

Ordening: over Individueel particulier opdrachtgeverschap

Dames en heren,

Het principiële onderwerp vandaag is ordening. De wijze waarop in de ruimtelijke ordening de particuliere en publieke sector zich tot elkaar verhouden. Ordening heeft een formele en een informele afdeling: discours x beleid.

De huidige ordening wordt gekenmerkt door grote bevoegdheden en een grote zeggenschap van de staat op het gebied van ruimtelijke ordening, stedenbouw en woningbouw. Niet in de laatste plaats omdat woningbouw en stedenbouw niet worden gezien als doelen op zichzelf, maar als instrumenten van ruimtelijke ordening en van economische en sociale politiek.

Pas sinds de millenniumwisseling wordt wat gemorreld aan de ordening die al meer dan een halve eeuw heerst. Maar dat is marginaal. De zgn. verzelfstandiging van de woningcorporaties die in 1995 werd afgesloten was zo'n marginale aanpassing. Zoals de elite in 1848 en 1851 het beslist niet aan de gemeenten en provincies toevertrouwde om hun eigen burgemeesters en commissarissen te kiezen, zo vertouwde de staat het nota bene belangrijkste instrument voor een zelfstandige bedrijfsexploitatie van een eigenaresse van huurwoningen, de huurbepaling, niet toe aan instellingen die voortaan voor eigen rekening en risico moesten gaan investeren en exploiteren. Alsof je tegen Albert Heijn zegt: jij mag wel voor eigen risico exploiteren, maar ik bepaal de verkoopprijzen.

Een majeure eigenschap van de Nederlandse staat, het belangrijkste orgaan van de Nederlandse samenleving, is dan ook zijn regenteske houding. Ik vrees dat de wijze waarop de overheid de laatste 10 jaar probeert om individuele burgers te stimuleren hun eigen woning te laten bouwen past in de traditie om van bovenaf te zeggen waarop het staat, wie het moet doen en hoe die het moet doen. Het moet vooral passen in de eigen doelstellingen. Ik kom daarop terug.

Een belangrijk informeel, want beleidsmatig bepaald aspect van de huidige ordening is de grootschalige wijze waarop als sinds jaar en dag in Nederland ruimtelijke orderingsplannen, stedenbouwkundige plannen, uitvoeringsprogramma's, projecten enz. worden opgezet en uitgevoerd, van ontwerp tot en met exploitatieopzet.

Tekenend is de volgende anekdote uit een episode van de voorbereiding van de latere Wet op de ruimtelijke ordening van 1966. In 1953 stelde ir H.M. Buskens,

destijds directeur van de PPD van Noord-Brabant, voor om zowel het streekplan als het nationale plan voor de ruimtelijke ordening af te schaffen. De rijksoverheid en Gedeputeerde Staten zouden simpelweg kunnen volstaan met aanwijzingen aan gemeentebesturen, zonder voorafgaande procedure. De Rijksdienst voor het Nationale Plan zou dan bestaan uit een hoofdinspecteur en een paar inspecteurs die als adviseurs van de provincies zouden optreden. U hoort het, een model van on-Nederlandse eenvoud.

De toenmalige minister Witte nam het voorstel over in een schema voor het ontwerpen van de nieuwe wet. Maar de adviseur van de Rijksdienst, ir L.S.P. Scheffer, grootvader van Paul Scheffer en net gepensioneerd als directeur Stadsontwikkeling van Amsterdam, was er fel tegen. Het kwam tot een discussie waarin Witte naar voren bracht dat de waardering voor ordening ‘ver onder nul [was] gezakt en iedereen ernaar snakte om eraf te komen.’ (Siraa, 206). Maar Scheffer vreesde willekeur en fantasie, vervanging van weldoordachte plannen door ‘de grootst mogelijke vrijheid van handelen.’ [...] ‘Men mag toch nimmer vergeten, integendeel, het kan niet genoeg worden gezegd en geschreven, vastgelegd en herhaald, dat de ruimtelijke ordening er moet zijn om een ordelijk en efficiënt gebruik van de bodem ten behoeve van het welzijn van het volk te waarborgen en dat [kan] tenslotte alleen maar [...] door middel van het vastleggen van bestemmingen op de grond. Dit vereist een behoorlijk apparaat in gemeente, provincie en rijk. Een apparaat dat creërend kan denken en handelen en niet alleen inspecteren en controleren, niet alleen voor de coördinatie zorgt, maar primair voor de synthese. Dit geldt van hoog tot laag.’

De regenteske karaktertrek van de staat heeft eind 19e eeuw genesteld in de zulen en na 1945 in de grote staatsbureaucratieën met als voordeel, bijv. ten opzichte van Angelsaksische landen, een opmerkelijke beleidsstabiliteit.

De geschiedenis van de schaalvergroting in de stedenbouw en de woningbouw startte in 1860, toen de grote hervormer Samuel Sarphati de eerste hypotheekbank in Nederland oprichtte. De regering stemde in met zijn voorstel nadat ze welbewust *geen* advies aan DNB had gevraagd, omdat die al jaren niet kon instemmen met wat ze overigens terecht zag als particuliere geldschepping.

Die eerste hypotheekbank is een mijlpaal omdat voor het eerste in de geschiedenis iemand zonder zelf over de volle bouwsom te beschikken geld kon lenen voor de bouw van een woning of bedrijfspand. Daarvóór moest zich altijd iemand persoonlijk borgstellen. Deze revolutionaire stap was gebaseerd op een

nieuw economisch inzicht: geld lenen is profijtelijk voor een kapitaalgoed dat goed geëxploiteerd wordt en zijn waarde behoudt, zo niet in waarde stijgt.

Er waren vier omstandigheden die vanaf 1860 bijdroegen tot de schaalvergroting:

1. De invoering van de vrije markteconomie als nieuw economisch stelsel waarin op veel groter schaal alle waar handelswaar werd dan in het mercantilistische stelsel.
2. Op de vrije markt wil iedere partij monopolist worden.
3. De stedelijk revolutie, die tot enorme woningtekorten leidde en daarmee tot grondspeculatie.
4. De enorme geldtekorten waarmee steden weldra kampten. Om hun inkomsten te verhogen gingen zij zelf over tot grondexploitatie en kregen belang bij de gefaseerd uitgifte van bouwgrond, afgestemd op de conjunctuur.

Sarphati richtte een groot bouwbedrijf op en de Amsterdamse gemeenteraad bedacht liever met grote aannemers zaken te doen dan met kleine. Dat gaf namelijk meer zekerheid voor de gronduitgifte en het betalen van de rekening. Die gemeenteraad was trouwens rond 1875 voor een kwart bemand door leden die een belang in grondexploitatie of hypotheekverstrekking hadden. Banken zagen ook meer in grotere ondernemingen met continuïteit als een verzekering op de betaling van de annuïteiten.

De stadsuitbreidingsplannen van toen waren al meteen grootschalig opgezet, geboren uit een cocktail van idealen van afstemming en hevige woningnood. Particuliere grondeigenaren waren lang niet altijd gekant tegen overheidinterventie. Burgemeester Den Tex, zelf grootondernemer en kundig grondspeculant, feliciteerde in 1876 de gemeenteraad met de vaststelling van het plan-Kalff, een realistisch plan dat rekening hield met eigendomsverhoudingen, dat dan ook grotendeels is uitgevoerd. Den Tex meende dat de grondexploitanten nu tenminste wisten waar ze aan toe waren. Een plankaart is niet alleen een politieke kaart, maar heeft ook marktwaarde. Sindsdien hebben grondeigenaren altijd hetzelfde lied gezonden: als het goed ging moest de overheid zich maar liever niet bemoeien met hun zaken - als het slecht ging deden ze grif een beroep op de gemeente om een mooi plantsoen aan te leggen om hun kavels beter te kunnen verkopen.

In de 20e eeuw zijn de instituties, de overheidsbureaucratieën, de particuliere ondernemingen, de wetgeving, de woningbouwcorporaties stap voor stap grootschaliger geworden. Ik noem slechts een paar aanleidingen. De crisis van de

Eerste Wereldoorlog bracht gemeenten zelf tot woningbouw. Diensten van stedenbouw en volkshuisvesting werden opgericht. De depressie van de jaren '30 bracht de eerste planinstituten in de provincies. De wederopbouw en schrijnende woningtekorten na de Tweede Wereldoorlog lagen ten grondslag aan de ijzeren greep van de staat op de hele keten van planvoorbereiding, financiering en uitvoering. Planvorming onderging een enorme schaalvergroting door de invoering van het nationale verstedelijkingsbeleid, gedetailleerde procedurewetgeving, financieringsarrangementen, grootschalige stadsontwikkeling en grootschalige bouwprogramma's die instrumenteel werden aan het bereiken van economische en ruimtelijke beleidsdoelen. De Vinexwijken vormen de jongste loot aan deze stam. Wijken waar de individuele bouwheer nog steeds mondjesmaat werd be-deeld.

Ondertussen kregen de deelgebieden van de ruimtelijke ordening en inrichting zoals de natuur, de verkeersinfrastructuur, de woningbouw, de verstedelijking hun eigen grootschalige plannings- en beheersingsorganisaties, van Rijkswaterstaat tot enkele grote milieuverenigingen in ons land.

Ondertussen hebben de pogingen om het individueel opdrachtgeverschap te bevorderen mijn sympathie. Ik jermieer ook niet mee met collega's die, als ze hier in het Homeruskwartier hebben rondgelopen, zich hoofdschuddend afvragen of dat ooit iets goeds kan worden. Een belangrijke toetssteen van onze democratie is het krijgen van de gelegenheid om fouten te maken, heb ik van wijlen mijn leermeester Jan van der Ploeg geleerd. Ik trek wel twee lessen uit mijn eigen rondgang: er had vier jaar geleden al een intensieve boomplantdag moeten plaatsvinden, zodat het openbaar gebied er nu veel beter bij zou liggen. En, daarop voortbordurend: de kwaliteit van een wijk als deze hangt in hoge mate af van de kwaliteit van het stedenbouwkundig plan, niet van de architectuur. Architectuur kan slechte stedenbouw niet repareren, omgekeerd kan een goed stedenbouwkundig plan architectonische aberraties wél opvangen.

Het zal intussen moeite kosten om de grootschalige en regenteske instituties letterlijk en figuurlijk, dus qua cultuur, klein te krijgen. Dat bleek al ruim 10 jaar geleden uit de *Nota Wonen* van het tweede kabinet Kok. Daarin werd de bevordering van wat ik altijd hardnekkig noem *het individuele particuliere opdrachtgeverschap* aangekondigd. Het is een typisch Nederlandse regeringsnota die eerst een hoop verwijten aan de samenleving adresseert en vervolgens met pietepeteurige maatregelen iets denkt te bereiken. Projectontwikkelaars werd verweten dat ze "in het verleden te weinig meegedacht hebben over hoe de volkshuisvesting in Nederland vorm moet krijgen." De bevolking kreeg een veeg uit

de pan omdat ze niet goed is georganiseerd, haar belangengroepen te versnipperd waren. Maar er stond ook geschreven (p 68) dat "de belangen van commerciële marktpartijen, corporaties en overheden, winsten, rendementen en grondexploitaties, overheersen [...] Deze mechanismen worden onbedoeld nog versterkt door het gevoerde ruimtelijk beleid en tal van in zwang geraakte rekenregels, die het ontstaan van een soort kunstmatig in stand gehouden kwalitatieve schaarste op de woningmarkt in stand houden..."

Prachtige regels. Net zoals tegen EU-wetgeving waaraan het Nederlandse parlement met overgave meewerkt, wordt ook tegen dit zelf geschapen institutionele complex van grootschalige ruimtelijke ordening en woningbouw aangekeken als tegen een allochtone *Deus ex Machina*. Nog eens in die nota lezend, wordt er niet naar getaald daaraan iets te doen. Wat wel? Marginale wijzigingen van de bouwverordening en een oproep aan woonconsumenten om zichzelf beter te organiseren en aan de planvorming deel te nemen om het doel te bereiken, nl. dat in 2005 van alle woningen 33,33% door individuele particuliere opdrachtgevers wordt gebouwd. De werkelijkheid in de Randstad bleef onder de 8% steken. Gemiddeld kwam de productie net op de helft van het streefgetal.

Er hing wel iets in de lucht, want twee jaar eerder verscheen *Het Wilde Wonen* van Carel Weeber, gesponsord door ERA-bouw. De ex-communist Weeber verwierp nu het staatsdenken in de architectuur om de inmiddels geëmancipeerde bevolking een vrije bouwmarkt verschaffen. Redeneringen en gegoochel met statistieken deden sterk denken aan de wijze waarop Le Corbusier en Rem Koolhaas met getallen stoeien. Het lijkt heel wat, maar ze weten er niet echt raad mee. Vanwege de betaalbaarheid perste Weeber zijn industrieel geproduceerde personal housing à 55 woningen/ha in een strikte stedenbouwkundige matrix. Geen wonder dat een grote aannemer zo'n schotschrift wilde sponsoren. Ik zei al: op de vrije markt wil iedere partij graag de eerste monopolist worden. Carel zei "Nu nog zijn er wethouders, meestal socialisten, die samen met hun staatsarchitecten jaloers terugdenken aan die prachtige positie die mensen als wethouder Wibaut en architect Berlage in die tijd mochten innemen." En u begrijpt hoe het verder gaat. Al die jonge socialisten willen hun eigen Amsterdam-Zuid bouwen, maar hebben vergeten dat de tijd niet stilstaat. [- foto -] Naast dat citaat staat deze foto van de jonge Carel. De foto ernaast is gemaakt na de evaluatie.

Deze geschiedenis roept natuurlijk twee actuele vragen op: zijn er nog socialistische wethouders en zo ja, willen die nog steeds Amsterdam-Zuid bouwen? Dat is het eerste samenhangende grootschalige stadsuitbreidingsplan in ons land.

Als socialisme vandaag de dag die andere karaktertrek van de regenteske stijl vertegenwoordigt, namelijk een ander moreel de maat nemen, dan zijn er nog steeds zulke wethouders. Ik zei u al, ik heb veel sympathie voor hun pogingen, voor het aangekondigde 1000-kavels-plan in Amsterdam en voor de stuwende wijze waarop in deze stad het Homeruskwartier wordt aangelegd. Toch lees ik in de mij toegestuurde krant *Architectuur Lokaal* dat toekomstige bewoners meteen de maat wordt genomen, bijvoorbeeld in de krachtig geuite wens om *collectief individueel opdrachtgeverschap* te betrachten, liever toch dan op eigen houtje bouwen. Ik lees dat de Almeerse wethouder van de Amsterdamse wel eens wil weten hoe die het denkt aan te pakken, en die Amsterdammer begint over wat er langs de Zaanoevers in een andere stad moet gebeuren en roept zo ongeveer ter plekke zijn Zaanse collega ter verantwoording. Als inwoner van Zaandam roep ik tegen mijn wethouder. Laat die Amsterdammer even zijn eigen zaakjes opknappen: ik heb op jou gestemd, niet op hem.

Kan er dan iets veranderd worden. Ja, zoals altijd in de geschiedenis zullen exogene oorzaken daarvoor zorgen. Dit schieten er tenminste drie te hulp: de kredietcrisis (never waste a good crisis), de vastzittende woningmarkt en de demografische tendens van veroudering, stagnatie en krimp.

Van de kredietcrisis kunnen we nog veel plezier hebben. Die werkt beter dan zgn. politieke hervormingen. In zijn voortreffelijke Vastgoedlezing *Blindeman of coproducent ?* voor de ASRE van eind 2009 heeft Lenny Vulperhorst de situatie en het toekomstige verdienmodel geschetst. Ik vat zijn conclusies beknopt samen:

1. Het is afgelopen met grootschalige kredietfinanciering.
2. Grootschaligheid als verdien criterium voor bedrijven is passé.
3. De woonconsument wordt het hart van het toekomstige verdienmodel, dat de naam draagt van *business to consumer (B2C)*; een formule van Einsteinaanse eenvoud.
4. De toekomst op de nieuwe woningmarkt is aan de middelgrote bedrijven. Wie grond eigenaar is doet er niet meer toe, de vraag is/wordt leidend.
5. Directere bouwprocessen, weg met de kostbare intermediairs.

Dames en heren, April is de maand van de filosofie. Wij zijn niet gehouden op afroep overal maar praktische oplossingen voor te bedenken op terreinen die we denken te kennen, maar die we in wezen niet goed doorzien, omdat ons denken is gekaderd door een versleten traditie. Het motto van deze maand is dat wij moeten leren denken over ons denken. De stelling is deze: denk nu niet dat aan

een oud institutioneel complex wezensvreemde doelen zomaar kunnen worden doorgevoerd zonder dat complex wezenlijk aan te tasten.

De crisis nodigt uit tot een *regime change* waarvan we uit ervaring weten dat die alleen maar lukt door een *generation change*. Jonge pragmatici grijp uw kans.

Ik heb gezegd.