

Inhoud

	Inleiding – De veelkoppige draak	7
1	Manhattan aan de Maas	11
2	Bouwen aan het nieuwe Nederland	27
3	Een buitengewoon gevoelig volkje	47
4	Ondernemende geesten	65
5	Van iets naar niets	87
6	De heilige koe	115
7	Het einde van het Byzantijnse Rijk	137
8	Nawoord	183
	Woord van dank	186
	Register	187

Inleiding

De veelkoppige draak

‘De mooiste droom die ik ooit heb gehad als ruimtelijk ordenaar, is dat ik op een ochtend wakker werd en merkte dat de kaart van Nederland helemaal leeg was’, vertelt Hans Alders, oud-minister van VROM. ‘Ik mocht het land naar eigen inzicht inrichten. Maar helaas, toen ik mijn ogen opendeed, bleek het grootste deel al volgebouwd. Met die realiteit sta ik elke dag weer op.’

Misschien had Alders, bouwjaar 1952, een halve eeuw eerder geboren moeten worden. Dan had hij een vooroorlogs Nederland gezien dat nog vrijwel onbebouwd is. Af en toe wordt een polder drooggemalen en een stukje stad bijgebouwd. Een spoorverbinding wordt door het landschap getrokken, een lapje akkergrond ruilverkaveld en hier en daar wordt flink gepompt om de voeten droog te houden. Maar het platteland blijft grotendeels onaangetaast. De contouren van de nieuwe, ruimte-intensieve samenleving beginnen zich pas in de jaren 20 en 30 heel voorzichtig af te tekenen.

Na de Tweede Wereldoorlog is het echter gedaan met de rust in het landschap. Het trauma van de oorlog en het verlies van Indië maken een verbazingwekkende energie los bij de Nederlanders. Ze lijken te zijn ontwaakt uit een winterslaap. Met onvermoeibare inzet beginnen ze aan de wederopbouw en de ontwikkeling van

een moderne economie. De gevolgen voor het karakteristieke Hollandse landschap zijn drastisch.

In die naoorlogse jaren is er weinig oog voor traditie en natuurschoon. Volkshuisvesting heeft de hoogste prioriteit. Tijdens de oorlog zijn diverse steden en dorpen deels verwoest en honderdduizenden Nederlanders dakloos geworden. Vrijwel direct na de Duitse capitulatie ontstaan de eerste plannen voor de wederopbouw. In daverend tempo worden nieuwe stadswijken uit de grond gestampt. Getroffen steden als Rotterdam, Eindhoven en Nijmegen worden niet in de oude stijl hersteld, maar krijgen een moderne opzet met brede straten, grote pleinen, hoogbouw en verkeersaders. Dorpen ontwikkelen zich in korte tijd van landelijke plaatsjes tot groeikernen die de woningnood van de omliggende steden moeten opvangen. Eindeloze rijen bakstenen eengezinswoningen gaan het straatbeeld bepalen. Het nieuwe, suburbane Nederland krijgt vorm.

De ongekende groei van de naoorlogse economie creëert massa's nieuwe banen. Boerenland moet plaatsmaken voor industrie, kantoorcomplexen en bedrijventerreinen langs de snelweg. Iedere arbeider heeft bovendien recht op een eigen autootje, stelt premier Joop den Uyl in de jaren 70. Het aantal personenauto's op de weg vertwintigvoudigt, het wegennet groeit navenant. Nederland maakt kennis met allerlei nieuwe verschijnselen die het moderne leven kenmerken, zoals slaapsteden, Vinex-wijken, *megamalls*, klaverbladen, wildviaducten en stiltegebieden.

Van oudsher zijn de Nederlanders een volk van planners, dat niet terugdeinst voor ambitieuze ingrepen in het landschap. De Afsluitdijk, de inpoldering van Flevoland en de Deltawerken zijn er het bewijs van. Niet voor niets luidt het gezegde: God schiep de wereld, maar de Hollanders maakten Nederland.

Maar hoe complexer de naoorlogse samenleving wordt, des te moeilijker de planners en landinrichters het hebben om structuur aan te brengen in de inrichting van het land. De opkomst van een

groeïende industrie van planologen, stedenbouwkundigen, architecten, projectontwikkelaars en gemeentelijke handhavers mag niet baten. Met de hoeveelheid papier die deze sector produceert, kan de totale oppervlakte van Nederland worden bedekt. Maar de ruimtelijke ordening blijkt een veelkoppige draak die zich niet makkelijk laat bedwingen. Het ministerie van vrom voert officieel de regie, maar moet de macht delen met andere ministeries die hun eigen agenda hebben. In de praktijk hebben gemeenten en provincies de belangrijkste stem, maar ook die zijn niet altijd in staat om over hun eigen regionale belang heen te kijken. Daarbij komt dat burgers en belangengroepen steeds mondiger worden en handig gebruikmaken van inspraakrondes en bezwaarprocedures. Iedereen wil graag meeprofiteren van de toegenomen welvaart, maar niemand wil een snelweg, spoorlijn of bedrijventerrein in zijn achtertuin.

Aan het begin van de 21ste eeuw is de onvrede over de ruimtelijke ordening groot. De steden dijen uit, de woningmarkt is ziek, de natuur verdwijnt, het platteland loopt leeg, de files worden langer. Nederland verrommelt, vindt een meerderheid van de bevolking. De regie en ambitie zijn ver te zoeken, vinden professionals. Hoe is het zover gekomen? En hoe moet het verder?

Op deze en andere vragen zoekt dit boek een antwoord. Vele betrokkenen komen aan het woord. Huidige en voormalige bewindslieden, projectontwikkelaars, bouwers, architecten, stedenbouwkundigen, natuurbeschermers en overheidsbestuurders blikken terug op hun rol in het maatschappelijke krachtenspel. Ze spreken openhartig en kritisch over de stand van zaken met betrekking tot de ruimtelijke inrichting van Nederland. Hun verhaal is opgetekend door een buitenstaander, wars van planologenjargon en stadhuistaal. Het resultaat is een politieke zedenschets van de moderne Nederlandse ruimtelijke ordening.

Manhattan aan de Maas

Op volle toeren

Volkshuisvesting, daar draait het om in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog. Alle aandacht is gericht op het verslaan van volksvijand nummer één: de woningnood. Woningcorporaties draaien aan de knoppen van de op volle toeren draaiende bouw-industrie. Ruim de helft van de nieuwbouw bestaat uit zogenoemde woningwetwoningen, gebouwd met rijkssubsidie.

De resultaten van deze naoorlogse massaproductie verdienen niet altijd de schoonheidsprijs, maar zijn wel effectief en bepalen nog steeds een groot deel van het stadsbeeld. Uit deze periode stammen de bekende portiekwoningen, vaak vier of vijf hoog. De eerste galerijflats rijzen op in de binnenstad. Kenmerkend zijn ook de zogenoemde duplexwoningen: tijdelijk gesplitste woningen voor dubbele gezinsbewoning. De groeiende werkgelegenheid in het westen van het land heeft een aanzuigende werking op de rest van Nederland, die steeds meer naar de grote steden trekt. Ook al voert de Haagse politiek in de jaren 60 een actief spreidingsbeleid, de opmars naar de grote stad blijkt niet te stuiten.

Ook in het traditionele Hollandse polderlandschap tekenen de gevolgen van de wederopbouw zich duidelijk af. De grenzen van de bebouwde kom worden steeds verder opgerekt, de ene na de andere nieuwbouwwijk verrijst in de polder. De regering omarmt het zogenoemde groeikernenbeleid, wat leidt tot het nieuwe fenomeen 'slaapsteden': middelgrote gemeenten die in korte tijd moeten uitgroeien tot compleet nieuwe steden, zoals Zoetermeer, Alphen aan den Rijn, Spijkenisse, Nieuwegein, Purmerend en Lelystad. Woningen zijn er in overvloed, werkgelegenheid des te minder. Om bij hun kantoor in de grote stad te komen, staan de bewoners dagelijks uren in de file.

Wel vaker slaan de stedenbouwers de plank flink mis, zoals in de op hoogdravende idealen gestoelde Amsterdamse Bijlmer. De modale gezinnen die de flats in een oase van groen zouden moeten bevolken, blijven weg of kiezen voor de nieuwe stad Almere, zodat de hoogbouw vooral minder draagkrachtige bevolkingsgroepen aantrekt, waaronder veel kansarme Surinamers die na de onafhankelijkheid van hun land naar Nederland zijn gevlucht.

Ook in de binnenstad blijkt de samenleving niet altijd zo maakbaar als de wederopbouwers graag willen geloven. Na 20 jaar ongekende economische groei, maakt de oliecrisis van begin jaren 70 een einde aan de euforie. Juist in de vooroorlogse stadswijken komt de economische neergang hard aan. Het merendeel van de financieel draagkrachtige middenklasse is de afgelopen jaren weggetrokken naar slaapsteden en buitenwijken, de arme onderlaag is achtergebleven. Winkels en bedrijven sluiten hun deuren, de buurten verpauperen.

Aanvankelijk gaan de stadsbestuurders de problemen in de oudere binnenstadsbuurten te lijf met de sloophamer. Verkrotte woningen worden massaal afgebroken in ruil voor grootschalige kantoorpanden, moderne winkelcentra, verkeersvoorzieningen en parkeergarages. Maar in diverse oude wijken in de grote steden, zoals de Dapperbuurt in Amsterdam, ontstaat een tegenbeweging

van bewoners die protesteren tegen het geweld van de stadsherstellende en ijveren voor een kleinschaligere, buurtgerichte aanpak. Stedelijke vernieuwing wordt de nieuwe trend, gebaseerd op de slogans 'Bouwen voor de buurt' en 'Baas in eigen buurt'. Voor een strak gestuurde ruimtelijke ordening is hierin nauwelijks nog plaats; leidende begrippen zijn bewonersinspraak, keuzevrijheid, maatschappelijke ontplooiing, basisdemocratie en gelijke kansen. Het resultaat is een overvloed aan eentonige, gesubsidieerde huurwoningen in buurten waarvan vele enkele decennia later het dubieuze predicaat 'Vogelaarwijk' krijgen.

Een buitengewoon spraakmakend stuk

Eind jaren 80 slaat de stemming echter om. Na de socialistische visie op stadsvernieuwing wint een meer neoliberalistisch gedachtegoed terrein. De bevolking in de oude wijken woont inmiddels beduidend comfortabeler, maar de problemen zijn niet uit de buurt verdwenen. Ook groeit het besef dat de middenklasse is vergeten: veel gezinnen met een modaal inkomen zitten tegen wil en dank in een goedkope, gesubsidieerde woning.

Daarbij wil de regering de grote steden gebruiken om de economie van het land te versterken. Financieel gaat het in Nederland iets beter. Het tweede kabinet-Lubbers, bestaande uit CDA en VVD, is vastberaden om het economische herstel niet uit de vingers te laten glippen. De minister van VROM, de jonge liberaal Ed Nijpels, is ervan overtuigd dat de ruimtelijke ordening kan helpen bij de economische ontwikkeling van het land. De Randstad moet een internationaal concurrerend vestigingsmilieu worden, met toplocaties voor kantoren, internationale opleidingsinstituten en hoogwaardige woningbouw, geconcentreerd rond stedelijke regio's.

Al tijdens zijn eerste dagen op het ministerie verbaast Nijpels zich over de sfeer op het departement. Terwijl hij al met één been

in de volgende eeuw staat, is de aloude wederopbouwvisie op volkshuisvesting, met een nadruk op massaproductie voor de sociaal minder bedeelden, nog springlevend.

‘Toen ik aantrad als minister, was er nauwelijks een debat over ruimtelijke ordening’, blikt Nijpels terug. ‘De ideeën over volkshuisvesting op het departement waren sterk verouderd en compleet losgezongen van de economie en allerlei internationale ontwikkelingen. Ik heb toen geroepen dat we de naam van ons ministerie eigenlijk moesten veranderen in ‘Departement van de Kwaliteit van het Bestaan’. Om aan te geven dat er een fundamentele verandering moest plaatsvinden.’

Deze visie wordt vertaald in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VINO), die in 1988 wordt gepresenteerd. Deze wijkt flink af van de voorgaande drie naoorlogse nota's, die vooral over volkshuisvesting gaan. Nijpels wil ‘voorsorteren’ op de economie van de 21ste eeuw. Geen kwantiteit maar kwaliteit, is het uitgangspunt.

Nijpels: ‘Dat was een buitengewoon spraakmakend stuk. We zetten in op een veel sterkere binding tussen ruimtelijk en economisch beleid. En op het maken van keuzes voor sterke regionale knooppunten. We wilden de stedelijke gebieden versterken en de woningbouw daar ook concentreren. Met als gevolg dat we een enorme stammenstrijd kregen tussen allerlei gemeenten. Want ze wilden natuurlijk allemaal het sterke knooppunt worden.’

Na veel gelobby van diverse stadsregio's komt het kabinet tot een lijst van maar liefst 13 stedelijke knooppunten die Nederland naar de volgende eeuw moeten trekken. Hierop prijken de grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, maar ook buitengewestelijke kanjers als Zwolle, Leeuwarden en Breda. Zij moeten de concurrentieslag aangaan met andere Europese stadsconglomeraties als Londen, Parijs en Milaan.

De hoer van Zuid

Een van de eerste steden die werk maakt van het nieuwe, grootstedelijke denken in het ruimtelijke orderingsbeleid is Rotterdam. Dit gaat met pijn en moeite, want in de tweede stad van Nederland is de stadsvernieuwing halverwege de jaren 80 nog springlevend. Van oudsher kent Rotterdam een vrij eenzijdige bevolking van arbeiders die het niet te breed hebben. Een rijke stad met arme mensen. Het kleine beetje financieel draagkrachtige middenklasse is de voorgaande jaren weggetrokken naar naburige slaapsteden en buitenwijken, de arme onderlaag is achtergebleven. Voor de overgebleven stadsbevolking trekken woningcorporaties buurt voor buurt lange rijen gesubsidieerde nieuwbouwwoningen op. Ook het in de oorlog verwoeste hart van Rotterdam wordt volgens moderne principes weer opgebouwd. Maar op de tochtige, betonnen Lijnbaan is de gezelligheid van weleer ver te zoeken.

De bizarre tweedeling van de stad maakt Rotterdam een lastig werkterrein voor stedenplanners. Al eeuwenlang vormt de Binnenmaas een onoverkomelijke barrière tussen het noorden en het zuiden van de stad. Het zuidelijke deel, in omvang en inwonertal circa een derde van de stad, staat er slechter voor dan de noordelijke buurten. De werkloosheid in oude wijken als Feijenoord en Charlois is hoog, het opleidingsniveau laag. Van oudsher is Zuid een aanspoelplek voor vreemdelingen; in vroegere tijden gastarbeiders uit Brabant en Zeeland, later immigranten uit Marokko, Turkije en de Antillen. Het gebied is de onderbuik van de stad, in de volksmond ook wel de 'hoer van Zuid' genoemd.

De rivier vormt in die jaren niet alleen een fysieke maar ook een psychologische barrière. Rotterdammers uit het noordelijke deel van de stad vertonen zich vrijwel nooit op Zuid, en omgekeerd. Een bekende grap gaat dan ook over een Rotterdammer die aan de overkant van het water iemand ziet lopen. Hij roept: 'Hé,

hoe kom ik daar?’ Zegt de ander: ‘Geen idee, ik ben hier geboren.’

Ook op het Rotterdamse stadhuis is Zuid een vergeten gebied. De aandacht van het gemeentebestuur gaat jarenlang vooral naar uitbreiding aan de noordkant van de stad of verbeteringen in het centrum. Maar medio jaren 80 kan het stadsbewind niet langer om het zuidelijke stadsdeel heen. Met name dient er een oplossing te komen voor de in onbruik geraakte havengebieden aan de zuidelijke Maasoever. Woningcorporaties staan al te popelen om de havens dicht te plempen en vol te stouwen met nog meer sociale woningen.

Ergens op het stadhuis leeft echter het besef dat meer van hetzelfde wellicht niet de beste oplossing is voor de stad. De ambitieuze stedenbouwkundige Riek Bakker wordt aangetrokken om een nieuwe visie te ontwikkelen voor het havengebied. Bakker staat op dat moment bekend als aanstormend talent. Ze heeft naam gemaakt met haar eigen succesvolle bureau en een prijsvraag in de wacht gesleept voor Parc de la Villette in Parijs. Toch accepteert ze een aanbod van het Rotterdamse gemeentebestuur om in dienst te treden als directeur van de gemeentelijke dienst Stadsontwikkeling. Hoewel ze van oorsprong geen Rotterdamse is – geboren in Amsterdam, opgegroeid in Meppel – wordt ze gaandeweg gegrepen door de dynamiek van de havenstad.

Wandelend langs de rivieroever ziet Bakker de mogelijkheden. ‘Toen ik in ’86 in Rotterdam kwam, kende ik de stad niet echt goed’, vertelt ze. ‘Ik zag het oude havengebied aan de overkant en dacht: Ze zijn hier gestoord, daar ligt een prachtig potentieel voor het oprapen maar ze doen er niets mee. Ik ging voorzichtig polsen en het bleek dat de politici er geen zin in hadden. Nee, nee, Zuid was alleen maar ellende, de mensen zijn dom en arm, ze zijn sociaal onbeweeglijk, je bent knettergek als je er ook maar met je vinger naar wijst. Maar ik was jong, groen en onnozel en dacht: Het moet toch kunnen!’