

DE STAAT VAN DE STADSVERNIEUWING



GERARD DE KLEIJN

INLEIDING

Tien jaar geleden begon ik als kersverse socioloog de lange mars door de instituties van de stadsvernieuwing. Mijn opdracht was om naar knelpunten te zoeken in het proces van vernieuwing van een oude buurt in Enschede.

Knelpunten waren er genoeg. Ik had jaren werk. Mijn eigenlijke interesse ging uit naar de mogelijkheid om door buurtactie de emancipatie van bewoners te bevorderen. Ik had daarom meer contact met de leden van de bewonersorganisatie, de opbouwwerker en de onderwijzers in de buurt dan met de functionarissen van de woningcorporatie, de architect en de aannemer. In mijn ogen was stadsvernieuwing een goede gelegenheid om maatschappelijke ongelijkheden op te heffen en bestaande machtsverhoudingen te doorbreken.

Die interesse in emancipatie is in de loop der jaren niet verflauwd. Ik maak deel uit van een generatie die met hooggestemde idealen van academie, hogeschool of universiteit afkwam. Welzijnswerkers, ingenieurs en sociologen trokken de oude wijken in om de theorie van maatschappijvernieuwing om te zetten in de praktijk. En niet alleen in de oude wijken werd deze poging ondernomen. Mijn generatie nam haar intrek in vele instituties van de verzorgingsstaat. Overal met eenzelfde soort inzet: politisering, democratisering en emancipatie.

Momenteel werk ik in Rotterdam aan de stadsvernieuwing. In deze stad hebben de bewonersorganisaties, het progressieve middenkader en het linkse gemeentebestuur een unieke organisatie van de stadsvernieuwing opgebouwd. Een aantal van onze idealen zijn hier verwezenlijkt. Ondertussen brokkelt het draagvlak voor de stadsvernieuwing af, sinds de economische crisis in de oude wijken zo goed voelbaar is.

In deze studie wil ik de weg terug nog eens afleggen. In hoofdstuk I begin ik met een korte uiteenzetting van de kritische maatschappijtheorie, waardoor mijn sociologiebeoefening sterk geïnspireerd is. De kritische maatschappijtheorie van de Frankfurter Schule heeft een paar jaar de universiteiten en hogescholen beroerd. Maatschappelijke relevantie werd een dwingende eis voor de vakbeoefening. Ik ga na welke sporen de kritische theorie heeft achtergelaten. Deze filosofische aanzet verwerk ik in hoofdstuk II in de theorie van het opbouwproces. Dit proces formuleer ik als een emancipatorisch proces, waarin bewoners en gebruikers van achtergestelde wijken en buurten zich organiseren om meer greep te krijgen op hun gemeenschappelijke woon- en leefsituatie. Als criteria voor emancipatie hanteer ik de mate waarin de maatschappelijke gelijkheid, de zeggenschap van de bewoners, hun solidariteit en hun mondigheid zijn toegenomen. Deze theorie doet opgeld na de omslag van sloopbeleid naar buurtvernieuwing, begin jaren zeventig. Deze omslag is een reactie op het verzet van bewoners tegen de sloop van hun buurt en wordt mogelijk door een wisseling van de wacht in de sociaal-democratie en de opkomst van een nieuw middenkader. Op grond van literatuur over collectieve acties, sociale bewegingen en bedrijfsdemocratisering zal ik de theorie van het opbouwproces verder uitwerken. Tot slot vat ik het hoofdstuk samen met een schema van de bevorderlijke en belemmerende factoren voor het opbouwproces.

Hierna volgt een empirisch hoofdstuk. IK volg de ontwikkelingen in dertien buurten, verspreid over heel Nederland, om te zien of de theorie van het opbouwproces houdbaar is. In één van de dertien buurten heb ik zelf drie jaar lang onderzoek verricht. De vraag is in hoeverre er nu sprake is van emancipatie.

Na deze eerste drie hoofdstukken volgt de proef op de som in hoofdstuk IV. Is het mogelijk op grond van de ontwikkelde inzichten een ontwerp voor buurtvernieuwing te maken, waarin het opbouwproces alle kansen krijgt? Is de maatschappij maakbaar? Dit is een vraag naar ontwerpsociologie, een vorm van toegepaste sociologie waarbij op grond van onderzoeksgegevens en geëxpliciteerde uitgangspunten een mogelijk ontwerp voor de toekomst wordt gemaakt. Met een paar collega's heb ik destijds zo'n ontwerp proberen te maken: de buurtaanpak, een proeve van ontwerpsociologie. Ik vergelijk het ontwerp van de buurtaanpak met de praktijk van de buurtaanpak in drie steden, Deventer, Tilburg en Haarlem. In deze steden is de afgelopen jaren een door het Rijk gesteund experiment met de buurtaanpak uitgevoerd. In twee van de drie gevallen zullen deze experimenten zeer teleurstellend blijken te verlopen.

In hoofdstuk V wend ik mij tot de projectaanpak in Rotterdam. Deze aanpak is minder theoretisch onderbouwd dan de buurtaanpak. De Rotterdamse aanpak is veel meer op basis van machtsvorming en politieke besluitvorming tot stand gekomen. Wel spelen in de Rotterdamse aanpak enkele zelfde motieven een rol als in de buurtaanpak. Het kortst samengevat in het credo: "bouwen voor de buurt". "Bouwen voor de buurt" wordt nagestreefd in een coalitiemodel, waarin radicaal links een voor Nederlandse verhoudingen uitzonderlijk grote invloed heeft. Ik zal de Rotterdamse aanpak analyseren aan de hand van de in hoofdstuk II ontwikkelde criteria voor emancipatie. De analyse zal steunen op diverse gemeentelijke en universitaire onderzoeksrapporten en op mijn eigen observaties. Uit de analyse moet blijken in welke mate bouwen voor de buurt een succes is geworden.

Al met al heb ik dan in de hoofdstukken III, IV en V materiaal uit 17 buurten gebruikt om een analyse te maken van 15 jaar stadsvernieuwing. De nadruk in de analyse ligt op de sociale en politieke kant van de stadsvernieuwing, niet op de economische en technische kant. In het laatste hoofdstuk VI kies ik weer een wat hoger abstractieniveau. De essenties van de buurtaanpak en de Rotterdamse aanpak passeren nog eens de revue, nu in het licht van recente en toekomstige ontwikkelingen. Waar gaat het heen met de stadsvernieuwing? Ik kom in dit laatste hoofdstuk tot de conclusie dat de maatschappelijke omstandigheden voor stadsvernieuwing ernstig verslechterd zijn. De werkloosheid in de oude buurten is schrikbaar gestegen, de mismoedigheid groeit. Het nieuwe middenkader van progressieve ingenieurs en doctorandussen is in de verdediging gedrongen. Het wordt tijd enige bakens te verzetten.

5. Naar een nieuw ontwerp

5.1 Nieuwe accenten

Moet een nieuw ontwerp in alle opzichten bescheidener zijn dan de hemelbestormende ontwerpen uit de jaren zeventig? Is de revolutie geheel verstomd?⁷⁸⁾ Ik meen van niet. Sommige "verworvenheden" van de jaren zeventig zijn niet meer terug te draaien. De mensen zijn niet meer zo gemakkelijk te passeren als in de jaren vijftig en zestig. Niemand kijkt er meer van op als nu de universiteit bezet wordt, als arbeiders een plan voor zelfbestuur maken, als bewoners een woningcomplex in zelfbeheer overnemen. Een nieuw ontwerp hoeft niet uit te gaan van een dramatische terugval in actiebereidheid. Verborgen talenten, de zogenaamde "managers" in de buurt, treden nog steeds uit de schaduw.

Tabel 6.26: Deelname van enkele vormen van politieke participatie (kiesgerechtigde bevolking in procenten).

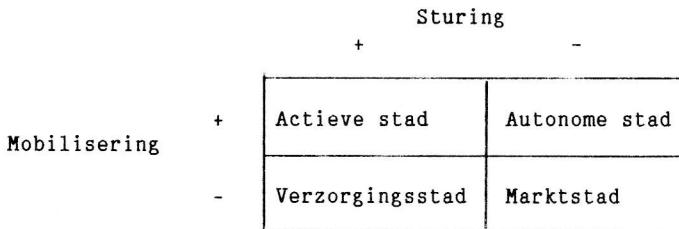
	1973	1977	1981	1982
Gestemd bij Tweede Kamer verkiezingen	84	88	87	81
Lid van een politieke partij	10	9	9	8
Lid van een vakbond	38	39	38	37
Deelneming aan handtekeningenactie	43	41	45	51
Deelneming aan actiegroep	5	8	12	15

Bron: Sociale en culturele verkenningen 1985, SCP.

Uit tabel 6.25 blijkt dat de participatie via de formele kanalen van politieke partijen en vakbonden wel terugloopt. Vooral de organisatiegraad binnen de vakbond zakt aanzienlijk. In 1983 is nog slechts 32% van de afhankelijke beroepsbevolking lid van een vakbond.⁷⁹⁾ De informele participatie loopt echter niet terug. Wel is de begeleidende retoriek afgangen. De elite verwacht minder maatschappelijke meerwaarde van bewegingen aan de basis. De linkse elite is passimistischer geworden. Het cynisme in deze kringen heeft het maatschappelijk engagement sterk teruggedrongen. De intellectuelen zijn nu zelf bezorgd om hun baan, om de toekomst van hun kinderen. Dat vermindert het revolutionaire elan nogal.

Na de gepleegde evaluatie van de buurtaanpak en de Rotterdamse aanpak is een pleidooi voor het gewoon continueren van bouwen voor de buurt ongelooftwaardig. Een totale verwerping ligt evenmin voor de hand, want beide aanpakken hebben tot zeer waardevolle resultaten geleid. In de gaande scenariodiscussie over stadsvernieuwing, die zich voornamelijk afspeelt in de wandelgangen en op congressen, zijn er naar mijn mening twee accenten te beluisteren.

Een accent op economie en een accent op beheer. Het economisch accent is een correctie op de eenzijdigheid van de stadsvernieuwing in de jaren zeventig. Stadsvernieuwing had toen voornamelijk betrekking op de verbetering van woonbuurten in de stad. Het centrum van de stad, de bedrijvigheid in de buurten en de werkgelegenheid kregen veel minder aandacht. Het economisch accent wordt uitgewerkt in twee richtingen: stedelijke vernieuwing en buurteconomie. Het accent op beheer is eveneens een correctie op de praktijk van de stadsvernieuwing. Stadsvernieuwing werd te veel voorgesteld als een productie opgave, met een grote nadruk op vervangende nieuwbouw. De selectieve aandacht voor de stadsvernieuwingengebieden deed de bestaande voorraad daarbuiten in de vergetelheid geraken. Nu de grootste kwantitatieve woningnood opgelost lijkt, er hier en daar leegstand dreigt en de eerste stadsvernieuwingengebieden afgerond zijn, komt de aandacht voor het beheer sterk opzetten. Het accent op beheer wordt ook uitgewerkt in twee richtingen: stedelijk beheer en buurtbeheer. Met geen van deze vier richtingen kan ik compleet uit de voeten. Naar mijn mening dreigt in de opties stedelijk beheer en stedelijke vernieuwing het kind met het badwater te worden weggegooid, terwijl in de opties buurteconomie en buurtbeheer het kind niet eens in bad gaat. Het is niet mijn bedoeling de vier opties uitputtend te analyseren. Ik geef slechts een karakterisering om mijn eigen positiekeuze wat meer reliëf te geven. Alle vier opties passen min of meer in het volgende diagram.



De optie op stedelijke vernieuwing, ook wel revitalisering genoemd, is het meest breed en ambitieus. Men doelt ermee op een economische, culturele en sociale opleving van de steden. Naar mijn smaak is de economische teneur in de verhalen over stedelijke vernieuwing dominant. Daarom breng ik deze optie onder bij het idaaltypus van de marktstad, al spelen er meer dan alleen economische motieven een rol. In de marktstad trekt de lokale overheid zich terug ten gunste van de markt of beperkt zich tot een voorwaardenscheppend en werwend beleid. De pretentie om te dirigeren wordt opgegeven. Democratisering en mobilisering maken geen onderdeel uit van het concept. De revitalisering van de stad wordt vooral verwacht van economische impulsen. Deze optie op stedelijke vernieuwing is te begrijpen als een reactie op de verzorgingsstad, waarin de economische aspecten verwaarloosd worden. De stad wordt niet langer door de overheid opgekocht, zoals in de massale Rotterdamse aankoopactie in 1974, maar verkocht. Er wordt afstand genomen van een te veel op de volksvesting geënt stedelijke beleid. Door stedelijke vernieuwing moet het draagvlak van de stad verbreed worden. De diagnose luidt dat er te weinig geïnvesteerd wordt in de stad door particulieren en dat er teveel hogere inkomensgroepen wegtrekken. Het investeringsklimaat moet verbeterd worden. De buurt is te klein voor dit soort grote gedachten.⁸⁰⁾

De opties op buurteconomie en buurtbeheer vormen ook een reactie op de verzorgingsstad en borduren voort op de buurtaanpak. Ze passen bij het type van de autonome stad. In beide opties wordt aangesloten bij tendensen tot zelforganisatie. Aan de buurt wordt een grote mate van zelfstandigheid toegedicht. De diagnose achter het pleidooi voor buurteconomie luidt dat de buurt verarmt. Door het ontwikkelen van een informele ruileconomie kan de buurt het hoofd boven water houden.⁸¹⁾ In deze optie worden de economische verhoudingen in de buurt centraal gesteld bij de buurtaanpak.

De optie op buurtbeheer wordt beschouwd als een logische stap na buurtvernieuwing. De vernieuwde buurt moet beheerd worden door de buurt.⁸²⁾ De optie op buurtbeheer appelleert vooral aan de behoudende sentimenten die mede ten grondslag liggen aan bouwen voor de buurt: status en fatsoen. In het buurtbeheer ligt het accent op het conserveren, passen op de winkel.

De optie op stedelijk beheer past, afwijkend van de overige drie opties, wel goed in de verzorgingsstad. De diagnose luidt dat stadsvernieuwing een gevolg is van ontoereikend beheer en dat zulks in de toekomst voorkomen dient te worden.⁸³⁾ De gehele woningvoorraad wordt object van overheidszorg. De nadruk in de volkshuisvesting verschift van bouwen naar voorraadbeheer. Planning en programmering komen in de plaats van de premie op actie. Buurtacties worden bij wijze van spreken vervangen door computergestuurde onderhoudsprogramma's.

Alle vier stadspolitieken zijn op hun manier eenzijdig. De actieve stad krijgt paradoxale trekken zodra die geïnstitutionaliseerd raakt. De verzorgingsstad stuit op de grenzen van de macht, het budget en het bereik. De autonome stad sluit zich op achter de grenzen van de buurt. In de marktstad telt alleen de effectieve vraag. Als correcties op de gangbare praktijk zijn de aandacht voor het beheer en de economische aspecten echter zeer waardevol. Die correcties zouden in een nieuw ontwerp geïntegreerd moeten worden. In de volgende paragraaf doe ik een aanzet.

5.2 Aanzet tot een nieuw ontwerp

Een nieuw ontwerp voor buurtvernieuwing zal opgewassen moeten zijn tegen de grote maatschappelijke problemen in de oude buurten. Ik doel dan met name op de werkloosheid, de spanningen tussen Nederlanders en buitenlanders en de zorg om de stijgende woonlasten. "Bouwen voor de buurt", zoals dat in de afgelopen tien jaar werd opgevat, levert geen afdoende antwoord meer. De betovering is goeddeels uitgewerkt.

"Bouwen voor de buurt" als aanduiding van een maatschappelijke beweging heeft prima gewerkt als alternatief voor de asociale saneringspolitiek uit de jaren zestig; het heeft collectieve middelen vrijgemaakt voor de onderkant van de samenleving; het heeft logge ambtelijke apparaten verleid tot een meer probleemgerichte opstelling; het heeft in de buurten tot een groter zelfvertrouwen en kadervorming geleid; het heeft de lokale politiek uitgebreid met vormen van sociale democratie. Ik heb deze waarde van "bouwen voor de buurt" in de voorgaande hoofdstukken uitgebreid beschreven. Toch is er behoefte aan een nieuw concept. De "buurt" is problematisch geworden. De helden zijn vermoed.

Is het niet mogelijk er met hernieuwd elan toch weer tegenaan te gaan om de buurt als geheel te reanimeren? Het lijkt me onwaarschijnlijk. De bedreiging van de oude buurten door onbegrepen maatregelen voor ruimtelijke ordening is nu grotendeels afwezig. Die bedreiging vormde in de beginjaren zeventig een belangrijk mobilisatiebasis. De scheidslijnen in de buurt tussen diverse bevolkingscategorieën zijn nu scherper dan tien jaar gelden, zodat niemand meer over een solidaire buurt durft te reppen. De Nederlandse gezinnen blijven toch wegtrekken uit de buurt, zodat de "gewone wijk voor gewone mensen" een illusie blijkt. De verloren woonlastenstrijd heeft de beperkingen van de buurtonorganisatie aangetoond en dat tast de buurt als actiebasis direct aan. Vrouwen en buitenlanders in de buurt organiseren zich regelmatig liever categoraal, zodat de buurt ook als organisatiebasis afbrokkelt. Vanwege allerlei specifieke bezuinigingen op uitkeringen is het bijna onbegonnen werk de buurt op economische eisen te verenigen. Belangengegenstellingen in de buurt, tussen bewoners-eigenaren en huurders of tussen bewoners en ondernemers, leiden tot afzonderlijke organisatievorming in de buurt. Kortom, de buurt als basis voor mobilisatie, actie, organisatie en belangervereniging spreekt momenteel minder aan dan tien jaar geleden. Ik heb beweerd dat de buurt maakbaar is, gecreëerd wordt tijdens de sociale actie. Kan dat, ondanks de genoemde belemmeringen, niet weer? Theoretisch gezien wel. Nu ontbreken echter de jonge intellectuelen om zo'n actie aan te vuren. De radicaal linkse partijen zijn al jarenlang meer naar binnen gericht dan op actie gericht. Bovendien zou het in mijn ogen ook niet gewenst zijn om "de buurt" ondanks de genoemde belemmeringen toch weer te pushen. Uit hoofdstuk V is gebleken dat het projecteren van een buurbegrip ook tot grote teleurstelling kan leiden. "Bouwen voor de buurt" kan niet waargemaakt worden, zolang de buurt wordt opgevat als het geïdealiseerd verleden. Daarbij komt nog dat "bouwen voor de buurt" de vlag is geworden voor een lading die uit een geheel verzorgd programma bestaat. De activistische inhoud van "bouwen voor de buurt" is langzaamaan geprogrammeerd geraakt. Voor de fase van het beheer na stadsvernieuwing is deze laatste ontwikkeling nadelig, tenminste wanneer in het beheer aan een zelfstandige rol voor de bewoners gedacht wordt.

Wat dan wel?

Een nieuw concept kan niet geproclameerd worden vanachter het bureau. Wel kan ik een bijdrage leveren aan de gaande scenariodiscussie. Ik ga in op drie elementen: bouwen voor de buurt, participatie en werkgelegenheid.

Bouwen voor de lagere inkomensgroepen

Onder "bouwen voor de buurt" moet mijns inziens in de komende jaren "bouwen voor de lagere inkomensgroepen" verstaan worden. Daarmee wordt de doelgroep vastgehouden, alleen de grenzen van de buurt worden niet meer zo absoluut genomen. Het klinkt minder romantisch: "bouwen voor de lagere inkomensgroepen". Het klinkt meer sociaal-economisch en zo bedoel ik het ook. Eigenlijk draait het hier om een politieke keuze voor bouwen voor de directe behoefté in plaats van een andere politieke keuze: bouwen voor de doorstroming. Naar mijn mening wordt met deze keuze aan het meest waardevolle en effectieve element van "bouwen voor de buurt" vastgehouden. Onder "bouwen" versta ik hier alle mogelijke ingrepén: instandhouding, groot onderhoud, cascoherstel, laag niveau renovatie, hoog niveau renovatie en nieuwbouw. Om de doelgroep vast te houden zal de kwaliteit van de volkshuisvesting noodgedwongen aangepast moeten worden aan de bestaande, dalende woonaspiraties. Het nieuwbouwprogramma zal gedeeltelijk omgezet moeten worden in renovatie en elementair herstel. Het gebruikelijke argument tegen een dergelijke aanpassing is dat iedereen toch recht heeft op een goede woning. Politiek gezien is dit weliswaar een sympathieke opvatting, maar in de praktijk betekent dit dat er doorgebouwd wordt, dat de oorspronkelijke doelgroep vervolgens afvalt vanwege de woonlasten en dat er uiteindelijk toegezeten wordt aan woningzoekenden buiten de doelgroep. Mijn tegenargument is dat er nu eenmaal mensen zijn, zeker in een stagnerende economische situatie, die genoegen nemen met minder woonkwaliteit dan het belang van "de" volkshuisvesting voorschrijft. Ze besteden hun geld liever aan hun caravan, hun familieleden in het moederland, dan studie of iets dergelijks. Juist in de grote steden zijn veel van dit soort mensen te vinden. Ik pleit ervoor hun keuze te respecteren en een gedeelte van de goedkope voorraad geïmproviseerd in stand te houden. In plaats van met middelen uit de sfeer van de volkshuisvesting zal met heel andere middelen (gemeentereiniging, plantsoenendienst, e.d.) de kwaliteit van het leefmilieu in dit soort buurtjes verbeterd moeten worden. Er zijn ook categorieën (grote gezinnen met één inkomen bijvoorbeeld) voor wie nieuwbouw echt onbetaalbaar is. Om toch voor hen te kunnen bouwen zal in de subsidiesfeer een oplossing gezocht moeten worden, hierover straks. Een gedeeltelijke verlaging van de kwaliteit van het volkshuisvestingsprogramma betekent, bij gelijkblijvend investeringsvolume, ook een verbreding van het programma: meer woningen kunnen worden aangepakt, zodat de stijging van de woonlasten ten gevolge van de volkshuisvestingsproductie over meer mensen gespreid wordt. Dat is een positief effect. Om een dergelijke lokale politiek te kunnen voeren is wel een vorm van decentralisatie noodzakelijk, die een uitwisseling van alle bouwingrepén mogelijk maakt, dat wil zeggen: één budgetafspraak voor zowel nieuwbouw als renovatie, waarbij de gemeente vrij kan schuiven.

Wat betekent deze relativering van de buurt nu concreet op buurtniveau? Ik noem drie consequenties.

"Bouwen voor de buurt" krijgt meer het karakter van "bouwen in de buurt". De bouw in de buurt is even goed voor stedelijke urgenten bedoeld als voor urgenten uit de buurt. Vanzelfsprekend houden stadsvernieuwingsurgenten uit de buurt (dat wil zeggen bewoners uit te slopen of te renoveren blokken) voorrang, maar daarna wordt de stedelijke lijst gevuld. Waarom zouden niet urgente buurtbewoners de voorrang moeten hebben boven wel urgente niet-buurtbewoners? Zeker in steden waar de stadsvernieuwing al jarenlang draait, zoals in Rotterdam, lijkt het logisch dat de eerste generatie stadsvernieuwingsgebieden een opvangfunctie vervullen voor woningzoekenden uit de tweede ringgebieden. Jarenlang is immers sprake geweest van een omgekeerde verhuisbeweging.

In de tweede plaats lijkt het me onwenselijk om stadsvernieuwingsbuurten koste wat het kost af te maken. De functionarissen in de verzorgingsstad zullen de neiging hebben om alle restanten aan te pakken en op te knappen. Ook de bewonersorganisatie zal tot het bittere einde willen doorgaan, al was het maar uit het huishoudelijk motief van opgeruimd staat netjes. Juist in de restbuurtjes binnen stadsvernieuwingsgebieden wonen echter vaak mensen die eerder voor de sloop of renovatie zijn wegverhuisd of zijn bedrijfjes gevestigd die nog net de kassa boven water kunnen houden. Ik pleit ervoor deze mensen niet coute que coute de verzorgingsstad in te loodsen. Zonder te beweren dat er sprake is van een vrije keuze, beweer ik wel dat de overheid en de bewonersorganisatie respect moeten hebben voor een afwijkende keuze. De stadsvernieuwing krijgt dan een rafelig einde, op zich geen probleem. Misschien ontstaan er in die rafels wel woonculturen of werkculturen die minder afhankelijk zijn van de verzorgingsstad. Ik pleit ervoor de rafels over te laten aan het particulier initiatief met uitsluiting van speculatie.

In de derde plaats denk ik dat een strategiewisseling in de beheerfase na stadsvernieuwing noodzakelijk is. Tijdens de fase van "bouwen voor de buurt" heeft de buurtorganisatie de grenzen gesloten. Gesloten voor slopers, voor speculant, voor woningzoekenden uit andere wijken. De buurt als territoriale eenheid werd geannimeerd. De buurtschrijf is zo heftig en kundig gevoerd dat er allerlei uitzonderingen zijn gemaakt speciaal voor stadsvernieuwingsgebieden (vergelijkingshuren, 85-15 regel). De verleiding is groot om in de fase na de stadsvernieuwing een analoge aanpak te kiezen, het credo "bouwen voor de buurt" te vervangen door "beheer door de buurt". Naar mijn mening gaat de analogie niet op. Als de buurt eenmaal vernieuwd is en er minder aanleiding tot actie is, zal de manifestatie van de buurt verminderen. Na een jarenlange mobilisatie treedt een fase van onspanning in. Ik breng nog eens het begrippenpaar opbouwproces-verbouwproces in herinnering. Dat begrippenpaar was bedoeld om de gelijkwaardigheid van de materiële verbeteringen en de maatschappelijke actie tijdens de stadsvernieuwing aan te geven. In deze dynamiek functioneerde de buurt als kristallisatiepunt. Na de fase van de stadsvernieuwing wordt het begrippenpaar verbouw-opbouw vervangen door het begrippenpaar beheer-sociale controle. Het beheer en de sociale controle zullen zich eerder op afzonderlijke objecten en op incidenten concentreren dan op de gehele buurt. Er is eerder sprake van het beheer in de buurt, dan het beheer van de buurt, laat staan door de buurt.

In de beheerfase zullen mijns inziens de buurbewoners geen voorrang meer hebben bij de toewijzing van woningen. De buurt wordt weer teruggegeven aan de stad.

Ik kan er niet omheen ook nog een opmerking over geld te maken. Vasthouden aan de doelgroep van de lagere inkomens is een kostbare keuze. Wie moet dat betalen? Ook hierover maak ik slechts een enkele opmerking. Anderen zijn meer gekwalificeerd voor een antwoord dan ik.⁸⁴⁾ Naar mijn mening is op nationaal niveau de invoering van een inkomens-woonlastenstelsel gewenst, zoals onlangs door het gemeentebestuur van Rotterdam is voorgesteld.⁸⁵⁾ Begonnen zou kunnen worden met invoering in de huursector. Een dergelijk stelsel, dat uitgaat van een genormeerde koppeling tussen inkomen, huur en woonkwaliteit, maakt de woonlasten van de lagere inkomengroepen dragelijker en van de hogere inkomengroepen zwaarder. Het is een zeer ingrijpend voorstel, maar gezien de ernst van de problematiek ook uitermate gepast. Een stelsel van inkwhahren (inkomen-kwaliteit-huren) wijkt principieel af van de gebiedsgerichte vergelijkings-huren en past dus goed in mijn betoog over de relativering van de buurtgrenzen. In de tweede plaats zal op lokaal niveau een veel grotere bekendheid aan de individuele huursubsidie en de woonkosten-toeslag van de Sociale Dienst gegeven moeten worden. Nog steeds is een aanzienlijk gedeelte van de populatie die in aanmerking komt voor deze subjectsubsidie niet op de hoogte. Zolang een inkomens-woonlastenstelsel niet is gerealiseerd, zal het bestaande stelsel uitputtend moeten worden gebruikt. Het stelsel van individuele huursubsidie staat onder voortdurende druk. Gemeentebesturen, bewonersorganisaties, woningcorporaties en vakbonden zouden er goed aan doen een permanente campagnegroep op te richten ter verdediging en verbetering van het stelsel van individuele huursubside.

Distantie en doe-het-zelf

Behalve "bouwen voor de buurt" krijgt participatie naar mijn mening ook een andere inhoud. Dat is het tweede element dat ik in discussie wil brengen. De twee hoofdproblemen met betrekking tot participatie zijn mijns inziens dat buitenlanders amper in de besluitvorming participeren en dat professionele tussenpersonen vaak de hoofdtoon in de participatie aangeven. Slechts vanuit een bepaald gezichtspunt zijn dit overigens "problemen". Uit een oogpunt van produktie is er geen probleem: de produktie wordt niet belemmerd door de non-participatie van buitenlanders en zeker niet door de participatie van de professionals. De professionals, ook zij die in dienst zijn van de bewonersorganisatie, voelen zich nauw verwant met het gemeentelijk stadsvernieuwingsbeleid, althans in Rotterdam. In hoofdstuk V ben ik hier op ingegaan. De professionals (externe deskundigen, sociale begeleiders) hebben eerder een produktieve en kwaliteitsverhogende functie dan een remmende functie. Uit een oogpunt van democrativering als doelstelling op zich, is er wel een probleem. Vanuit dit oogpunt zoek ik naar een nieuwe inhoud voor participatie, waarin de direct betrokkenen beter aan hun trekken komen. Ik noem twee richtingen waarin naar mijn mening een oplossing gezocht kan worden.

In de eerste plaats zou het goed zijn het coalitiemodel ietwat te relativeren. Op de waarde van dit coalitiemodel ben ik eerder ingegaan en daar doe ik nu ook niets van af. Het coalitiemodel past goed bij de genoemde sentimenten die bij "bouwen voor de buurt" een rol spelen: solidariteitsdenken, fatsoensdenken en evenwichtsdenken. De belangenverstengeling in het coalitiemodel heeft zover doorgezet, dat vele professionals als zaakwaarnemers voor de bewoners opereren. Lege projectgroepen, waar zaakwaarnemers zonder achterban en ambtenaren zonder mandaat onderhandelen, zijn geen uitzondering. Individuele bewoners zien amper het verschil tussen ambtenaren van het projectbureau en beroepskrachten van de bewonersorganisatie. Al die functionarissen zijn druk in de weer met de "voortgang van de stadsvernieuwing". In meerdere wijken is een symbiose gegroeid tussen de twee representanten van het coalitiemodel. Beroepskrachten van de bewonersorganisatie stromen regelmatig door naar de ambtelijke projectorganisatie. De verstengeling wordt daardoor nog sterker. Deze rolovervaging werkt beslist negatief voor organisering in de wijk. De bewoners liften mee met het voorgeslotelde stadsvernieuwingsprogramma of beschouwen projectbureau en bewonersorganisatie als twee handen op één buik.

Een nieuw ontwerp zal niet langer uitgaan van een homogene buurt, maar uitgaan van een heterogene buurt, vol tegenstellingen. Zo'n heterogene buurt vraagt om een gemengde aanpak.⁸⁶⁾ Elders heb ik de praktische mogelijkheden voor zo'n gemengde aanpak gedetailleerd beschreven.⁸⁷⁾ In heterogene buurten wonen ook mensen die in het algemeen minder gecharmeerd zijn van de verzorgingsstad: bewoners-eigenaren, winkeliers, jongeren en krakers. Deze groeperingen hebben globaal gesproken gemeen dat zij de overheid liever zien gaan dan komen. Het maakt nogal wat uit of bewoners-eigenaren of huurders de toon aangeven in de buurtorganisatie. Bewoners-eigenaren zijn over het algemeen wat tevredener over hun woonsituatie, klussen ook wat meer in huis dan huurders; ze schatten de kwaliteit van hun woning over het algemeen hoger in dan overheidsdienaren doen. Krakers verwachten vaak weer heel wat anders van het wonen, maar ook zij hebben meestal geen behoefte aan standaard kwaliteit. In een gemengde aanpak wordt de overheidsinterventie ten opzichte van de huisvesting van deze groepen beperkt. De overheid kan elementair herstel leveren, maar zal zich verre houden van de inrichting. In een buurt met gemengd eigendom, verdeelde belangen en een multinationale bevolkingssamenstelling lijkt het distantiemodel beter te passen dan het coalitiemodel. Volgens het distantiemodel houdt de bewonersorganisatie afstand tot het gemeentelijk gebeuren en maakt zich niet medeverantwoordelijk. Zou het distantiemodel openlijk worden aanvaard, dan lost dat heel wat rolproblemen op. Niet de bewonersorganisatie, maar het projectbureau wordt dan verantwoordelijk voor de organisatie van de inspraak. De bewonersorganisatie houdt de handen vrij voor controle en kritiek.

Concreet zou dit de instelling van een ambtelijke projectgroep betekenen en een overdracht van formatieplaats(en) van de bewonersorganisatie naar het projectbureau. De stuurgroep stadsvernieuwing zal sterker dan voorheen optreden als arbitrage-orgaan. De structuur van de bewonersorganisatie zal in het distantiemodel losscher zijn. De buurtorganisatie zal meer het karakter hebben van een duiventil, waar verschillende belangengroepen in- en uitvliegen. Ik verwacht in meerdere Rotterdamse wijken een dergelijke verschuiving. De in Rotterdam gegroeide diversiteit kan veel beter erkend worden dan in alle wijken model '74 te forceren. Over een dergelijke ontwikkeling hoeft niet dramatisch gedaan te worden. Ondanks het distantiemodel kan er op bepaalde punten samenwerking worden aangegaan, net zo goed als in het coalitiemodel de partijen op bepaalde punten afstand nemen van elkaar. Afstand bewaren ten opzichte van het gemeentelijk stadsvernieuwingsbeleid hoeft niet per se te betekenen dat het democratisch karakter van de planvorming wordt uitgehouden. Integendeel.⁸⁸⁾ De onvoorspelbaarheid van de actie neemt toe en dat is een geducht wapen. De kans op conflicten neemt ook toe en daarmee de openbaarheid. Een bijkomend voordeel is dat de participatiebereidheid niet te zwaar op de proef wordt gesteld. Een voorwaarde is wel dat de besluitvorming poreus wordt georganiseerd⁸⁹⁾: De bewoners en gebruikers moeten op elk gewenst moment kunnen doordringen in de bureaucratie en verantwoordelijke personen ter verantwoording kunnen roepen.

In de tweede plaats stel ik voor participatie niet alleen uit te leggen als inspraak, maar ook naar minder verbale vormen te zoeken. Het participatie aanbod bestaat grotendeels uit het bieden van mogelijkheden om mee te praten. Dit vereist een behoorlijk grote mate van lees- en spreekvaardigheid. Bewoners die de Nederlandse taal slecht beheersen, passief of actief, kunnen niet gemakkelijk doordringen. Het gebruik van de bij stadsvernieuwing passende codetaal ("IGON-ingreep", "kleine beurt plus", "buffervoorraad", "aspro") maakt de doordringbaarheid voor de categorie die wel Nederlands beheert eveneens gering.

Doe-het-zelf activiteiten zouden veel meer erkend moeten worden als een waardevolle vorm van participatie. Daarmee kunnen hele groepen worden bereikt die nu niet meedoen. Momenteel brengt de geprogrammeerde stadsvernieuwing een vernietiging van doe-het-zelf activiteiten met zich mee: bewoners in te renoveren panden kunnen een vergoeding krijgen voor zelf aangebrachte verbeteringen. Deze verbeteringen zijn vanwege de toegepaste renovatietechniek zelden inpasbaar. Jaarlijks wordt in Rotterdam ongeveer 1 miljoen gulden uitgegeven om deze doe-het-zelf af te kopen. Naar mijn mening zouden er in de aanpak van de renovatie en de nieuwbouw meer mogelijkheden moeten worden geboden aan bewoners om met doe-het-zelf activiteiten te participeren. Nog mooier zou het zijn om doe-het-samen activiteiten te stimuleren. Niks is bevorderlijker voor integratie dan op vrijwillige basis samen de handen uit de mouwen te steken. Niet iedereen kan en wil op deze wijze participeren. Meer dan een aanvulling op het bestaande aanbod zal dit dus niet zijn.

Uit een oogpunt van integratie én uit een oogpunt van zorgzaam gebruik is het wel zeer gewenst de zelfbouw kant van de stadsvernieuwing verder te ontwikkelen. Om deze ontwikkeling mogelijk te maken zou een vergoedingsregeling voor wel inpasbare doe-het-zelf/samen activiteiten in het leven geroepen kunnen worden. Deze regeling zou deels gefinancierd kunnen worden uit het renovatie- of nieuwbouwbudget en deels uit de bestaande inspraakgelden. Participatie wordt zo niet uitsluitend met de mond beleden, maar ook en misschien steeds meer, eigenhandig geklaard.

Wonen en werken

Maatschappelijk gezien blijft de grootste uitdaging om de werkloosheid in de oude buurten te bestrijden. Het initiatief om woningen te verbeteren of te vervangen raakt niet de grootste zorg onder de mensen. De grootste zorg is het gebrek aan betaald werk en de daarmee samenhangende erkenning, contacten en beloning. Werkend aan de verbetering van de volkshuisvesting in de oude buurten is het onvermijdelijk na te denken over een aanpak van het werkloosheidsprobleem. Vele aangrijppingspunten liggen uiteraard op nationaal en internationaal niveau. Arbeidstijdverkorting is een eerste vereiste. Een nationale vergroting van de inspanning voor stadsvernieuwing kan ook een flinke bijdrage aan de bestrijding van de werkloosheid betekenen. Stadsvernieuwing is een arbeidsintensief bedrijf en de werkloosheid in de bouw is hoog. De nationale initiatieven om de werkloosheid in deze sfeer te verzachten maken een ongecoördineerde indruk. Bezuinigingen doorvoeren in de volkshuisvesting en tegelijkertijd "terugploegprojecten" starten is op zijn minst merkwaardig. De aanwijzing van "probleemcumulatiegebieden" en de beschikbaarstelling van financiële middelen volgens een ander regime dan gebruikelijk is voor stadsvernieuwingsgebieden, terwijl het om identieke gebieden gaat, is vragen om competentiekwesties op lokaal niveau. Naar mijn mening kunnen deze gelden beter in het gemeentelijk stadsvernieuwingsfonds gestort worden en lokaal in wijkbudgetten worden verdeeld. Wanneer de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Economische Zaken substantieel aan het stadsvernieuwingsfonds zouden bijdragen, zou er op lokaal niveau echt een stadsvernieuwing beleid gevoerd kunnen worden dat gericht is op wonen én werken. Om het maatschappelijk draagvlak in de oude buurten te vergroten, is een dergelijke combinatie van wonen én werken naar mijn mening noodzaak. Het maatschappelijk kwaad van de werkloosheid is zo groot, dat er wat mij betreft volkomen ongebruikelijke wegen mogen worden begaan om de werkloosheid te bestrijden. Zo'n ongebruikelijk idee is bijvoorbeeld de stichting BV Werk voor iedereen.⁹⁰⁾ Volgens dit idee staat een werkloze zijn uitkering af aan een op te richten stichting. De stichting biedt vervolgens een laag basisinkomen plus een mogelijkheid tot werk. In de sfeer van de verbetering van het leefmilieu kan zo'n idee goed toegepast worden. Over de bevordering van wonen én werken valt veel meer te zeggen. Ik beperk me hier tot het doen van twee suggesties, die min of meer aansluiten bij het onderwerp van deze studie.

Allereerst zouden de uitgaven uit het stadsvernieuwingfonds mede beoordeeld moeten worden op hun werkgelegenheidseffect. Bij een gemeentelijke prioriteit voor wonen én werken mag verwacht worden dat woonuitgaven ook op hun neveneffect voor de werkgelegenheid beoordeeld worden. Ik ga niet zo ver om te bepleiten dat een wijkbudget uitsluitend aan bouwvakkers uit de wijk ten goede moet komen. Dat is de redeneertrant van het pleidooi voor buurteconomie. Buurt-economische argumenten spreken me alleen aan wanneer het extra, betaald werk oplevert en niet wanneer het werk verplaatsd. Om de consequenties van de prioriteit voor wonen én werken met een enigszins beladen voorbeeld te verduidelijken: Het aankopen van particuliere woningen door de gemeente is vanuit diverse overwegingen in de voorwaardelijke sfeer (complexgewijze aanpak, wijziging differentiatie, sociaal beheer) goed te verdedigen. De aankoopsom levert echter weinig direct werk op, slechts enkele particuliere personen en banken worden er beter van. Via een aanschrijvingsprogramma (afdringen van wettelijke plicht tot onderhoud) kunnen minder kwaliteiten in de volkshuisvesting bereikt worden, maar de aankoopsom kan dan wel produktief worden aangewend. Ik ben er voorstander van deze laatste overweging zwaar te laten tellen. Alle uitgaven uit het stadsvernieuwingfonds zouden eens op deze schaal moeten worden gelegd.

In de tweede plaats zouden belangengroepen in de sfeer van het werk een grotere stem moeten krijgen in het stadsvernieuwing beleid. Ik denk aan werklozencomité's en ondernemers. Het belang van het midden- en kleinbedrijf voor het leefmilieu in de buurt en voor de werkgelegenheid is jarenlang onderschat. De argumenten om ondernemers uit de projectgroepen stadsvernieuwing te weren zijn nu minder sterk dan de argumenten om hen binnen te halen. Voor de bewonersorganisatie zal het even wennen zijn om hun monopoliepositie in de projectgroep kwijt te raken. Bij een ontwikkeling naar een distantiemodel past het overigens goed om dit monopolie op te geven. Zowel van werklozencomité's als van ondernemers kunnen economische initiatieven worden verwacht die in het beleidsplan van de projectgroep passen. Een veel sterker en praktisch ingestelde vertegenwoordiging van de dienst Midden- en Kleinbedrijf in de projectgroep is een middel daartoe. Goedkope bedrijfsruimte wordt naast betaalbare woonruimte een belangrijke doelstelling.

6. Samenvatting

In de beweging "bouwen voor de buurt" zijn belangrijke successen geboekt. In vergelijking met de sociale effecten van de saneringspolitiek is bouwen voor de buurt superieur. Toch is er ook reden voor relativering van de emancipatorische waarde van de buurtaanpak. Ik heb gewezen op de onderschatting van de behoudende sentimenten, de overschatting van de sociale component in de buurtgebondenheid en de verabsolutering van de methode. De buurt wordt tijdens de buurtactie manifest als symbool in de strijd om het profijt van de overheid. In Rotterdam heeft deze strijd relatief veel opgeleverd. Het Rotterdamse model heeft zowel de trekken van de "actieve stad" als van de "verzorgingsstad". Dit model staat echter onder toenemende spanning vanwege de uitputtingsslag om de woonlasten, de toenemende oppositie, de afname van de beweging, het slinkende zelfvertrouwen bij het middenkader, de centralisatie van de besluitvorming en de toenemende complexiteit.

Ook de direct betrokkenen beoordelen de resultaten van bouwen voor de buurt niet onverdeeld positief. De resultaten worden mede beoordeeld vanuit de genoemde behoudende sentimenten. De buurtvernieuwing heeft dan vaak niet opgeleverd wat men ervan verwacht had: Men had verwacht de gezelligheid van vroeger weer terug te krijgen of men verwachtte dat de buurt verlost zou worden van alle overlast en asociale elementen. Dat valt dan toch tegen. Ondanks de buurtvernieuwing zijn er vele buurtbewoners vertrokken naar de stadsrand of nog verder weg. Met de nieuwkomers verandert de sfeer in de buurt. De grote buitenlandse gezinnen zijn wel goed voor een "evenwichtige bevolkingsopbouw", maar worden toch niet beschouwd als de hoekstenen van de samenleving in de buurt. Ook is de economische crisis heengespoeld over de stadsvernieuwing. De start van de stadsvernieuwing lag in een tijd dat mensen gunstige inkomenperspectieven hadden en mee wilden delen in de welvaart. Nu is onzekerheid over de toekomst troef in de stadsvernieuwingswijken. Dat is niet stimulerend voor de woonlastensprong die de stadsvernieuwing met zich meebrengt. Dalende inkomens, stijgende woonlasten en een groeiende werkloosheid zijn niet bevorderlijk voor de solidariteit in de buurt. De verzorgingsstaat heeft voor alle groepen uitkeringsgerechtigden specifieke verslechteringen en specifieke gunsten in petto. Deze sombere staat van de stadsvernieuwing brengt sommige ontwerpers ertoe het buurtniveau te verlaten. Zij bepleiten stedelijke vernieuwing of stedelijk beheer. Anderen houden juist krampachtiger aan de buurt vast door te pleiten voor buurteconomie of buurtbeheer. Naar mijn mening is de vergroting van de aandacht voor economische aspecten en beheeraangelegenheden een terechte correctie op de gangbare praktijk in de stadsvernieuwing. Op hun beurt moeten de nieuwe opties echter niet verabsoluteerd worden.

Ter afsluiting van het hoofdstuk heb ik bepleit "bouwen voor de buurt" in het vervolg op te vatten als "bouwen voor de lagere inkomensgroepen".

EPILOOG

Is de samenleving maakbaar?

Afgaande op de experimenten met de buurtaanpak en de Rotterdamse aanpak van de stadsvernieuwing is mijn antwoord: Eventjes. Eventjes wisten de bewoners de sloop van hun buurt en de aantasting van hun sociale leven te verhinderen. Ze organiseerden zich en begonnen te wrikken aan machtsposities. Ze drongen door tot de besluitvorming, dwongen voor hen betaalbare huisvesting af en verkregen zeggenschap over de produktie van hun eigen woonsituatie. Met behulp van progressieve architecten, welzijnswerkers en sociologen presten bewonersorganisaties de gemeentebesturen en woningcorporaties tot een andere koers. Eindelijk werd er op grote schaal voor de directe behoefte van de laagste inkomengroepen gebouwd. In de oude wijken bleken vele verborgen talenten te wonen. Er kwam een geweldige creativiteit los. De mondigheid van de bewoners nam toe, zoals Nel Maisson (60) uit het Oude Westen zegt: "Ik kreeg een uitnodiging van de bewonersorganisatie voor een vergadering. Je kon over de plannen meepraten, maar ik heb toen weinig gezegd. Tegen de tijd dat de eerste paal geslagen moest worden, durfde ik al wat meer. Ze vroegen me het openingswoordje te doen. Vanaf die tijd ben ik er doorheen".¹⁾

Het resultaat van de sociale strijd om de stadsvernieuwing is opmerkelijk. Toch blijkt het uiterst moeilijk dit resultaat vast te houden. De euforie over de maakbaarheid van de samenleving duurt niet lang. De buurt die in de maak was, valt al weer uit elkaar. De oude machtsverhoudingen herstellen zich langzaam. De vernieuwers verliezen hun elan. Stadsvernieuwing wordt een verzorgingsarrangement, terwijl het een actieprogramma was. En tengevolge van de economische crisis neemt de aantrekkelijkheid van het verzorgingsarrangement af.

Als Schaefer in 1977 met 500 Crooswijkers over hun huureis van f 275,- onderhandelt, verwelkomen de bewoners, onder leiding van pastoor Gijs van Wijk, Schaefer met een eigen versie van de Internationale:

Jan Modaal moet betalen,
voor de zoveelste keer
en de multinationale
die vult zijn zakken weer.

Noch de bewoners, noch de pastoor hebben kunnen verhinderen dat de huren en de andere woonlasten sinds 1977 onevenredig hard stijgen. De economische crisis werkt enorm door in de oude buurten. Het credo "bouwen voor de buurt" wordt ongeloofwaardig. De toch al broze verhoudingen tussen Nederlanders en buitenlanders worden vijandiger. Bovendien klimmen er in sommige buurten nieuwe belangengroepen op het toneel die minder boodschap hebben aan de verzorgingsstad: ondernemers, bewoners-eigenaren, krakers.

Het herstel van de buurt wordt door deze ontwikkelingen een nog moeilijker opgave dan voorheen. Oplossingen voor de problemen in de buurt werden voorheen vooral in de sfeer van de volkshuisvesting en de welzijnsvoorzieningen gezocht. Voor mij staat vast dat in de nabije toekomst (morgen) oplossingen ook in de sferen van het onderwijs en de arbeid gezocht moeten worden. Het is te overspannen om in dit opzicht naar een integrale aanpak te streven. Wel is een gelijktijdige inspanning gewenst. De kwaliteit van het onderwijs is voor veel Nederlandse ouders nog steeds een argument om uit de buurt te vertrekken, terwijl een oude stadsbuurt voor kinderen toch heel leerzaam en avontuurlijk kan zijn. Als de "multinationale" samenleving ergens gemaakt moet worden, is dat toch in het onderwijs. Voorts zal de aanwijzing tot stadsvernieuwingssgebied ook bevorderlijk moeten zijn voor de werkgelegenheid in de buurt. Ik wil niet suggereren dat via stadsvernieuwing het werkloosheidsprobleem is op te lossen. Dat is in mijn ogen allereerst een kwestie van arbeidstijdverkorting. Wel moet de stadsvernieuwing een bijdrage leveren aan de werkgelegenheid, anders versmalt het draagvlak van de stadsvernieuwing te zeer. Stadsvernieuwing betekent natuurlijk zonder meer al een grote impuls voor de werkgelegenheid in de bouw. De bedrijvigheid in de buurt heeft echter van stadsvernieuwing nogal eens te lijden. Het tegenovergestelde zou juist doelstelling moeten zijn. Buurtvernieuwing en werkcreatie zouden hand in hand moeten gaan. Voor stadssociologen en arbeidssociologen een opgave om hiervoor een maatschappelijk ontwerp te maken.

THE STATE OF URBAN RENEWAL

Summary.

In the seventies sociologists state proposals for industrial democracy, educational reform, urban renewal. Many of them are inspired by the critical theory of the Frankfurter Schule. Though finally the Frankfurter Schule has made no tradition at the Dutch universities, it has pointed out the clear arranged spots to fight out social conflicts. Spots where, in terms of Habermas, system and society meet. Guiding principle in the critical theory is the concept of emancipation.

Central question in my study is whether urban renewal can be managed in such a way as to stimulate emancipation. This is a theoretical as well as a practical question. Simultaneously with the student revolt at the universities, residents rise against the demolition of their neighbourhoods. Generally, that demolition is prompted bij plans towards citybuilding. In several cities interesting patterns of opposing coalition formation arise. Active neighbourhood residents from the labour class or the old middle class, radicals from the new middle class and new left within the social democracy find each other. Citybuilding is renounced. It is replaced by the neighbourhood improvement. Key words become: the interests of residents, participation, neighbourhood level. The new credo is: Building on behalf of the neighbourhood. To support this movement four social scientists, among whom te author, have made a design for neighbourhood renewal, based on theory development and research data. Neighbourhood renewal in this design is conceived as a combination of a social and a technical process. We have developed instruments to prove the truth of this idea: a problem-oriented financial guarantee, a neighbourhood office, organisation models for resident organisations. The design has called for adhesion as well as for criticism. An experiment, formally supported by the government, was started in three cities. The intention of the experiment was so drastic for the government bureaucracy, however, that only with an enormous energy on the local level the neighbourhood approach could be saved. This has succeeded in one of the three cities. At the same time with these slightly artificial experiments, a comparable approach of urban renewal which is well known as the coalition model is developed in Rotterdam on the basis of power politics: a coalition between the resident organisations and the municipality. At the instance of the resident organisations the council designated eleven districts as urban renewal areas in 1974 and another nine districts in 1980. The Rotterdam credo is also: building on behalf of the neighbourhood. By buying old dwellings on a large scale, the local government gains a central position in the process. Following the criteria for emancipation, a shaded judgment can be made about the Rotterdam approach. In terms of social equality, vast results have been attained. In ten years' time 24.000 households with low incomes have taken advantage of urban renewal in their own neighbourhood. Also in terms of participation the Rotterdam approach is remarkable. Resident organisations and civil servants together make plans for the district.

Nevertheless there is a growing opposition against the coalition model: right wing political parties, owner-occupants and employers crowd together. In terms of solidarity the neighbourhood approach is disappointing. Afterwards one notices a feeling of displacement rather than a feeling of solidarity. Dutch residents attribute their feeling to the presence of foreigners. To promote the neighbourhood renewal the former neighbourhood has often been wrongly idealised. In terms of self-realisation a great deal has been achieved. Some 8.000 Rotterdam households have actively taken in hand the improvement of their own housing. Over the past few years, however, urban renewal has more and more become a professional matter. After the analysis of the neighbourhood approach and the Rotterdam approach follows in the last chapter the evaluation from the points of view of the neighbourhood, the city and the society. The neighbourhood, conceptualised as a unity of potential solidary residents, appears to be subject to a process of fragmentation. The city, conceptualised as an active city, is developing more and more into a welfare city. The new middle class plays a prominent part in the welfare arrangements. Society has confronted the old neighbourhoods with gigantic unemployment, a decline in the living standard and a rise of the housing costs. These factors diminish the gusto for urban renewal. Various solutions are suggested, some with an eye for the market-economy and others with an eye for self-determination. Both concepts are a correction of the welfare city, but should not in turn be made into a rigid formula. The active city, the welfare city, the autonomous city and the market city, all four have reason for existence in a living city.

A combination of housing and jobs form the key to the approach of urban renewal in the second half of the eighties.