minder dan sommige politici uit de afgelopen decennia menen.

en zij kwamen tot heel andere uitkomsten. En het moet gezegd: er was ook een behoorlijk groot verschil tussen de Kinkerbuurt Noord

Een mooi voorbeeld van planschaduw is het in 1953 geplande nieuw academisch ziekenhuis in en naast de Kinkerbuurt, ter grootte van het latere AMC, lange tijd het grootste complex van West-Europa. Dat kon best, want de Kinkerbuurt Zuid ging toch helemaal plat. Daar werden allerlei cityvormingsvoorstellingen voor gedaan. Het Swammerdam Instituut was de eerste tranche van dit nieuwe ziekenhuis, dat begon op het WG-terrein, waar al een ziekenhuis was. Bron: Stadsarchief Amsterdam.



die er veel minder deplorabel voorstond en de Kinkerbuurt Zuid. Maar zelfs in de Kinkerbuurt Zuid verschilde de bouwtechnische staat per blok. Als je daar op inzoomde kwam je tot een hele andere slotsom en dus opgave.

### **Stadsvernieuwing en stadsontwikkeling 1960 - 1990**

In het begin van de stadsvernieuwing, eind jaren zestig, werd er uitvoerig over de sociale en bouwtechnische problemen in wijken als de Kinkerbuurt gesproken. De stadsvernieuwing was mondjesmaat op gang gekomen in de binnenstad. Maar in de 17<sup>e</sup> en 18<sup>e</sup>-eeuwse binnenstad waren panden individueel gebouwd. De Kinkerbuurt bestond vooral uit 19<sup>e</sup> eeuw revolutiebouw, waarbij particuliere woningverhuurders in plukjes van enkele percelen snel kleine woningen

hadden gerealiseerd. Overheidsgeld voor stadsvernieuwing leek er eind jaren zestig genoeg. We zaten in een zwaar omhooggaande conjunctuur. Maar dat was wel het staartje. Het dominante beeld bij de Amsterdamse stadsontwikkeling van toen was de visie van Le Corbusier, stedenbouwkundige/architect, die met zijn epigenen half Europa heeft opgezadeld met per functie gescheiden naoorlogse uitbreidingswijken. Sommigen wilden dat idee van functiescheiding doorzetten in de oude wijken en de stadscentra. Er werd weliswaar ook gewerkt aan sociale oplossingen en instrumenten, maar omdat de Rijksoverheid voor de volkshuisvesting zelf zulke enorme bedragen beschikbaar stelde, nam het fysieke domein het stokje over van het sociale domein en heeft dat niet meer losgelaten. Uiteindelijk zou de Sector Stadsontwikkeling – indertijd de denktank van Publieke Werken in Amsterdam – midden jaren zeventig zijn Waterloo vinden met de slag om de metro-oostlijn in de Nieuwmarkt en de veranderende kijk op de oude wijken. Alleen had het rijk geen idee hoe groot de stadsvernieuwingsoptie was. Vanaf WOII was Nederland vooral bezig geweest met het herstel van de oorlogsschade, met de wederopbouw en met stadsuitbreiding. Eind jaren zestig kwam er ook ruimte voor vervanging van de bestaande woningvoorraad. Maar om hoeveel wijken dat dan in het land ging, daar had het rijk nog geen idee van. Dat was bovendien geen objectieve wetenschap. Dus ze gingen eerst maar eens verkennen. En dat waren in Amsterdam die ambtenaren die in 1969 met blocnotes door de stad fietsen. En de ene stadsbestuurder vond dat alles wat oud was maar weg moest

Is er overheidsgeleide stadsvernieuwing nodig? Ja, want zonder de overheid zou het – in een tijd dat heel veel stads wijken verouderd waren – niet uit zichzelf op gang zijn gekomen. Allerlei partijen die er geld in moeten stoppen, doen dat alleen als ze er iets voor terugkrijgen of als ze gestraft worden als ze niks doen, bijvoorbeeld in het geval van leegstand. En dus helpt collectief aanpakken. Het is voor marktpartijen een prisoners' dilemma. De partij die het eerst kleinschalig investeert, loopt het risico dat hij zijn geld kwijt is omdat de buurt verder afzakt, terwijl wie het laatst komt, op de golven van de ontwikkeling surft en geld maakt. Dus wacht de markt af. Daarom lukt het alleen als een overheid grootschalig investeert. Tenminste tot het niveau dat er weer sprake is van zelf-regenererend vermogen van buurten. Herhuisvesting is ook niet iets dat je in je eentje als huisbaas kunt doen.



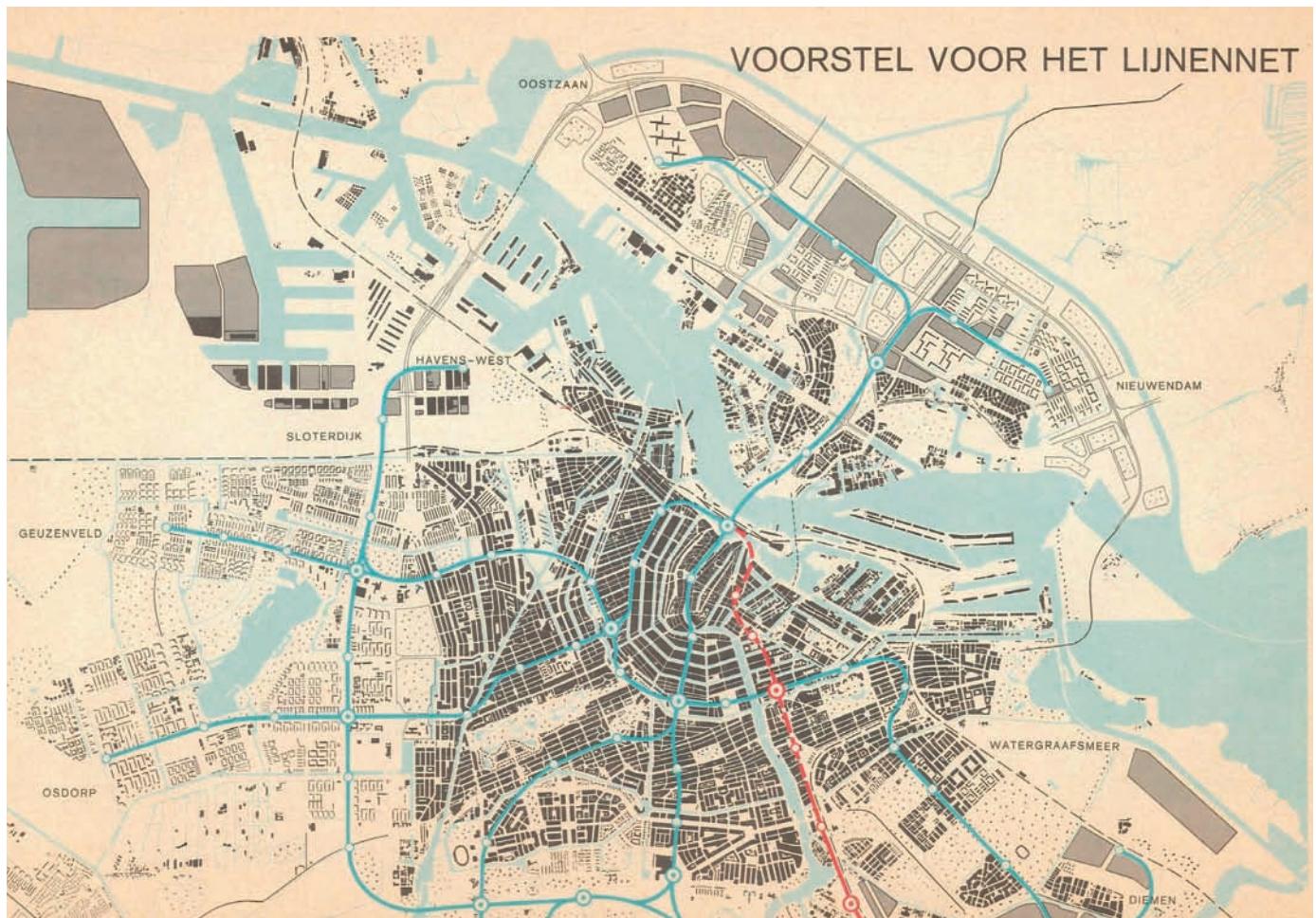
en de ander vond dat de stad daar niet beter van zou worden. De subsidieregeling die het rijk had opgetuigd, werkte echter sterk in het voordeel van de eerste groep, die radicale sloop voorstond.

#### Planschaduw

Stadsvernieuwing kwam in het begin ook altijd neer op slopen. Waarom? Je kreeg alleen geld voor sloop en geen geld voor verbetering of zelfs voor behoud. Dat was ook het geval bij de Kinkerbuurt. Daarnaast wilde men de functies veranderen. En dat betrof vooral de economische functies. Dus woningen weg en bedrijven erbij. Maar hoe paste dat bij de oude en nieuwe bewoners? De Kinkerstraat zelf was de hoofdwinkel-as en die leefde nog wel als winkelgebied. De Bilderdijkstraat was er nog beter aan toe. Maar met name de Kinkerbuurt Zuid stond op de nominatie om geheel tegen de

De Kinkerbuurt is ook behoorlijk geplagd door vervoersplannen die hun schaduw vooruit wierpen. In de planning van de zestiger en zeventiger jaren was vervoer dominant. Zo had je het autoplan Jokinen, een Amerikaanse verkeerskundige van Finse afkomst, gemaakt in opdracht van de auto-lobby verenigd in de Stichting Weg. Dit plan uit 1967 stelde voor om delen van de Kinkerbuurt te slopen en zo ruim baan te bieden aan de auto, onder meer door fly-overs en parkeergarages. Zo zouden de forensen de nieuwe werkgebouwen in het centrum en de 19<sup>e</sup> eeuwse wijken (als de Kinkerbuurt) kunnen bereiken. Andere dichtheden, andere functies, andere verkaveling. Dat is wat je noemt cityvorming. Op zich was de gedachte juist dat er veel meer auto's zouden komen. De leus van PvdA-leider Joop den Uyl (wethouder EZ in Amsterdam van 1963-1965) was: 'Iedere arbeider zijn eigen auto'. En de sociaaldemocratie was in die dagen zwaar dominant in Amsterdam. De volgende vraag is of je daar alles aan moet aanpassen. Dat plan-Jokinen werd niet overgenomen, maar heeft wel zijn schaduw vooruit geworpen. Bron: Nationaal Archief.

Voor de relatie tussen sociaal en fysiek is de totstandkoming van de Wet op de Stadsvernieuwing illustratief. Die wet werd vanaf 1971 voorbereid en pas in 1985 ingevoerd. In de conceptfase was daarin ook een sociaal plan per te vernieuwen wijk wettelijk verplicht gesteld. Maar dat is er onderweg uit gefietst.



In het metroplan van de gemeente uit 1968 liep de metro-westlijn ook langs de Kinkerbuurt met 2 stations in de Van Lennekade. Ook hier was de gedachte juist: mensen moeten meer met het openbaar vervoer. Maar velen verdenken de metroplanners – en dus Stadsontwikkeling – er van dat die het openbaar vervoer (tram) bovengronds wilden opruimen zodat er dan meer ruimte kwam voor auto's. Dat is in de Weesperstraat gebeurd. En ook voor de Kinkerbuurt wierp dat plan zijn schaduw vooruit. Zo wordt sloop een selffulfilling prophecy. Alleen klapte na de oliecrisis in 1973 de economie in Nederland en ook in Amsterdam behoorlijk om. Het voordeel daarvan was – althans voor diegenen die een andere vorm van stadsontwikkeling en stadsvernieuwing nastreefden – dat alle plannen die op economische groei waren geënt, moeilijker zo niet onmogelijk werden. Bovenstaande infrastructuurplannen voor de Kinkerbuurt zijn daar een illustratie van. Bron: Plan Stadsspoor gemeente Amsterdam.

vlakte te gaan. En als een wijk eenmaal in zo'n planvorming voor sloop zit, gaan alle eigenaren met de armen over elkaar zitten, waardoor een bouwvallige wijk nog bouwvalliger wordt. Eigenaren die toch al geen rendabele huur kregen, gingen nog minder investeren want die zagen de sloop al aankomen. Dat heet in vaktermen 'verkrotting door plannen'. Dat zou je geen planschade, maar 'planschaduw' kunnen noemen, de schaduw die vooruit geworpen wordt door plannen.

#### **Het sociale aspect: bevolkingspolitiek**

Het sociale aspect van de stadsontwikkeling/stadsvernieuwing kwam aanvankelijk vooral neer op demografische sturing. Zo sterk zelfs, dat je ook van bevolkingspolitiek zou kunnen spreken. Dat was in Amsterdam en in de Kinkerbuurt heel duidelijk. In Amsterdam leidde de stadsontwikkeling midden jaren zestig namelijk tot een overloop naar aangewezen (groeikernen: met name Hoorn, Purmerend en later Lelystad en Almere. Dat was volgens de toenmalige bestuurders eigenlijk niet zo slecht. Maar het stadsbestuur wilde na verloop van tijd wel een halt toeroepen aan het feit dat de 'verkeerde' mensen de stadsgrens overgingen, namelijk de gezinnen en de mensen die nog wat verdiensten. Want wie bleven er achter? De 1 of 2 persoons huishoudens die weinig of niks verdiensten. Dat moest veranderen en dat kon mooi als je toch zo'n wijk ging omschaffen. Dan kon je, zo was toen de heersende gedachte, meteen ook de bevolking omschaffen. Het ideaal was dat elke wijk een afspiegeling was van

# *'Je vraagt de boeren van Weesperkarspel ook niet hoe de Bijlmer moet worden, was de gevleugelde uitspraak van een stadsontwikkelaar'*

heel Nederland. In buurten als de Kinkerbuurt moesten daarom meer kapitaalkrachtige gezinnen, althans middengroepen, kunnen blijven of zelfs terug kunnen komen. En dus werden daar 4-5 kamerwoningen geprojecteerd in een soort tuinstadverkaveling, want dat was waar we volgens het stadsbestuur met veel van die wijken in Amsterdam naar toe moesten. Het leidde er wel toe dat meer dan de helft van de bewoners de Kinkerbuurt en ook de stad uit moest. Dat werd er niet zo helder bij verteld. Daar maakte het stadsbestuur zich kennelijk niet druk om, want er kwam iets moois voor terug.

Het toenmalige stadsbestuur maakte echter een grote denkfout: alle huishoudens werden op een grote hoop gegooid alsof die niet zelf ideeën hadden waar ze wilden wonen. Bestuurders wisten het beter dan de bewoners, dus ze hoefden het ook niet te vragen. Inspraak? Daar moesten ze nog aan wennen. 'Je vraagt de boeren van Weesperkarspel ook niet hoe de Bijlmer moet worden', was de gevleugelde uitspraak van een stadsontwikkelaar. Daarnaast vierde sjabloon-denken in die dagen hoogtij: nieuw is goed en oud is slecht; qua vervoer: fiets, bus en tram waren ouderwets, metro en auto waren de vervoermiddelen van de toekomst; en functiescheiding was goed, functiemenging niet.

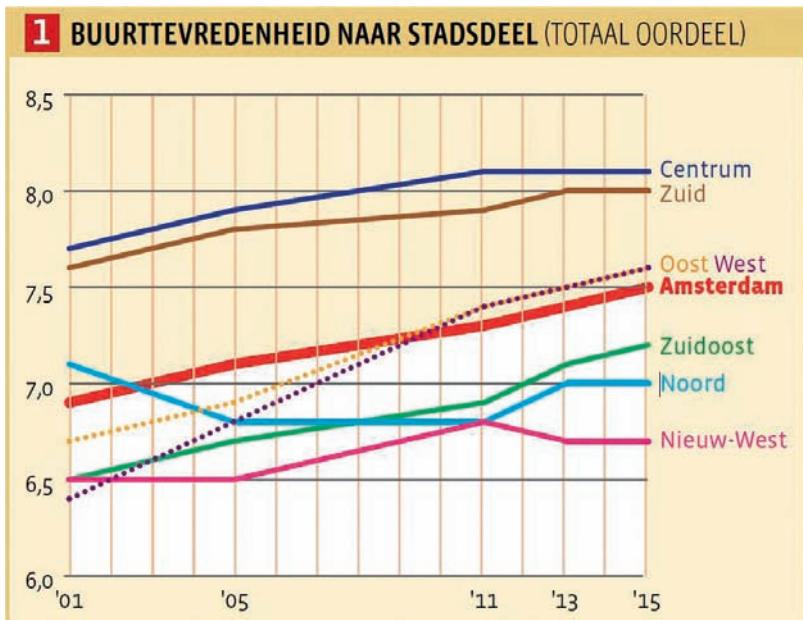
## **Gezinsverdunning**

Het liep anders. Toen het eenmaal tot bewoners doordrong dat bijna niemand terug zou komen in de buurt, kraaide het oproer in de rode wijk. Het gaf op zijn minst onzekerheid: welke woning ga ik krijgen, voor welke prijs en op welke plek? De Kinkerbuurt was in zoverre wel een apart geval dat daar de sociaaldemocratie en ook de communisten stevig georganiseerd waren. Daar ging een signaal van uit dat de PvdA niet links kon laten liggen. Maar ook demografisch liep het anders. De uitvinding van de pil zorgde voor wat zo mooi "gezinsverdunning" heette en later "huishoudensverdunning". En die kleinere gezinnen bleven veel langer in de oude stad wonen, waardoor kleinere woningen geschikter waren dan de 4-5 kamerwoningen die nu in de plannen voor de Kinkerbuurt zaten. Bovendien hadden de ambtenaren op de fiets alleen naar minpunten gekeken – het was een strafpuntenmethode – en nooit naar pluspunten,

terwijl iedereen in die oude wijk wel wat pluspunten kon bedenken. Bijvoorbeeld lage huur, gezellige buurt, winkel of markt om de hoek, ligging vlak bij de binnenstad. Dat kwam in die methode niet voor. En tot slot hadden de planners een eerste tranche woningen in de Kinkerbuurt-Zuid neergezet die noch yuppen, noch gezinnen aansprak. Die zouden dan in een zee van oude troep terecht komen om daar te pionieren. En dus kwamen er twee of drie persoonshuishoudens in te zitten of bleven ze leegstaan tot de dienst Herhuisvesting een geschikt gezin gevonden had.

## **Bouwen voor de buurt**

Aan de andere kant zag je in de relatie fysiek-sociaal ook een kentering optreden ten gunste van het sociale. In de voorbereiding op de stadsvernieuwing in onder andere de Kinkerbuurt ging het heel lang over het inhalen van achterstand. Dat was vooral een bouwtechnisch verhaal. In dat licht valt het nog te begrijpen dat de sociale component uit de Wet op de Stadsvernieuwing (Ontwerp van 1971) was gehaald. Maar midden jaren zeventig kwamen er geleidelijk aan steeds meer aspecten dan alleen het bouwtechnische aspect bij de stadsvernieuwing kijken, steeds meer aanpak-modaliteiten dan alleen sloop, zoals renovatie op laag en op hoog niveau en het samenvoegen van kleine woningen. En voor die andere modaliteiten kwamen ook subsidieregelingen beschikbaar. Dat stelsel slokte echter veel subsidie op en er moest een hele set van instrumenten worden opgetuigd om het te kunnen laten draaien. Maar daar is



Stadsdeel West, waartoe ook de Kinkerbuurt hoort, heeft in 2001 de laagste score (6,4) en staat in 2015 op 7,6. Bron: OIS gemeente Amsterdam.

uiteindelijk wel een soort van consensus tussen bewoners, woningcorporaties en bestuurders uit voortgekomen.

**‘De beste maatstaf is of mensen tevreden zijn met hun buurt’**

De gemeente organiseerde zich in ambtelijke projectgroepen, elf in het begin: in de binnenstad vier en daar buiten nog eens zeven. Vanaf 1975 ging deze aanpak qua productie een beetje op gang komen en vanaf de jaren tachtig werden er in de vooroorlogse wijken van Amsterdam, waaronder de Kinkerbuurt, heel veel nieuwe woningen gebouwd en

oude woningen verworven en verbeterd. Niet meer voor de mensen van de toekomst, maar voor de mensen die er al woonden en wilden blijven. Dat zijn we ‘Bouwen voor de buurt’ gaan noemen. Dat betekende dus wel dat die woningen betaalbaar moesten zijn voor de zittende bevolking en daarom bestaan ze bijna voor 100 procent uit sociale woningbouw. En omdat er aan het eind van de jaren zeventig sprake was van een onroerendgoed-crisis, kozen bijna alle eigenaren na drang en dwang ervoor om hun krakkemikkige woningen aan de gemeente aan te bieden tegen 4 à 5 keer de jaarhuur. Dat was de setting toen de stadsvernieuwing begin jaren tachtig in de Kinkerbuurt begon.

#### Marktpartijen

Maar omdat nooit goed was gedefinieerd wat nou wel en niet stadsvernieuwing was, vloog de financiering ervan aan alle kanten uit de bocht. Opvolgende ministers wilden de subsidiestroom dichtschroeien en dus het begrip achterstand inperken en het subsidiepercentage verlagen. Na deze jaren tachtig, startte begin jaren 90 een nieuwe fase van stedelijke vernieuwing die er op neer kwam dat er geen bouwsubsidies meer werden verstrekt en dat er meer ruimte kwam voor koopwoningen. Een deel van de rol van de overheid werd door de markt overgenomen. Dat zien we mooi terug bij IJburg. In Noord en Sloterdijk zien we nu dat de gemeente in nauwe coalitie met de markt gebieden transformeert. Dat is ook een groot verschil met de Kinkerbuurt. Daar hebben de marktpartijen heel lang op het verkeerde paard gewed; zij geloofden niet in die oude wijken. De zittende bevolking en de migrerende jongeren zagen veel eerder de marktpotentie van die buurten dan de markt zelf.

#### Wat heeft het opgeleverd?

De laatste jaren beleeft de Kinkerbuurt een grote opwaardering. De huizenprijzen zijn sterk gestegen, en daarmee stijgt het aantal beter verdienenden in deze buurt. Maar de beste maatstaf is of mensen tevreden zijn met hun buurt. Daar wordt in Amsterdam al vanaf 2001 periodiek onderzoek naar gedaan (zie het Onderzoek Wonen in Amsterdam, kortweg WiA). De stadsdelen Oost en West blijken qua buurttevredenheid het meest gestegen.

### **Wat hebben we geleerd?**

De conclusie over de Kinkerbuurt in relatie tot fysiek/sociaal moet zijn dat aanvankelijk de juiste aanpak nog niet gevonden was. Die stond nog in de kinderschoenen. Dat in de Kinkerbuurt-Zuid heel rigoureus is gesloopt en vervangen, blokken zijn gedraaid en dat gedacht werd dat dat een verbetering was, is daar een illustratie van. Toch was toenertijd een meerderheid van bestuurders en planners voor deze aanpak.

Alleen: je komt er vroeg of laat – en sommigen pas veel later – achter dat nieuw niet altijd beter is. De input van de stadsvernieuwing in termen van menskracht en geld waren in de eerste decennia heel fors en niet vol te houden. De output in termen van aantallen aangepakte woningen was ook gigantisch. De outcome in termen van bijvoorbeeld buurtevredenheid is in veel ex-stadsvernieuwingswijken ook heel positief. Na enige tijd kan de vernieuwing van de oude wijken door menging van functies, woningcategorieën en bewoners met veel minder overheidsgeld toe. Niet zozeer de woningen als wel sommige bewoners blijven echter subsidiebehoefdig, maar dat is niet beperkt tot de oude wijken.

De lessen zijn: nieuwe steden creëren niet direct nieuwe mensen; en oud is niet altijd slecht en nieuw is niet altijd beter. Een goed voorbeeld is het megasucces van De Hallen in de Kinkerbuurt, in een oude tramremise die er lang verweesd bij lag. We hebben in de Amsterdamse stadsvernieuwing vooral nieuwe woningen geproduceerd in aanvullende woningbouw op niet-woningbouwlocaties. Zonder sloop van woningen dus. Evenwichtige bevolkingsopbouw is gelukkig snel afgeschaft. En er was eerst sprake van een beweging de stad uit en nu zien we weer koopkrachtige huishoudens naar het centrum trekken, waar

## **'Je komt er vroeg of laat – en sommigen pas veel later – achter dat nieuw niet altijd beter is'**

ook functies groeien. Niet alle functies, maar bijvoorbeeld winkels, horeca en vermaak weer wel. Vroeger was er verdunning als dogma, nu is verdichting het toverwoord. ■

### **Literatuur en tips:**

- Blijven Bouwen; Stadsvernieuwing in de jaren negentig, afdeling CSV, gemeente Amsterdam, november 1987
- Discussienota Behoud en Herstel, gemeente Amsterdam, 1982
- (Eerste) Nota Stadsvernieuwing; de voorbereiding, Gemeenteblad Amsterdam 1969 – bijlage R
- Liagre Böhl, H. de: *Amsterdam op de helling. De strijd om de stadsvernieuwing*. Boom, Amsterdam, 478 p., 2010
- Ontwerp-Raamnota Stadsvernieuwing, gemeente Amsterdam 1977
- Perspectief voor de Amsterdamse Stadsvernieuwing, deel I: erfenis van de buurtprojectgroepen, afdeling CSV, juli 1989
- Schuiling, D.: *Stadsvernieuwing door de jaren heen*. In: *Rooilijn* jrg. 40, nr. 3, pp. 158-165, 2007
- Stadsvernieuwing in Amsterdam; Programma 1983/86, afdeling CSV, gemeente Amsterdam, juni 1983
- Tweede Nota Stadsvernieuwing, gemeente Amsterdam 1971

# Bied zittende bewoners, gebruikers en ondernemers altijd een perspectief

De aanvankelijke plannen voor de Kinkerbuurt bestonden uit grootschalige sloop gevolgd door nieuwbouw voor anderen dan de oorspronkelijke bewoners. De CIAM-doctrine stond centraal en bestond uit een ideaalbeeld van de stad met een evenwichtige bevolkingsopbouw en veel licht en lucht voor de bewoners. Deze oorspronkelijke aanpak leidde al snel tot verzet gevolgd door een ingrijpende koerswijziging waarbij samen met de buurt nieuwe plannen werden ontwikkeld en uitgevoerd. Wat het verhaal van de Kinkerbuurt ons leert is dat je bij herstructureringen altijd een perspectief kunt bieden aan zittende bewoners en gebruikers, laat ze meeprofiteren, bied een woon- of bedrijfscarrière aan en richt je gebied ook daarop in. Het gevaar van de verlichtingsplannen is dat mensen door de verdichting en de vele nieuwkomers zich niet meer herkennen in hun buurt met verzet en protest als gevolg.

Door Henk van Veldhuizen

Volgens veel Amsterdammers is de Kinkerbuurt met zijn Hallencomplex tegenwoordig één van de hot spots in de stad en een populaire buurt om te wonen. Dat was veertig jaar geleden wel anders. Eind jaren zeventig was de buurt verpauperd. Vooral aan de zuidkant van de Kinkerstraat stonden de bouwblokken

op instorten en moest er snel en ingrijpend worden vernieuwd. De noordkant was niet zo urgent, daar kon kleinschalig worden vernieuwd en daar is uiteindelijk ook veel blijven staan en opgeknapt. Dit verhaal gaat vooral over het zuidelijk deel van de buurt, ook wel de 11 blokken genoemd.



Henk van Veldhuizen leidde in de jaren tachtig een jaar of acht de vernieuwing van de Kinkerbuurt. Het was zijn eerste grote project in Amsterdam. 'Je had als projectleider in die tijd nauwelijks bevoegdheden, geen budget en geen sanctiemogelijkheden. Je probeerde vooral de boel bij elkaar te houden.'



De Kinkerbuurt in de jaren zeventig in de Jacob van Lennepstraat. Grote fundingsproblemen, vooral bij de hoekpanden die de 'boekensteunen' vormden voor de rest van de panden. Veel woningen stonden leeg met ramen en deuren dichtgetimmerd, bedrijven en winkels kwijnden weg en de openbare ruimte was armetierig. Bron: Stadsarchief Amsterdam

Wat was de fysieke en sociale opgave bij de vernieuwing van de Kinkerbuurt en hoe waren die twee met elkaar verbonden? Bij de fysieke opgave ging het om drie dingen. In de eerste plaats het stoppen van de verkrotting: herstellen van de bebouwing, vervangen, nieuw leven inblazen. Dat was topprioriteit. Op de tweede plaats stond het verbeteren van de kwaliteit. Beter wonen, maar ook meer bedrijvigheid, behoud van het winkelaanbod, een prettige openbare ruimte, goede voorzieningen en gezelligheid in de buurt. En als laatste wilden we ook toekomstwaarde scheppen. Dat betekende dat de buurt kansen zou gaan bieden aan nieuwe vestigers en functies en aantrekkingskracht moest hebben voor investeerders.

De ingrepen in deze oude buurt waren enorm. De mensen kregen te maken met grote veranderingen in hun woonomgeving en hun omgeving. Dat betekende dat er naast een fysieke ook een sociale opgave was die je ook weer in drie aspecten kunt samenvatten:

- Zorgen voor goede maatschappelijke voorzieningen: onderwijs, zorg, sport, maatschappelijk werk, kinderopvang, buurtcentra, prettige openbare ruimte;
- Ondersteunen van de community, behoud van sociale netwerken en verbanden, buurtactiviteiten, participatie, integratie;
- Ruimte maken voor zeggenschap: Invloed op de inhoud van het vernieuwingsproces, de organisatie en de procesgang en ruimte bieden voor initiatieven.

Maar het begon er mee dat we de verkrotting moesten stoppen, dat was het meest urgent. Daarvoor waren de mensen uit de fysieke sector ook dagelijks in de buurt en daar

lag ook de eerste taak voor de gemeente. Het sociale proces werd vooral begeleid vanuit de wijkinstellingen, zoals het Dirk van Nimwegencentrum aan de Borgerstraat. De gemeente speelde daarin een andere, meer faciliterende rol. Jeugdzaken en kinderopvang waren dan ook niet dagelijks in de wijk, maar kwamen zo af en toe eens kijken.

#### Oorzaken

De oorzaken van de verkrotting waren tweeledig. Een belangrijke oorzaak was de manier waarop er in Amsterdam in de 19<sup>e</sup> eeuw werd gefundeerd. In Rotterdam staan de bouwmuren op enkele palenrijen en als die gaan bezwijken zakken de muren heel geleidelijk naar beneden. In Amsterdam werd van oudsher gewerkt met dubbele palenrijen, verbonden door houten liggers, kespen genoemd. Op het moment dat die gaan breken, zakken de muren tussen die dubbele palenrijen door en gaat het verval ineens heel hard. Daarnaast werd er in de 19<sup>e</sup> eeuw bij de zogeheten 'revolutiebouw' heel snel en vaak ook heel slecht gebouwd.

#### Uitgangssituatie

Wat was nou de uitgangssituatie in de Kinkerbuurt? In de 11 blokken stonden in totaal zo'n 2.400 woningen met lage huren of helemaal geen huren als ze gekraakt waren. De meeste gezinnen en mensen die nog iets te besteden hadden, waren weggetrokken naar groeikernen als Almere en Purmerend. Dat betekende dat rond 1980 in de buurt veel ouderen woonden die de sprong niet hadden kunnen of willen maken en daarnaast veel jongeren, studenten, krakers en anderen die goedkope woonruimte zochten.

Op deze situatie werd in de jaren '70 de Amsterdamse stadsontwikkelingsaanpak losgelaten. Kenmerkend daarvoor was blauwdrukplanning, gebaseerd op Le Corbusier's functionalisme. Die was vooral kwantitatief van aard. Er werd veel gewerkt met normen, waarbij werd gestreefd naar een evenwichtige, harmonieuze samenleving. Voor de Kinkerbuurt betekende dat een bevolkingsopbouw met niet alleen ouderen en jongeren, maar ook middengroepen en gezinnen. De familie Doorsnee moest terug.



Da Costakade 1902. In de 19<sup>e</sup> en begin 20<sup>ste</sup> eeuw werd slecht gebouwd. Soms stortten panden al in tijdens de bouw. Bron: Stadsarchief Amsterdam

**'In naam waren er woningcorporaties, maar dat waren destijds filialen van de overheid'**

De ruimtelijke planning was wel inclusief. Het ging niet alleen over wonen maar ook over verkeer en vervoer, over voorzieningen, over winkels en bedrijven, de publieke ruimte enzovoort. De overheid was daarbij leidend op vrijwel elk gebied: de gemeente ontwierp de gebouwen, voerde uit, wees toe via een speciale dienst Herhuisvesting en beheerde. In naam waren er woningcorporaties, maar dat waren destijds filialen van de overheid, meer in het bijzonder van de dienst Volkshuisvesting. Het primaat lag in dit proces bij het ambtelijk apparaat, de politieke sturing was beperkt en marktpartijen waren nergens te bekennen. De overheid moest het doen.

#### Van 2.400 woningen naar 920

De Amsterdamse stadsplanners vonden de Kinkerbuurt maar helemaal niks. Om te beginnen liepen de straten voornamelijk oost-



In de Kinkerbuurt werd gewerkt met het coördinatiemodel: een projectleider had geen bevoegdheden en geen budget, hij probeerde vooral de boel bij elkaar te houden. De enige sanctie was dat hij meningsverschillen kon voorleggen aan het gemeentebestuur, maar dat bestuur had wel meer aan zijn hoofd dan alleen de Kinkerbuurt. Later zijn we in de stad gegaan naar een inkoopmodel, waarbij projectmanagers een budget kregen waaruit ze hun teamleden betaalden en de bijbehorende opdrachten formuleerden. Zo maakte je duidelijke afspraken en kon je checken of er geleverd werd wat afgesproken was. In sommige projecten ging het nog een stapje verder en was er sprake van detachering, waarbij diensten hun mensen ter beschikking stelden aan de projectleider. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de bouw van IJburg. Daar had de projectleider een hele verdieping waar iedereen een werkplek had. Op IJburg zelf hadden we een informatiecentrum ingericht.

west. Dat was niet goed, want daardoor was er geen zon-inval in de straat. De bouwhoogte van minstens vier bouwlagen deugde ook niet, want dat betekende weinig licht, lucht en ruimte in de straat. En er was geen openbaar gebied in de vorm van pleinen, parken, tuinen en ander groen. En dus moest alles op de schop.

Daarbij moest ook de woningtypologie veranderen. Om de gezinnen die vertrokken waren naar Almere en Purmerend terug te halen naar de stad, moest je grotere woningen bouwen met de voorzieningen die ze ook in de groeikernen gewend waren, zoals een eigen tuin en een parkeerplaats voor de deur. Zo ontstond een vernieuwingsplan met Almeerse ambitie. De hoofdstraten Kinkerstraat en Jan Pieter Heijestraat bleven nog net bestaan, maar verder werd alles anders. De straten liepen voortaan van Noord naar Zuid, er kwam nieuwe openbare ruimte in de vorm van speelpleinen en parken en de bouwhoogte werd verlaagd.

In het plan zaten wel goede nieuwe buurtvoorzieningen zoals een medisch-maatschappelijk centrum, buurthuis, school, bibliotheek, sportzaal, kinderopvang en een verenigingsgebouw. Met het doel de wijk weer aantrekkelijk te maken voor de nieuwkomers met kinderen. Met het oog daarop werd ook gekozen voor een snelle realisatie van die voorzieningen, ze moesten er al bij de start van de vernieuwingsoperatie zijn.

Dat alles leidde tot een groot verlies aan woonruimte. Er moest worden ontruimd en gesloopt om de bouw van de voorzieningen mogelijk te maken. Bovendien werden in het plan veel minder woningen teruggebouwd dan er waren, het moest immers lager en ruimer en de woningen werden groter. Al met al daalde het aantal woningen in Kinkerbuurt-Zuid in het plan van 2.400 naar 920. Dat betekende dat maar 1 op de 3 mensen in de buurt een kans had om te blijven. Toen dat tot de bewoners doordrong, was de boot aan.

#### 1550 woningen in plaats van 920

Er werd maar een klein stukje volgens dit woonerfachtige concept gerealiseerd, namelijk in de Jacob van Lennepstraat tussen de Tollensstraat en de ten Katestraat.

# 'Beschikbaarheid en betaalbaarheid van woonruimte waren belangrijker dan architectuur en stedenbouwkundige kwaliteit'



Het Ten Kateplein op de hoek van de Jacob van Lenneppstraat. In het nieuwe plan werden de woningen kleiner en de bouwhoogte groter zodat er meer kansen kwamen om in de buurt te blijven wonen. Het plein is nu een speelterrein voor kinderen.

Het verzet tegen deze aanpak leidde uiteindelijk tot het opstellen in 1981 van een nieuw plan dat beter aansloot bij het bestaande stratenpatroon en met hogere bebouwing, minder openbare ruimte, meer kleine woningen en ook nieuwbouw voor bedrijven. Al met al steeg het aantal nieuwe woningen van 920 naar 1550 waardoor de doorschuifkans, de kans om van oud- naar nieuwbouw te kunnen verhuizen, van 35 naar 60 procent ging. Daarmee konden 2 op de 3 bewoners blijven en dat sloot goed aan – zo wisten we uit onderzoek – op de wensen van de bewoners.

Een beetje mathematisch was het allemaal wel. Er werd voortdurend gerekend, niet alleen aan woningaantallen en doorschuifkansen, maar ook aan huren en servicekosten. Beschikbaarheid en betaalbaarheid van woonruimte waren belangrijker dan architectuur en stedenbouwkundige kwaliteit. De Kinkerbuurt is dan ook niet moeders mooiste. We zouden het vandaag waarschijnlijk anders doen. Bijzonder was dat ondanks de wijziging in de plannen het eerder bedachte pakket van voorzieningen gewoon intact bleef, ze werden allemaal gebouwd. De buurt die vooral bestemd werd voor alleenstaanden en stellen kreeg zo toch een kinderopvang, scholen en een clubhuis. Uiteindelijk pakte dat goed uit, want ook de Kinkerbuurt is kinderrijker geworden.

Het bouwen voor kleinere huishoudens bleef lang leidend in Amsterdamse nieuwe wijken zoals Nieuw Sloten en het Oostelijk Havengebied. Tot we in de jaren '90 merkten dat ook veel gezinnen daar graag woonden, met als gevolg een tekort aan scholen, speelruimte en kinderopvang. Hetzelfde bleek later opnieuw op IJburg, ook daar woonden veel meer kinderen dan aanvankelijk werd verwacht en ontstond een wijk vol noodlokalen.

## Is het gelukt?

Als je er op terugkijkt, denk ik dat de technische opgave wel redelijk gelukt is. De verkrotting is gestopt en de buurt is grotendeels vernieuwd, zij het niet met aansprekende architectuur. En er zijn inmiddels veel nieuwe investeerders die de rol van de gemeente grotendeels hebben overgenomen.

Hoe zit het met de sociale opgave ? De nieuwe buurtvoorzieningen zijn in het algemeen geslaagd, met als pronkstuk het zogenaamde integratieproject, een combinatie van buurthuis, bibliotheek, basisschool, sportschool en kinderopvang. Het was niet gemakkelijk om dat voor elkaar te krijgen want al die functies hadden hun eigen regelgeving en eigen budgetten. Daardoor werd de integratie ook niet maximaal. Eén van de buurtwerkers zei ooit: 'Het enige integratieaspect hier is een deur.' Ook de buurtvereniging kwam niet goed van de grond, er waren te weinig kinderen en de vereniging miste de link met de moderne tijd.

## 'Zo werd de Kinkerbuurt van een rampgebied geleidelijk een stedelijke hotspot'

Van het in stand houden van sociale netwerken kwam tijdens de vernieuwingsoperatie weinig terecht. Het was een crisissituatie, waarin het hele gebied door elkaar werd geschud en iedereen honderden meters moest verhuizen. Wij hadden kantoor in de buurt en wat wij zagen was dat de mensen vooral bezig waren met overleven. Dus het behouden van buurtsamenhang, sociale netwerken en gezamenlijke activiteiten is niet gelukt.

Er gebeurde wel veel op het gebied van zeggenschap. Er werd bijna wekelijks overlegd en onderhandeld met de buurt, maar het was niet altijd gemakkelijk om op één lijn te komen. Dat kwam ook omdat verschillende bewonergroepen verschillende perspectieven hadden. Voor de ouderen kon de stadsvernieuwing niet snel genoeg gaan, terwijl de jongeren het juist rustig aan wilden doen, zodat ze langer konden blijven wonen met een schappelijke huur. Toch was er vanaf 1980 een gemeenschappelijke aanpak waarin de gemeente en de buurtschappen samen verschillende alternatieven uitwerkten. Die werden dan in een krant huis aan huis verspreid, waarna in een buurtvergadering

werd gediscussieerd en gestemd. Die vergaderingen werden druk bezocht, er kwamen soms meer dan 200 mensen, het ging er stevig aan toe, maar er werd ook, na de stemming, gezamenlijk gezongen. 'Hoe ziet de Kinkerbuurt er uit na 20 jaar, o wist ik het maar, o wist ik het maar.' De projectleider mocht het lied op de piano begeleiden.

### Rol gemeente

De gemeente had in dit proces veel rollen tegelijk, want de overheid was zoals gezegd verantwoordelijk voor bijna alles: ontwikkelen, uitvoeren, toewijzen en beheren. De mensen waren dus afhankelijk van wat de gemeente aan beleid en instrumenten te bieden had. Maar de gemeentelijke organisatie was ondertussen onmiskenbaar bureaucratisch en verkokerd. Het werk kon alleen worden uitgevoerd door samenwerking van gemeentelijke diensten, maar dat ging niet vanzelf. Veel diensten zaten met zichzelf in de knoei, twijfelden over hun koers of hadden hun financiën niet op orde. Vragen uit de buurt konden al snel leiden tot paniek. Daarbij was de stad vrijwel helemaal afhankelijk van Rijksfinanciering, we hadden nauwelijks eigen geld. Dus moest je je bij alles afvragen of het Rijk zou meebedelen.

Het organisatiemodel waarmee we in de Kinkerbuurt werkten was het zogenaamde coördinatiemodel. We zaten in een team, waarbij de projectleider iedereen op één lijn moest zien te krijgen. Terwijl veel mensen aan tafel zaten met boodschappen van hun directeur. Bij het Grondbedrijf mocht het niet te veel kosten, de stedenbouwers wilden veel parkeerruimte en groen, voor volkshuisvesting was vooral de woningkwaliteit belangrijk en zo had iedereen wel wat. De enige bevoegdheid die je als projectleider had, was het recht om naar het bestuur te stappen als er te veel meningsverschillen waren. Maar dat moest je niet te vaak doen, want het bestuur had wel meer aan het hoofd dan de Kinkerbuurt. Dat het toch lukte kwam doordat de mensen in de projectgroep bereid waren om over hun eigen schaduw heen te stappen. In de Kinkerbuurt werd met elkaar meegedacht, soms tegen de wensen van de eigen directie in. Daardoor lukte het om in het team en samen met de buurt tot oplossingen te komen.



Het integratieproject met kinderopvang, sportzaal, school, buurthuis en bibliotheek. Op deze foto de school de Kinkerhoek en het buurthuis.

## Na 1985

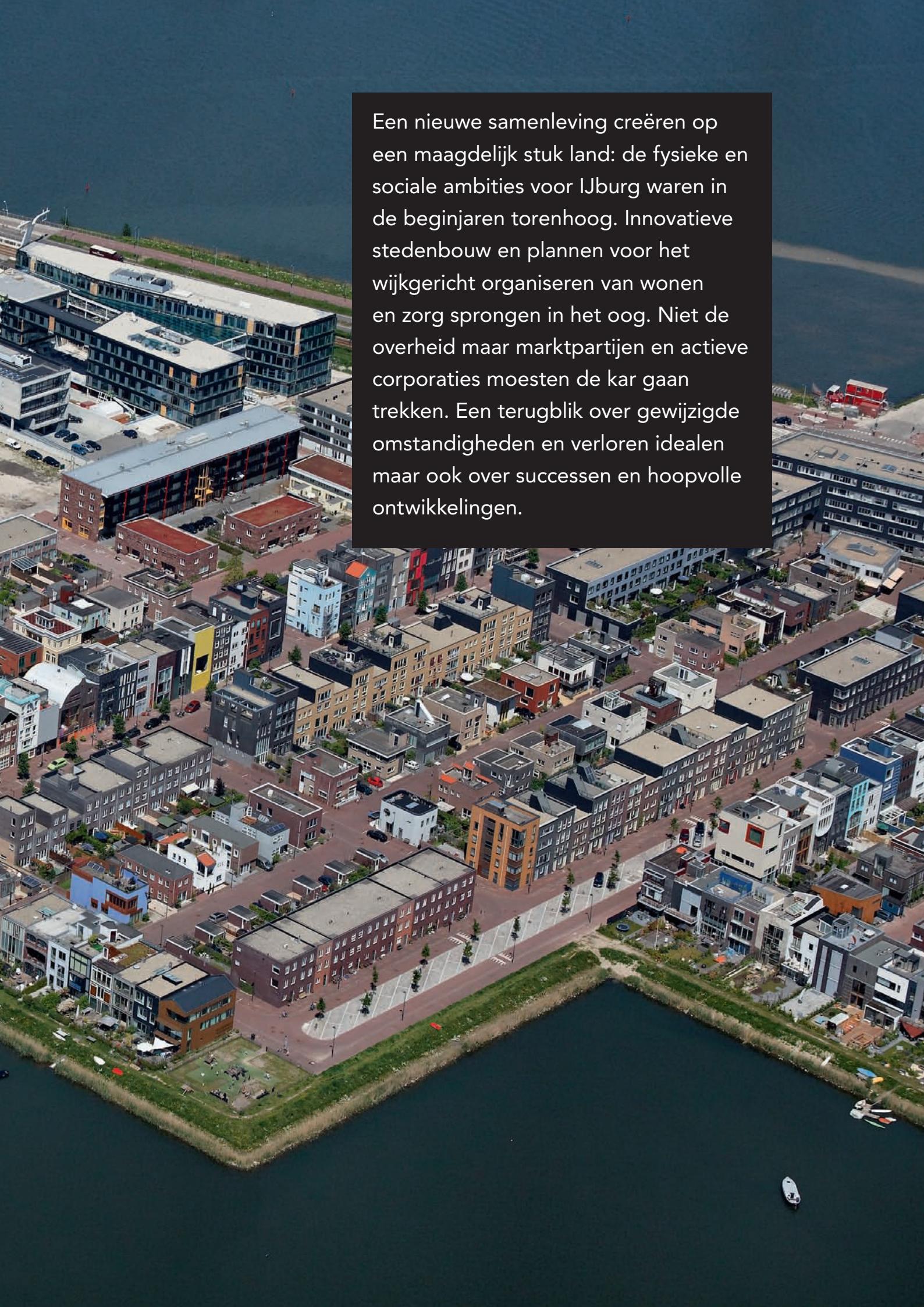
Vanaf 1985 ging de vernieuwing van de Kinkerbuurt gemakkelijker. Toen was de ergste bouwvalligheid achter de rug en ontstond er ruimte om niet alleen te slopen, maar ook te renoveren, wat aansloot bij de wensen van veel bewoners. Daarnaast kwamen er betere subsidieregelingen zodat we ook bedrijfsruimte konden behouden en zelfs bouwen. De buurtvoorzieningen functioneerden goed en er kwamen vaker initiatieven vanuit de wijk. Zo werd het speelplein bij de school beheerd door bewoners, kwamen er projecten voor woongroepen en een plan voor kinderopvang. De buurt kwam langzaam weer tot leven en daarmee veranderde ook de rol van de gemeente. Van monopolist in stadsvernieuwing werden we co-producent, bijvoorbeeld met private investeerders, die vanaf 1985 de weg naar de Kinkerbuurt wisten te vinden. Dat model van co-creatie is vanaf 1990 in heel Amsterdam toegepast. Zo werd de Kinkerbuurt van een rampgebied geleidelijk een stedelijke hot-spot. Er kwamen nieuwe woningen in de premie- en vrije sector, waarmee gentrification zijn gang kon gaan: nieuwe groepen met relatief hoge inkomens streken neer en nieuwe functies, horeca en uitgaan, kwamen er achter aan. En er kwamen nieuwe organisaties in de buurt met eigen plannen en ideeën.

## Lessons learned

In de Kinkerbuurt deed de overheid in de jaren '80 alles. Van begin tot eind en over alle velden van het leven. Maar de urgentie om snel buurten aan te pakken was groot in de jaren '80. Alleen was er ook politieke verdeeldheid over de manier waarop dat moest. Om meer maatwerk te kunnen leveren ging Amsterdam stadsdelen instellen, waarmee de politiek op een lager schaal/niveau werd gebracht. Ook de Kinkerbuurt kreeg in 1989 zijn eigen stadsdeel Oud-West. Het stadsdeel nam daarbij de projectorganisatie over en het bracht de gemeente dichterbij, niet alleen via een buurtloket zoals wij waren, maar met een heel kantoor midden in het gebied. Daarmee kwam ook meer aandacht voor initiatieven en ontwikkelingen in de buurt. We hebben geleidelijk aan ontdekt dat we partners nodig hebben, dat veel werk beter door anderen kan worden gedaan. Waarbij je als overheid voor de burger natuurlijk altijd eindverantwoordelijk blijft. In vergelijking met de jaren '80 is er gelukkig ook veel meer consensus over hoe de stad eruit moet zien. De crisis van de jaren '70 en '80 is voorbij. Goed beheer is belangrijker geworden dan zware ingrepen in de stad. Daarmee krijgen ook de stadsdelen een nieuwe invulling, die aansluit op de nieuwe opgaven. Waarbij fysieke en sociale verandering echter onlosmakelijk met elkaar verbonden blijven. ■

# 2 Stadsontwikkeling IJburg 'Wijk zonder scheidslijnen'





Een nieuwe samenleving creëren op een maagdelijk stuk land: de fysieke en sociale ambities voor IJburg waren in de beginjaren torenhoog. Innovatieve stedenbouw en plannen voor het wijkgericht organiseren van wonen en zorg sprongen in het oog. Niet de overheid maar marktpartijen en actieve corporaties moesten de kar gaan trekken. Een terugblik over gewijzigde omstandigheden en verloren idealen maar ook over successen en hoopvolle ontwikkelingen.



Lia de Lange heeft van 1998 tot 2008 als planoloog voor IJburg gewerkt. Het projectbureau IJburg bestond in de toptijd uit 70 mensen. 'Wij werkten met twee planologen fulltime aan de voorzieningen.'

# Maak je sterk voor de zwakkere functies

Een nieuwe wijk als IJburg is volgens Lia de Lange weldegelijk maakbaar. Tenminste fysiek. Sociaal maakbaar is een ander verhaal. Sociale structuren en verbanden via planning ondersteunen, lukt alleen als je je sterk maakt voor de zwakkere functies zoals bijvoorbeeld kinderopvang.

Door Lia de Lange

IJburg begint bij het referendum uit 1997. Dat was bepalend voor hoe er naar IJburg werd gekeken: Er was een sterke weerstand tegen het opspuiten van eilanden in het IJ-meer. Daar werd door de gemeente een ander beeld tegenover gezet. De campagne was heel heftig. Het was elke dag op AT5 en in het Parool. Ik zag een collega zich voordoen als gewone burger in een koffieprogramma van Catherine Keyl, waarin ze vertelde hoe geweldig IJburg zou worden. Allerlei mensen van het projectbureau schreven ingezonden brieven in het Parool als daar iets in had gestaan wat niet klopte. Op een gegeven moment wilde het Parool geen brieven meer van het Projectbureau, waarop mensen onder schuilnamen gingen schrijven. In de campagne zag je dat er een beeld van IJburg werd neergezet als zo'n beetje de perfecte samenleving. Allemaal mensen, vooral gezinnen, die daar heel gelukkig waren in een

grote zandvlakte met alle ruimte om zich heen. De eerste bewoners van IJburg zetten ook hun fiets niet op slot, wat bijdroeg aan het beeld van die ideale samenleving.

Tot zover de beelden. Nu de realiteit. Bij de planvorming voor IJburg was er de keuze: exporteren we de stad of importeren we de Vinex? Een van de hoofdontwerpers, Ton Schaap, heeft altijd gezegd: wij gaan de stad exporteren. Dat was dus echt de ambitie op het gebied van dichtheid en menging. Eigenlijk stonden we er toen niet bij stil dat je dan ook de negatieve dingen van de stad exporteert. Daarvoor was ook het idee van de maakbare samenleving te sterk aanwezig. Alles daar was nog water, daar gingen wij een hele nieuwe wijk maken! Dan ga je vanzelf ook denken dat er een hele reeks sociale onderwerpen ook wel maakbaar zal zijn. Bovendien heerste er in de

### Uit het jaarverslag van Omega 2015

Met het kinderdagverblijf van Partou waren vaste speelafspraken. Kinderen van Partou en Omega speelden samen. Dit gebeurt op beide locaties. Rondom Sinterklaas en Sint Maarten werden gezamenlijke activiteiten georganiseerd.

jaren negentig alom optimisme. Ik herinner me wethouder Stadig die repte over een ‘Nieuwe Gouden Eeuw’ die was aangebroken. Dat heeft een jaar of vijf geduurde. Maar dat idee leefde wel heel sterk. Maar we gingen niet zoals de Bijlmer een heel nieuw stedenbouwkundig concept bedenken. Het idee was: we gaan straten maken en daar moet het ook gaan gebeuren. En binnen de blokken aan die straten heb je binnenterreinen, waar kinderen kunnen spelen en binnenstraatjes kunnen komen. Kortom: een aangenaam luw milieu. Maar wel een gemengd milieu. En om te kunnen mengen, was het nodig dat we in de voorzieningensfeer de functies gingen verspreiden. De reden zag je bijvoorbeeld terug in Leidsche Rijn. Grote clusters van scholen, gecombineerd met kinderopvang en alles onder een dak. En dan ook nog het liefst de AH erbij en de apotheek. Dat gingen wij niet doen. Een commerciële functie als een winkelcentrum heeft immers een hele andere sfeer dan een voorziening die op kinderen gericht is.

### Kinderdagverblijven

Een onderdeel van het niet-maakbare bleek grappig genoeg het aantal kinderen. Onderzoek en Statistiek van de gemeente maakte steeds weer nieuwe bevolkingsprognoses. Ik maakte daar zelf elke twee maanden een informatieblad over en had regelmatig kinderdagverblijven aan de telefoon: wanneer komt er weer een infoblad? Maar het aantal kinderen ging gewoon alle verwachtingen te boven. Op een gegeven moment woonden er op IJburg gemiddeld per woning meer 0 tot 4-jarigen dan in Leidsche Rijn, wat toch veel meer een laagbouw-buurt is. Ik zeg altijd: ik ben blij dat er niet meer dan drie in een bakfiets passen, want anders was de ramp helemaal niet te overzien geweest. In de contracten met consortia was ook in de

kinderopvang voorzien. Dat werd een behoorlijk groot volume op IJburg. En het bleek nog te weinig. Waar ik achteraf heel blij om ben is dat we de kinderopvang hebben vastgelegd in stedenbouwkundige plannen, hebben aanbesteed en dat we afspraken hebben gemaakt over de maximale huurprijs voor deze functie. Kinderopvang is een hele lastige functie om die later nog in te plannen.

Ik hoor nu nog wel mensen zeggen: kinderopvang in de wijk is een commerciële functie en dat regelt zichzelf. Dat is absoluut niet waar. Kinderopvang kan geen commerciële huur opbrengen, heeft extra eisen aan buitenruimte en er zijn allerlei regelingen waar een kinderopvang mee te maken krijgt. We hebben er voor gekozen om dat aan te besteden en ook afgesproken met de consortia dat zij bepaalde huurprijzen zouden opleggen. En we hebben bij de vestiging van een kinderdagverblijf, bedoeld voor meervoudig gehandicapte kinderen, Omega, gezegd: daar komt dan een gewoon kinderdagverblijf naast en in de aanbesteding vragen we aan dat laatste kinderdagverblijf om samen te werken met Omega.

### De zorg: ‘IJburg zonder scheidslijnen’

De zorgpartijen wilden allemaal heel graag eigen voorzieningen op IJburg. In het overleg met zorgbestuurders was ook een Marleen van der Mast<sup>1</sup>, die na de vergadering met ons bleef praten en zei: ‘Je moet dit echt heel anders gaan aanpakken, want we krijgen op deze manier alleen maar intramurale voorzieningen op IJburg en dat is niet meer de toekomst’. Daarop hebben we de zorgaanbieders laten weten dat we hun voorstellen in beraad namen. Daar is toen het concept ‘IJburg zonder scheidslijnen’ uitgekomen, een concept waarbij zorg en wonen gescheiden zijn. Binnen dat concept hoefden hulp- en zorgbehoevenden niet een woning te huren via een zorginstelling, maar konden ze zelfstandig een woning huren met de voorzieningen in de buurt. Daarvoor hadden we een zorgcirkel bedacht. Je hebt als het ware een uiteengespat tehuis. Als je binnen zo’n cirkel woont, heb je 24-uurs zorg en kom je nooit in een zorginstelling terecht. En driekwart van

<sup>1</sup> Redactie: Marleen van der Mast; 8 maart 1951 - 19 mei 2017



IJburg lag binnen zo'n cirkel. Daar is ook een speciale woningtoewijzing voor bedacht en een labelling voor woningen. Dus dat ging allemaal veel verder dan alleen maar het opleveren van aangepaste en aanpasbare woningen. En ook hier weer werd deze functie aanbesteed, net als met de kinderdagverblijven.

Voor scholen gold hetzelfde. Toen ik aan IJburg begon, had mijn voorganger voor mij twee afspraken in mijn agenda gemaakt: op maandag met de schoolbesturen en op dinsdag met de zorgbesturen. Gelukkig had ik daarvoor al tien jaar aan het Oostelijk Havengebied gewerkt en daar wilden de scholen zich centreren rond het middenstuk. Ze wilden niet naar Java-eiland of KNSM-eiland want, zo zeiden ze, dan heeft die school een mindere concurrentiepositie en wij willen qua locatie gelijkwaardig zijn. We hebben gepraat als Brugman, maar vergeefs. Later hoorde ik van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (tegenwoordig RVE Onderwijs, Jeugd en Zorg) dat wij als gemeente de bevoegdheid hebben om een locatie aan te wijzen. En vervolgens moeten de scholen zelf onderling uitknobbeln wie waar gaat zitten. Dat hebben we voor IJburg daarom zo gedaan.

Wij wilden een buurtgevoel creëren en gingen daarom de scholen spreiden over het hele eiland, zodat kinderen van 6, 7 of 8 jaar oud zelfstandig naar school kunnen. Die nabijheid van school brengt ook met zich mee dat kinderen op het schoolplein buiten schooltijd hun vriendjes kunnen ontmoeten en dat ouders elkaar kennen en kunnen ontmoeten. Daarom gingen we ook geen K&R-plekken maken. Gewoon lopend en op de fiets. Ik denk dat het heel goed gewerkt heeft. Ook in combinatie met die gemengde blokken. Daardoor hebben bijna alle scholen een gemengd karakter gekregen. Zeker ten opzichte van de rest van de stad. Vervolgens hebben we scholen en buurthuizen weer gekoppeld aan parken en openbare ruimtes. Daarmee stimuleer je het gebruik van de openbare ruimte zoals buitenactiviteiten en gezamenlijk sporten.

Het motto 'IJburg zonder scheidslijnen' is gaandeweg vervuild geraakt. Mensen dachten dat we daar ook mee bedoelden dat we financieringscategorieën op een laag schaalniveau wilden mengen, met andere woorden dat dure en goedkope woningen in hetzelfde blok door elkaar heen gebouwd

Het vorige plaatje was een voorbeeld van een geslaagd binnenterrein. Dit is dan wat minder. Soms werd er bezuinigd. Dan kwamen er parkeerplekken op de binnenterreinen. Dat is nooit fijn. Dus dan zie je ook hoe belangrijk architectuur is.



konden worden. Dat was niet zo. Het ging primair over het scheiden van wonen en zorg. Maar na verloop van tijd was iedereen er op zijn eigen manier wel mee bezig. Zelfs de ontwerpers van de openbare ruimte begonnen op een gegeven moment na te denken over de anti-parkeer-band en dat je daar toch ook met een rolstoel op en af moet kunnen. Dus het concept werd een integraal onderdeel van de wijk.

#### Gemengd wonen

Wonen is meestal economisch de sterkste functie. Alle andere functies zijn daaraan ondergeschikt. Voor de woonblokken op IJburg was een programma gemaakt, waarin was gezegd dat er per blok een mengeling moest zijn van opdrachtgevers, architecten en financieringscategorieën van de woningen. Blokken bestonden uit wel 300 woningen. Dat vonden wij een te grote schaal om daar alleen huur- of alleen koopwoningen van te maken. De opgave was om binnen zo'n eenheid een gemengd programma te maken. Het was wel het idee om te mengen op blokniveau. In ieder geval op het Haveneiland. Sommige marktpartijen hebben dat naar mijn smaak op een te laag schaalniveau gedaan. Op één portiek of rond één lift kreeg je al huur en koop door elkaar.

Dan zie je het volgende gebeuren: in de koopwoningen zijn veel mensen gekomen die hoog opgeleid zijn, die heel graag wilden verhuizen omdat ze een veel te kleine woning hadden en die vaak net het eerste kind hadden of net het tweede kind. En in sociale huurwoningen zag je dat daar vaak mensen in kwamen die al tien jaar op de lijst stonden, die soms al kinderen hadden van twaalf, dertien of veertien jaar. Dat leidde daar tot spanningen. Ook in de gezamenlijke binnentuin. En omdat het een nieuwe wijk is, werd meteen gezegd dat het grondplan niet klopte en kwam ook het motto ‘IJburg zonder scheidslijnen’ opeens in een ander daglicht te staan. Maar dat had er niets mee te maken. En voor een deel betrof het ook gewoon zaken die met de stadse samenleving samenhangen. De les is wat mij betreft: verschillende financieringscategorieën in één blok is prima. Je moet alleen niet op een te laag schaalniveau mengen. En zo'n gezamenlijke binnentuin hoort voor mij gewoon bij het stadsniveau. In veel buurten in Amsterdam, ook heel gewilde buurten, zijn er binnen blokken zowel koop- als sociale huurwoningen.

Misschien had het ook iets te maken met het beeld van mensen die naar IJburg verhuisden en heel veel investeerden in een dure koopwoning.

Dat schept allerhande verwachtingen en dan is zo'n gemengde buurt iets anders dan wat je had gedacht. Dan vraag je je af of de woning die je nu hebt gekocht, over tien jaar nog wel hetzelfde waard is. Als je naar Oud-Zuid of naar de Indische Buurt verhuist, dan weet je naar wat voor buurt je gaat verhuizen. Maar voor IJburg was het de eerste tien jaar onzeker wat voor wijk dat nou op termijn zou gaan worden. Tijdens de crisis heeft IJburg behoorlijk onder water gestaan, maar ik zie nu de prijzen weer de pan uitrijzen.

### **Wonen en werken**

Het andere aspect dat met de maakbaarheid samenhangt, was de menging van wonen en werken. Wij wilden dat er een stevig aantal arbeidsplaatsen kwam. Samen met mijn collega planoloog hebben we gekeken naar de vraag wat we ongeveer willen zijn? Wat is onze referentie? Wat vinden wij een goede menging? En de 19<sup>e</sup>-eeuwse gordel zit in dat opzicht dan heel goed in elkaar qua arbeidsplaatsen. Die verhouding hebben we als uitgangspunt genomen. Dat betekende op zoveel bewoners, zoveel arbeidsplaatsen. Dat betekende weer dat je zoveel vierkante meter bedrijfsruimte moest maken. We wilden niet op één paard wedden, daarom hebben we verschillende vormen in de plannen opgenomen. Er zijn plinten gemaakt, er is een bedrijvenstrook gemaakt en er zouden ook nog kantoorruimtes komen rondom de haven. Daarnaast waren er de 'solids', flexibele gebouwen waar veel functies in zouden mogen, behalve wonen. Ik las in cijfers van Onderzoek, Informatie en Statistiek dat IJburg inmiddels 5.000 arbeidsplaatsen heeft. Wat we gemist hebben is de groei van het aantal ZZP'ers. Wij wisten het aantal vierkante meters per arbeidsplaats en hebben die verhouding vertaald naar een kantoren- en bedrijvenprogramma; dus feitelijk naar een arbeidsplaatsenprogramma. De werkgelegenheid op IJburg is de laatste twee jaar behoorlijk gegroeid. Maar werkgelegenheid is een van de twee punten die het minst maakbaar zijn en waar je dan ook in nieuwe wijken reserveringen voor moet treffen. Want de groei van arbeidsplaatsen gaat langzamer dan de groei van bewoners. Dus een redenering als: 'we maken een plint, want dat is lekker flexibel en dan maken we er gewoon woningen van als dat nodig blijkt' gaat niet werken. Dan wordt het

gewoon wonen. Wonen is economisch gezien de sterkste functie. Als je andere functies wil, zal je die ruimtelijk moeten reserveren door lege kavels of bestemmingsplan-technisch moeten vastleggen.

### **Slot**

Ik wil eindigen met de conclusie dat het idee van de maakbaarheid eigenlijk heel goed is gelukt. En dat het is gelukt, heeft te maken gehad met de hoge ambities die we hadden, het aanbesteden van die ambities en de poot stijf houden als voorzieningen in het gedrang kwamen. Wat ik de stadsmakers van deze tijd wil meegeven: het credo is vandaag heel sterk flexibiliteit. Maar ik denk dat je op sommige punten heel erg sturend moet optreden als overheid en ook zelf, samen met andere partners. De tijd is voorbij dat je dat als overheid allemaal zelf gaat bedenken. Dingen gebeuren nou eenmaal niet vanzelf. Je moet er op sturen dat voorzieningen ruimtelijk verankerd zitten in een plan. Ook voorzieningen die er nu nog niet komen, maar verder in de toekomst wel. En ook voorzieningen die economisch zwakker zijn dan de functie wonen.

En ik zou dan ook niet teveel mikken op flexibele concepten qua bouwen. Daar geloof ik niet zo in. In een kapitalistische samenleving zal dan de duurste functie altijd winnen. Ik zou stevig sturen op de combinatie van voorzieningen en openbare ruimte, de schaal van voorzieningen, de functiemenging en ook om die voor de toekomst veilig te stellen. Het onderwerp 'zorg' is op dit moment heel ingewikkeld door de marktwerking. Dat heeft ons ook bij 'IJburg zonder scheidslijnen' parten gespeeld. En ik weet ook niet wie daar op dit moment de regie over heeft.

En tot slot het exporteren van de stad. Is dat nou gelukt? Veel van de bedrijfsruimtes zijn inmiddels gevuld, er is heel veel horeca, veel meer dan op andere Vinex-locaties. IJburg heeft op dit moment een derde meer bewoners dan het Oostelijk Havengebied, maar op IJburg is relatief veel meer horeca. Terwijl er vooral gezinnen wonen met nog jonge kinderen, toch niet de groep die als eerste op donderdagavond in een restaurant gaat zitten. Dus eigenlijk ziet het er best goed uit. ■

# Nieuwe wijk ontwikkel je niet in een vacuüm

Elke wijk is een weerspiegeling van zijn tijd. Ook wijken die met de beste bedoelingen over de integratie van sociale en fysieke doelen gepland en gebouwd worden, zijn over tien jaar vaak grotendeels achterhaald. De opgave is om een wijk zo te plannen dat drastische ingrepen dan niet nodig zijn. Maar als dat niet lukt, is het helemaal geen ramp. Met deze prikkelende stelling begint Tineke Lupi haar verhaal.

Door Tineke Lupi

Mijn boek gaat vooral over het dilemma van IJburg, het maken van een nieuwbuwwijk in het buitengebied die toch stedelijk aandoet.<sup>1</sup> Aan de ene kant was alles daar nieuw, dus partijen hadden het idee dat ze volop konden experimenteren en creëren. Er bestond sterk het gevoel dat op IJburg alles anders kon. Aan de andere kant zit ook een nieuwe wijk niet in een vacuüm. Want er was dan wel niks op IJburg, dat betekende nog niet dat niet al die partijen daar zonder eigen visies, rollen en manieren van werken neerstreken. Grote partijen als ontwikkelaars, corporaties en zorginstellingen en later ook de bewoners botsten daardoor

geregeld met elkaar. Die thematiek stond in mijn onderzoek centraal.

## Optimisme

Ik ben in 2002 begonnen met mijn onderzoek. Toen was net de eerste woning opgeleverd. IJburg was nog een desolate vlakte waar niemand wilde wonen. In mijn beleving waren er nogal wat mensen die twijfelden aan het succes van IJburg. De *booming* woningmarkt van de jaren '90 leek over zijn hoogtepunt heen. Zeker, in gemeentekringen heerde er een enorm optimisme waar het ging om de toekomst in het algemeen en die van IJburg in het bijzonder.

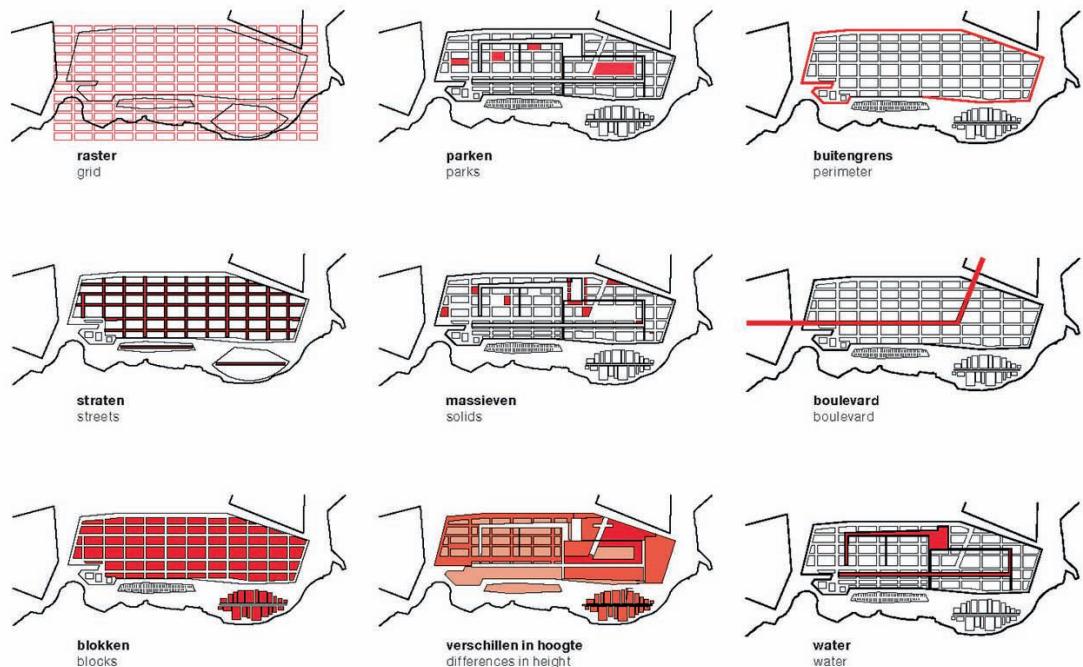
<sup>1</sup> Lupi, T. (2008). *Buiten wonen in de stad: de 'maakbaarheid' van IJburg*. Amsterdam: Aksant.

Tineke Lupi deed promotie-onderzoek naar de sociale ontwikkeling van IJburg. Deelonderzoeken waren de 'Sociale cohesie in Vinexwijken' en de 'Planning van IJburg'. Ze is nog steeds een onderzoeker op het sociaal-ruimtelijke domein, nu verbonden aan Platform31.

FOTO: MARCEL ISRAEL



Masterplan IJburg door Atelier CDS; Claus, Dongen, Schaap, de drie ontwerpers van het plan IJburg. Het Atelier was een autonoom ontwerpteam dat speciaal voor het ontwerp van IJburg was opgericht.



Maar dat was lang niet overal zo. Als ik terugkijk op de periode dat ik onderzoek deed, dan waren de pioniers net gesetteld, en er was heel veel te doen over dingen die niet goed liepen. De ontwikkelingen liepen ook veel vertraging op. Maar als je nu terugkijkt, zie je dat veel van die zaken waar toen zo'n ophef over was, uiteindelijk wel weer terecht konden. Dus een aantal conclusies die ik in eerste instantie trok – namelijk dat het op onderdelen niet goed bedacht was – ben ik later met een andere blik gaan zien.

### Eilandenvrij

Het eerste serieuze plan voor IJburg was in 1965 van Van den Broek en Bakema. Dat plan voor IJburg was een megalomaan plan dat 350.000 mensen moest kunnen accommoderen met wooneenheden van 10.000 mensen in een dichtheid van 150 woningen per m<sup>2</sup>. Die dichtheid is drie keer groter dan nu in IJburg. Daarna kwam Almere, maar in de jaren tachtig kwam het plan van Van den Broek en Bakema toch weer naar boven, nu meer in de vorm van een soort ‘Almere 2’. Dat veranderde in de jaren negentig: wonen aan het water werd opeens leuk. Hét voorbeeld was het Oostelijk Havengebied. Het idee van ‘buiten wonen in de stad’ kwam sterk opzetten. Daarop kwam voor IJburg het eilandenvrij als concept in beeld. Met de bijpassende idealen en beelden dat IJburg

een soort Amsterdam op zakformaat moest worden en vooral geen Almere 2.

### Grid

In die tijd zagen we voor het eerst allerlei vormen van Publiek Private Samenwerking in de gebiedsontwikkeling opkomen. Dat was nieuw, zeker in Amsterdam. Op kleinere schaal was daarmee in het Oostelijk Havengebied wel al geëxperimenteerd. Oorspronkelijk zou IJburg zelfs helemaal ontwikkeld worden door de markt, was het idee. De stad hoefde bijna helemaal niks te doen. Maar van de ideeën waarmee marktpartijen kwamen, werd men bij de gemeente niet vrolijk. Die invulling was niet stedelijk genoeg. Daarop is gezegd: we gaan een beetje voorwerk doen en dan mogen de marktpartijen het verder invullen. Er werd vervolgens een stedelijk grid over IJburg heen gelegd. Het betekende simpelweg dat de oppervlakte in blokken werd verdeeld, die weer herverkaveld werden. En binnen die blokken zou je dan dat gezellige, sociale, stedelijke milieu moeten krijgen. Opnieuw: het Oostelijk Havengebied was het voorbeeld: hofjes met diversiteit en diverse architectuur.

### Stempel

De invulling moest komen van combinaties van corporaties en commerciële partijen in consortia,

want helemaal overgeven aan de markt, dat kon in Amsterdam natuurlijk niet. Er was zelfs een zekere huiver voor de projectontwikkelaars en dus namen de corporaties het voortouw. De voormalige directeur van wat toen nog het Oosten was en inmiddels Stadgenoot is, Frank Bijdendijk, heeft met zijn sterke visie een stempel gedrukt op IJburg. De gemiddelde projectontwikkelaar vroeg zich af waarom er niet gewoon eengezinswoningen werden gebouwd, want dat wil toch iedereen. De vijf consortia hadden elk 20 % van het oppervlak op het Haveneiland en de Rieteilanden en moesten voor elk blok meerdere architecten inschakelen die iets gingen tekenen waarvan je aan de buitenkant niet mocht zien welke sociale klasse er woonde. Dat werd een Poolse landdag. En omdat het over kleine stukken ging was het Haveneiland voor projectontwikkelaars niet het belangrijkste project in hun portefeuille, dus de betrokkenheid aan die kant was niet altijd even groot.

## *'Ik heb de directeur van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling horen zeggen: Natuurlijk komt er op IJburg ook een achterbuurt!'*

### Achterbuurt

Uit de vele interviews die wij destijds onder partijen en professionals hebben afgenummerd, kwam het beeld naar voren dat ze het lang niet allemaal met elkaar eens waren, maar dat iedereen wel het idee had dat IJburg géén Vinex mocht zijn. Het moest de ideale combinatie zijn van stad en suburb. Dé plek voor vernieuwde stedenbouw. En dat ging vrij ver. Er was geen expliciete marktsstrategie: iedereen moet hier kunnen wonen. Gemengd. En dat mocht je er aan de buitenkant dus niet vanaf zien. Daarop is men gaan ontwikkelen. Uitgangspunt: stedelijk

leven, inclusief de stedelijke problemen. Ik heb de directeur van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling horen zeggen: 'Natuurlijk komt er op IJburg ook een achterbuurt!' Maar dat je daar dan iets aan moest doen in termen van beheer, dat kwam niet in hem op.

### Visionair: IJburg zonder scheidslijnen

Het fysieke motto van de startnota van IJburg, geschreven door landschapsarchitect Dirk Sijmons in opdracht van Projectbureau IJburg, was 'Buiten wonen in de stad'. Dat was ontleend aan het oude plan van Van den Broek en Bakema. Daar kwam in 2000 vanuit de zorg het sociale motto bij: 'Wijk zonder scheidslijnen'. Dat uitgangspunt is door stadsdeel Zeeburg en zorgverzekeraar ZAO (van Agis, tegenwoordig Zilveren Kruis) in de jaren negentig ontwikkeld en in 2000 gemunt door sociaal-ruimtelijk adviseurs Bart Lammers en Arnold Reijndorp. Alleen: ik heb het bij de consortia nergens terug gehoord. Mijn idee als onderzoeker was: men was vooral bezig met bouwen en daar zaten al heel veel richtlijnen op, en dan kwam dit er ook nog eens bij. Zorginstellingen en de scholen zaten ook niet aan tafel bij de ontwikkelaars en dat had met zo'n sterk sociaal concept wel moeten gebeuren. Bovendien: een stedelijke Vinex-wijk gecombineerd met een motto als 'Wijk zonder scheidslijnen' was zo vernieuwend dat het zijn tijd ver vooruit was. Er werd eigenlijk al voorgesorteerd op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en decentralisaties van het sociale domein uit 2015. In die zin was het haast visionair. Maar het vroeg daardoor iets compleet anders van instituties, van structuren en die waren daar lang niet op ingesteld. Het heeft dan ook een hele tijd geduurd voordat IJburg zonder scheidslijnen überhaupt ooit een keer landde.

### Kot

Aan de andere kant viel het ons op dat veel van die welgestelde gezinnen daar een heel normaal leven leidden. Hun buurtgebruik was redelijk hoog, er was frequent contact met buren en deze groep organiseerde zich heel snel via internet, wat wij de 'wiki-society' noemden. Bewoners organiseerden zich ook volgens het wiki-principe: niemand was lid, een formele vereniging vond men ouderwets. Er was altijd wel een groepje die het initiatief nam. Dat droeg allemaal bij aan het 'kampeer-gevoel' en het



gevoel dat ze er samen een nieuwe samenleving van gingen maken. Je kon het de ‘lichte gemeenschap’ noemen, in die zin dat op IJburg geen sociale voorzieningen zoals traditionele buurthuizen waren gebouwd. Er zat wel iets in het plan – met name de scholen zouden die functie moeten invullen – maar dat kwam allemaal pas veel later. Toch was er wel behoefte aan. Er stond een houten kot, waar regelmatig bijeenkomsten waren. Mensen hadden toch een plek nodig. Niet alleen een eigen website.

#### **Vertraging**

Alleen was die pioniersgemeenschap op een bepaald moment niet meer alleen. Er kwamen meer mensen. En de ontwikkelingen gingen allemaal niet zo snel. IJburg is door verschillende crises en dips in de bouw gerold, wat steeds weer leidde tot vertraging. Ook van de voorzieningen. Zo was er wel bedacht dat er veel gezinnen zouden komen, maar die bleken ineens meer kinderen te krijgen dan verwacht. Daardoor waren de voorzieningen te laat, te weinig of te beperkt beschikbaar op dat moment. Het stadsdeel moest daar wat mee doen, die had het beheer in handen, maar hobbeldé overal achteraan. Wanneer

moet je ingrijpen? Ik herinner mij dat de stadsdeelvoorzitter zei: ‘IJburg is zo’n olietanker, die kan je niet zomaar even bijdraaien als we merken dat er toch wat anders nodig is.’ Ik weet nog dat de eerste bewoners naar het stadsdeel gingen met de vraag: we willen toch iets meer sociaal. Maar het stadsdeel wist niet wat ze daarmee aan moesten. Het enige antwoord dat kwam was: het zit in het plan en straks komt dat allemaal. Maar bouwen, plannen en tegelijk beheren, dat is een lastige fase. En zowel de bewoners als de professionals hadden grote moeite met de maatschappelijke processen die hierbij op gang kwamen: blokken die allemaal gemengd moesten zijn in type woningen en eigendomsstructuur, het moest er ook aantrekkelijk uitzien en zo was er een heel pak aan verordeningen. Daardoor liep de bouw vertraging op.

De Vomar sloeg als eerste supermarkt provisorisch een tent op. Volgens de plannen zou het winkelcentrum nog geruime tijd op zich laten wachten.  
Foto: Stadsarchief Amsterdam

**‘Bouwen, plannen en tegelijk beheren is een lastige fase’**

### Vereenvoudiging

Tegelijkertijd ontstonden spanningen tussen de eigenaren in de penthouses en de sociale huurders uit de Westelijke Tuinsteden in de blokken die wel al waren opgeleverd. Nieuw land staat niet los van de bestaande samenleving. Dat botste en was een verstoring van het idealistische beeld van IJburg zonder scheidslijnen. Mensen krijgen nu eenmaal niet opeens een heel ander leven omdat ze ergens anders heen verhuisd zijn. Ook daardoor liep de ontwikkeling van IJburg vertraging op. Ontwikkelaars kregen bepaalde blokken niet verkocht. Daarop kwam Duco Stadig met 'De Grote Vereenvoudiging'. Het aantal architecten per blok werd teruggebracht, het aantal consortia werd ontbonden en er werden eenvoudiger blokken gebouwd waarbij de uitgangspunten werden losgelaten. Dat is jammer en meteen een van de lessen. Aan de andere kant: je kunt ook doorslaan met je idealen. Begrijpelijk achteraf in de euforie rond 2000 toen de bomen in de hemel groeiden. Ook marktpartijen gingen daarin mee en tekenden voor die hoge stedelijke ambities. Alleen: twee crises later was dat niet meer vol te houden. Het uitgangspunt dat je aan het gebouw niet moet kunnen zien wie er woont en dat de kwaliteit van wonen voor iedereen heel hoog moest zijn, werd losgelaten.

### Conclusies

Terugkijkend zie je allerlei initiatieven die daarna zijn opgesprongen op IJburg. Het stedelijk leven is zich daar steeds meer gaan ontwikkelen. Er zijn allerlei projecten rondom jongeren gekomen. En de conclusie die wij in het onderzoek hadden staan nog steeds: de wijk is geen gemeenschap, maar er zijn wel genoeg bindingsvelden waar mensen graag iets mee willen ontwikkelen. En daar moet je wat mee doen, want anders identificeren bewoners zich onvoldoende met hun leefomgeving. Dat is op IJburg na verloop van tijd ook goed gelukt. Maar de gang van zaken in de beginjaren verdient zeker geen aanbeveling om dat zo ook bij toekomstige ontwikkelingen te doen. Een tweede conclusie was dat onduidelijk was wie het beheer had over de opgeleverde blokken. Dat was zeker op plekken waar spanningen zaten een punt van aandacht.

## 'Nieuw land staat niet los van de bestaande samenleving'

De gedachte dat er ook op IJburg sociaal beleid nodig zou zijn kwam helemaal niet op, omdat zoiets alleen aan oude wijken gekoppeld werd. Van nieuwbuwwijken was (en is) de aannname dat het er gewoon, en zelfs een beetje saai is, in elk geval onproblematisch. Dus bij het stadsdeel was ook niet het besef dat ze iets met IJburg zouden moeten doen in termen van sociaal beheer. Het heeft wat tijd en moeite gekost om daar beweging in te krijgen.

En tot slot: IJburg zonder scheidslijnen kwam eigenlijk net iets te vroeg. Vind je het gek dat het niet goed van de grond kwam? Je ziet nu pas, met de transities op het sociale domein waarin ook de instituties zich gaan bewegen, nieuwe vormen van burgerparticipatie en opkomst van bewonersinitiatieven. Toen IJburg gepland werd had niemand daar nog van gehoord. Dan verwondert het eigenlijk dat er nog zoveel in die geest is gerealiseerd. ■

### Lessen:

- Ontwikkel een sterke visie en hou daar aan vast. Dat heeft bij IJburg zeker gezorgd voor een coherent geheel, waarin een aantal gelukkige keuzes zijn gemaakt.
- Twee motto's, een voor de fysieke kant en een voor de sociale kant kan goed werken, maar dan moet je wel projectontwikkelaars en zorginstituties met elkaar aan tafel zetten.
- Bij functiemenging op laag schaalniveau moet een volgende keer goed nagedacht worden of je het doet en als je het doet, dat er ook wordt gezorgd voor beheer, zodat mensen niet aan hun lot worden overgelaten als er grote fricties zijn.
- Planners en ontwikkelaars zouden zich iets meer kunnen bezighouden met de eerste fase na oplevering.
- Sociale dimensies laten zich niet in richtlijnen vangen. Leg een aantal uitgangspunten vast. En probeer dan om flexibel te zijn, zonder dat principe los te laten.

# 3 Inclusieve stadsontwikkeling voor de naoorlogse wijken in Amsterdam



Meestal gaat grootschalige fysieke stadsontwikkeling samen met economische groei. Juist in tijden van crisis en stagnatie gaan meer endogene stedelijke processen opvallen. Amsterdam Nieuw-West is het afgelopen decennium een fascinerende plek geweest om over beide te leren. De geplande stedelijke vernieuwing stopte abrupt in een tijd van crisis. De ontwikkeling van de wijk ging uiteraard door. De gevarieerde wijken tonen een hedendaags Amsterdam met toenemende ruimtelijke en sociale segregatie, kleiner wordende concentraties van diepe achterstanden, een emanciperende allochtone middenklasse en de eerste signalen van gentrificatie buiten de ring. Vlak voordat de bouwkranen weer terugkeren is het van belang lessen te trekken uit een episode van sociale stadsontwikkeling waarin een grootschalige fysieke en planmatige aanpak ontbrak.



# Kijk naar de eigen dynamiek

## *Zeven lessen voor een inclusieve stadsontwikkeling*

Eind november 2016 verscheen het boek 'Nieuw-West: Parkstad of Stadswijk'. Deze studie bevat een terugblik op de stedelijke vernieuwing in Nieuw-West en wat voor effect dat heeft gehad op de geleefde stad. Het gaat unisono over de relatie tussen de fysiek geplande en de sociaal geleefde ruimte. Door de stedelijke vernieuwing kunnen mensen doorstromen, is er sprake van een opwaartse sociale mobiliteit en deze aanpak kan de eigen dynamiek van een jonge bevolking stimuleren. Ivan Nio, een van de auteurs van dat boek, pleit voor continuering van deze aanpak.

Door Ivan Nio

Nieuw-West leent zich bij uitstek voor de thematiek 'fysiek-sociaal' die in deze uitgave centraal staat. Het is een stadsdeel van tegenstellingen, waar je als projectmanager en beleidsmakers genuanceerd naar moet kijken. Het stadsdeel heeft een eigen sociale dynamiek ten opzichte van de rest van Amsterdam. We zien een toenemende diversiteit aan bewonersgroepen in Nieuw-West en de ene groep wordt groter en de andere groep wordt kleiner. In ons onderzoek onderscheiden we in de Westelijke Tuinsteden vier hoofdtypen bewonersgroepen. Laten we die om te beginnen eens langslopen.

### Bewonersgroepen

De groep oorspronkelijke bewoners met zijn vertrouwde winkels is gekrompen. In 2004 waren er nog best veel voorzieningen voor deze groep, maar nu is het duidelijk een wereld die aan het verdwijnen is, zoals in Slotermeer en Slotervaart. Een tweede groep wordt gevormd door de migranten. Deze groep is groter geworden. Het percentage Turken en Marokkanen is in Nieuw-West ook veel groter dan in Amsterdam gemiddeld, waarbij je moet aantekenen dat de allochtone middenklasse in dit stadsdeel procentueel groter is dan in Amsterdam gemiddeld. Dat betekent dat Nieuw-West toch

A portrait photograph of Ivan Nio, a middle-aged man with short, grey hair and a beard. He is wearing black-rimmed glasses and a dark blue button-down shirt under a black jacket. He is looking slightly to his left with a neutral expression.

Ivan Nio is werkzaam aan de  
Hogeschool van Amsterdam  
en bij NIO Stedelijk Onderzoek.



Bezit Woningcorporatie  
Nieuw-West. Bron:  
gemeente Amsterdam.

echt een emancipatorisch stadsdeel is voor de allochtone groepen. Een substantieel deel weet zich dus op te werken en woont in een koopwoning. De derde en vierde groep zijn relatief nieuwe groepen in Nieuw-West. Dat zijn de nieuwe stedelingen, meestal hoger opgeleid, die de sprong over de ring hebben gemaakt. Zij landen in het oostelijk deel van Slotervaart en ook nu in Slotermeer. Voor deze groep zijn er in hun beleving minder gezellige straten en voorzieningen dan in Oud West of in Zuid, maar het is er wel ruimer en groener. Ook deze groep neemt in aantal toe. En tot slot is daar de groep 'hybride stedeling'. Dat zijn de hoger opgeleide kinderen van de migranten en van de oorspronkelijke stedelingen. Het zijn de mensen

die geboren en opgegroeid zijn in de Westelijke Tuinsteden en daar ook graag willen blijven wonen en meer te besteden hebben. Ze gaan ook uit in hun eigen stadsdeel.

### Analyse

Er valt eigenlijk niet in algemene zin over de Westelijke Tuinsteden te spreken. Door de stedelijke vernieuwing nemen niet alleen de verschillen tussen buurten toe, maar ook de verschillen binnen buurten zelf. Slotermeer en Slotervaart zullen veel meer tot de stad gaan behoren. Ze liggen ook gunstig ten opzichte van de oude stads wijken binnen de ring. Geuzenveld en Osdorp hebben een eigen karakter gekregen en zullen dat behouden. Osdorp zal zich steeds meer gaan ontwikkelen als een voorstad met een eigen identiteit en hetzelfde geldt voor Geuzenveld. Grofweg is het eerste wat opvalt, dat het buiten de ring steeds 'zwarter' wordt en binnen de ring steeds 'witter' en rijker. Algemene statistische vergelijkingen tussen binnen en buiten de ring ontnemen echter het zicht op de complexe werkelijkheid van Nieuw-West zelf. Dat heeft te maken met het gegeven dat er duurdere koop- en huurwoningen zijn gebouwd en dat er een aantal portiekflats en laagbouwwoningen niet zijn gerenoveerd. En terwijl het aantal minima in de sociale huurvoorraad toeneemt, is de sociale huurvoorraad gedaald van 75% naar 51%. Uit gesprekken die we hebben gevoerd, blijkt dat bewoners grote tegenstellingen ervaren tussen de koopwoningbewoners en de bewoners van de sociale huurvoorraad. Door de afname van sociale woningbouw wordt de schaal van segregatie kleiner, maar wel sterker. Dat is het beeld van de afgelopen tien jaar.

### Optimistisch

Toch ben ik optimistisch. We zien namelijk tegelijkertijd dat er sprake is van een autonome dynamiek die meer aandacht verdient dan hij nu krijgt. Het percentage middengroepen neemt

**'Veel van die nieuwe woningen hebben het mogelijk gemaakt dat bewoners konden doorstromen'**

toe onder alle groepen, behalve onder de oudere oorspronkelijke bewoners. Autochtone en allochtone bewoners kunnen doorstromen en blijven ook in Nieuw-West wonen. In de eerste fase van de stadsvernieuwing zijn in Nieuw-West in de afgelopen tien jaar bijna 7.000 woningen gesloopt en 10.000 nieuwe woningen gebouwd. Veel van die nieuwe woningen hebben het mogelijk gemaakt dat bewoners konden doorstromen. Ook de groeiende groep allochtone middenklasse heeft woningen gekocht die de afgelopen tien jaar zijn gebouwd. Daar zie je dus de opwaartse sociale mobiliteit in actie. Dat alles heeft een emancipatie op de woningmarkt bewerkstelligd. Er is ook veel ondernemerschap langs de stadsstraten. Daarnaast zijn nieuwe stedelingen van binnen naar buiten de ring verhuisd en er zijn veel studenten komen wonen. Er is sprake van gescheiden werelden, maar het publieke domein van pleinen, parken, winkelstraten en publieke voorzieningen biedt ook volop gelegenheid voor ontmoeting, wat het stadse karakter onderstreept.

#### **Segregatie**

Tegelijkertijd zien we dat zwarte scholen zwarter en witte scholen witter worden. Er zijn in Nieuw-West afgelopen jaren veertien nieuwe basis-scholen en vijf schoolgebouwen voor voortgezet onderwijs bijgebouwd. En we zien over de hele linie dezelfde trend. Ook dat is een aspect van diezelfde autonome ontwikkeling in Nieuw-West. Uit onderzoek blijkt ook dat het aantal kinderen op islamitische basisscholen flink is toegenomen en dat heel veel witte kinderen van hoogopgeleide ouders niet in Nieuw-West zelf naar school gaan, maar in Zuid. Hetzelfde heb ik ervaren als het om sport gaat. Sport zou eigenlijk een van de terreinen zijn in het maatschappelijk leven als het gaat om integratie. Kijk naar een zwarte voetbalclub als DWS op sportpark Spieringhorn en een spierwitte hockeyclub een paar honderd meter verderop. We willen allemaal dat het bij elkaar komt, maar de hoogopgeleide ouders doen het ook niet. Dat lijkt een hardnekig Amsterdams probleem.

#### **Stadswijk**

Tegelijkertijd valt het mij na twee studies op dat er genoeg plekken zijn waar de verschillende groepen elkaar tegenkomen. Er is veel

## **'We willen allemaal dat het bij elkaar komt, maar de hoogopgeleide ouders doen het ook niet'**

geïnvesteerd in parken. De hingerichte kade in Osdorp, Osdorpplein en Plein 40-45 zijn een belangrijk winkelgebied geworden, maar ook een uitgaansgebied voor een veel grotere groep dan alleen de eigen bewoners. Er zijn veel nieuwe winkel- en horecaconcepten bij gekomen die een nieuwe dynamiek aan de buurt geven. Het zijn echter niet alleen de publieke domeinen in de vorm van stadsstraten, parken en pleinen, maar ook semipublieke ruimten als supermarkten, winkels, bibliotheken, koffiehuizen, broedplaatsen, rommelmarkten, voorzieningen als het restaurant van de Hema op het Osdorpplein en tuincentrum Osdorp die met elkaar de charme en de vitaliteit van Nieuw-West accommoderen. Daardoor is het gebied meer een stadswijk geworden. Maar het contact beperkt zich wel tot zien en gezien worden.

#### **Publieke ruimte**

En nu staat Nieuw-West aan de vooravond van grootschalige stadsvernieuwing. Er is weer volop ambitie. Door de overspannen Amsterdamse woningmarkt wordt gekeken naar Nieuw-West als een plek waar veel woningen kunnen worden gebouwd. Het gaat heel erg over kwantiteit en over snelheid. Dat is een risico. De sleutel voor de verdere ontwikkeling van Nieuw-West tot een echte stadswijk ligt namelijk juist in het publieke domein. Dat is de plek waar al die bevolkingsgroepen gelijktijdig gebruik van maken. Er wordt nu echter vooral gekeken naar woningen, woningen en woningen. Mengen is daarbij het adagium. Dat is het dominante uitgangspunt onder beleidsmakers en woningbouwcorporaties. Maar mengen op een laag schaalniveau, op blokniveau, dat gaat niet werken. Je zult moeten mengen op een iets hoger schaalniveau, zodat mensen elkaar kunnen ontmoeten op straatniveau. Dwing ze niet om elkaar te ontmoeten in hun eigen

portieken, binnentuinen, liften en galerijen. Dat leidt tot conflicten. En als je dan op een hoger schaalniveau gaat mengen, heb dan meer oog voor de publieke ruimte dan het stadsdeel nu heeft. Een voorbeeld: een aantal stadsstraten zijn winkelstraten, eenzijdig. Daarvan zegt het stadsdeel dat die winkels een marginaal bestaan leiden. Als er een winkel uit gaat, moet dat een woning worden of een kantoorruimte. Maar die winkels zijn van essentieel belang voor het karakter van het publieke domein in Nieuw-West. Die stadsstraten vormen samen met de pleinen en parken de ruggengraat van Nieuw-West. Probeer daar iets creatiever mee om te gaan. Wij zien bijvoorbeeld dat met name onder de groep ‘hybride stedelingen’ nieuwe horecaconcepten worden geïntroduceerd met veel potentie, omdat daar ook mensen van buiten Nieuw-West op afkomen.

#### Toekomst

Voor de komende fase van de stedelijke vernieuwing in Nieuw-West, heb ik samen met Wouter Veldhuis zeven lessen getrokken uit de afgelopen tien jaar. Daarmee probeer ik een aantal condities te schetsen waarmee je het publieke domein kunt versterken en de trend van scherpe segregatie kunt keren of verzachten. Ik zeg niet dat de integratie dan tot stand komt, maar hiermee maak je wel een inclusieve stad mogelijk. Uiteraard is er meer voor nodig. Ook een sociaal programma. Maar hier gaat het er om hoe je vanuit het fysieke domein een bijdrage kunt leveren aan dat sociale programma.

#### De 7 lessen voor een inclusieve naoorlogse woonwijk: wat kunnen we leren van de afgelopen 10 jaar?

**1. Versterk landschap en parken.** Nieuw-West had voorheen een versleten en tamelijk ongedifferentieerde parkstructuur. Er is enorm geïnvesteerd in parken de afgelopen tien jaar. Dat heeft een positief effect op de bewoners. Het Gerbrandy-park, het Osdorppark en het Eendrachtspark worden veel intensiever gebruikt. Van het nieuwe stadsstrand in het Sloterpark wordt door een grote diversiteit aan groepen gebruik gemaakt: Marokkaanse gezinnen, studenten, nieuwe stedelingen. Naast deze parken, de

winkelstraten en sportfaciliteiten, is eten een manier om in het stedelijk leven tot culturele uitwisseling te komen. De smaakboulevard op de kade in Osdorp is daar een goed voorbeeld van. Ik denk dat we veel meer naar dat soort ontwikkelingen moeten kijken – winkelen, sporten, eten – om daar bij aan te haken.

## ‘Wees dus zuinig op wat je aan oudere bebouwing hebt’

**2. Versterk stadsstraten en pleinen.** Kijk goed naar pleinen. Daar vindt de alledaagse ontmoeting plaats, zoals op het Plein 40-45 en het Osdorpplein. Het wordt nogal eens onderschat welke betekenis pleinen hebben. Er is ook maar heel weinig nodig om ze verder te verbeteren. Een van de voorbeelden is het Sierplein, waar de vloer is versterkt en waar nu elke week een markt plaatsvindt, een van de beste weekmarkten van Nederland. Ook weer een plek waar verschillende groepen, waaronder de oorspronkelijke stedelingen, elkaar ontmoeten. Stadsstraten zijn ook belangrijk. Vooral vanwege de winkels. Het aantal Turkse restaurants is verdrievoudigd in de Westelijke Tuinsteden, met veel terrasgelegenheid. En dat zijn niet alleen meer plekken waar mannen elkaar ontmoeten, maar ook steeds vaker plekken waar vriendinnen met elkaar afspreken. Stimuleer die bedrijvigheid en het ondernemerschap langs stadsstraten. Dat is goed voor de vitaliteit van het stedelijk leven en voor het ondernemerschap.

**3. Vernieuw speelplekken.** Speelplekken hebben altijd veel betekend voor de leefbaarheid in buurten. Maar er is afgelopen jaren veel bezuinigd op het onderhoud van deze ontmoetingsplekken voor kinderen en hun ouders. Speelplekken zijn vaak een klein en daardoor over het hoofd gezien element in wijken. Veel plekken zijn bovendien in het private domein beland, zoals in het Zuidwestkwadrant in Osdorp, waardoor er

alleen kinderen kunnen spelen die er ook wonen. Ook dat is geen goede ontwikkeling. De Staalmanpleinbuurt is een voorbeeld van een goede ontwikkeling. Met speelplekken op de stoepen, zodat alle kinderen daar ook naar toe kunnen gaan.

**4. Het nieuwe publieke gebouw.** Een mooi gerealiseerd gebouw is De Honingraat aan de Slotermeerlaan. Bibliotheek, kind-centrum, horecavoorziening. Dit is een multifunctionele plek die leidt tot het aan elkaar koppelen van verschillende sociale netwerken. Maar we zien ook nieuwe concepten die hetzelfde doen: de Riders Society in Slotermeer bijvoorbeeld, een rijsschool, kapper en koffiezaak in een. Interessant voor de hybride stedeling, maar ook voor de nieuwe stedeling. Kijk goed wat hier gebeurt en zorg ervoor dat dit soort initiatieven een kans krijgen.

**5. Meng met mate.** Fijnmazige menging was het doel van stedelijke vernieuwing, maar uit onze gesprekken en ook uit andere studies blijkt dat menging op blokniveau tot conflicten en problemen kan leiden op het gebied van beheer. Met name als de bewoners van koopwoningen en sociale huurwoningen een collectieve ruimte met elkaar moeten delen: lift, portiek, binnenplaats. Bewoners zijn niet tegen menging, maar wel als dat in hun eigen complex gebeurt en als ze gedwongen worden iets met andere bewoners te doen. Terwijl ze menging juist wel waarderen als dat gebeurt op straat, plein of winkelcentrum. Dan zie je juist wel gemengde activiteiten ontstaan.

**6. Benut eigen kracht van bevolking.** Er wordt vaak negatief gesproken over de bevolkingsontwikkeling in de Westelijke Tuinsteden. De wijk wordt steeds diverser, maar er komen ook steeds grotere verschillen tussen de buurten. Kijk nou eens naar het percentage gesettelde niet-westerse allochtonen. We hebben het aldoor over allochtonen, maar wie zijn dat nou eigenlijk? Samen met Onderzoek, Informatie en Statistiek van de gemeente Amsterdam hebben we gekeken naar de allochtonen die 25 jaar of langer in Nederland wonen en hun kinderen, dus de tweede en de derde generatie. Dat is een stabiele allochtone middenklasse.



Plein 40-45

Wat blijkt: 35% van de bevolking in Nieuw-West behoort tot deze groep gesettelde niet-westerse allochtonen. En een behoorlijk groot deel van die groep, behoort tot de middenklasse. Amsterdam Nieuw-West is dus een soort emancipatiemilieu voor die Turkse, Marokkaanse Amsterdammers. Ze zijn er opgegroeid, kopen er een woning en gaan er ook uit. Het voorzieningenniveau wordt steeds ambitieuzer.

**7. Koester permanent pauzeprogramma.** Er is heel veel gebeurd in de crisisperiode. Kantoren en scholen zijn omgezet naar broedplaatsen. En die zijn van groot belang voor een aantal nieuwe groepen: voor kunstenaars, studenten, nieuwe stedelingen. Het zou getuigen van onbegrip voor de dynamiek in deze buurten als deze broedplaatsen alsnog plaats zouden moeten maken voor woningbouw vanwege de druk op de woningmarkt. Broedplaatsen geven een nieuwe gelaagdheid aan de Westelijke Tuinsteden. Zowel in de bebouwing als in de betekenis die mensen eraan toekennen. Wees dus zuinig op wat je aan oudere bebouwing hebt. ■

#### Literatuur

Ivan Nio, Arnold Reijndorp, Wouter Veldhuis, *Atlas Westelijke Tuinsteden Amsterdam. De geplande en de geleefde stad*. SUN-Trancy (2008).  
ISBN 978-90-8829-005-3

Ivan Nio, Arnold Reijndorp, Wouter Veldhuis, Anita Blom en Hein Coumou, *Nieuw-West: parkstad of stadswijk. De vernieuwing van de Westelijke Tuinsteden Amsterdam*. Trancy\*Valiz (2016), ISBN 978-94-92095-22-0.



Vincent Kompier is urbanoloog en publicist en werkt vanuit zijn bureau textoor aan stedelijke vraagstukken.

# Inclusieve stadsontwikkeling kwestie van mengen

Voor het stadse karakter van Amsterdam is diversiteit een voorwaarde en kleinschaligheid de maat. Ook in Nieuw-West. Voor de grootschalig geplande nieuwbouw daar, adviseert Vincent Kompier planologen om de planning niet te zien als een lijn van startpunt naar eindpunt, maar veel meer als cirkeltjes die over elkaar heen vallen. Betrek bewoners bij die cirkeltjes. Maak een stakeholderanalyse van de buurt, zodat je weet wie je waarvoor nodig hebt. Bewaar markante gebouwen, ook als dat ten koste gaat van woningbouwaantallen. En bouw ruimte in voor tijdelijkheid.

Door Vincent Kompier

Het antwoord op de vraag *hoe bouw je een impliciete stad?* wordt voorafgegaan door een andere vraag: *wat is nou eigenlijk ruimte?* We onderscheiden de fysieke ruimte die we allemaal objectief kunnen zien, de kennisruimte van de professionals van waaruit we plannen maken voor de fysieke ruimte en je hebt de sociale ruimte, de ruimte zoals bewoners die beleven. Als planologen moeten we ons van die verschillende belevingen van 'ruimte' bewust zijn. Wil je bewoners de gelegenheid geven om met de invulling van de plannen mee te denken, dan is een lineaire planning van begin tot eind een minder geschikt denkmodel dat

geen rekening houdt met het ervaringsfeit dat bewoners vaak pas mee denken als de uitvoering begint en dat ze anders over de invulling van plannen denken, naarmate de uitvoering vordert. Dan is een planning in de vorm van cirkeltjes die over elkaar heen vallen, een geschikter denkmodel.

## Troef

Ook omdat het beleid zelf verandert. In Amsterdam Nieuw-West zou eerst grootschalig worden gesloopt, dan is het geld op en moet het opeens op een andere manier. Bewoners zijn zich bewust dat ze niet over alles mogen

meepraten. Wel of geen filmmuseum Eye maak je niet afhankelijk van de keus of bewoners dat wel of niet willen. Dus je moet goed kijken waar je wel en waar je niet iets van burgers verwacht. Maar een van de punten waarop burgers inspraak willen en waar je als stad burgers ook heel goed inspraak kunt geven, is op het punt van de diversiteit. Dat is namelijk een sterke troef voor deze stad. De maat en schaal van de binnenstad en de 19<sup>e</sup> eeuwse gordel maakt ook dat er flink gemengd kan worden. En waarom komen mensen naar Amsterdam? Vanwege de cultuur en de diversiteit, niet omdat het woningaanbod zo fantastisch is. Dus wil je die diversiteit blijven waarborgen, dan is wonen belangrijk maar mensen wonen wel in een buurt. En de aandacht voor de buurt lijkt soms wel een te verwaarlozen detail en dat is het in mijn ogen niet.

## 'Om diversiteit te waarborgen zal je naar méér aspecten van een buurt moeten kijken dan naar de functie wonen alleen'

### Meng-ideologie

Het streven naar diversiteit heeft in Nederland te maken met een meng-ideologie. Dat komt deels voort uit de sociaaleconomische traditie om maatschappelijk zwakkere groepen te verheffen als het om mengen van financieringscategorieën gaat en anderzijds door de kraakperiode. Krakers wisten hoe je met kleinschaligheid in wonen en werken in panden eigen gemeenschapjes kon creëren, die vaak ook nog toegankelijk waren voor andere mensen. Ze hadden vaak een eigen drukkerij, een eigen broodbakkerij. Die kleine mensschaal is kenmerkend voor Amsterdam en zie je op veel plekken terug. Sinds IJburg zijn we van het mengen van financieringscategorieën teruggekomen. Daar werd op blokniveau gemengd en dat gaf problemen. In de

binnenstad beïnvloedt de groei van het toerisme de leefomgeving in hevige mate. Het aanbod zie je daar op afgestemd worden, waardoor de menging van wonen en werken ook steeds minder wordt. De diversiteit in de binnenstad zie je straks alleen nog aan de geveltjes. Een dergelijke ontwikkeling voedt de discussie over de vraag: Van wie is de stad nou eigenlijk? Voor de mensen die het 't beste kunnen betalen? Voor bewoners of voor bezoekers? Is de stad voor iedereen? En waar dan voor iedereen? Op alle plekken in de stad? Dat levert fikse discussie op. Het wordt maar drukker en drukker in de stad. En dan krijg je al snel het G-woord: gentrification, waardoor er snel gedacht wordt: dingen gaan de verkeerde kant op. Komt er straks inderdaad een Marqt in Nieuw-West?

### Meer dan wonen alleen

Om diversiteit te waarborgen zal je naar méér aspecten van een buurt moeten kijken dan naar de functie wonen alleen. Voor Nieuw-West betekent dat bijvoorbeeld dat je oude schoolgebouwen en andere markante gebouwen bewaart en niet sloopt ten behoeve van alleen woningbouw. Zo ligt er aan de Lelylaan een plot met een schoolgebouw uit de jaren zestig, dat nu een tijdelijke functie als theater heeft gekregen. Om die school als theater te bewaren, moet er binnen de plot meer gebouwd worden om de opbrengst binnen de plot te garanderen. Daarom wordt er daar binnen de plot op andere plekken hoger gebouwd. Ik ben er van overtuigd dat het bewaren van dat soort plekken, bijvoorbeeld de scholen die in de jaren vijftig en zestig in opdracht van de gemeente door architect Ben Ingwersen zijn gerealiseerd, belangrijk is om ruimte te bieden aan andere initiatieven dan alleen wonen. Zo maak je een wijk diverser. Sterker: waar is de Ben Ingwersen van vandaag? Waarom is er geen stedelijk scholenbouwprogramma met mooie architectuur, want juist met die programmering kun je verschillende groepen uit de buurt naar één plek trekken. En daarnaast gaat het ook om de herkenningspunten voor bewoners. Ik bedoel: de mensen in Nieuw-West wonen in de stad, niet in een buitenwijk.

### Koers 2025

Planologen moeten zich bewust zijn van de dominante neiging onder elk stadsbestuur,



FOTO: MARCO CLAUSEN / PRINZESSINENGARTEN

namelijk woningbouw, want daar kunnen politici op scoren. Ook in Koers 2025 staat de functie wonen bovenaan. Dat is het risico groot dat daar alles voor moet wijken. Als planoloog moet je dat zien te voorkomen. Je moet je ervan bewust zijn dat tijdens het proces van slooph en vernieuwing, bewoners zelf ook anders over hun buurt gaan nadenken. En die veranderende kijk op de buurt zou je als planoloog mee moeten nemen in het proces. Bijvoorbeeld door de planning niet te zien als een lijn van startpunt naar eindpunt, maar veel meer als cirkeltjes die over elkaar heen vallen: zijn we nog goed bezig? Moeten we bijstellen? Wat vinden bewoners? Die flexibiliteit moeten planologen op onderdelen inbouwen, zodat de beleidswerkelijkheid en de dagelijkse werkelijkheid beter op elkaar worden afgestemd.

#### Bewonersbetrokkenheid

Voor de inrichting van de buurt is betrokkenheid van bewoners een voorwaarde. Een manier om als professioneel projectleider bewoners te

betreken bij de ontwikkelingen in hun buurt is de stakeholderanalyse. Aan de hand van zo'n analyse krijg je goed in beeld wie de partijen zijn die wat willen in de buurt. Zowel professionele partijen als bewoners en bedrijven. Het is een dynamisch model dat je maandelijks moet bijhouden en dan geactualiseerd kunt doorgeven aan je opvolger. In zo'n analyse staat welke competenties mensen in de buurt hebben, waar ze inspraak in willen hebben, op welke terreinen ze actief zijn in de buurt, op welke plannen ze willen samenwerken en welke bewoners en bedrijven meer volgend zijn.

#### Drie voorbeelden van bewonersbetrokkenheid

##### 1. Prinzessinnengarten

Er zijn voorbeelden waarbij initiatieven van onderaf steeds meer invloed hebben gekregen op het beleid van de stad. Zo hebben initiatiefnemers in het episch centrum van de zelfgeorganiseerde initiatieven in Berlijn, in Kreuzberg, meer precies in de Prinzessinnengarten, het voor elkaar gekregen

Nachbarschaftsakademie in de Prinzessinnengarten

Kiosk Singelidingen



dat de stad het beleid voor de grondverkoop heeft bijgesteld. Aanvankelijk keek de stad bij verkoop van eigen grond alleen naar de hoogste opbrengst. En wie het dan kocht en of er überhaupt wat mee gebeurde, daar stond het stadsbestuur neutraal in. Het bestuur kijkt nu naar de portfolio gemeentelijk vastgoed welke delen naar de hoogste bieder gaan en welke delen een sociale grondprijs krijgen. Dat is in Amsterdam anders vanwege de erfpacht, maar je zou daar op die manier ook in Nieuw-West naar kunnen kijken. In Berlijn is het goed gelukt om alle partijen die in en rondom de Prinzessinnengarten wonen bij elkaar te krijgen. Vooral omdat de initiatiefnemers van deze volkstuin annex een café in het groen heel goed hebben gekeken naar wie er precies woont en hoe je daarop kunt aansluiten. De een gaat er tuinieren omdat hij vergeten groenten terug wil kweken, de Turkse vrouwen uit de buurt gingen met zaadjes uit Turkije aan de slag. Ze vonden de tomaten en de komkommers in de winkel niet goed genoeg, dus die gingen ze nu zelf verbouwen. De

studenten gingen er kunstprojecten doen en kinderen konden er zelf tuinieren. Er werd een 'Nachbarschaftsakademie' opgericht, een houten gebouw als een soort stamhuis waarin gesproken wordt over de vraagstukken in en uit de buurt en hoe die vanuit de buurt zelf opgelost kunnen worden. Het gaat over huren, samenleven, publieke ruimte, zorg en school, maar ook over de manier waarop je over dit soort vraagstukken met elkaar kunt praten. Dus het is ook een leerhuis om te leren: hoe leer je mensen met een achterstandspositie de competenties te krijgen die nodig zijn om verder te komen. Het gebouw is letterlijk door de mensen uit de buurt zelf in elkaar getimmerd. Dat is ook belangrijk, want zo voelt iedereen zich ook verantwoordelijk voor het gebouw. Dat succes heeft een gevolg.

## 2. Quartiersmanagement

Een ander voorbeeld is het Quartiersmanagement Berlijn. Daar krijgen moeilijke buurten geld, waarbij de basisregel is dat er in de buurtraad die over de

# 'Tijdelijkheid kan een belangrijk instrument zijn voor sociale stadsontwikkeling'

besteding van die gelden beslist, altijd een oververtegenwoordiging moet zijn (51%) van bewoners. Dat klinkt wellicht raar in de oren van professionals die van de veronderstelling uitgaan dat ze niet voor niks professional zijn. Maar de projecten die op deze manier worden gekozen, worden altijd gedragen door bewoners. Vaak hebben die projecten met omgevingsmanagement te maken: het aanleggen of opknappen van ontmoetingsplaatsen, het bijhouden van groen in de buurt. Dit levert geen grote, spraakmakende projecten op waar je als projectmanager mee kan *shinen*, maar tevreden bewoners die blij zijn met de aandacht voor dagelijks onderhoud.

## 3. Kiosk Singeldingen in Rotterdam

Een voorwaarde is wel dat je daarbij goed moet kijken naar opzet. Dat bewijst het derde

voorbeeld in Rotterdam Oud West. Daar was een groep hoogopgeleide bewoners die dachten dat het groen aan de Heemraadssingel wel een kiosk kon gebruiken. Het liep als een tierelier, totdat ze er achter kwamen dat alleen een bepaalde witte groep van die kiosk gebruik maakte. Rotterdam Oud West heeft een redelijk gemengde buurt; aan de lanen en aan de brede straten zitten wat duurdere huizen en daaromheen liggen wat straten met wat kleinere woningen. Blank en zwart door elkaar. Maar bij de sloophouten kiosk kwamen alleen blanke en hoogopgeleide mensen met hun kinderen. Toen de initiatiefnemers aan de tweede generatie nieuwkomers vroeg: *waarom komen jullie niet bij ons voor een kopje koffie of om met je kinderen te spelen*, kregen ze te horen: *het ziet er zo armoezig uit*. De kiosk had in hun ogen geen ‘blingbling’. Ik wil maar zeggen: met de beste bedoelingen worden ideeën losgelaten op de stad, waarvan je kunt afvragen voor wie dat nou eigenlijk bedoeld is.

## De rol van tijdelijkheid

Een belangrijk element bij het bevorderen van bewonersbetrokkenheid is ‘tijdelijkheid’. Die biedt in de eerste plaats kans aan minder gevestigde/dominante partijen en actoren. Daardoor krijgen programma’s een grotere diversiteit en meer draagvlak. Je kunt denken aan horeca, sport en spel, recreatie, cultuur, parken en tuinen en alternatieve woonvormen. De tijdelijkheid nodigt ook uit om ideeën snel en flexibel uit te proberen in een soort laboratoriumopstelling voor nieuwe activiteiten, waarbij met name de branchevervraging opvalt in concepten waarbij winkelen, uitgaan, recreëren en werken samen komen. Op die manier geef je een impuls aan het herstel van het stedelijke leven in probleemgebieden. En het sluit aan bij het dagelijks leven en ruimtelijke ordening van mensen, die ook niet meer is georganiseerd volgens de gescheiden principes wonen, werken, verkeer en recreatie. Daarvoor heb je een hybride ontwikkelingsstrategie nodig, waar traditionele plannenmakerij verbonden is met het inzetten van tijdelijke gebruikers en bijbehorende verrassende vormen van stedelijk leven. Op die manier kan tijdelijkheid een belangrijk instrument zijn voor sociale stadsontwikkeling. ■

## Lessons learned

Wees je als professional bewust van je eigen kijkrichting. Die is ingegeven door wat je zelf kent, doet en ziet. De stad is veelzijdiger dan je eigen referentiekader. Om inclusiviteit in de stad te waarborgen zal er ruimte, tijd en geld gegeven moeten worden aan een breed scala van initiatieven. Achter die initiatieven zitten vaak enthousiaste initiatiefnemers. Neem ze serieus, want zij hebben de mogelijkheid de krenten in de woningbouwpap te zijn. Amsterdam gedijt bij kleinschalige menging; dat maakt de stad bijzonder. De dagelijkse praktijk, de politieke opgave, het financiële stelsel zijn allemaal onderdelen die de diversiteit (negatief) kunnen beïnvloeden. Wees je er van bewust en zorg ervoor dat zij in beleid en uitvoering niet de overhand krijgen. Op die manier blijft de hoog gewaardeerde en populaire kwaliteit van Amsterdam – diversiteit – gekoesterd.



# 4 Koers 2025, naar een duurzame nieuwe stad



Amsterdam is populair. De demografische en economische druk op de stad is groot. De ambities van de gemeente is om niet alleen snel veel woningen toe te voegen, maar ook de koppeling te leggen met sociale, economische en ecologische vraagstukken in de stad. Maar hoe vind je de ruimte om juist in een periode van grote haast deze ambities waar te maken? Hoe richt je het systeem in waarin echt integraal wordt ontwikkeld? En hoe kan je de grote belangstelling van de markt gebruiken om veel radicalere stappen te zetten om tot een duurzame stad te komen?

# De fysieke kanten van sociaal

*'Er moet een normering komen voor sociaal'*

'Ruimte voor de stad' betekent voor Marjolein Gerards 'Ruimte voor sociaal'. Aan ambities geen gebrek: groene stad, complete stad, bereikbare stad, gezonde stad. Vaak wordt vergeten dat sociaal ook ruimtelijke consequenties heeft. Zijn die eenmaal in beeld gebracht, dan is sociaal al gauw te duur. Maar, geacht College, woningen zonder voorzieningen zijn niks waard.

Door Marjolein Gerards

Koers 2025 is nodig omdat de bevolking ondanks de crisis is blijven groeien. Er zijn extra woningen nodig om deze groei op te vangen. Maar met de ambitie van 5.000 woningen per jaar extra kwamen er al heel snel vanuit de zittende bewoners vragen via de media en de gemeenteraad: *de parken zijn nu al zo vol, hoe moet dat dan? Hoe blijven we bereikbaar als de binnenstad nu al uit zijn voegen barst? En hoe doen we dat dan met sociale huurwoningen, want het is toch een stad voor iedereen?* Vandaar de pas op de plaats met de vraag: wat voor stad willen we eigenlijk zijn? En dat is waar Koers 2025 nu ook op aan het studeren is: hoe zijn we straks bereikbaar? Hoe blijven we een groene stad? Zijn we nog wel een groene stad, straks? En een complete stad? Dus hoe zorgen we er voor dat Amsterdammers straks ook alles

in hun leefomgeving hebben waar ze behoefté aan hebben? Daar maken maatschappelijke voorzieningen uiteraard ook onderdeel van uit.

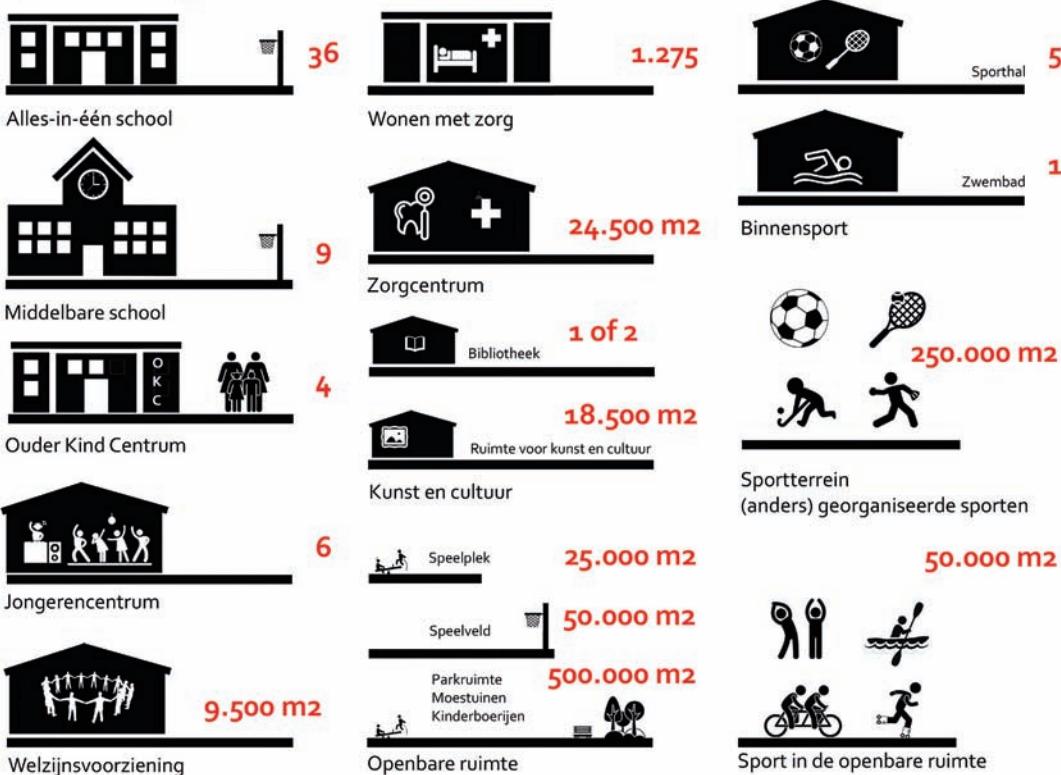
## **Stedelijk weefsel**

Bij maatschappelijke voorzieningen gaat het om scholen, sportvelden, speeltuinen, buurthuizen, gezondheidscentra, zorg en welzijn, kunst en cultuur. In Koers 2025 gaat het met name om woningen, nieuwe woningen. En veel. Aanvankelijk ging het om 50.000 woningen tot 2025, nu al om 72.000 en er wordt nog gestudeerd op de toevoeging van veel meer woningen.

Waar we als Gemeente bij stil moeten staan, is dat bij 50.000 nieuwe woningen al 36 alles-in-één scholen extra nodig zijn. Scholen dus met kinderopvang en voor- en vroegschoolse



Marjolein Gerards is planoloog. Samen met een collega kreeg ze de opdracht om met het oog op Koers 2025 de benodigde ruimte voor sociaal in kaart te brengen. Dat deed Gerards op basis van het oude voorzieningenmodel van voor de crisis.

**50.000 woningen**

Theoretische behoefte aan maatschappelijke voorzieningen volgens het voorzieningenmodel bij 50.000 woningen.

educatie erbij. Je hebt 9 middelbare scholen nodig, 6 jongerencentra en 40 gezondheidscentra. Bij elkaar een investering van zo'n 1 miljard. En dan heb ik de kosten voor programmering en exploitatie niet eens meegerekend. Als het aantal woningen stijgt, stijgt het aantal maatschappelijke voorzieningen dat nodig is mee. Bovendien moet er ruimte zijn voor kunst en cultuur en voor sportfaciliteiten. Een voorbeeld: onlangs heeft Amsterdam een ambitie uitgesproken: Amsterdam is een sport-inclusieve stad. Dat betekent dat sport voor iedere Amsterdamer toegankelijk is. Om toegankelijk te zijn moeten de voorzieningen onderdeel uitmaken van het stedelijk weefsel en niet naar de randen van de stad worden verdrongen. Beleidsambities zijn huizenhoog. Het College zegt dat we wat moeten doen tegen obesitas, maar het realiseren van een sportveld is niet vanzelfsprekend. Een sportveld kost nu eenmaal heel veel ruimte en waar je een sportveld bouwt kun je geen woningen meer bouwen. Het één kan niet zonder het ander. De verschillende belangen botsen dus en het blijft altijd zoeken naar de juiste balans.

**Vraag**

Onze opdracht was simpel: breng in kaart wat de uitbreiding van de stad betekent voor sociale investeringen. Maak een uitvoeringsagenda, zeg daarbij hoeveel het kost, liefst meerjarig. Zorg er daarbij ook voor dat het een samenhangend geheel wordt en dat de opgave past bij een verdichtende stad. We hebben daarop het oude voorzieningenmodel dat vóór de crisis gebruikt werd, uit de kast gehaald en afgestoft. Vervolgens hebben we daar de nieuwe beleidskaders en woningaantallen in gestopt, samen met de beleidsambities die we als stad hebben. Dat levert getallen op zoals in bovenstaande illustratie. Vervolgens hebben stadsdelen zoals Noord, Oost en Nieuw-West deze theoretische benadering van 'hoeveel voorzieningen moeten er zijn' ook nog eens langs de werkelijkheid gelegd. Want in de stadsdelen weten mensen precies wat er al is, welke bewoners er wonen en wat er dan specifiek in dat deel van de stad nog nodig is. Dat levert in het ene geval minder en in het andere geval juist méér vierkante meters sociaal op. Momenteel werken we aan het vaststellen van een normering voor 'sociaal' die geldt voor

gebiedsontwikkeling en gekoppeld is aan de woningbouwplannen. Zo'n referentienorm biedt houvast voor de mensen van fysiek, die ervoor moeten zorgen dat die ruimte er echt komt. We bouwen immers aan de stad en niet alleen woningen.

Maar met het berekenen van het aantal vierkante meters alleen ben je er nog niet. We gaan de stad verdichten, we kunnen niet op vrijstaande weilanden bouwen. Dus is het nodig om te bedenken hoe we dat in de stad gaan doen. Daarbij moeten we aansluiten bij trends en ontwikkelingen die we zien zoals outdoor sporten, alternatieve samenlevingsvormen, nieuwe vormen van leren en zorgverlening. Sport werkt toe naar meer compacte stedelijke sportparken als onderdeel van buurten en wijken die intensief gebruikt kunnen worden en gekoppeld zijn aan scholen, zorg- en wijkvoorzieningen. Sporten op daken, gebruik van muren, maar ook beter gebruik van parken om te kunnen sporten. Functiemenging is ook bij Kunst en Cultuur een trend, zoals een bibliotheek die tegelijkertijd dienst doet als buurthuis of studieplek. Cultuur kan daarnaast bijdragen aan het spreiden van bezoekers over de stad. Ziggo Dome en AFAS Live trekken veel cultureel publiek naar Amsterdam Zuidoost bijvoorbeeld.

#### **Knokken**

Mensen willen niet alleen wonen, maar ook kunnen leven in hun stad. Daar horen economische, infrastructurele maar ook maatschappelijke voorzieningen bij. Dat is logisch zou je zeggen, maar wat je merkt is dat toch heel erg de focus ligt op het behalen van de woningproductie en dat de maatschappelijke voorzieningen onvoldoende op het netvlies staan. Zelfs bij een buurtvoorziening als onderwijs, terwijl die toch wettelijk genormeerd is en iedereen er de noodzaak van inziet. Het gebeurt nog te vaak dat sociaal niet is aangehaakt op de ruimtelijke planvorming en fysiek niet op de plannen in het sociale domein. Het zijn nog echt twee gescheiden werelden. Wanneer sociaal te laat in beeld is, wordt het knokken omdat de grondprijzen dan al zijn bepaald. En de grondprijzen zijn altijd te hoog voor sociaal. Bovendien is de ruimte al verdeeld. Dus moet er op haast onmogelijke manieren nog iets gerepareerd worden, wat dan weer

## 'Woningen zonder voorzieningen zijn niks waard'

meer geld en meer energie kost dan nodig was geweest. Een voorbeeld is de Middelveldsche Akerpolder waar met heel veel moeite nog net een school in kon worden gepropt. Verder helemaal niks. Alleen maar woningen. Gebiedsmanagers zijn nu bezig om te kijken of er nog iets mogelijk is. Maar dat dit niks met een complete stad te maken heeft, is duidelijk.

Sociaal en fysiek moeten echt in een vroeg stadium met elkaar aan tafel. Zeker als je bedenkt dat de stad straks gaat verdichten. Het groen wordt dan nog schaarser en de mogelijkheden voor een culturele voorziening of een sportgelegenheid nog een stukje kleiner. En we zijn zo trots op deze stad. Ook het stadsbestuur. In het verhaal van Koers 2025 zie je dat elke keer terugkomen. Wij staan in de Top-10 van de meest populaire steden van de wereld. Terecht. Met deze mate van fijnmazigheid van alle voorzieningen en alles op fietsafstand is Amsterdam een topstad.

Deze kwaliteit is er één om te behouden. De sleutel ligt deels in handen van de professionals in het sociale domein. In die wereld hoor je echter zelden het woord 'huisvesting' vallen of hoeveel vierkante meters een gesubsidieerde instelling nodig heeft om haar activiteiten te kunnen uitvoeren. Daar wordt nu aan gewerkt. In het sociale domein komen, zo is de bedoeling, strategische huisvestingsteams waar wél antwoord gegeven gaan worden op de vraag: voor hoeveel mensen heb je dan een gezondheidscentrum nodig? Welke culturele voorzieningen willen we waar in de stad? Waar zetten we in op sportvelden en waar meer op bewegen in de openbare ruimte?

#### **Flexibiliteit**

Maar ook dan zal het voor het sociale domein lastig blijven om de vragen vanuit gebiedsontwikkeling te beantwoorden. Je weet immers niet hoe bewoners in de toekomst van maatschappelijke voorzieningen gebruik

Middelveldsche  
Akerpolder



zullen maken. Onderwijsgebouwen zijn de nieuwe kathedraalen van de buurt. Daarmee wordt bedoeld dat schoolgebouwen zich fantastisch lenen om als ijkpunt in een buurt te functioneren zoals vroeger kathedraalen of kerken een herkenningspunt waren. Ze vormen een heel natuurlijke ontmoetingsplek voor ouders en kinderen. Maar is dat ook nog zo in 2025? Of gebeurt het dan in een buurthuis, in een wasserette die tegelijk een café is of allebei? De wereld van zorg en welzijn is enorm in verandering en we weten nu niet goed wat de toekomst ons gaat brengen. In zorg- en welzijnsland tekent zich een ontwikkeling af waarbij de zorg naar bewoners toekomt. Komt er dan straks bij wijze van spreken een spreekuur bij de Albert Heijn? Of verdwijnt het spreekuur en hebben we straks alleen nog een schermpje waarachter je met een professional op afstand communiceert? Je zult een zekere mate van flexibiliteit moeten inbouwen om ervoor te zorgen dat wat nu het één is, straks ook het ander kan zijn. En dat is feitelijk nooit anders geweest. Hoeveel schoolgebouwen worden er nu nog als school gebruikt? Hoeveel kerken zijn er nu nog in gebruik als kerk? Maar het zijn wel

allemaal robuuste, stevige gebouwen die op een markante plek staan en die tot op de dag van vandaag betekenis hebben in een wijk. En of er dan een buurtcenrum of een dansstudio in zit, dat maakt niet uit. Dat zou helemaal geen complicerende factor mogen zijn.

### Financiering

Een tweede complicerende factor is de financiering. De fysieke wereld brengt geld op, terwijl de sociale wereld geld kost. Op het moment dat je besluit voor investeringen in gebiedsontwikkeling zou ook de investering van maatschappelijke voorzieningen in dat gebied geregeld moeten zijn. De planningssystematiek van financiering in het sociale domein is heel anders dan in het fysieke domein. De planningshorizonten zijn in beide werelden verschillend. In de gebiedsontwikkeling wordt op een bepaald moment heel duidelijk om zekerheid gevraagd in de vorm van een afnamegarantie voor een bepaald stuk grond. Dit gebeurt altijd eerder dan dat het sociale domein hier aan toe is. Deze situaties worden nu nog per geval opgelost. Zoals onlangs in het Hamerstraatkwartier. Daar stond ruimte



Buurthuis, wasserette die tegelijk een café is of allebei?

gereserveerd voor een gezondheidscentrum. Hiervoor was nog geen gebruiker of afnemer bekend, terwijl in de gesprekken met de ontwikkelaar wel zekerheid moest worden gegeven. In dit geval is het gelukkig gelukt om via een toezegging van de wethouder als gemeente garant te staan voor de investering voor dat gezondheidscentrum, zonder nu al te weten wie de gebruiker wordt. Als je niet meer incidenteel per jaar je financiering voor sociaal hoeft te regelen, dan heb je ook al weer een slag gewonnen. Het is dus van belang om te zoeken naar een meer structurele koppeling van de financiering voor fysiek aan sociaal. Er is hoop. Sociaal en fysiek vinden elkaar steeds beter. Er is steeds meer aandacht voor

zaken die geregeld moeten worden om de ambities van Koers 2025 te verwezenlijken nu de crisis voorbij is. Zo heeft het college, toen bij de voorjaarsnota discussie ontstond over de financiering van maatschappelijke voorzieningen, opdracht gegeven de financiering van maatschappelijke voorzieningen beter aan te laten sluiten op gebiedsontwikkeling. Klip en klaar is daar door de (voormalig, red.) directeuren van sociaal en fysiek, Eric ten Hulsen en Cis Apeldoorn, gesteld dat er bij woningen maatschappelijke voorzieningen horen. Als er voor die voorzieningen geen geld is, moet de conclusie zijn dat er ook minder woningen gebouwd kunnen worden. Want woningen zonder voorzieningen zijn niks waard. ■



Cees Anton de Vries is organisatieadviseur en procesontwerper. Eind 2017 verschijnt het boek dat hij samen met Bob Houtkamp en Manon Ruijters schreef over 'Opgavegericht teamleren', een nieuwe manier van werken die binnen het project en eromheen de condities creëert om 'waardesprongen' te maken.

# ‘Jongens, pak je kans!’

## *Pleidooi voor een gevende stad*

Gebruik Koers 2025 om een nieuwe weg in te slaan. Reageer als stad niet langer op de *global economy*, maar anticipeer op lokale schaal. Neem zelf het heft in handen. Bouw die 55.000 woningen voor heel Amsterdam en maak van deze stad een gevende stad. Dat leidt tot een nieuwe sociale dynamiek. Grijp die kans aan. Amsterdam heeft er alles voor in huis. Dit is, zegt Cees Anton de Vries, een gouden kans. Geen stad is er zo goed voor gepositioneerd als Amsterdam. De techniek is er. Het geld is er. De kennis is er. De wil is er. En de tijd is er rijp voor.

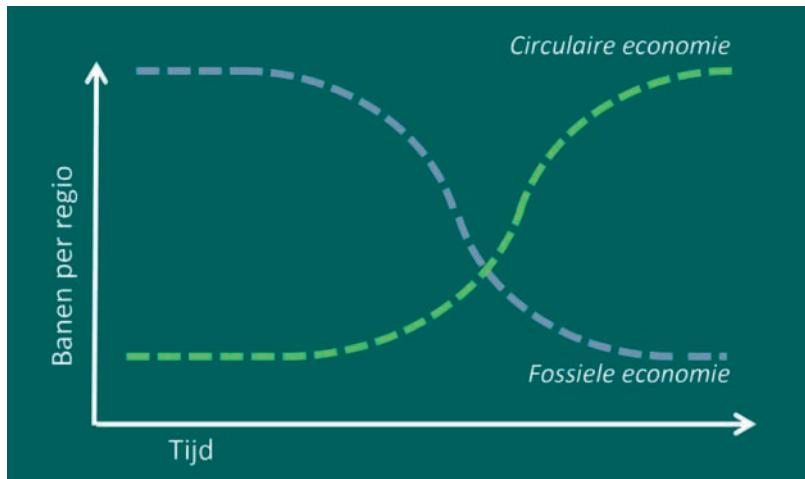
Door Cees Anton de Vries

Eind jaren negentig werkte ik in Glasgow. Daar stelde het stadsbestuur zich de vraag: welke stad willen we zijn, kunnen we zijn en mogen we zijn? Dat leidde tot het concept van de lerende stad. De crux was dat Glasgow al decennia grote inspanningen had verricht om achterstanden weg te werken. Maar het lukte gewoon niet. Er waren hele straten waar kinderen opgroeiden met ouders en grootouders die nog nooit gewerkt hadden. Toen hebben we gezegd: we stoppen met de mensen uit te nodigen voor bijscholing en ondersteuning. Zij kunnen niet naar ons komen. Wij moeten naar hen gaan. Leren is niet alleen exclusief iets op school, maar het vindt overal plaats: in de pub, in de shopping

mall, in het krachthonk, in het zwembad. En iedereen doet mee. Dat betekende de omslag: het probleem reframen en meteen vertalen in concrete actie. Dat heeft de cultuur in de hele stad een enorme impuls gegeven.

### **Mensen maken de stad**

Een jaar of zeven geleden zat ik bij Adri Duivesteijn op de kamer. Toen ging het ook over ‘Mensen maken de stad’ en vroeg ik: Welke mensen zijn dat dan? Daar kon niemand het antwoord op vinden. Wie maken dan die stad? Het stadsbestuur? Professionals? Instellingen? Marktpartijen? Burgers? De media? Allemaal abstracties. Het gaat om ‘n individuele



Amsterdam loopt voorop waar het gaat om energiebesparing en woningen energiezuinig maken. Dan loop je dus voorop op deze neergaande helling in de fossiele economie. Het is de vraag of je dat ook wilt, vooroplopen in een regime dat eindig is.

ondernemer, 'n burgemeester, 'n burger, 'n professional, 'n bestuurder. De een is straks betrokken bij een energieproducerend bouwbluk in Nieuw West, de ander bij een voedselproducerende wijk in Noord of een circulair stadsdeel. Dat zijn allemaal pijltjes die in een bepaalde richting wijzen. En dan komt er na drie tot vijf jaar een moment dat al die pijltjes rode draden en thema's op gaan leveren en dat overal in de stad mensen initiatieven gaan kopiëren en aanvullen. Zo ontstaat een verhaal van de stad, een soort onderlegger onder al die initiatieven, dat aansluit bij de onvermijdelijke beweging. Zo ontstaat een gedeeld toekomstbeeld.

#### Venetie

Wie maken dan die stad? En welke stad ben je dan? En welke stad word je als je niets doet? Kijk naar Venetië, een stad die in veel opzichten vergelijkbaar is met Amsterdam. Qua cultuur, qua bekendheid, aantrekkelijkheid, toerisme, historie, het water. Net als Venetië is ook Amsterdam een iconische *worldclass city*. Iedereen wil hier wonen, daarom zijn de prijzen hoog. Maar Amsterdam is nog steeds een stad van echte mensen. Een stad waar je kunt opgroeien, werken, leven en oud worden. Maar blijft dat zo? Dat is de vraag. Kijk naar Venetië. Die stad is vergeten om zijn eigen wortels te voeden. De mensen die daar werken, wonen er niet meer. Dat is gewoon te duur. Ze komen met hun motorfietsjes van de andere kant en dan krijg je een stad zoals Amsterdam ook zou kunnen worden. Een stad als een openlucht museum. Een gezonde stad is een stad voor drie generaties. Een stad waarin kinderen kunnen

opgroeien, volwassenen kunnen wonen, leven en werken en die ouderen kwaliteit biedt in culturele zin. Maar wil je zo'n stad blijven, dan moet je jezelf de vraag stellen: welke stad willen we zijn?

#### Sail

Kun je het wel tegenhouden? Zijn de krachten van globalisering niet te groot? De invloed van het grote geld, digitalisering, *bad outsourcing* en dumping; wat kun je daar tegenover zetten? Ik was in 2015 bij Sail Amsterdam en realiseerde mij dat de kracht van Amsterdam niet zit in die enorme zeilschepen, maar in de kleine bootjes ertussen. Natuurlijk heb je die grote schepen nodig. Daar komen de mensen voor. Maar je doet het voor die kleine bootjes. Dus tegenover het mondiale verhaal zou ik het lokale verhaal willen zetten en dat verhaal moet je heel bewust voeden. Want als we dat niet doen, worden we speelbal in de global economy. Er zijn steden die daar heel bewust voor kiezen: Londen, Dubai en Moskou bijvoorbeeld. Maar die global economy is een *race to the bottom*. Dat is een Uber-wereld waarin werknemers geen rechten hebben, waarin bedrijven de natuurlijke hulppbronnen uitputten en geen belasting betalen op de plek waar ze hun omzet maken; een wereld waarin niemand meer verantwoordelijkheid draagt voor het geheel. De steden die aan dat spel meedoen, worden vanuit de hele wereld 'gevoed' met kapitaal, bouwmateriaal, human resources, zuurstof, voedsel, water. En vaak door omliggende steden die dan leeglopen. Het is het concept van de 'nemende stad'.

#### De gevende versus de nemende stad

Tegenover de 'nemende stad' zou ik het concept van de 'gevende stad' willen zetten. Die is essentieel als je vitaal en authentiek wilt blijven. Een gevende stad probeert bewust zijn eigen wortels te voeden, probeert bewust het idee van wederkerigheid in te vlechten. Duurzaamheid is een centraal thema in ons tijdsgewicht en dat zal het komende decennia ook blijven. Misschien nog wel prominenter dan het nu al is. Amsterdam heeft daarin een naam opgebouwd. Op twee niveaus. In de eerste plaats kijken andere steden naar deze stad en vragen hier advies. Als ik aan een willekeurige innovatieve projectontwikkelaar vraag wat hij



doet met nieuwe duurzame innovaties, dan krijg ik steevast het antwoord: Eerst checken in Amsterdam, want als ze het daar goed vinden dan werkt het. Dus blijkbaar is deze stad een maatstaf in het land.

In de tweede plaats: als je ergens heel goed in bent, dan verplicht je dat ook om er iets mee te doen. Adel verplicht. En dat is dan het tweede niveau: Amsterdam is een bijzondere stad. Toen vlakbij Boston op MIT top stedenbouwkundigen bijeen kwamen en de vraag stelden: 'Welke stad heeft het in zich om een echt duurzame stad te worden?', was het antwoord meteen: Amsterdam. En waarom? Vanwege de geschiedenis van de infrastructuur, de grachtengordel en omdat er binnen die krachtige basis enorme kennis is vergaard om de stad steeds te vernieuwen. Die infrastructuur maakt het mogelijk om verschillende schaalniveaus met elkaar te verbinden. En wat mij betreft is de intermenselijke schaal daarbij de belangrijkste. Niet alleen in meters maar ook in investeringen, in scope, in betrokkenheid en tijdhorizonten zodat je onderweg kunt bijstellen; dat zijn wezenlijke elementen van die infrastructuur. Als je in Nieuw-West zegt: we gaan een blok energieproducerend maken voor de buurt, dan loopt het aan alle kanten weg omdat de infrastructuur daar niet de kracht heeft van de grachtengordel.

### Koers 2025 als middel

De nemende stad is een logisch gevolg van de global economy. De gevende stad creëert zelf een circulaire economie. Dat gaat over technologie én over een nieuwe sociale cohesie, want de enige manier om dit te doen is dat je het met elkaar doet. Het gaat er nu om dat de circulaire economie wat eerder in actie gaat komen. Die moet sneller banen gaan creëren. Dan loop je pas echt voorop en dat is volgens mij de echte Amsterdamse opgave. Maar hoe ziet dat er dan uit? Mijn stelling is dat die 55.000 woningen een middel zijn om dit te doen. Dus de opgave is niet om binnen tien jaar die 55.000 woningen een beetje netjes, zonder kleerscheuren en zonder te vaak naar de Raad van State te hoeven gaan, weg te zetten. Nee, die 55.000 woningen zijn een middel om de opgaande curve eerder ophoog te krijgen. Dan gaat het ook niet meer om die pak weg 100.000 toekomstige bewoners van die nieuw te bouwen 55.000 woningen, maar om het betrekken van alle 800.000 bestaande inwoners en hun bedrijvigheid. En dan heb je eigenlijk maar drie soorten sociale en/of fysieke projecten:

- Projecten die helpen bij de nemende stad;
- Projecten die helpen bij de gevende stad;
- Projecten die helpen bij het leerproces om van een nemende naar een gevende stad te evolueren.

Sundrop Farms

Australië

Bron: Mansouraboud68  
[CC BY-SA 4.0], via  
Wikimedia Commons

# 'De innovatie vindt niet plaats buiten de uitvoeringspraktijk maar erin'

## Voorbeeldprojecten

Kijk eens naar de principes van wederkerigheid en regeneration zoals die worden toegepast in de volgende voorbeeldprojecten. Die werken omdat de initiatiefnemers keihard vast hebben gehouden aan de eis dat de productie op alle assen waarde moet toevoegen. Daar wordt niet op gemarchandeerd.

Zo komt het water in een viskwekerij bij het Spaanse Cadiz er schoner uit dan dat het er in gaat. De vis die daar gekweekt wordt, zonder bijvoer en zonder antibiotica, vindt aftrek in restaurants over de hele wereld en het blijkt ook nog eens uitermate gunstig voor de vogelstand in het gebied. Iedereen profiteert hiervan.

In Sundrop Farm in de woestijn van Australië verbouwen kwekers – in Nederlandse kassen – tomaten door van zout water zoet water te maken en dat op een megaschaal. Er wordt per kilo tomaten vijftig liter schoon water geproduceerd. Kijk eens wat hier een kilo tomaten aan water kost. En daar in de woestijn leveren ze vijftig liter zoet water per kilo tomaten. Dat lukt alleen als je alle bronnen die daarvoor nodig zijn, inzet om het te laten lukken. En dan kan het ook razend succesvol zijn. Dit Australische bedrijfsmodel is zo sterk dat het een leveringsgarantie heeft opgeleverd van tien jaar aan de grootste supermarktketen van Australië.

Het laatste voorbeeld is Heineken. Dat bedrijf moest vijf jaar geleden een investeringsbeslissing van 1,7 miljard euro en duizend banen nemen in Zoeterwoude voor een fabriek voor exportbier. Daar rees de vraag: maar we doen er vijftig jaar over om dat terug te verdienen en wie garandeert ons dat over dertig, veertig jaar niet de bewoners van Wassenaar en Den Haag gaan protesteren dat hun water via ons bier verkocht wordt aan Amerika? Uit alle berekeningen kwam naar voren dat deze case onhaalbaar was. Totdat iemand op het idee kwam om de case zo te bouwen dat er juist energie en schoon water werd teruggegeven. Met die garantie was opeens niemand meer

tegen. Wageningen Universiteit en de provincie Zuid-Holland hebben dit samen met het bedrijf opgepakt en het is nu een innovatie-ecosysteem waar honderden partijen aan meedoen die niet betaald worden maar er wel hun eigen innovatieve ideeën op loslaten. Er ontstaat daar nu iets vergelijkbaars als het ASML eco-systeem in Brabant.

## Mindshift voor professionals

Deze drie voorbeelden tonen aan dat het model van 'het gevende bedrijf' al realiteit is. Wereldwijd zeggen tientallen steden dat ze echt voor duurzaamheid gaan. Maar het model van 'de gevende stad' is nog nergens gerealiseerd. Ik zou tegen Amsterdam willen zeggen: jongens, pak je kans. De tijd is rijp. De gevende stad wordt niet op de tekentafel gemaakt. Ook niet aan de vergadertafel. Het moet in de praktijk gebeuren. Daarom is mijn voorstel dat de stad vanaf nu van elk project vraagt dat het bijdraagt - net zoals die tomatenfarm in de woestijn van Australië - aan de stad die iets produceert. Dat is mijn statement. Stel nou dat je in zo'n project zegt: hier kunnen we 300 woningen bouwen. Dan zou je alle bronnen moeten inzetten van die plek om bijvoorbeeld energieproducerend of voedselleverend te worden. Dat lukt niet via de lopende kanalen. Dus wat moet je doen? Zorgen dat mensen in de buurt het ook aantrekkelijk gaan vinden en gaan helpen. Je moet zorgen dat het mentaal eigenaarschap en misschien zelfs het economisch eigenaarschap in een bredere omgeving gedeeld wordt. Je maakt dus afspraken met de buren over kwaliteitsverbetering en wat iedereen daarin bijdraagt. Ik zou het mooi vinden als je afsprekt: 55.000 woningen en de stad wordt energieleverend. Dan wordt het spannend. Dat betekent dat je de doelen van een project ook open gaat formuleren. Juist ook omdat je andere partijen erbij wilt betrekken.

## Opgavegericht werken

Mijn voorstel betekent concreet: roep alle partijen op om mee te bouwen aan de gevende stad. Dat brengt nieuwe cohesie, een nieuw

verhaal van de stad, maar ook reeksen nieuwe verdienmodellen. Mensen worden uitgedaagd om op een nieuwe manier verantwoordelijkheid voor hun gedrag en hun relaties te nemen. Dat is een sociale opgave die alleen succes kan hebben als dat steeds op elke as wederzijds aantrekkelijk wordt gevonden. Al doende gaan partijen dan leren hoe het moet. Dat is een leerproces. Leren en ontwikkelen zal steeds meer onderdeel worden van het dagelijkse werk van professionals. De innovatie vindt niet plaats buiten de uitvoeringspraktijk maar erin. Dat betekent dat projectteams veranderen naar 'opgaveteams'. Gaandeweg hun project krijgen ze helder wat ze maken en wat ze er voor nodig hebben. Dat zal het lastigst zijn voor het eerste contingent van 5.000 woningen. Dat gaat natuurlijk niet lukken. Er komen er misschien maar 500 die voldoen aan het criterium van de gevende stad. Maar het volgende contingent gaat zeker soepeler en na drie, vier jaar zul je zien dat het juist makkelijker gaat dan het bouwen van een contingent woningen op de traditionele manier omdat je met dat nieuwe elan bewoners en ondernemers van een hele wijk mee pakt. Dat is het sociale aspect. Het is net als bij de Tesla: het honderdste exemplaar dat van de band loopt, kost een fractie van wat het eerste prototype heeft gekost.

#### Ander speelveld

Je kunt via een tender consortia uitnodigen om op het concept van de gevende stad in te tekenen. Als je het op de traditionele manier zou doen door een rode lijn rond een gebied te trekken en te zeggen: hierbinnen gaan we 100 energieuze woningen bouwen, dan gaat dat niet werken. Je zult de context moeten meepakken en zeggen: die wijk eromheen moet er beter van worden. Bijvoorbeeld door daar de energierekening nu met 30 procent naar beneden te brengen. Dan maak je de koek groter, krijg je een ander speelveld. Dan krijg je corporaties, bewoners, ondernemers, consortia, energiemaatschappijen en uiteindelijk de hele stad in dat concept mee. Nodig de beste professionals, de knapste koppen, de rijkste ondernemers en de meest gemotiveerde partijen uit om dat eerste contingent zo op te leveren. Deze stad heeft het allemaal in huis. Daarom is juist ook Amsterdam zo geweldig geïndiceerd om dit voor elkaar te krijgen.

#### Condities voor de gevende stad

- Zorg dat er keiharde eisen worden gesteld aan de kwaliteitsproductie. Zorg dat het (bv) energieleverend wordt. Niet marchanderen en kijken of het al dan niet lukt.
- Introduceer *Urban Performance Contracting* voor de prestaties die achteraf worden geleverd.
- Nodig consortia van ondernemers, burgers en instellingen uit om plannen te maken en help ze.
- Maak jaarlijks een toewijzigingscarrousel: de mooiste plannen worden gerealiseerd en de plannen die niet zo veelbelovend zijn schuif je terzijde.
- Werk in een *open source*, zodat alle partijen over de hele stad kunnen leren van elkaar.
- Maak een infrastructuur voor communiceren, leren en beslissen.
- Begin klein, begin morgen. Iedereen kan beginnen. Of je nou burgemeester bent, wethouder, ondernemer, projectmanager of burger. Iedereen kan hier morgen mee beginnen, want je gaat geen goedkeuring vooraf vragen.
- En de belangrijkste: de opgave is je baas. Niet je manager, niet de marktpartij, niet de wethouder. De opgave is je baas. Dat is onvermijdelijk. Door dat zo te doen, ontwikkel je ook een nieuwe taal. Een taal die je alleen maar kunt bedenken door het te doen. Op het moment dat je zegt: *het is mijn taakstelling of het is mijn businessplan* dan is het al weer weg. De urgentie is zó groot om in de kracht van de globalisering nu het lokale te pakken, wederkerigheid te organiseren en een duurzame stad van Amsterdam te maken, dat we alle zeilen moeten bijzetten om het tij te keren: het engagement van de bewoners, het geld van de ondernemers, de kennis van de wetenschap, de inzet van professionals. We hebben het allemaal nodig, anders redden we het niet en gaan we mee in de *race to the bottom*.

**'Ik zeg niet dat het makkelijk is, maar we doen het ook niet omdat het makkelijk is'**

Dat zit in de cultuur, in de geschiedenis, in de ruimtelijke structuur, in de genen van de Amsterdammers en in de praktijk van de professionals. Volgens mij is het een gouden kans. Ik zeg niet dat het makkelijk is, maar we doen het ook niet omdat het makkelijk is. ■

Vier iedere dag d

# 5 Lessons learned



EEN ONTWIKKELING VAN

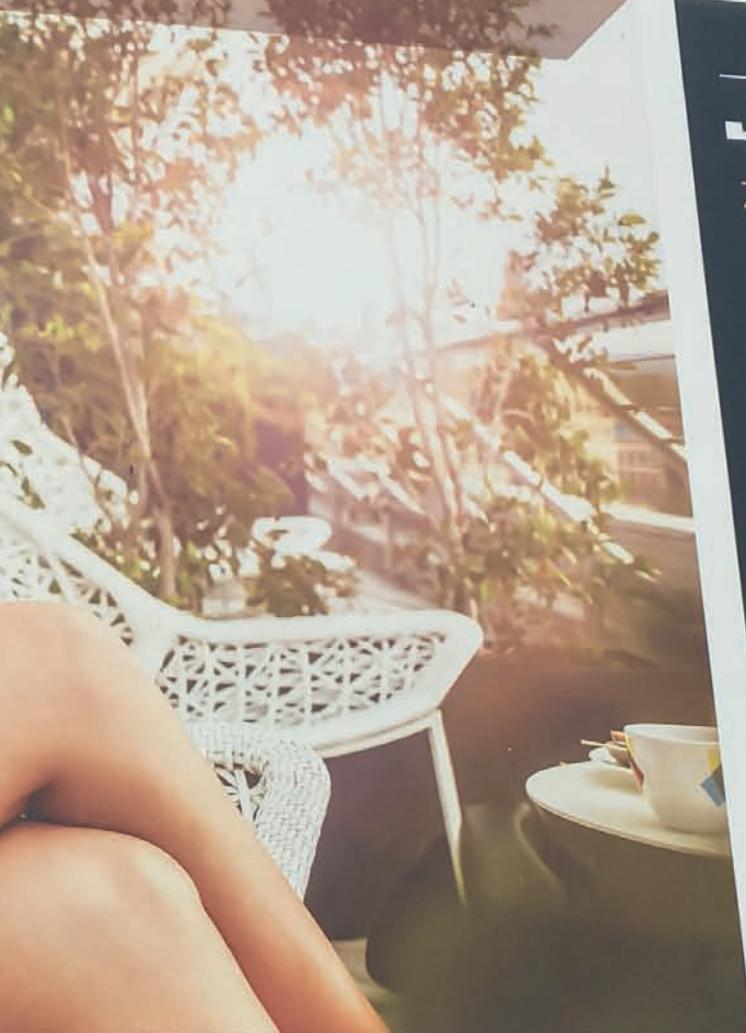


**bpd**

creating living environments

**LEKKER KNUSSE, DOOIE**

e zomer!



TERRAZZA

Zonnig leven op Zeeburgereiland

122 appartementen  
variërend van ca. 49 tot 182 m<sup>2</sup>

[niewbouw-terrazza.nl](http://niewbouw-terrazza.nl)

SCHRUF JE IN  
EN BLIJF OP  
DE HOOGTE

XUPPENBUBBEL!

# Lessons learned

Deze bundel bevat de oogst van lezingen en documentaires over verleden, heden en toekomst van de stadsontwikkeling in Amsterdam. Centraal stond het fysieke 'stadmaken' in relatie tot het sociale weefsel van buurten en de verbindende kracht van Amsterdam als geheel. De recente geschiedenis laat zien dat buurten en daarmee de stad als geheel veel te winnen hebben bij vroegtijdig samenspel tussen professionals uit het ruimtelijke en het sociale domein. Wat zijn de belangrijkste lessen?

Door Lubbert Hakvoort en Peter Hazewindus

Mede als gevolg van liberalisering en globalisering is de aantrekkingskracht van Amsterdam de laatste jaren steeds groter geworden. De stad is ongekend populair en trekt per jaar maar liefst 12.000 nieuwe bewoners, veel nieuwe bedrijven met bijbehorende werkgelegenheid en bijna 5,5 miljoen bezoekers. Amsterdam is dan ook een diverse stad met een open karakter, een rijk aanbod aan culturele en sociale voorzieningen en een brede variëteit aan toeristische bezienswaardigheden. Geen wonder dat de stad in de Top 10 staat van meest populaire steden wereldwijd.

Deze populariteit kent echter ook een keerzijde. De prijzen van woningen zijn enorm gestegen, de drukte in de stad stuit in toenemende mate op protest van vaste bewoners en de verschillen tussen groepen burgers wat betreft inkomen en kansen op de arbeidsmarkt nemen toe. Het neoliberale beleid van de afgelopen decennia heeft de scheidslijn tussen winnaars en verliezers in de maatschappij scherper gemaakt en de tweedeling tussen verschillende sociale en etnische groepen is in buurten manifest. Het uitgangspunt van de ongedeelde, gemengde stad staat daarmee onder druk.



Lubbert Hakvoort is senior projectmanager bij het Projectmanagementbureau van de gemeente Amsterdam en heeft ruime ervaring in proces-, programma en projectmanagement. Hij is tevens hoofddocent project- en procesmanagement aan de Hogeschool Van Hall Larenstein.

Maatschappelijke vraagstukken spelen meer dan voorheen een belangrijke rol bij stedelijke opgaven in zowel de bestaande stad als in nieuw te bouwen delen van de stad. Betaalbaarheid en leefbaarheid zijn voorwaarden voor het behoud van het karakter van de stad. Dit is niet alleen ingegeven door ideologische opvattingen. Uit onderzoek blijkt dat inclusieve steden bijvoorbeeld ook beter economisch functioneren.<sup>1</sup>

Niks doen is geen optie. Dat verklaart ook de protesten tegen deze ontwikkeling in andere Europese steden zoals Barcelona en Venetië. Cees Anton de Vries waarschuwt in zijn bijdrage dat Amsterdam geen Venetië mag worden. Amsterdam moet een stad voor drie generaties bewoners blijven, zo stelt hij. Doen we echter niets, dan zal, aldus De Vries, de autonome trend die we hierboven schetsten zich verder voltrekken en is de gedeelde, gesegregeerde stad met een overwegend toeristisch centrum met daaromheen buurten waar groepen bewoners langs elkaar heen leven, straks een feit. De Vries pleit voor actief lokaal en kleinschalig beleid en presenteert daartoe het concept van de 'gevende stad'. Gevend in de betekenis van de drie grote thema's bij duurzaamheid: energie, water en voedsel. Om dat concept invulling te geven, stelt hij voor om de bouwopgave van 55.000 woningen voor dit grotere idee te gebruiken en de nieuw te bouwen woningen via klimaatarchitectuur energieleverend te maken. Dat zorgt, aldus De Vries, voor een hele nieuwe sociale dynamiek. Daar zit voor De Vries de relatie tussen fysiek en sociaal. Dat de thematiek in zijn ogen even urgent is als dat de tijd er rijp voor is, bewijst zijn advies aan ons adres: 'De opgave is jullie opdrachtgever.'

In Amsterdam worden op dit moment overigens al renovaties uitgevoerd die energieleverend zijn. Hierdoor hebben bewoners lagere maandlasten. Ook in de huur, zodat het besteedbaar inkomen omhoog gaat. Dit is ook sociaal investeren. Helaas wordt dit nog niet op grote schaal gedaan, maar het is wel de toekomst.

Als een inclusieve stadsontwikkeling zo belangrijk is voor de stad Amsterdam, welke lessen kunnen we dan trekken voor de nieuwe bouwopgave die Amsterdam nu met Koers 2025 kent? Hoe dragen we bij aan een meer inclusieve stedelijke ontwikkeling? Die thematische vraag komt praktisch neer op de vraag hoe we een sociaal duurzaam programma kunnen koppelen aan de fysieke stadsontwikkeling. We schetsen eerst kort een vrij praktische visie op de inclusieve stad die uit de verschillende bijdragen naar voren komt. Vervolgens hebben we aandacht voor de organisatorische, procesmatige en financiële randvoorwaarden om aan dit gecombineerde programma vorm te geven en we sluiten af met een advies.

## 'Maatschappelijke vraagstukken spelen meer dan voorheen een belangrijke rol bij stedelijke opgaven'

### Visie

Meer inclusieve stedelijke ontwikkeling, of dit nu gaat om herstructureringswijken of uitbreidingswijken, begint met een bezinning op sociale vraagstukken en dus niet alleen met een bouwopgave van 55.000 of 71.000 woningen. Het begint met het gezamenlijk ontwikkelen van een visie op de vraag voor welke groepen en individuen er gebouwd moet worden, hoe bewoners daar nu en straks dagelijks samenleven, hoe ze zich verplaatsen, wat voor werk ze doen, welke zorgbehoeften ze hebben, waar ze hun boodschappen doen en hoe ze invulling geven aan hun vrije tijd. Waarom vestigen we de gemengde projectorganisaties dan niet in de wijk waar ze voor werken? Hoe dichter op de wijk, hoe beter. Het idee van de maakbaarheid is volgens Lia de Lange op IJburg goed gelukt. Dat heeft volgens

<sup>1</sup> Florida, Richard (2017) *The new urban crisis: How our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class—and what we can do about it*. New York: Basic Books.

haar te maken gehad met de hoge ambities, met het aanbesteden van die ambities en met de poot stijf houden als maatschappelijke voorzieningen in het gedrang kwamen. Wat De Lange de stadmakers van deze tijd wil meegeven is dat ze erop moeten sturen dat voorzieningen ruimtelijk verankerd zitten in een plan. Met name voorzieningen die economisch zwakker zijn dan de functie wonen. En dat zijn bijna alle voorzieningen. ‘Maak je sterk voor de zwakkere functies’, is haar advies. In dat opzicht zouden planologen volgens haar juist niet flexibel mogen zijn.

Wat daarbij op IJburg goed geholpen heeft is een sterke visie, stelt Tineke Lupi in haar bijdrage over IJburg. Bepalend voor de aanleg van IJburg waren twee visies, één van het fysieke domein: ‘Buiten wonen in de stad’ en één van het sociale domein: ‘Wijk zonder scheidslijnen’. Eén gezamenlijke visie was achteraf nog beter geweest, maar bij de ontwikkeling van IJburg hadden professionals uit het fysieke en sociale domein in elk geval over en weer te maken met een duidelijk wensbeeld. En dat was winst. Overigens erkennen De Lange en Lupi dat de visie ‘Wijk zonder scheidslijnen’ in één opzicht niet goed uitgepakt heeft: mengen op een laag schaalniveau werkt niet. En dat is op IJburg wel gedaan met het oog op het stedelijk karakter. Maar afdwingen dat eigenaren en huurders c.q. sociale huurders en vrije huursector naast, boven of onder elkaar komen te wonen is geen gelukkige keuze gebleken. Elke inkomensklasse heeft behoefte aan een eigen ingang en een eigen lift. Zelfs over de gemeenschappelijke binnenruimte ontstond op IJburg geharrewar. Het stedelijk karakter van een nieuwe wijk moet dus in de publieke ruimte en niet in de private ruimte worden gezocht. Daarom adviseren Ivan Nio en Vincent Kompier in hun bijdrage over Nieuw-West om zorgvuldig te zijn op de openbare ruimten. Spontane ontmoetingen tussen mensen met een uiteenlopende sociale achtergrond vinden namelijk vooral plaats in de openbare ruimte.

Wie vanuit een meer sociaal perspectief kijkt naar gebiedsontwikkeling, realiseert zich vanzelf dat het nieuw te bouwen woningaanbod afgestemd moet zijn op verschillende groepen met verschillende leefstijlen. Bovendien is





FOTO: MARCEL ISRAEL

Discussie tijdens seminarbijeenkomst

een stedelijke samenleving altijd dynamisch: voorkeuren veranderen, bewoners hebben per levensfase andere woonbehoeften en groepenstromen in- en uit de stad. Wat gebeurt er precies in een buurt waar we gaan bouwen? Waar is behoefte aan? Ivan Nio heeft diepgaand onderzoek gedaan naar de bewoners in Nieuw-West. 'Kijk vooral naar de eigen dynamiek in de buurt', zegt hij. Wat voor soort voorzieningen en (semi-)openbare ruimten horen daar dan bij? En dat gaat dus óók, maar niet ten eerste en al helemaal niet als enige, over de aantalen, typologieën en prijsklassen van (nieuwe) woningen die mensen daar nodig hebben of waaraan nu en in de toekomst behoeft is. Daarbij zouden professionals uit het fysieke en sociale domein zich op de hoofdlijnen moeten concentreren, want ook wijken die met de beste bedoelingen over de integratie van sociale en fysieke doelen gepland en gebouwd worden, zijn over tien jaar vaak grotendeels achterhaald, aldus Tineke Lupi. De opgave is om een wijk zo te plannen dat drastische ingrepen dan niet nodig zijn. Marjolein Gerards sluit zich daar in haar bijdrage over Koers 2025 bij aan. Creëer plannen waar nog niet alles vastligt om die

later te kunnen bijsturen als wijken veranderen. Je zult, zegt Gerards, een zekere mate van flexibiliteit moeten inbouwen om ervoor te zorgen dat wat nu het één is, straks ook het ander kan zijn. Overheidsinvloed om deze condities te realiseren is daarbij zeker geen taboe, want vanuit de markt zijn er – vooral in een periode van grote druk op de stad – geen natuurlijke incentives om dit vorm te geven. Het risico op wijken die over tien jaar achterhaald zijn, kan aanzienlijk beperkt worden door, zoals Nio doet, goed naar een buurt te kijken, maar ook door bewoners bij de plannen te betrekken en ruimte laten voor het ongeplande en ruimte te maken voor tijdelijkheid. Maak, zo stelt Kompier in zijn bijdrage over Nieuw-West, op zijn minst een stakeholderanalyse van de buurt, zodat je weet wie je waarvoor nodig hebt. Een vitale wijk bouw je niet alleen. Kompier laat aan de hand van voorbeelden uit Berlijn zien dan stadmakers ruimte moeten laten voor initiatief uit de buurt, ook al gaat dat ten koste van de geplande ruimte. Dat zorgt voor 'eigenaarschap'. Dat betekent ook aandacht voor het ongeplande. De bijdragen van Kompier en Nio zijn interessant omdat die laten zien dat in herstructureringswijken juist veel interessants gebeurt in perioden zonder grootschalige fysieke aanpak. Maak ruimte voor bewonersinitiatief en bouw ruimte in voor tijdelijkheid, benadrukken beiden.

De bijdragen in deze bundel leren dat een inclusieve stad nooit een gegeven is maar altijd een strijd is om ruimte. In de stadsvernieuwing in de Kinkerbuurt leidden strijd en conflict in de jaren tachtig tot andere typen woningen dan die welke gepland waren, zo laten Dick Schuiling en Henk van Veldhuizen zien. De aanvankelijke plannen voor de Kinkerbuurt bestonden uit grootschalige sloop gevolgd door nieuwbouw voor anderen dan de oorspronkelijke bewoners. De CIAM-doctrine stond centraal en bestond uit een ideaalbeeld van de stad met een evenwichtige bevolkingsopbouw en veel licht en lucht voor de bewoners. Deze oorspronkelijke aanpak leidde al snel tot verzet gevolgd door een ingrijpende koerswijziging waarbij samen met de buurt nieuwe plannen werden ontwikkeld en uitgevoerd. Wat het verhaal van de Kinkerbuurt ons leert is dat je

bij herstructureringen altijd een perspectief kunt bieden aan zittende bewoners en gebruikers. Laat ze meeprofiteren, bied een woon- of bedrijfscarrière aan en richt je gebied ook daarop in. Het gevaar van de verdichtingsplannen is dat mensen door de verdichting en de vele nieuwkomers zich niet meer herkennen in hun buurt met verzet en protest als gevolg.

Een top-down benadering is daarbij, zo laten de sprekers over IJburg zien, geen verkeerde keuze, zolang daarin maar ruim aandacht is voor de sociale en maatschappelijke voorzieningen. En al helemaal niet als we daar de lessen van Nieuw-West (Nio en Kompier) aan zouden toevoegen: onderzoek, bewonersbetrokkenheid, ruimte openlaten en ruimte maken voor tijdelijkheid. Door het verbinden van ruimtelijke met sociale investeringsmaatregelen zoals jongerenwerk, sport, buurthuis, onderwijs en zorg, bouwen we aan een evenwichtige stad. Alleen: we maken die verbinding in Amsterdam niet automatisch, waardoor de ruimtelijke en sociale sector elke buurt in de stad volgens hun eigen logica benaderen. En om het stadsbestuur een zetje in de rug te geven, pleit Gerards voor een norm: 'Er moet een normering komen voor sociaal, want woningen zonder voorzieningen zijn niks waard.'

#### **Organisatie en proces**

Hoe kunnen we met deze lessen de organisatie en het proces voor de toekomstige stadsontwikkeling van Amsterdam bijsturen? Hoe kunnen we zorgen dat de werelden van fysiek en sociaal productief samenkommen? De ervaringen uit de bijdragen leren ons dat dit – zolang de norm en de organisatie daarvoor ontbreekt – uiteindelijk steeds met vallen en opstaan lukt. Stadmaken anno 2017 vereist een meer structurele oplossing. Hoe zou die eruit kunnen zien?

Dat begint met de vaststelling dat aard, aanpak, dynamiek en cultuur van het fysieke en sociale domein verschillend zijn. In het fysieke domein staat de langjarige stedelijke planning centraal met daaraan gekoppeld meerjarige financieringsplannen. In het sociale domein wordt meer vanuit de korte termijn gereageerd op ontwikkelingen in de wijk. Ook is de financiering anders van aard. Is in het fysiek domein de gemeente zelf – wanneer het gaat om openbare ruimten en basisvoorzieningen –

de belangrijkste financier, in het sociale domein zijn veel verschillende partijen en daarmee financieringsstromen betrokken.

Vanuit beide domeinen moet er bewogen worden. Het sociale domein beseft onvoldoende de plannings- en investeringsdynamiek van de fysieke wereld. Gerards zegt: 'De sleutel ligt deels in handen van de professionals in het sociale domein. In die wereld hoor je zelden het woord 'huisvesting' vallen of hoeveel vierkante meters een gesubsidieerde instelling nodig heeft om haar activiteiten te kunnen uitvoeren.' Vanuit het sociale domein is het van belang om voor veel langere termijn een visie te ontwikkelen

**'Een stedelijke samenleving is altijd dynamisch: voorkeuren veranderen, bewoners hebben per levensfase andere woonbehoeften'**

door samen met bewoners echte integrale plannen op te stellen waar fysieke planners vervolgens in overleg hun invulling aan kunnen geven. Hier ligt de uitdaging om strategischer te gaan werken door uitgangspunten op hoofdlijnen vast te stellen zodat er ook met een stevige onderbouwing meer flexibiliteit in de uitvoering gehanteerd kan worden.

Omgekeerd is het ruimtelijke domein zich onvoldoende bewust van de sociale dimensies waarin huisvesting zich afspeelt: wat precies zijn de behoeften in een buurt, wat zijn de trends, hoe maken bewoners gebruik van de openbare ruimte? In het fysieke domein ligt de uitdaging om kleinschaliger/buurtgerichter te gaan werken: met vele kleine stapjes grote ambities realiseren. Dit betekent dat de sociaal-maatschappelijke voorzieningen op voorhand een plek krijgen in de plannen voor

de stadsontwikkeling en niet achteraf als nog moeten worden toegevoegd, want dat maakt stadsmaken alleen maar duurder. En dat zelfs dan nog niet alles direct vol wordt gepland, maar dat professionals uit het fysieke domein locaties reserveren voor sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen in de toekomst voor zover die manifest en aannemelijk zijn en ruimte maken en laten voor bewonersinitiatieven.

Daarom is het aanbevelenswaardig om in de projectgroepen waarmee aan de nieuwe opgaven gewerkt wordt, standaard een projectleider toe te voegen die de verbinding maakt met Cluster Sociaal. Zijn of haar taak is dan om de beleidscontext van het sociale domein te vertalen naar de sociale, maatschappelijke en economische opgave van de stadsontwikkelingsgebieden. Deze projectleiders zouden moeten worden gedetacheerd vanuit het Cluster Sociaal zodat de aansturing ook vanuit dit domein kan plaatsvinden en niet vanuit de gebieden zelf. Deze projectleider zou een

rol gaan spelen tussen overheid, burgers, bedrijven, maar ook naar en vooral tussen de verschillende resultaat-verantwoordelijke eenheden binnen de gemeente. De komende jaren zullen we niet alleen op gebiedsniveau, maar ook op het niveau van de gehele stad verder moeten leren hoe we de verschillende domeinen nog beter op elkaar kunnen afstemmen.

De lessen gaan echter verder dan de organisatiestructuur alleen. Het gaat ook om de organisatiecultuur: werken aan de stadsontwikkeling in Amsterdam is mensenwerk en daarmee afhankelijk van de passie en bevlogenheid van de professionals die op strategisch (beleidsambtenaren) of operationeel (frontlijnwerkers) niveau aan de stad werken. Anders gezegd: bij dit soort beleidsoverstijgende, complexe en innovatieve processen met een grote diversiteit aan belangen en steeds wisselende coalities heb je ambtenaren nodig die belangen, agenda's en personen slim weten te koppelen. Competenties als lef, creativiteit, het vermogen te netwerken, ondernemerschap, doorzettingsvermogen en analytisch vermogen zijn voor dit soort processen van groot belang. Denk aan het advies van De Vries: 'De opgave is jullie opdrachtgever'. De praktijk leert dat we als gemeente Amsterdam hier nog veel te weinig op sturen bij de samenstelling van onze projectgroepen, stuurgroepen en projectbureaus. Vandaar dat Marjolein Gerards ervoor pleit om tot die tijd simpelweg een veto te laten horen als er alleen op woningen en onvoldoende op sociale voorzieningen wordt gemikt.

Interessant daarbij is dat zowel in het fysieke als in het sociale domein de overheid de afgelopen jaren een stap terug heeft gedaan ten gunste van de markt en bewonersinitiatieven. De vraag is of de rol van de overheid niet opnieuw moet worden gedefinieerd in relatie tot de opgave waar we nu voor staan. Dan gaat het om de vraag of de gemeentelijke overheid de regie wil nemen of de ontwikkelingen op hun beloop laat. Dat laatste legt een zware hypothese op de toekomst van de stad zoals we die nu kennen. Op terreinen waar de markt geen invulling zal geven, is volgens ons juist nu de taak van de overheid om het heft in handen te nemen en

## 'Anders dan de ruimtelijke sector is het sociale domein meer aan politieke modes onderhevig'

vetorecht toegedacht kunnen worden en het stadsbestuur zou zelfs kunnen overwegen om een oriëntatieregel vast te stellen voor de verhouding fysiek-sociaal van bijvoorbeeld 80-20. Gewoon als denk-experiment bij het (her)ontwikkelen van buurten.

Met het gebiedsgericht werken wordt nu volop geëxperimenteerd om het sociale en ruimtelijke domein beter op elkaar te laten aansluiten. In de gebieden worden nu sociaaleconomische- en ruimtelijke strategieën gemaakt die in herstructurerings- c.q. verdichtingswijken aansluiten op de huidige gebiedsanalyses en gebiedsagenda's. Een goed begin. De gebiedsmanager moet hierbij een verbindende

sturing en invulling te geven aan een ruimtelijke, sociale, economische en leefbare infrastructuur die generaties en groepen bewoners in een buurt bij elkaar houdt, die kansen biedt voor opwaartse sociale mobiliteit via onderwijs en educatie, die uitnodigt tot ontmoeting in de publieke ruimte, die stedelijke kwaliteit van leven biedt en die het karakter van Amsterdam versterkt en niet uitverkoopt.

### Financiering

Integrale opgaven vragen ook om integrale financiering. Nu nog zitten er schotten tussen de verschillende financieringsstromen die een gezamenlijke aanpak van wijken ernstig bemoeilijken. Daarbij zouden de sociale financieringsstromen minder per collegeperiode en meer op lange termijn beschikbaar gesteld moeten worden, en wel op zo'n manier dat accenten per college gelegd kunnen worden maar dat budgetten thematisch voor een langere periode vastliggen. Voor de financiering van maatschappelijke voorzieningen heeft Amsterdam echter geen voorziening of fonds en de focus op de financiering van sociaal-maatschappelijke doelen ligt steeds op de korte termijn. Daar komt bij dat het in de beeldvorming zo is dat de fysieke wereld geld opbrengt, terwijl de sociale wereld geld kost. Dit zou te ondervangen zijn door volgens een vaste formule een structurele financiering te reserveren uit de opbrengsten van de ruimtelijke sector voor het sociale domein. Ook dat brengt de twee domeinen dichter bij elkaar.

Anders dan de ruimtelijke sector is het sociale domein meer aan politieke modes onderhevig. De thema's spelen ook een grotere rol in de media. Voor een meer programmatische bestemming van deze geldstroom kan een gebiedsgerichte exploitatie uitkomst bieden. Hierbij wordt de financiering van sociale maatregelen opgenomen in de grond- en vastgoedexploitatie. Op deze manier ontstaat inzicht in wie waarvan profiteert (waardeverdelingsvraagstuk) en in de manier waarop de inspanningen het beste kunnen worden ingezet om maximaal maatschappelijk rendement te behalen (investeringsperspectief). Op basis hiervan kunnen de juiste keuzes en afspraken worden gemaakt.

Kortom: om gewenste sociaal-fysieke stadsontwikkeling in Amsterdam mogelijk te maken, is programmatische samenwerking tussen beide domeinen en een integrale begroting meer dan gewenst. Door op die manier in het bestek van Koers 2025 langjarig te investeren in vernieuwingswijken, stelt Amsterdam haar toekomst als een ongedeelde, diverse en aantrekkelijke stad voor alle generaties bewoners zeker; ongeacht sociale klasse of migratieachtergrond. ■

## Colofon

**Samenstelling en redactie**

Stan Majoor

**PMB/Leerhuis**

Lubbert Hakvoort en Peter Hazewindus

**Interviews en eindredactie**

Bob Duynstee

**Fotografie**

Marcel Israel, George Maas/Fotonova, Mirande Phernambucq, Ivan Nio,  
Edwin van Eis, Roos Trommelen (omslag) en Noortje Schmit

**Vormgeving**

Dirk van der Burgh

**Productie**

Ben Hendriks en Noortje Schmit

**Drukwerk**

Opmeer Drukkerij B.V. Den Haag

**Met dank aan**

Dick Schuiling, Henk van Veldhuizen, Lia de Lange, Tineke Lupi, Ivan Nio, Vincent Kompier,  
Marjolein Gerards, Cees Anton de Vries en Erik Willems/Job Producties

Bij deze seminarreeks en publicatie is ook een film verschenen onder dezelfde titel.

**Over het Projectmanagementbureau**

Het Projectmanagementbureau van de gemeente Amsterdam werkt in opdracht van en samen met andere afdelingen, stadsdelen, wijken en buurten. De meer dan 400 medewerkers verzorgen het project-, proces- en programmamanagement van complexe multidisciplinaire en integrale projecten in het sociale, fysieke en economische domein. Daarnaast ontwikkelt het Projectmanagementbureau samen met opdrachtgevers en maatschappelijke partners nieuwe kennis en werkwijzen die passen bij de vraagstukken van vandaag en morgen.

[amsterdam.nl/pmb](http://amsterdam.nl/pmb)

© Gemeente Amsterdam, Projectmanagementbureau

Postbus 1269

1000 BG Amsterdam

Oktober 2017



Gestuwd door een snelle groei en een oplevende conjunctuur bevindt Amsterdam zich vrij plots in een periode van groot optimisme. Bijbouwen is het devies. Tegelijkertijd kenmerkt de stad zich door sociale polarisatie, fragmentatie en hardnekkige maatschappelijke problemen. Kunnen we de fysieke uitdagingen koppelen aan sociale, economische en ecologische doelstellingen om zo aan een meer inclusieve stad te bouwen? Episodes uit het verleden bieden belangrijke lessen en inspiratie voor de heden-dagse uitdagingen.

Een uitgave van het Leerhuis/Projectmanagementbureau gemeente Amsterdam, oktober 2017