

Zelfbouwstad

AUTEUR & FOTOGRAFIE Christien Klaufus

De trend van stedenbouw-van-onderop lijkt een breuk met onze westerse planningstraditie, maar overheden spoorden burgers al vaker aan tot zelfbouw. Tijd om deze geschiedenis te herontdekken.

Begin dit jaar stelde minister Ella Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie tot 2010 acht miljoen euro extra ter beschikking voor het stimuleren van gezamenlijke bouwprojecten van particulieren. Ze deed dat omdat zelfbouw volgens haar goed is voor een wijk. De laatste tijd groeit de aandacht voor de wijze waarop de overheid particulier opdrachtgeverschap stimuleert. Waren professionals tien jaar geleden nog huiverig voor het idee dat individuele woonwensen serieus genomen moesten worden, tegenwoordig lijkt iedereen ervan overtuigd dat steden gebaat zijn bij de betrokkenheid van burgers bij het maken van woonruimte. Vanwege deze omslag in het denken besteedt AGORA in dit minithema aandacht aan bekende en minder bekende voorbeelden van particulier bouwen en aan de interacties met professionals die daaraan ten grondslag liggen.

De huidige beleidsaandacht voor de rol van burgers in de woningbouw is terug te voeren op de nota *Mensen, wensen, wonen* uit 2000. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kondigde hierin aan dat voortaan de burger in het woonbeleid centraal zou worden gesteld. Mensen moesten meer zeggenschap krijgen over hoe ze wilden wonen. Dat vertaalde zich onder andere in meer ruimte voor zelfbouw: eenderde van de nieuwe woningbouwproductie moest in de vorm van individueel of collectief particulier opdrachtgeverschap plaatsvinden. Onder zelfbouw wordt verstaan dat particulieren, individueel of als groep, de rol van opdrachtgever op zich nemen, zelf grond verwerven en het bouwproces sturen om zo woonruimtes naar wens te maken. Dat kunnen eengezinswoningen zijn, maar ook appartementencomplexen. Zelfbouw kan de renovatie van bestaande panden omvatten, maar ook nieuwbouw in uitleggebieden. Het gaat bij zelfbouw dus om meer dan inspraak in het ontwerp.

Hoewel het betrekkelijk lang duurde eer er een opwaartse lijn in het aantal particulier gebouwde woningen was, gaat er tegenwoordig geen maand voorbij of een gemeente kondigt aan dat er kavels voor nieuwbouw aan particulieren beschikbaar worden gesteld. Ook in de herstructurering van achterstandswijken wordt de actieve inbreng van bouwende burgers vaker benut. De Rotterdamse 'klushuizen', panden met achterstallig onderhoud die men voor weinig geld kon kopen op voorwaarde dat erin werd geïnvesteerd, zijn een bekend voorbeeld. Op die manier tracht de gemeente middenklassers naar achterstandswijken

te trekken. Door hun actieve betrokkenheid bij de renovatie van panden zouden zij die wijken een nieuwe impuls geven. Daarnaast draagt het bij aan een gevarieerde woningvoorraad en betaalbare en geschikte huisvesting voor mensen met bijzondere woonwensen.

In het beleidsdebat wordt zelfbouw voorgesteld als een trendbreuk, als iets dat ver van onze moderne planningstraditie af staat. Nederland heeft sinds de Tweede Wereldoorlog inderdaad een strakke plannings-traditie gekend, achtereenvolgens ingegeven door het modernistische gedachtengoed van de maakbare samenleving en het streven naar compacte steden om het dichtslippen van de open ruimte tegen te gaan. Vanaf de jaren tachtig kreeg het marktdenken echter steeds meer invloed en werd de weg vrijgemaakt voor een grotere rol van de woonconsument. Dat de burger in het huidige woonbeleid centraal gesteld wordt, is dus weliswaar een verandering, maar een die in het beleidsdiscours sterk uitvergroot wordt.

Dat heeft twee redenen. Ten eerste wordt beleid doorgaans als topdown óf als bottom-up voorgesteld, terwijl er in werkelijkheid vele tussenvormen bestaan. De polemische taal van protagonisten als Carel Weeber heeft indirect aan die polarisatie bijgedragen. Weebers pamflet voor het 'wilde wonen' had tot doel de planologische discussie aan te zwengelen. Sommige concepten gingen echter een eigen leven leiden, waardoor begrippen als zelfbouw en stedenbouw al snel als onverenigbare uitersten werden gezien. Men vreesde de slechte smaak van het volk en een kakofonie aan stijlen. Uit angst voor 'Belgische toestanden' werden bouwende burgers ontmoedigd.

Ten tweede wordt zelfbouw meestal geassocieerd met arme wijken in ontwikkelingslanden. Daar waar een sociaal huisvestingsbeleid ontbreekt, zou zelfbouw bijdragen aan de zelfredzaamheid van gemarginaliseerde bevolkingsgroepen. Politicus Adri Duivesteijn refereerde in zijn pleidooi voor stedenbouw-van-onderop ooit aan een volkswijk in Lima, omdat hij onder de indruk was van de emancipatie die zelfbouw daar teweeg had gebracht. Doorgaans wordt aangenomen dat het stimuleren van zelfbouw als beleidsinstrument een uitvinding van ontwikkelingslanden is, maar dat is onjuist: het is een westers idee.

Door de eenzijdige geschiedschrijving van de westerse volkshuisvesting en planning lijkt het alsof er nu een breuk met onze traditie ontstaat. Toch zijn er in de twintigste eeuw diverse momenten geweest waarop Europese en Noord-Amerikaanse overheden hun burgers aanspoorden om zelf huizen te bouwen. Dit artikel bespreekt hoe het overheidsbeleid in landen als Oostenrijk, Zweden en de Verenigde Staten gericht was op het stimuleren van zelfbouw. Ook wordt ingegaan op de vraag waarom deze voorbeelden in de wetenschap en het beleid onderbelicht zijn gebleven.

Particulier initiatief blijft in overzichtsstudies over volkshuisvesting relatief onopgemerkt.

In de vergetelheid

Begin jaren negentig stond in het tijdschrift *Urban Studies* een belangrijk artikel over de verborgen 'sterke arm' van de westerse volkshuisvesting. De Engelse auteurs Duncan en Rowe stelden daarin dat er vaak een eenzijdig beeld van de westerse volkshuisvestings- en planningstradities wordt geschetst. Ze schrijven dat zelfbouw en particuliere initiatieven in de afgelopen eeuw van groot belang zijn geweest voor het westerse huisvestingsbeleid. Zelfgeïnitieerde huisvesting heeft in hun ogen bijgedragen aan de groei van Noord-Amerikaanse en Europese metropolen en gezorgd voor een stabielere woningmarkt.

Eind jaren tachtig had de Engelse planoloog Peter Hall al een soortgelijk betoog gehouden. Hall stelde dat de eerste generatie planologen, waaronder Ebenezer Howard en Patrick Geddes, hun gedachtegoed baseerden op het idee van een participatieve stadsplanning: een stedenbouw-van-onderop. Dat is ook niet zo verwonderlijk, want het was in Groot-Brittannië lange tijd gebruikelijk om zelf te bouwen. Het idee van de Garden City was op die gewoonte gebaseerd. Pas na de Tweede Wereldoorlog werd zelfbouw in Groot-Brittannië niet meer als een wenselijke oplossing voor het woningtekort gezien. De Britse overheid en bouwondernemers trokken de verantwoordelijkheid voor de woningbouw naar zich toe en versterkten hun monopolie op de inrichting van stad en landschap.

Hall wijst erop dat die vooroorlogse geschiedenis in de jaren zestig in de vergetelheid is geraakt doordat de westerse architect John F.C. Turner Geddes' gedachtegoed in Peru introduceerde. Vanaf dat

moment werden zelfbouw en stedenbouw-van-onderop vooral geassocieerd met ontwikkelingslanden. Op Turners positieve kijk op door de overheid gestimuleerde zelfbouw kwam later overigens kritiek. In de ogen van critici zou hij te weinig aandacht hebben voor sociale ongelijkheid en voor de macht van grote instellingen. Zijn theorie werd utopisch genoemd. Sommigen verweten hem dat hij door het benadrukken van individuele keuzemogelijkheden en emancipatie van burgers onbewust het neoliberale gedachtegoed steunde. Turner zou beleidsmakers in de kaart spelen die naar meer marktwerking, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers streefden, terwijl de critici de verantwoordelijkheid voor goede huisvesting bij de



Amsterdam IJburg, Steigereiland.

staat legden.

Hall maakt duidelijk dat de aandacht voor bewonersinspraak en zelfbouw in het Westen een terugkerend beleidsthema is, en dat ook bewegingen uit de jaren zeventig en tachtig, zoals het Open Bouwen van John Habraken en de Community Architecture groep uit Engeland, in dat beeld passen. Toch bleef de terugkerende beleidsaandacht voor zelfbouw en particulier initiatief in overzichtsstudies over volkshuisvesting relatief onopgemerkt. Daardoor werden ook in het stedelijke beleid de oudere voorbeelden snel vergeten.

Eind jaren negentig mengde de Canadese geograaf Richard Harris zich in de vakdiscussie die door Duncan, Rowe en Hall aangezwengeld was. Hij richtte zijn aandacht specifiek op de manier waarop westerse overheden zelfbouw en bewonersbetrokkenheid in de afgelopen eeuw hebben gestimuleerd. Harris beschrijft in diverse artikelen hoe nationale en lokale overheden hun burgers in tijden van schaarste aanmoedigden om de bouw van hun woning zelf ter hand te nemen. Een opvallende conclusie in zijn werk is dat overheden van zeer uiteenlopende politieke kleur, van fascistisch tot communistisch, het particulier initiatief hebben

Europese ervaringen met zelfbouw zijn relevanter dan vergelijkingen met volkswijken in Lima of Curaçao.

omarmd om de woningnood te lijf te gaan. Het bekendste programma komt uit Stockholm, maar een eerste aanzet tot zo'n programma stamt uit het vroeg twintigste-eeuwse Wenen.

Het Magische Huis

Na de Eerste Wereldoorlog belandden duizenden vluchtelingen uit de voormalige Dubbelmonarchie Oostenrijk-Hongarije in de buitengebieden van Wenen. Voor hen was er vaak geen andere optie dan zelf een bescheiden eengezinswoning te bouwen. Vanaf 1920 werd het voor woningzoekenden gebruikelijker om zich in coöperaties te verenigen. Dankzij het werk van deze coöperaties ontstonden nieuwe buitenwijken met rijtjeshuizen en vrijstaande woningen. Doordat de zelfbouwers financiële steun wisten te krijgen van toonaangevende buitenlandse organisaties, zag ook het stadsbestuur van Wenen zich op den duur gedwongen om zelfbouw financieel en technisch te ondersteunen. Hoewel het socialistische bestuur ideologische bezwaren had tegen de typologie van de suburbane eengezinswoningen, omdat die van burgers 'slechte socialisten' zouden maken, was het model van gesteunde zelfbouw erg succesvol en werd al snel in andere steden overgenomen. Toen het stadsbestuur halverwege de jaren twintig besloot om de geïnstitutionaliseerde bouw van appartementencomplexen een hogere prioriteit te geven, kwam er een einde aan de groei van de coöperatieve suburbane bouwprojecten.

Ook in Stockholm werden in de eerste decennia van de twintigste eeuw kleine burgerinitiatieven voor woningbouw gestart. Het gemeentebestuur kocht land rond de stad aan en verkocht de losse kavels aan particulieren. Hoewel grondspeculatie de individuele zelfbouw kortstondig tot staan bracht, bloeide de zelfgeïnitieerde woningbouw in

de jaren twintig weer op toen de woningtekorten opnieuw opliepen. Eén coöperatie, HSB, was dominant. Deze had zoveel leden, dat er een sterke toename was van particulier ontwikkelde wijken. De lokale overheid ondersteunde de zelfgebouwde wijken door er basisvoorzieningen aan te leggen, technische assistentie te verlenen en bouwers goedkope leningen te verstrekken.

Het programma van HSB diende als voorbeeld voor het daaropvolgende Stockholmse model van het Magische Huis. Deelnemers aan dat programma konden uit een beperkt aantal typen eengezinswoningen kiezen die ze zelf met geprefabriceerde onderdelen en onder streng overheidstoezicht moesten bouwen. Alleen mannelijke gezinshoofden met loon uit arbeid kwamen voor de kredieten in aanmerking. Het programma werd een groot succes. De tevredenheid onder bewoners was hoog en de wachtlIJst van geïnteresseerden groeide snel. Andere steden, zoals Göteborg en Helsinki, namen het programma over, en ook commerciële ontwikkelaars en de coöperatie HSB startten vergelijkbare projecten. In korte tijd werden via het Magische Huis en de daarop geënte programma's enkele duizenden woningen gebouwd. Er ontstond veel internationale belangstelling voor dit model.

In Duitsland kregen veel arme bewoners in de jaren dertig van de overheid een stuk grond in een suburbaan woongebied, bestemd voor een huis en een moestuin, zodat ze zelf in hun levensonderhoud konden voorzien. Deze programma's werden soms door grote werkgevers gesteund. Siemens gaf zijn werknemers bijvoorbeeld een aantal dagen vrij voor de bouw van een huis. Daarnaast zette de overheid ook ploegen werkloze burgers in, die de nieuwe eigenaren moesten helpen bij de bouw. In drie jaar tijd werden op deze wijze in totaal ruim 65.000 huizen gebouwd.

Na de Tweede Wereldoorlog probeerden de Verenigde Staten en diverse Europese landen door middel van zelfhulpprojecten de door de oorlog ontstane woningtekorten weg te werken. In de Verenigde Staten werd in 1949 ongeveer een kwart van alle nieuwe woningen via zelfbouw tot stand gebracht. Voor grote groepen woningzoekende oorlogsveteranen werden programma's opgesteld die vergelijkbaar waren met het Magische Huis in Stockholm. Ook in Canada liet de Veterans' Land Administration huizen voor en door oorlogsveteranen bouwen. Zelfs in de naoorlogse Sovjet-Unie zag de staat zich genoodzaakt zelfbouw van eengezinswoningen te steunen, hoewel het Stalinistische regime de voorkeur gaf aan grootschalige institutioneel gebouwde appartementencomplexen. Zolang de woningnood aanhield, zag het Sovjetregime geen andere optie dan het recht op zelfbouw te erkennen. In diverse westerse landen en onder regimes van uiteenlopende politieke kleur heeft het particulier initiatief zodoende invloed gehad op de stedelijke ontwikkeling.

Politieke kameleon

De voorbeelden laten zien dat het stimuleren van zelfredzaamheid in de volkshuisvesting in de ons omringende landen en Noord-Amerika schering en inslag was. Opmerkelijk genoeg is er onder westerse wetenschappers en beleidsmakers nauwelijks oog voor deze historie. Op publicaties van onderzoekers als Duncan en Rowe, Hall, Harris en hun voorgangers Colin Ward en John F.C. Turner na, is er weinig over zelfbouw en coöperativisme geschreven. De vraag is waarom we dit

gedeelte van de planningsgeschiedenis selectief negeren. Volgens Richard Harris heeft dat te maken met het feit dat aan stedenbouw-van-onderop geen duidelijke politieke ideologie ten grondslag ligt. In het volkshuisvestings- en planningsbeleid zijn socialistische bestuurders voor overheidssturing om de emancipatie van zwakkere groepen te bevorderen. Neoliberaal bestuurders leggen daarentegen de nadruk op de individuele keuzevrijheid, zelfredzaamheid en de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Gestuurde zelfbouw is in feite een combinatie van beide ideologieën. De aard van de steun geeft aan in hoeverre inspraak en zeggenschap gedoogd of aangemoedigd wordt. Omdat socialistische, fascistische, communistische en neoliberale overheden in het verleden allemaal coöperativisme en zelfbouw hebben gesteund, noemt Harris overheidsgestuurde zelfbouw een politieke kameleon. De 'schutkleur' verhindert dat pro zelfbouw beleid voor partijpolitieke doeleinden kan worden gebruikt.

In Nederland is het stimuleren van individueel en collectief particulier opdrachtgeverschap evenmin aan één persoon of partij toe te schrijven. Het was de voormalige VVD-staatssecretaris Remkes die aan het eind van de jaren negentig voorstelde de burger in het woonbeleid centraal te stellen, maar het duurde bijna tien jaar voordat dat streven zich vertaalde in lokaal beleid. Uiteindelijk was het de PvdA-wethouder Adri Duivesteijn die in Almere grootschalige veranderingen aankondigde.

Nieuwe geschiedenis

Nederland staat aan de vooravond van nieuwe vormen van planning. Lokale bestuurders zijn langzaam bereid om het motto 'mensen maken de stad' in praktijk te brengen. In diverse gemeenten zijn woningen en woon-werkgebouwen vanuit individueel en collectief opdrachtgeverschap tot stand gekomen, niet alleen in nieuwbouwprojecten, maar ook in bestaande gebieden. Lange tijd was de berichtgeving in de media over particulier opdrachtgeverschap niet erg optimistisch. Architectuurcritici uitten in de landelijke dagbladen hun zorgen over de ruimtelijke samenhang en bouwdeskundigen berichtten dat de logge Nederlandse bureaucratie niet geschikt was voor massa-individualisering. Drie jaar geleden schreef Bernard Hulsman in *NRC Handelsblad* nog: "Wild Wonen komt niet van de grond: In plaats van steeds meer bouwen steeds minder mensen hun eigen huis." Toch lijkt ook in de berichtgeving het tij langzaam te keren. Vorig jaar berichtte dezelfde journalist over zelfbouw onder de titel *Eindelijk Wild Wonen*. De zelfbouwstad heeft de wind mee gekregen.

Het is zinvol om meer historische kennis te verkrijgen over gestuurde vormen van particulier bouwen in steden wereldwijd; niet alleen over zelfbouw van eengezinswoningen, maar ook over andere bouwvormen. Voor de Nederlandse situatie zijn de ervaringen met het Zweedse Magische Huis-model en de coöperatieve wijken in Duitsland en Oostenrijk wellicht relevanter dan de vergelijkingen met volkswijken in Lima of Curaçao, die Duivesteijn en Weeber graag maken. Met name de wijze waarop de samenwerking tussen bouwende burgers, overheden en bedrijven georganiseerd werd, verdient aandacht. In de volgende artikelen worden in dat verband voorbeelden uit Portugal, België en Zuid-Afrika besproken. De auteurs laten zien hoe architecten,

stedenbouwkundigen en bewoners elkaar kunnen aanvullen bij het maken van een flexibele en bewonersgerichte leefomgeving. Ze beschrijven wat er mis kan gaan en geven aan wat professionals daarvan kunnen leren. Het is zowel voor de internationale wetenschap als voor de huidige Nederlandse beleidspraktijk van belang dat de gevarieerde geschiedenis van stedenbouw-van-onderop breder bekend wordt, zodat we het wiel niet opnieuw hoeven uitvinden.

Christien Klaufus (C.J.Klaufus@cedla.nl) is als universitair docent sociale geografie van Latijns-Amerika verbonden aan het Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA) in Amsterdam. Dit artikel schreef ze in het kader van een onderzoek bij het Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft. Christien Klaufus is redacteur van AGORA.

Literatuurselectie

- Duncan, S. & A. Rowe (1993) Self-provided housing: the first world's hidden housing arm. *Urban Studies* 30, 8, pp.1331-1354.
- Hall, P. (1989) Arcadia for some: the strange story of autonomous housing. *Housing Studies* 4, 3, pp.149-154.
- Harris, R. (1999) Aided self-help housing, a case of amnesia: editor's introduction. *Housing Studies* 14, 3, pp.277-280.
- Harris, R. (1999) Slipping through the cracks: the origins of aided self-help housing, 1918-53. *Housing Studies* 14, 3, pp.281-309.
- Shulist, T. & R. Harris (2002) 'Build your own home': state-assisted self-help housing in Canada, 1942-75. *Planning Perspectives* 17, 4, pp.345-372.