

Stedelijke vernieuwing in Boedapest

Een analyse van
de eerste pogingen

Nieuwbouw naast opgeknapte oude panden.

Het stedelijke ontwikkelingsproject van Középső-Ferencváros kan, net als de plannen voor andere gebieden vlakbij het centrum van Boedapest, worden gezien als een erfenis. De nogal urgente noodzaak tot vernieuwing van deze gebieden is het gevolg van het socialistische ruimtelijke ontwikkelingsbeleid in Boedapest. Het centrale gebied is doelbewust verwaarloosd, terwijl in de buitenring bouwprojecten voor gezinnen uit de middenklasse werden gerealiseerd. Dit leidde tot snelle achteruitgang van de gebieden die aan het centrum grensden. Het centrum zelf heeft met het verlies van haar zakelijke functies ook een groot deel van haar stedelijke flair verloren, omdat de dichtheid van winkels, bars en cafés minimaal is gebleven. Maar het waren de historisch gezien al nooit erg prestigieuze gebieden om het centrum heen, die in verval raakten. De mensen die de buurt verlieten, werden meestal opgevolgd door arme Roma-families. Doordat een groot deel van de Hongaarse bevolking afkerig tegenover de Roma staat, versnelde hun komst het migratieproces van de oorspronkelijke bewoners uit de buurt nog meer. Eind 1989 woonden vooral de armste bevolkingsgroepen in deze gebieden. De huizen waren in slechte staat. Het onderhoud van de gebouwen en woningen was, zoals bijna alles voor 1990, een taak van de overheid, maar die heeft dit jarenlang verwaarloosd. Daardoor was een stadsdeel ontstaan met een ouderwetse woningvoorraad, die in veel gevallen niet voldeed aan de gebruikelijke hygiënische normen. De bevolking van deze gebieden was gemiddeld ouder en lager opgeleid dan de rest van Boedapest en had een van de laagste inkomensniveaus in de stad. Daar komt nog bij dat na 1990 een deel van de Roma-bevolking van het platteland naar de stad vluchtte als gevolg van de beperkte kans op werk en soms ook door de vijandigheid van de Hongaarse dorpsbevolking. Zij vonden onderdak in deze ring van armoede, vaak bij familie die er al woonde, waardoor de eerder genoemde tendensen alleen maar versterkt werden en er in Boedapest een soort onderklasse ontstond. Het idee om deze gebieden op te knappen dateert al van de late jaren zeventig en het originele vernieuwingsconcept

Foto: Konrad Székely

Na decennialang een vazalstaat van Moskou te zijn geweest, wist Hongarije zich in 1989 van het juk van het repressieve socialistische regime te bevrijden. Daarna heeft zich in hoog tempo een democratiseringsproces voltrokken. Dit heeft ook gevolgen gehad voor de realisering van stedelijke vernieuwingsplannen die nog uit het socialistische tijdperk stammen. Középső-Ferencváros, een deelgemeente van Boedapest, zet tegen de stroom in moedig de renovatie van de meest vervallen buurten voort.

HANNA SZEMZÖ

De gerenoveerde woonblokken van het district Középső-Ferencváros in Boedapest vallen op in de verder betrekkelijk vervallen buurt. Enerzijds laten zij zien hoe schijnbaar hopeloze doelstellingen toch bereikt kunnen worden en hoe vasthoudendheid van de lokale overheid het karakter van een gebied geheel kan veranderen, zelfs als de financiële middelen schaars zijn. Anderzijds geven de nieuwe huizen en hun bewoners dagelijks aanleiding tot de vraag of de oorspronkelijke bewoners wel een eerlijke kans hebben gehad om in de buurt te blijven wonen. Een analyse van één van de meest succesvolle voorbeelden van stedelijke vernieuwing in Hongarije maakt duidelijk hoe het er in het postsocialistische Boedapest aan toe gaat.

voor Kőzépső-Ferencváros van begin jaren tachtig. Dit plan voorzag in een drastische modernisering van een deel van het vervallen woningbestand en de sloop van de overige een- en twee-etagewoningen, die uit artistiek oogpunt niet waardevol genoeg werden bevonden om te renoveren. Rond de nieuw te realiseren woonblokken werden groene zones en grote parken gepland. Na een lang planningsproces en een aantal conflicten van politieke aard kon het herstel in 1985 beginnen. Alles werd uit de collectieve middelen gefinancierd met uitzondering van de nieuwe koopflats die in de plaats kwamen van de gesloopte panden. Anders dan de overige lokale overheden in Boedapest besloten de nieuw gekozen burgemeester en gemeenteraad van Kőzépső-Ferencváros na 1990 om het project voort te zetten. Op dat moment was het een bijzonder moedig en wijs besluit om vast te houden aan een plan van 'socialistische origine' terwijl dat uit de mode was.

Veel besluiten die na de verandering van het regime werden genomen, zeker in de vroege jaren negentig, getuigen van een sterke afkeer van alles wat aan de socialistische tijd doet denken. Met dat idee is Boedapest veranderd van een centraal geregeerde stad met districten, tot een verzameling van 23 deelgemeenten met vergaande financiële autonomie. Hierdoor is een sterk gedecentraliseerd systeem ontstaan met twee bestuursniveaus. Naast een burgemeester voor de hele stad heeft elk district een eigen, rechtstreeks gekozen burgemeester die verantwoordelijk is

voor het functioneren van de publieke voorzieningen in zijn eigen gebied. Op zijn beurt is het overkoepelende stadsbestuur verantwoordelijk voor zaken die de hele stad, of in ieder geval een groot gedeelte daarvan, aangaan. Vanaf dat moment werd centrale planning door de deelgemeenten met wantrouwen bekeken. Verrassend genoeg wilden zelfs een aantal belangrijke ambtenaren van de centrale stad een tijdje niets weten van langetermijnplanning. Bijna blind vertrouwend op de marktwerking, geloofden zij in een soort 'laissez fair'-model voor stedelijke ontwikkeling. Hoewel men daar tegenwoordig anders over denkt, wordt ook vandaag de dag het private initiatief als een belangrijk, zo niet het belangrijkste instrument voor stedelijke ontwikkeling beschouwd. Dit heeft vanzelfsprekend grote invloed op de visie op stedelijke vernieuwing.

Doordat stedelijke vernieuwing in Boedapest de verantwoordelijkheid is van de deelgemeente en de programmastructuur en de doelstellingen op lokaal niveau worden vastgesteld, kan geen aanspraak worden gemaakt op de speciale Europese subsidies voor nationale en stedelijke projecten. Deze beleidsstructuur brengt wel een grote flexibiliteit met zich mee om aan te sluiten bij de speciale behoeften van een bepaald gebied, maar maakt de projecten ook meer afhankelijk van de persoonlijke ambities van deelraadpolitici en tegelijk in financieel opzicht meer kwetsbaar. Omdat lokale financiering vrijwel altijd schaars is, leunen de vernieuwingspro-

jecten veel zwaarder op privaat kapitaal dan projecten elders in de Europese Unie. Dit heeft weer een drastische vermindering van de aandacht voor de sociale aspecten van het vernieuwingsproces tot gevolg, waardoor de ingrepen beperkt blijven tot de fysieke opwaardering van de levensomstandigheden en het woonmilieu.

Een nieuw vernieuwingsmodel

Om de stedelijke vernieuwing in Kőzépső-Ferencváros na 1990 voort te kunnen zetten moest een nieuw model worden bedacht dat voldeed aan de eisen van de tijd. Om te beginnen moest de privatisering van de woningen in het aangewezen gebied worden tegengegaan, zodat het voor de deelgemeente mogelijk bleef om op grote schaal haar invloed uit te oefenen. Dit was een moedige stap, omdat in die periode de meerderheid van de huurwoningen in Boedapest met politieke steun binnen twee tot vier jaar tegen een erg lage prijs aan de zittende huurders werd verkocht. Deelgemeenten die er niet in slaagden de privatisering te stoppen, hebben nu grote moeilijkheden met het realiseren van stedelijke vernieuwingsprogramma's.

Het nieuwe model van Kőzépső-Ferencváros hield een gedeelde verantwoordelijkheid in van de deelgemeente en private investeerders. Men hoopte op een goed functionerende samenwerking tussen publieke en private partijen en nodigde daarom projectontwikkelaars uit om nieuwe appartementencomplexen voor de markt te bouwen. Het deel van de oorspronkelijke bebouwing dat volgens het oude plan waardevol genoeg was om te behouden en niet in een al te slechte staat verkeerde, werd door de deelgemeente zelf gerenoveerd. Daarvoor werd het Stedelijke Vernieuwingsbureau opgericht, dat tevens verantwoordelijk was voor de onderhandelingen met de zittende huurders over hun toekomstige woonsituatie. Bovendien had het de taak om de huurders, die op termijn terug zouden keren naar de gerenoveerde gebouwen, aan tijdelijke woonruimte te helpen. Naar Frans voorbeeld werd een nieuwe non-profitorganisatie opgericht: SEM IX, die het hele proces van stedelijke vernieuwing als politiek onafhankelijk orgaan kon uitvoeren. SEM IX fungeerde als intermediair tussen de publieke en private partijen en was verantwoor-

Oude laagbouw die aan renovatie toe is in de wijk Kőzépső-Ferencváros in Boedapest.



delijk voor de verkoop van gemeentegrond aan ondernemers, de sloop en alle infrastructurele randvoorwaarden voor de oplevering van de kavels. De lokale overheid werd met 51 procent de grootste aandeelhouder, waarmee de publieke controle gegarandeerd was. Tegelijkertijd zorgde de zelfstandigheid ten opzichte van de deelgemeente en de verantwoordelijkheden tegenover de andere aandeelhouders ervoor dat het bedrijf zich volgens de regels van de markt gedroeg en niet verstrikt kon raken in politieke machtsspelletjes. Dit bleek cruciaal te zijn voor het succes, want de politieke consensus om het project voort te zetten heeft het ondanks terugkerende onenigheden de afgelopen twaalf jaar steeds overleefd en daardoor werd een stabiel investeringsklimaat gecreëerd.

Winnaars en verliezers

"We willen dat dit gebied het aanzien en de sociale status terugkrijgt die het ooit had. We willen de buurt verfraaien. Kijk nou naar de gerenoveerde huizen. Zijn ze niet prachtig?" Dit zijn de woorden van het hoofd van het Stedelijke Vernieuwingsbureau van Közepső-Ferencváros en de drijvende kracht achter de vernieuwing gedurende de laatste tien jaar. Zijn woorden getuigen niet alleen van gepaste trots, maar benadrukken eveneens het uiteindelijke doel van de plaatselijke overheid: het herstellen van de oude uitstraling, het ongedaan maken van de gevolgen van het socialistische regime, waardoor dit gebied in het hart van Boedapest veranderde van een middenklassebuurt in een achterstandswijk. De hoofdarchitect van de deelgemeente heeft het gevoel dat de sociale gevolgen gezien de omstandigheden tot een minimum zijn beperkt: "Ik vind dat het ons doel moet zijn om de fysieke kwaliteit van de buurt te verhogen om op een of andere manier de neergaande spiraal te doorbreken en nieuwe bewoners naar het gebied te lokken. Maar we houden altijd rekening met de sociale consequenties. Sommige zijn natuurlijk onvermijdelijk, maar ze zoveel mogelijk te beperken lijkt me een goed uitgangspunt." Het is niet precies bekend hoe groot het aantal oorspronkelijke bewoners is dat gedurende de zeventien jaar van vernieuwing in Közepső-Ferencváros kon blijven wonen, maar men schat hun aantal op ongeveer vijftig procent. Zij

konden na gemiddeld een jaar hun nieuwe, gemoderniseerde woningen betrekken en genieten van alle voordelen van de verbeterde leefomgeving. Ondertussen is het moeilijk om te achterhalen waar de andere helft, waaronder een groot gedeelte van de Roma-bevolking, is gebleven. Het lijkt erop dat zij appartementen hebben gekregen in de buitengebieden van Boedapest waar veel prefab wooncomplexen zijn. Als we even buiten beschouwing laten dat verhuizen altijd een ingrijpende ervaring is, dan mogen zij met die nieuwe huizen hun handen dichtknijpen. Deze woningen met centrale verwarming kunnen niet vergeleken worden met een deel van de gesloopte appartementen van Közepső-Ferencváros dat volstrekt niet meer aan de standardeisen voldeed: badkamer en toilet ontbraken regelmatig in de oude etagewoningen en de vochtige, gebarsten muren en volle kamers veroorzaakten veel problemen. Afgevaardigden van de lokale overheid kunnen daarom met recht zeggen dat het een klein offer is om het gebied te verlaten als men er een nieuw appartement voor terugkrijgt, dat zowel groter als moderner is. De meerderheid van de bewoners van de meest vervallen huizen is ook erg tevreden met hun verkregen woning, al is het dan in een ander deel van de stad. Doordat het aantal gemeentewoningen door de sloop en modernisering afneemt, doet zich de lastige vraag voor wie na de renovaties naar Közepső-Ferencváros terugkeert en wie een woning in een andere buurt krijgt toe-

gewezen. Alle gerenoveerde en gesloopte gebouwen waren in bezit van de deelgemeente, dus is het haar verantwoordelijkheid om andere woonruimte voor de bewoners te vinden. De regels zijn flexibel toepasbaar en niet helemaal eenduidig, waardoor dit hele proces nogal ingewikkeld is. Het basisprincipe is als volgt: de vervangende woningen moeten aan de huidige hygiënische standaarden voldoen en mogen groter zijn dan de oorspronkelijke woning, maar niet meer dan dertig procent of tien vierkante meter. Als een gebouw is geselecteerd voor sloop of renovatie, gaan medewerkers van het Stedelijke Vernieuwingsbureau persoonlijk langs om de huurders te informeren over de gang van zaken en hun keuzemogelijkheden. Tijdens dit persoonlijke overleg kunnen de bewoners hun wensen uiten, terwijl de medewerkers van de deelgemeente een indruk van de huurders en hun leefsituatie krijgen. Op basis van de gemaakte afspraken stelt het Stedelijke Vernieuwingsbureau een lijst op met huurders die kunnen terugkeren en huurders die de buurt moeten verlaten. Het laatste woord is aan een comité van de lokale overheid waarin alle politieke partijen zijn vertegenwoordigd. Wie niet kunnen terugkeren naar Közepső-Ferencváros mogen een keuze maken uit de (meestal drie) appartementen die hun door de lokale overheid ter vervanging worden aangeboden. Problematisch in deze opzet is het gebrek aan communicatie tussen de bewoners en de deelgemeente. De deelgemeente publiceert regelmatig belang-

Op plekken waar de oude bebouwing gesloopt is, verrijst nieuwe hoogbouw.



(Foto: Kármel Székely)

rijk nieuws in de maandelijkse buurtkrant 'Ferencváros', maar de bewoners hebben toch vaak het gevoel dat zij onvoldoende geïnformeerd worden. In de stabiele gemeenschap die de bewoners van de vervallen gebouwen vormen, veroorzaakt het vernieuwingsproject behoorlijk wat opwinding doordat er steeds geruchten gaan wanneer welke woningen aan de beurt zijn. Bewoners willen graag meer weten over toekomstige plannen, maar de medewerkers van de deelgemeente lichten hun huurders pas in als de sloopdatum al bijna vaststaat. Zij vinden het onrechtvaardig dat zij zolang in onzekerheid worden gelaten. Die onvrede heeft echter nog niet geleid tot initiatieven om die 'top down'-communicatie te veranderen. Dit is min of meer kenmerkend voor de postsocialistische Hongaarse samenleving, waarin de macht van de maatschappelijke organisaties nog maar net vorm begint te krijgen en men weinig ervaring heeft met het verdedigen van gezamenlijke belangen.

Bovendien is er, ondanks alle goede bedoelingen van de lokale overheid, te veel subjectiviteit in de selectieprocedure. De zogenaamde probleemfamilies, waarover in het verleden al veel klachten waren binnengekomen of die de indruk wekken niet goed voor hun woning te zorgen, maken bijna geen kans om terug te keren naar Középső-Ferencváros. Ook vertelt een aantal bewoners dat degenen die voor zichzelf op weten te komen een grote kans hebben om in de buurt te mogen terugkeren en zelfs persoonlijke wensen met betrekking tot hun nieuwe woning vervuld kunnen krijgen. Alle gemoderniseerde appartementen in het gebied worden namelijk ontworpen met de wensen van de toekomstige bewoners in het achterhoofd. Tegelijkertijd worden de armere huurders afgeschrikt door de hogere onderhoudskosten van de nieuwe gemeentewoningen. Ze gaan er bij voorbaat vanuit dat ze toch niet kunnen blijven. Bij wijze van zelfbescherming opteren zij daarom zonder verdere overweging voor een woning elders.

Hoewel de renovatie erg succesvol is, werpt het feit dat zoveel oorspronkelijke bewoners tegenwoordig in een ander deel van de stad wonen een schaduw over het project. Organisaties die de



Bewoners van de wijk Középső-Ferencváros.

belangen van de Roma behartigen, hebben de lokale overheid meermalen beschuldigd van doelbewuste discriminatie en suggereren dat de drastische afname van het aantal Roma in de buurt niet toevallig is, wat overigens stelselmatig door de medewerkers van de deelgemeente wordt ontkend. Anderen vinden het onrechtvaardig dat slechts een bevoorrecht deel van de voormalige bewoners van de renovaties, nieuwe parken en keurig geplaveide straten mag genieten. Ook is het duidelijk dat weinig moeite is gedaan om de families die het gebied moesten verlaten te helpen bij het integreren in hun nieuwe woonomgeving.

Het gebrek aan emancipatie van de bewoners is een duidelijk tekort van het programma. Dat had ervoor kunnen zorgen dat niet alleen de fysieke verbetering van de levensomstandigheden werd nagestreefd, maar dat er ook recht zou zijn gedaan aan de complexiteit van de sociale problemen. Dit is niet uniek voor dit project, maar typisch voor heel Hongarije. Het verhogen van de weerbaarheid van de bewoners door niet alleen oog te hebben voor hun meest tastbare, fysieke noden, maar ook voor de minder voor de hand liggende sociale moeilijkheden, is niet het primaire doel van de stedelijke vernieuwingsprogramma's. Het is echter wel zo dat de materiële problemen dermate ernstig zijn dat ze duidelijk voorrang verdienen. Vaak zijn niet alleen de hygiënische omstandigheden slecht, maar is leren en werken gedoemd te mislukken door gebrek aan ruimte en storende geluiden van de burens.

Als de vervallen huizen in Középső-Ferencváros indertijd aan de zittende huurders waren verkocht, waren ze vroeger of later ingestort en was de buurt ongetwijfeld in een getto veranderd. Zo beschouwd kan de aandacht voor de fysieke noden van de bewoners ook als de eerste, cruciale stap gezien worden in de poging om serieuze maatschappelijke problemen in de toekomst te vermijden.

Hanna Szemző is verbonden aan het Metropolitan Research Institute in Boedapest en is werkzaam binnen het Europese onderzoeksprogramma UGIS (Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability). Vertaling Marloes Wevers.

Literatuurselectie

- Andrusz, G., M. Harloe & I. Szelényi (1996). *Cities after socialism. Urban and regional change and conflict in post-socialist societies*. Cambridge: Blackwell.
- Bodnár, J. (2001). *Fin de millénair Budapest. Metamorphoses of urban life*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Emigh, R. & I. Szelényi (2001). *Poverty, ethnicity, and gender in Eastern Europe during the market transition*. Westport: Praeger.
- Enyedi, G. (1998). *Social change and urban restructuring in Central Europe*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Struyk, R. (1996). *Economic restructuring of the former Soviet block. The case of housing*. Washington: The Urban Institute Press.