



**UvA-DARE (Digital Academic Repository)**

**De toekomst van de Nederlandse binnenstad 1960-1978**

Verlaan, T.

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Verlaan, T. (2016). De toekomst van de Nederlandse binnenstad 1960-1978.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## INLEIDING

De stedenbouwer, de architect, de verkeerskundige, de volkshuisvester, de ontwikkelaar en de bestuursambtenaar, zij allen hebben het gezegd dat zij in de zestiger jaren zo duidelijk konden uitoefenen, thans in belangrijke mate aan de politieke beleidscolleges verloren. Bij de politici leeft het gevoel, dat het onbehagen bij het spraakmakende publiek over de oplossingen die architecten en stedenbouwers aandragen, gemakkelijk kan leiden tot een afwijzing van het beleid.<sup>1</sup>

Met deze observatie opende de Utrechtse bouwonderneming Bredero in 1977 haar jaarverslag over 1976. Naast de gebruikelijke feiten en cijfers over omzetsijgingen en winstverwachtingen, reflecteerden de boekhouders op een maatschappelijke omslag die het binnenhalen van bouwopdrachten steeds moeilijker maakte. De bouwer leed aan gezagsverlies. Gemeentebestuurders luisterden niet meer naar het kundige advies van architecten en stedenbouwkundigen, maar naar burgers die meer zeggenschap eisten over hun leefomgeving. De bouwonderneming duidde met deze woorden op een situatie die zich in voorgaande jaren in haar thuisstad Utrecht had afgespeeld. In 1962 had een trots Bredero met grote instemming van zowel bestuurders als burgers zaken- en winkelcentrum Hoog Catharijne gelanceerd, destijds één van de grootste stadsvernieuwingsprojecten van West-Europa.<sup>2</sup> Nog geen tien jaar later waren dezelfde bestuurders een stuk kritischer en was onder burgers zelfs een storm van protest uitgebroken. Hoe en waarom kon de stemming in Utrecht zo snel en radicaal omslaan?

De situatie in Utrecht was niet uniek. Bestuurders, projectontwikkelaars en burgers kwamen rond 1970 overal in conflict over stadsvernieuwingen die een decennium eerder nog de maat aangaven van een veelbelovende toekomst. De conflictsituatie was een schril contrast met het ogenschijnlijk harmonieuze optimisme en vertrouwen waarmee enkele jaren eerder begonnen was aan de vernieuwing van stad en land. Begin jaren zestig immers hadden bestuurders op advies van experts de bakens verzet naar het magische jaar 2000. Dat was nodig, omdat de samenleving na de wederopbouwjaren in de ban was gekomen van een ongekende welvaartsstijging, een explosieve bevolkingsgroei en een snelle toename van het aantal auto's. Deze drie ontwikkelingen leidden tot nieuwe dagelijkse leefpatronen. Begin jaren zestig tekenden zich reeds de eerste contouren af van een volwaardige dienstverleningseconomie en consumptiemaatschappij. Nederlanders gingen massaal buiten de stad wonen, werkten steeds vaker op kantoor en kregen meer vrije tijd. De nieuwe leefpatronen hadden grote gevolgen voor de oude binnensteden.<sup>3</sup>

Binnenstadreconstructies als Hoog Catharijne waren bedoeld om deze nieuwe patronen te

1 'Jaarverslag Breevast 1976', geciteerd in: H. Buijer, 'Naar een internationaal bouwconcern', in: W.M.J. Bekkers, *Bredero's bouwbedrijf: Familiebedrijf, mondiaal bouwconcern, ontvlechting* (Amsterdam 2005) 86.

2 A. Betsky, 'Hoog Catharijne: The tomb of an open architecture', in: C. Wagenaar, *Happy: Cities and public happiness in post-war Europe* (Rotterdam 2004) 269-281, 269.

3 K. Schuyt en E. Taverne, *1950: Welvaart in zwart-wit* (Den Haag 2000) 163-187.

accommoderen. Deze ambitieuze plannen waren grootschalige fysieke ingrepen, die de vorming van nieuwe en verschuiving van bestaande functies in de binnensteden beleidsmatig mogelijk moesten maken.<sup>4</sup> Hoewel de woonfunctie hier reeds sinds het laatste kwart van de negentiende eeuw had moeten plaatsmaken voor zakelijke en commerciële functies als kantoren, hotels en grootwinkelbedrijven, was de verwachting onder bestuurders en experts dat dit proces van cityvorming zich in de jaren zestig versneld zou voortzetten. Tegelijkertijd bestond de vrees dat binnensteden zonder ingrijpen ten prooi zouden vallen aan congestie en verval, zodat banen en voorzieningen de bewoners zouden volgen naar het buitengebied. In de ervaring van bestuurders was het in de jaren zestig absoluut noodzakelijk om de stedelijke samenleving voor te bereiden op een radicaal andere toekomst.

Projectontwikkelaars gaven antwoord op de vraag wie gestalte moest geven aan deze nieuwe toekomst. Deze projectontwikkelaars waren divisies van grote bouwondernemingen, of individuen die voor eigen rekening en risico vastgoedprojecten ontwikkelden en realiseerden voor de markt, om deze vervolgens in eigen beheer, door beleggers of door eindgebruikers te (laten) exploiteren.<sup>5</sup> De binnenstadreconstructies vergden een hoeveelheid kennis en financiële middelen die vaak ontbrak bij lokale overheden, voor wie het vanzelfsprekend ook niet mogelijk was om te bouwen voor de markt.<sup>6</sup> Projectontwikkelaars wonnen in de eerste helft van de jaren zestig snel het vertrouwen van de Nederlandse bestuurders. Terwijl de lokale politiek de infrastructuur verzorgde en plangebieden aanwees, verzorgden projectontwikkelaars de invulling.

De belangrijkste en grootste binnenstadreconstructies kwamen tot stand in de Randstad: in Utrecht, Den Haag en Amsterdam. Hoog Catharijne (1962-1973) was het product van Bredero en haar ontwikkelingstak Empeo. Het complex verving een negentiende-eeuwse Stationswijk en was gelegen op het drukste openbaar vervoersknooppunt van Nederland. In Den Haag ontwikkelde Reinder Zwolsman meerdere versies van het zogenaamde plan Nervi (1961-1970), een multifunctioneel zaken- en hotelcomplex in het Spuikwartier. In Amsterdam ontvouwde projectontwikkelaar F.H. Gaus kantoren op het Bickerseiland (1961-1971), deden Maup Caransa en Grand Vista hetzelfde voor de Jodenbreestraat (1968-1978), en lanceerde Nicolaas Bouwes een hotelcomplex voor de omgeving van het Leidseplein (1959-1978). Vernieuwing in de dichtbevolkte en historisch waardevol geachte binnensteden van Utrecht, Den Haag en Amsterdam was vanzelfsprekend een ingewikkelder kwestie dan in de gebombardeerde oude binnenstad van Rotterdam of in de negentiende-eeuwse textielsteden van Twente en Noord-Brabant.<sup>7</sup>

4 Ik hanteer in dit proefschrift de ruime contemporaine definitie, waarbij ook functieverandering van een enkel bouwblok geldt als binnenstadreconstructie. Zie: Rijksplanologische Dienst, *Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland* (Den Haag 1966) 96.

5 M.C. Oude Veldhuis, D.A. Rompelman en J. Fokkema, *Neprom 1974-2000: Werken aan ruimtelijke ontwikkeling* (Voorburg 2000) 9.

6 NIROV, *Projectontwikkeling: Een analyse van verschillende aspecten van de samenwerking tussen gemeente en projectontwikkelingsmaatschappij* (Alphen aan den Rijn 1971) 3.

7 P. van de Laar, *Stad van formaat: Geschiedenis van Rotterdam in de negentiende en twintigste eeuw* (Zwolle 2000) 522-547; P.W. Tops en H.Th.J. Klink, 'De onaffe stad: Van het "plan van 72 miljoen" naar de "compacte stad"', 292-307, in: J.E.L. Costongs en P.W. Tops (red.), *Tilburg na 1945: Momenten van veranderingen in politiek, bestuur en beleid* (Tilburg 1986); H. Schippers, J. Bosman en K. Doevendans, *Cityplan Eindhoven: Het modernste ontwerp voor de stad 1967-1970* (Zutphen 2007); D. Broersma en M. Duijvendak, *Format Enschede: Stad tussen verleden en toekomst* (Enschede 2013). Zie verder: H. de Liagre Böhl, *Steden in de steigers: Stadsvernieuwing in Nederland 1970-1990* (Amsterdam 2012).

Aanvankelijk zagen bestuurders de plannen van deze projectontwikkelaars als de redding van de binnenstad. Het vooruitzicht van vernieuwing betekende voor zittende bewoners en ondernemers echter dat zij vroeg of laat hun vertrouwde woon- en werkomgeving moesten opgeven. Enkele jaren na de lancering van de eerste binnenstadreconstructies kregen deze oorspronkelijke stadsbewoners gezelschap van een nieuwe generatie stedelingen, die in de binnenstad vooral een plek zocht om tot zelfontplooiing te komen.<sup>8</sup> In de tweede helft van de jaren zestig kwamen beide groepen binnenstadsbewoners om pragmatische of ideologische redenen in buurtgebonden of stadsbreed verzet tegen de binnenstadreconstructies.<sup>9</sup> In hun ervaring was vernieuwing ten bate van het autoverkeer, commerciële en zakelijke functies lang niet zo noodzakelijk als bestuurders en projectontwikkelaars dachten. In reactie op de binnenstadreconstructies ontstond zo een krachtige alternatieve toekomstvisie, waarin noties van zelfontplooiing, kleinschaligheid en herbergzaamheid centraal stonden. Gedurende de jaren zeventig zouden bestuurders deze ideeën overnemen en hun samenwerkingsverbanden met projectontwikkelaars verruilen voor een partnerschap met kritische burgers. Discussies over de toekomst van de binnenstad gingen soms over eigenbelang, soms over stadsbreed belang, maar op de achtergrond speelde voor tijdgenoten altijd de vraag wat het betekende om modern te zijn.

### **De binnenstad als locus van de moderniteit**

Dit proefschrift is een onderzoek naar de vragen hoe en waarom een omslag in het denken over de toekomst van de Nederlandse binnenstad plaatsvond. Deze omslag bij bestuurders begrijp ik als het resultaat van een jarenlange discussie over de betekenis van een moderne binnenstad, waarin zich drie groepen actoren laten onderscheiden: bestuurders, projectontwikkelaars en burgers. Wat waren hun toekomstvisies en waarom botsten deze? Getuige het jaarverslag van Bredero, waarmee deze inleiding begon, was de omslag bij bestuurders in het denken over de binnenstad meer dan de uitkomst van een klassiek, bipolair conflict tussen gezagsdragers en burgers, zoals dat zich gedurende de jaren zestig en zeventig ontspon in verschillende maatschappelijke domeinen.<sup>10</sup> Om te begrijpen hoe en waarom de omslag bij bestuurders plaatsvond is de integratie van projectontwikkelaars in het historisch narratief cruciaal. Hetzelfde geldt voor actiegroepen. Over hun doelen en middelen in het verzet tegen gezagsdragers is meer bekend, maar in hoeverre waren hun acties ook gericht tegen projectontwikkelaars en hoe reageerden laatstgenoemden op tegenspraak?

Dit proefschrift beoogt het historisch narratief over de binnenstadreconstructies van de jaren zestig en zeventig te vernieuwen door de ruimtelijke ordening voor het eerst te benaderen als een krachtenveld met bestuurders, projectontwikkelaars en burgers. Met een focus op hun denken en handelen ligt de aandacht meer op besluitvorming dan op planvorming. De invloed van plannenmakers en experts in de ruimtelijke ordening wordt hiermee niet ontkend, maar ondergeschikt gemaakt aan de besluiten van de actoren waarvoor zij werkten.<sup>11</sup>

8 V. Mamadouh, *De stad in eigen hand: Provo's, kabouters en krakers als stedelijke sociale beweging* (Den Haag 1992) 11-18.

9 De Liagre Böhl, *Steden in de steigers*, 21-22.

10 Zie voor een overzicht: J.C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw: Nederland in de jaren zestig* (Amsterdam 1995) 146-179; S.E. Wieringa, 'Imitatie en transformatie: Een verkenning van actierepertoires en protestculturen in de lange jaren zeventig', in: M. van der Klein en S.E. Wieringa (red.), *Alles kon anders: Protestrepertoires in Nederland 1965-2015* (Amsterdam 2006) 9-18, D. Hellema, *Nederland en de jaren zeventig* (Amsterdam 2012) 23-72.

11 T. Verlaan, 'Dreading the future: Ambivalence and doubt in the Dutch urban renewal order', in: *Contemporary European History*, jrg. 24, nr. 5 (2015) 537-553, 539.

Het tweede vernieuwende aspect, dat volgt uit de actorgerichte benadering, is de ervaring van moderniteit als uitgangspunt. Met ervaring doel ik op de interpretaties van moderniseringstendenzen die zich in de jaren zestig en zeventig in binnensteden manifesteerden, met inbegrip van hun fysieke consequenties. Bestuurders, projectontwikkelaars en burgers reflecteerden voortdurend op de betekenis van motorisering, suburbanisatie en de opkomst van de dienstverleningseconomie en consumptiemaatschappij. Dit waren in hun perspectief bedreigende en tegelijkertijd fascinerende ontwikkelingen, met vaak onbekende of onbegrepen consequenties. Het ligt dan ook voor de hand om de reflecties van tijdgenoten op de toekomst van binnensteden te interpreteren als de ervaring van moderniteit. Uit dit onderzoek zal blijken dat zij op basis van hun ervaringen twee concurrerende vertogen over de toekomst van de binnenstad hanteerden: één waarin vernieuwing absoluut noodzakelijk was, en één waarin de modernisering wendbaar was. Rond deze twee vertogen vormden bestuurders, projectontwikkelaars en burgers wisselende coalities. Deze benadering maakt het mogelijk om een aantal historiografische aannames kritisch te herzien. Zo waren binnenstadreconstructies geenszins het product van een optimistisch toekomstdenken, evenmin als dat actievoerders romantische tegenkrachten waren.

De focus op de binnenstad is een derde vernieuwend aspect van dit proefschrift. Omdat de binnenstad de plek was waar de ervaringen van genoemde actoren tot stand kwamen, is het logisch om haar te begrijpen als de locus van moderniteit. Hier komen de conflicten en paradoxen van het moderne leven het sterkst tot uitdrukking. Onderzoek naar de lokale uitwerkingen van maatschappelijke ontwikkelingen is bij uitstek geschikt om de complexe verbanden tussen moderniseringsprocessen en actoren bloot te leggen.<sup>12</sup> De binnenstad bakent bovendien het onderzoek naar de interactie tussen beiden zowel geografisch als thematisch af.<sup>13</sup> De binnenstad is daarmee podium, medium en object van maatschappelijke vernieuwing en vooruitgang.<sup>14</sup> Het is echter ook de plek waar stadsbewoners zich doorgaans het meest verwant mee voelen, waar beleid direct invloed heeft op het dagelijks leven en waar eigendoms- en machtsverhoudingen zichtbaar tot uitdrukking komen.<sup>15</sup> Actoren geven er letterlijk vorm aan de samenleving.<sup>16</sup> Zo werkt de binnenstad volgens sociaalgeograaf David Harvey als locus en zelfs vergrootglas van de moderniteit: 'The [...] city is the arena of the most intense social and political confusions at the same time as it is a monumental testimony to and a moving force within the dialectics of [...] development.'<sup>17</sup>

### **Van een multidisciplinair naar een interdisciplinair onderzoeksterrein**

Dit proefschrift is een politieke stadsgeschiedenis, die zich positioneert in een multidisciplinair onderzoeksveld van historici, politicologen, planologen, sociologen, stedenbouw- en architectuurhistorici. Academics hebben de omslag in het bestuurlijk denken over de toekomst van de

12 C. Tilly, 'What good is urban history?', in: *Journal of Urban History* 22, nr. 6 (1996) 702-719, 703; D. Harvey, *Consciousness and the urban experience* (Oxford 1985); Ibidem, 'Social process and spatial form', in: N. Jewson en S. MagGregor, *Transforming cities: New spatial divisions and social transformation* (Londen 1997) 19-27.

13 E. J. Hobsbawm, 'From social history to the history of society', in: *Daedalus* 100, nr. 1 (1971) 20-45, 34.

14 B. Warf en S. Arias, 'Introduction: the reinsertion of space in the humanities and social sciences', in: Ibidem, *The spatial turn: Interdisciplinary perspectives* (Abingdon 2009) 1-10, 3.

15 C. Rooijendijk, *That city is mine! Urban ideal images in public debates and city plans, Amsterdam & Rotterdam 1945-1995* (Amsterdam 2005) 20.

16 M.A. Hajer en F. Halsema, *Land in zicht! Een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke inrichting* (Amsterdam 1997) 15, geciteerd in: Schuyt en Taverne, *Welvaart in zwart-wit*, 165.

17 Harvey, *Consciousness and the urban experience* (Oxford 1985) 250.

‘binnenstad’, een territoriaal begrip dat het oudste deel van een stad omvat, de afgelopen kwart eeuw tot dusver impliciet of expliciet verklaard vanuit hun eigen vakgebied. Hiermee zijn belangrijke inzichten verschaft in hoe democratisering van beleid, hervormingen in de vakgebieden architectuur, stedenbouw en planologie, de herwaardering van het binnenstedelijk leefmilieu en de opkomst van actiegroepen vanaf midden jaren zestig hebben bijgedragen aan het idee dat reconstructies geen geschikte oplossingen waren voor het toekomstbestendig maken van de binnenstad. Deze verklaringen zijn stuk voor stuk geldig, maar winnen aan overtuigingskracht door een verband te leggen met de ervaring van moderniteit, zoals ik na uiteenzetting van de historiografie zal demonstreren.

Onderzoekers van de naoorlogse stadsvernieuwing hebben vanwege hun uiteenlopende expertise en het multidisciplinaire karakter van het stadsvernieuwingsthema relatief weinig op elkaars werk voortgebouwd. Met uitzondering van het onderzoek van De Liagre Böhl, handelen voorgaande studies ook niet specifiek over de hoe-vraag; deze komt steeds zijdelings aan bod of speelt een rol op de achtergrond. Mamadouh (1992) schrijft de omslag voor de Amsterdamse context toe aan het vastberaden optreden van sociale stadsbewegingen in de jaren zeventig.<sup>18</sup> Ook De Liagre Böhl (2010, 2012), die zich voornamelijk richt op stadsvernieuwing in de negentiende-eeuwse wijken, kent voor zowel Amsterdam als elf andere Nederlandse steden veel betekenis toe aan de opkomst van actiegroepen in dit decennium. In de conclusie van zijn laatste monografie over stadsvernieuwing noemt hij de vraag waarom sommige steden eerder afzagen van binnenstadreconstructies dan andere een ‘onopgeloste kwestie’.<sup>19</sup> Schuiling (1990) en Van der Cammen en De Klerk (2003) wijzen de tempering van demografische en economische groeiverwachtingen aan als verklaring voor de bijstelling van de ambities die schuilgingen achter de binnenstadreconstructies.<sup>20</sup> Wagenaar (2011) hecht meer belang aan de veranderende ontwerpoppvattingen van architecten en stedenbouwkundigen en wijst op generatieconflicten en hervormingen in eigen kring, met een oude functionalistische garde tegenover een groep jonge structuralisten.<sup>21</sup> Een originele bijdrage komt van Rooijendijk (1992), die aandacht vraagt voor stedelijke ideaalbeelden in het publieke debat.<sup>22</sup>

Naast deze vakspecifieke studies kan de historiografie van naoorlogs Nederland in het algemeen, en de jaren zestig en zeventig in het bijzonder, inzichten verschaffen in de vraag hoe bestuurlijk een omslag plaatsvond in het denken over de toekomst van de binnenstad. Kennedy (1995) en Righart (1995) geven belangrijke verklaringen voor de maatschappelijke omwentelingen van de jaren zestig en zeventig, en besteden als enige historici expliciet aandacht aan een specifieke naoorlogse ervaring van moderniteit.<sup>23</sup> Kennedy betoogt dat politieke elites in de jaren zestig het idee hadden dat ‘alleen pragmatisch, vooruitziend en bewust “modern” beleid het kleine, kwetsbare en snel veranderende landje

18 Mamadouh, *De stad in eigen hand*,

19 De Liagre Böhl, *Amsterdam op de helling: De strijd om stadsvernieuwing* (Amsterdam 2010); *Ibidem*, *Steden in de steigers*, 341.

20 H. van der Cammen en L. de Klerk, *Ruimtelijke ordening: Van grachtengordel tot Vinex-wijk* (Utrecht 2003); D. Schuiling, M. Pflug en J. Straub, *Functionele vernieuwing van binnensteden 1960-1990: Lessen uit het reconstructie-verleden* (Amsterdam 1990).

21 C. Wagenaar, *Town planning in the Netherlands since 1800* (Rotterdam 2011).

22 Rooijendijk, *That city is mine!*.

23 Vergelijk De Liagre Böhl, ‘Consensus en polarisatie: De kwaliteit van de democratie 1945-2000’, in: R. Aerts e.a. (red.), *Land van kleine gebaren: Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-2012* (Amsterdam 2013) 285-349; D. Hellema, *Nederland en de jaren zeventig* (Amsterdam 2012); J.J. Woltjer, *Recent verleden: Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2005); P. de Rooy, *Republiek van rivaliteiten: Nederland sinds 1813* (Amsterdam 2002), H.W. von der Dunk, ‘Tussen welvaart en onrust: Nederland van 1955 tot 1973’, in: *Ibidem* e.a. (red.), *Wederopbouw, welvaart en onrust: Nederland in de jaren vijftig en zestig* (Houten 1986).



in de goede richting kon sturen'.<sup>24</sup> Met de metafoer van een moloch duidt Kennedy op de ongenadige en destructieve kracht van modernisering. Elders spreekt hij zelfs van het 'vanzelfsprekend morele imperatief' van modern zijn.<sup>25</sup> Evenals Kennedy stelt Righart dat elites gedurende de jaren zestig doordrongen raakten van het besef dat gevestigde structuren het moesten afleggen tegen de krachten van het nieuwe.<sup>26</sup> Terwijl Kennedy verklaringen zoekt in het aanpassingsstreven van bestuurders, wijst Righart op een generatieconflict als motor van verandering. De binnenstad komt in beide studies wel aan bod als toneel, maar niet als bron van conflict en maatschappelijke vernieuwing. Met dit onderzoek wil ik laten zien dat de stedelijke context juist het verschil maakte voor de botsingen tussen burgers en gezagsdragers, omdat zij hier daadwerkelijk oog in oog stonden met elkaar, en omdat burgers hier zelfbeschikkingsrecht opeisten.

Dit proefschrift beoogt de hierboven genoemde historiografische inzichten met behulp van nieuw bronnenmateriaal en vanuit een comparatief perspectief te integreren in een historisch narratief waarin de stedelijke ervaring van moderniteit centraal staat. Ik heb gekozen voor een lokale casuïstiek, met speciale aandacht voor de rol van projectontwikkelaars. Met uitzondering van een aantal vakpublicaties uit de vastgoedbranche zijn hun activiteiten in de historiografie tot dusver nauwelijks aan bod gekomen.<sup>27</sup> Het proefschrift van Willem van der Boor (1991) handelt weliswaar over publiek-private samenwerking in de naoorlogse stedenbouw, maar hierin ligt de nadruk meer op bestuurskundige en juridische concepten dan op de motieven en visies van marktpartijen.<sup>28</sup> Ralph Ploeger (2004) legt in zijn proefschrift over de naoorlogse vastgoedmarkt van Amsterdam verbanden bloot tussen beleid en de locatievoorkeuren van dienstverleners.<sup>29</sup> Hij maakt hierbij, net als dit onderzoek, gebruik van het werk van Harvey (1985a, 1985b, 2000) en Fainstein (1994), die vanuit een theoretisch perspectief in de Angelsaksische context verbanden leggen tussen marktwerking en verstedelijking.<sup>30</sup> Stadshistorica Rosemary Wakeman deed in 2014 nog een oproep tot nader historisch onderzoek naar de rol van marktpartijen in de ruimtelijke ontwikkeling.<sup>31</sup>

Door de projectontwikkelaars die actief waren in de binnensteden van Utrecht, Den Haag en Amsterdam onder de aandacht te brengen, onderschrijft dit proefschrift de oproep van Wakeman. Marktwerking was ook in Nederlandse binnensteden reeds sinds het derde kwart van de negentiende eeuw de motor van processen die historici zijn gaan begrijpen als modernisering.<sup>32</sup> De verbanden die Harvey hierbij legt tussen economische groei en vastgoedinvesteringen zijn logisch, en neem

24 Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw*, 25.

25 Kennedy, 'Voorwoord', in: G. van den Brink, *Moderniteit als opgave: Een antwoord aan relativisme en conservatisme* (Amsterdam 2007) 7-11, 7.

26 H. Righart, *De eindeloze jaren zestig: Geschiedenis van een generatieconflict* (Amsterdam 1995) 26.

27 G. Bolle en C.A. Snepvangers (red.), *Spiegel van onroerend goed: Verhandeling over een aantal onderwerpen het onroerend goed* (Deventer 1977); H.W. ter Hart, *Commercieel vastgoed in Nederland: Een terreinverkenning* (Vlaardingen 1987); P. van Gool, R.M. Weisz en P.G.M. van Wetten, *Onroerend goed als belegging* (Culemborg 1993); J.M. Kersloot, *Vijfenzestig jaar bouwen aan wonen, werken en winkelen: Projectontwikkeling en bouw van woningen, kantoren en winkels 1930-1995* (Delft 1995).

28 W.S. van der Boor, *Stedebouw in samenwerking: Een onderzoek naar de grondslagen voor publiek-private samenwerking in de stedebouw* (Alphen aan den Rijn 1991) 322-331.

29 R. Ploeger, *Regulating urban office provision: A study of the ebb and flow of regimes of urbanisation in Amsterdam and Frankfurt am Main 1945-2000* (Amsterdam 2004).

30 Harvey, *The urbanization of capital* (Oxford 1985); Ibidem, *Consciousness and the urban experience* (Oxford 1985); Ibidem, *Spaces of hope* (Edinburgh 2000); S.S. Fainstein, *The city builders: Property development in New York and London 1980-2000* (Oxford 1994).

31 R. Wakeman, 'Rethinking postwar planning history', in: *Planning Perspectives* 29, nr. 2 (2014) 153-163.

32 E.W. Soja, *Postmetropolis: Critical studies of cities and regions* (Oxford 2000) 27.

ik daarom over.<sup>33</sup> Lokale overheden spelen in de ruimtelijke ordening geen neutrale rol en maken, met bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur, keuzes die projectontwikkelaars bevoordelen en buurtbewoners kunnen benadelen.<sup>34</sup> Voor een uitsluitend Marxistische benadering waren de naoorlogse binnenstadreconstructies echter teveel het product van de Nederlandse overlegeconomie, was de macht van projectontwikkelaars teveel aan banden gelegd en was de rechtszekerheid van getroffen binnenstadbewoners te groot. Deze bewoners zouden de vernieuwingsmachinerie bovendien regelmatig tot stilstand of wending brengen.

### **De ervaring van moderniteit**

Modernisering en moderniteit zijn moeilijk hanteerbare en complexe begrippen. Omdat tijdgenoten de concepten inzetten om elkaar te bestrijden en te overtuigen, is bovendien ook de contemporaine betekenis voortdurend aan verandering onderhevig. Het is dan ook belangrijk om deze begrippen duidelijk te definiëren, vooral omdat een historicus anders het risico loopt het discours van zijn bronnen te herhalen. Borden (1998) stelt in dit verband: '[...] city and planning historians run the risk of simply replicating the original political role of their objects, providing not a critical interpretation of their objects that is just as politically implicated in the dominant ideology as were the historical agents they seek to represent.'<sup>35</sup> Vanuit deze premisse hebben Schuyt en Taverne (2000) voor de Nederlandse context het idee van modernisering als gecontroleerd, lineair verlopend proces reeds ontkracht voor de 'lange jaren vijftig'.<sup>36</sup> Zij beschrijven modernisering als een proces vol conflicten en tegenstrijdigheden. Schot en Van Lente (2003) spreken in dit verband van de 'betwiste modernisering' van Nederland, terwijl Van Vegchel (1995) in de context van naoorlogs Emmen een 'beheerste modernisering' constateert.<sup>37</sup>

Deze auteurs demonstreren dat modernisering zich onder bepaalde omstandigheden ook in het volle besef van tijdgenoten als een chaotisch en schoksgewijs proces kan manifesteren, dat zij naar hun eigen inzichten 'betwisten' en moeten 'beheersen'. Dit geldt zeker voor de ruimtelijke ordening, waar modernisering zich voor tijdgenoten fysiek en dus veel tastbaarder en zichtbaarder voltrok dan in andere maatschappelijke domeinen. Ook dit proefschrift begrijpt paradoxen en spanningen als fundamentele eigenschappen van moderniseringsprocessen. Hiermee onderschrijf ik de uitgangspunten van voornoemde studies en wijk ik af van andere gangbare definities van modernisering.<sup>38</sup> De interpretatie van modernisering als één specifieke ontwikkeling, project of bewuste strategie doet namelijk weinig recht aan de complexiteit van discussies over de binnenstad. Door op ervaringen te focussen, worden de begrippen moderniteit en modernisering minder monolithisch ingezet.

33 D. Harvey, *The urbanization of capital* (Oxford 1985) 6-7. Voor een Marxistisch perspectief in de Nederlandse context zie: P. Elshof, *Stadsvernieuwing als ruimte-ordening door het kapitaal* (Amsterdam 1976); G. Wigmans, *De staat, de stad en het vraagstuk van de stedelijke planning* (Delft 1981); R. Sierksma, *Polis en politiek: Kraakbeweging, autoritaire staat en stadsanalyse* (Delft 1982).

34 A.J. Scott, *The urban land nexus and the state* (Londen 1980) 1-9.

35 I. Borden, J. Rendell, H. Thomas, 'Knowing different cities: Reflections on recent European writings on cities and planning history', in: L. Sandercock (red.), *Making the invisible visible: A multicultural planning history* (Berkeley 1998) 135-149, 137.

36 Schuyt en Taverne, *Welvaart in zwart-wit*, 24.

37 J.W. Schot en D. van Lente, 'Techniek, industrialisatie en de betwiste modernisering van Nederland', in: J.W. Schot e.a. (red.), *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw. Deel VII: Techniek en modernisering. Balans van de twintigste eeuw* (Zutphen 2003) 257-283, 283; G. van Vegchel, *De metamorfose van Emmen: Een sociaal-historische analyse van twintig kostbare jaren 1945-1965* (Amsterdam 1995) 14.

38 P. Nolte, 'Modernization and modernity in history', in: N.J. Smelser en P.B. Baltes, *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* (Kidlington 2001) 9954-9961, 9956.



Modernisering is in dit proefschrift dus niet opgevat als een geleidelijk proces waarvan de effecten pas na generaties merkbaar zijn, maar als een kluwen van onderling met elkaar verweven transformaties die voortvloeien uit de besluiten van miljoenen individuen.<sup>39</sup> Hierdoor is bewuste coördinatie bijna onmogelijk.<sup>40</sup> Processen als suburbanisatie, re-urbanisatie, motorisering en cityvorming zijn hier belangrijke voorbeelden van. Ik beschouw modernisering dus als een feitelijk, objectief en traceerbaar proces, dat ik aanwend om ‘moderne’ ontwikkelingen die daadwerkelijk hebben plaatsgevonden te duiden. De maatregelen die tijdgenoten namen om moderniseringsprocessen in goede banen te leiden vat ik op als ‘vernieuwing’.

Als begrip zegt modernisering nog weinig over hoe bestuurders, projectontwikkelaars en burgers contemporaine ontwikkelingen begrepen. Door op hun ervaringen te focussen wil ik kanttekeningen plaatsen bij vooronderstellingen over wat het in de jaren zestig en zeventig voor hen betekende om modern te zijn. Zo ligt het voor de hand om plannen als Hoog Catharijne te interpreteren als het summum van een technocratisch vooruitgangsgeloof van een progressieve elite, en de tegenkrachten als traditioneel of conservatief. Deze dichotomie speelt een centrale rol in het werk van Mamadouh, Rooijendijk en De Liagre Böhl.<sup>41</sup> Vertegenwoordigers van voormalige ‘tegenkrachten’ hebben eerder bezwaar gemaakt tegen het vermeend romantische karakter van hun werkzaamheden.<sup>42</sup> Stadshistoricus Samuel Zipp (2010) maakt in dit verband relevante opmerkingen:

What if, instead, we put the planners and walkers back into the flow of history? Their struggle was never as simple as the dichotomy presupposes. Over time, former advocates of renewal joined the resistance, critics looked for reform rather than abolition of renewal, some resisters made their peace with clearance if it meant new housing, and some residents embraced or accommodated themselves to modernist spaces.<sup>43</sup>

Zipp laat zien dat bestuurders, projectontwikkelaars en burgers allen handelden vanuit hun eigen expliciete en impliciete opvattingen over wat een moderne binnenstad was en hoe deze tot stand moest komen. Zij gingen onderling wisselende coalities aan en reflecteerden bovenal voortdurend op hun ervaringen van abstracte maatschappelijke ontwikkelingen en de dagelijkse leefomgeving.

De complexiteit van hun discussies vraagt om een nadere analyse van de ervaring van moderniteit. Hierbij is het werk van filosoof Marshall Berman in dit proefschrift leidend. Berman ontkent moderniteit als blauwdruk of normatieve periodisering in de ontwikkelingsgang van Westerse samenlevingen.<sup>44</sup> Via een nauwkeurige synthese van ontwikkelingen en actoren observeert hij vanuit een

39 Ik baseer deze definitie op de volgende studies: E. Jonker, ‘Moderniteit en geschiedenis: Voorzichtig pleidooi voor een redelijke geschiedschrijving’, afscheidsrede uitgesproken op 16 september 2015 te Utrecht, 6; H. Mommaas, *Moderniteit, vrijetijd en de stad: Sporen van maatschappelijke transformatie en continuïteit* (Utrecht 1993) 26; H. van der Loo en W. van Reijen, *Paradoxen van modernisering* (Utrecht 1997) 15.

40 Van den Brink, *Moderniteit als opgave*, 23.

41 Mamadouh, *De stad in eigen hand*, 34-40; De Liagre Böhl, *Amsterdam op de helling*, 71; Ibidem, *Steden in de steigers*, 22; De Liagre Böhl en M. Tenede, *Han Lammer: Amsterdamer in de polder* (Amsterdam 2015) 119; Rooijendijk, *That city is mine!*, 33.

42 T. van Tijen, ‘Onverklaarbaar bewoonde woning’, in: P. Boersma, *Onverklaarbaar bewoonde woning: Afbraak, verzet en nieuwbouw in Amsterdam – van Nieuwmarkt tot Bijlmer* (Amsterdam 2010).

43 S. Zipp, *Manhattan projects: The rise and fall of urban renewal in Cold War New York* (Oxford 2010) 12.

44 M. Berman, ‘Why modernism still matters’, in: S. Lash en J. Friedman (red.), *Modernity and identity* (Oxford 1992) 33-58; Berman, ‘The signs in the street: A response to Perry Anderson’, in: *New Left Review* 25, nr. 144 (1984) 114-123.

Marxistisch perspectief dat perioden van versnelde modernisering samenlevingen in een maalstroom van voortdurende desintegratie, vernieuwing, strijd, contradicties en ambiguïteit kunnen brengen. De ervaring hiervan leidt bij actoren tot paradoxale gevoelens van enerzijds enthousiasme en fascinatie, anderzijds ambivalentie en twijfel.<sup>45</sup> De definitie die Berman (1982; druk 2010) geeft van de ervaring van moderniteit staat in dit proefschrift centraal:

There is a mode of vital experience – experience of space and time, of the self and others, of life’s possibilities and perils – that is shared by men and women all over the world today. I will call this body of experience “modernity”. To be modern is to find ourselves in an environment that promises us adventure, power, joy, growth, transformation of ourselves and the world – and, at the same time, that threatens to destroy everything we have, everything we know, everything we are. [...] To be modern is to be part of a universe in which [...] “all that is sold melts into air.”<sup>46</sup>

Tot dusver is deze ervaring van moderniteit in een stedelijke context voornamelijk geoperationaliseerd door cultuursociologen en -filosofen.<sup>47</sup> In het Nederlands taalgebied hebben socioloog Hans Mommaas (1993), cultuurfilosoof René Boomkens (1998) en in het bijzonder architectuurhistorica Hilde Heynen (2001a, 2001b) voortgeborduurd op de definitie van Berman. In het werk van Mommaas spelen actoren echter een rol op de achtergrond, terwijl Boomkens zich vooral concentreert op de ervaring van de publieke ruimte in plaats van de ontwikkelingen die deze ruimte schiepen.<sup>48</sup> Heynen diept het werk van Berman verder uit door onder twintigste-eeuwse architecten enerzijds een programmatische en pastorale ervaring van vooruitgang en emancipatie te traceren, en anderzijds een transitoire en antipastorale ervaring in beeld te brengen waarin de nadruk ligt op vergankelijkheid, dissonanties en spanningen.<sup>49</sup> Ik sluit mij aan bij Heynens nadruk op de subjectieve ervaring, waarin voor actoren het besef centraal staat dat de toekomst radicaal zal verschillen van heden en verleden.<sup>50</sup> Dit besef was aanwezig bij de bestuurders en projectontwikkelaars die plannen maakten voor een betere toekomst, maar ook bij de burgers die de uitwerking van deze plannen aan den lijve ondervonden.

Net als Berman besteden de sociologen Anthony Giddens en Ulrich Beck uitgebreid aandacht aan de ervaring van moderniteit.<sup>51</sup> Terwijl Berman geen onderscheid maakt in tijdvakken en de ervaring van moderniteit in zijn werk universeel is, constateren Giddens en Beck in de naoorlogse periode een ‘reflexieve’ modernisering. Volgens Giddens (1991a, 1991b) is in de eerste naoorlogse decennia het maatschappelijk besef ontstaan dat experts met de accumulatie van kennis nieuwe onzekerheden creëren. De sociale wetenschappen die gedurende de jaren zestig meer invloed kregen op besluitvorming

45 Berman, *All that is solid melts into air: The experience of modernity* (New York 2010) 24; 120.

46 Ibidem, 15.

47 Tijdens de afronding van dit manuscript legt sociaalgeograaf en filosoof Ivan Nio de laatste hand aan een manuscript over de ervaring van moderniteit in een suburbane context. Zie: I. Nio, ‘Suburbane stedelijkheid, moderniteit en de nieuwe stad: Milton Keynes, Cergy-Pontoise, Almere’ (ongepubliceerd manuscript). Voor andere studies, vergelijk: D. Frisby, *Fragments of modernity: Theories of modernity in the work of Simmel Kracauer and Benjamin* (Cambridge 1988); Ibidem, *Cityscapes of modernity: Critical explorations* (Cambridge 2001).

48 H. Mommaas, *Moderniteit, vrijetijd en de stad: Sporen van maatschappelijke transformatie en continuïteit* (Utrecht 1993); R. Boomkens, *Een drempelwereld: Moderne ervaring en stedelijke openbaarheid* (Rotterdam 1998).

49 H. Heynen, *Architectuur en kritiek van de moderniteit* (Nijmegen 2001) 19-20; Ibidem, ‘Architectuur en moderniteit’, in: F. van Peperstraeten (red.), *Jaarboek voor esthetica* (Tilburg 2001) 187-199, 187-189.

50 R. Boomkens, *Een drempelwereld: Moderne ervaring en stedelijke openbaarheid* (Rotterdam 1998) 25.

51 P. Wagner, *Modernity: Understanding the present* (Cambridge 2012) 36.

over de ruimtelijke ordening, waaronder bijvoorbeeld de planologie, zijn belangrijke aanjagers van deze onzekerheid gebleken, temeer omdat zij kennis voortdurend in twijfel trekken.<sup>52</sup> Ook Beck (1994) concentreert zich op veranderingen in de maatschappelijke omgang met kennis en wetenschap.<sup>53</sup> Reflexiviteit duidt volgens Beck niet op een vergrote controle over moderniseringstendenzen.<sup>54</sup> Integendeel, het is het besef dat experts hun probleemoplossend vermogen verliezen.<sup>55</sup> Beck werkt dit idee uit met het concept van neveneffecten, die volgens hem ontstaan als bijgevolg van ‘industriële’ modernisering.<sup>56</sup> Toegepast op dit onderzoek blijkt dat Nederlandse bestuurders zich gedurende de jaren zestig steeds vaker geconfronteerd zagen met deze neveneffecten, waaronder bijvoorbeeld milieuvervuiling als gevolg van motorisering en woningverlies als gevolg van cityvorming.<sup>57</sup> Actiegroepen wisten deze neveneffecten te politiseren en om te zetten naar een nieuwe ervaring van moderniteit.

De observaties van Giddens en Beck hebben mij geholpen om de bronnen die ten grondslag liggen aan dit proefschrift in een nieuw daglicht te zetten.<sup>58</sup> Enerzijds bevestigen beide sociologen dat modernisering geen lineair proces is maar voortdurend ter discussie staat en onverwachte wendingen kan nemen. Anderzijds vragen zij aandacht voor veranderingen in de ervaringen en houdingen van actoren die in dit proefschrift een hoofdrol spelen. De ambivalentie en twijfel die volgens Berman eigen is aan de ervaring van moderniteit, en de neveneffecten die Beck constateert, zijn van doorslaggevend belang geweest voor de omslag die zich rond 1970 bij bestuurders en burgers voltrok in het denken over de toekomst van de binnenstad. Zo zagen bestuurders ruimte maken voor de auto bijvoorbeeld als een noodzakelijk kwaad, en wisten burgers de kennis waarop bestuurders deze overtuiging baseerden uiteindelijk in twijfel te trekken.

### **Drie actoren, twee vertogen, één omslag**

Met een focus op de ervaring van moderniteit zal ik in dit onderzoek de publiek-private samenwerking van de jaren zestig en de beleidsomslag van de jaren zeventig als de uitkomst van een conflict tussen drie actoren verklaren. Tevens zal ik alternatieven bieden voor de historiografische aannames dat stadsontwikkeling uitsluitend een overheidstaak was en dat de vernieuwingsmachinerie tot stilstand kwam dankzij actiegroepen of economische tegenslag. Bestuurders zijn bij de totstandkoming van beleid slechts één van vele actoren, of zoals Harvey observeert: ‘It is unfortunate that much of the literature concentrates so much on [urban government, TV] when the real power to reorganise urban life so often lies [...] within a broader coalition of forces within which urban government and administration have

52 A. Giddens, *The consequences of modernity* (Cambridge 1991) 45; Giddens, *Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age* (Cambridge 1991) 21; L.B. Kaspersen, *Anthony Giddens. An introduction to a social theorist* (Oxford 2000) 102.

53 Van der Loo en Van Reijen, *Paradoxen van modernisering*, 157-158.

54 U. Beck en B. Holzer, ‘Reflexivität und Reflexion’, in: Beck en C. Lau, *Entgrenzung und Entscheidung* (Frankfurt am Main 2004) 165-192, 165-166.

55 B. Latour, ‘Is re-modernization occurring – and if so, how to prove it? A commentary on Ulrich Beck’, *Theory, culture and society* 20, nr. 35 (2003) 35-48, 36.

56 Beck, Holzer en A. Kieserling, ‘Nebenfolgen als Problem soziologischer Theoriebildung’, in: Beck en W. Bonß (red.), *Die Modernisierung der Moderne* (Frankfurt am Main 2001) 63-81.

57 Beck, ‘The reinvention of politics: towards a theory of reflexive modernization’, in: Beck, Giddens en S. Lash, *Reflexive modernization: Politics, tradition and aesthetics in the modern social order* (Cambridge 1994), 1-55, 6; Beck, Bonss en Lau, ‘The theory of reflexive modernization: problematic, hypotheses and research programme’, in: *Theory, culture and society* 20, nr. 2 (2003) 7; 20.

58 De voornaamste kritiek op de theorie van reflexieve modernisering is het gebrek aan empirische toetsing. Zie: R. Münch, ‘Die “zweite Moderne”: Realität oder Fiktion? Kritische Fragen an die Theorie der “reflexiven” Modernisierung’, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 54, nr. 3 (2002) 417-443, 441.

only a facilitative and coordinating role to play.<sup>59</sup> Bij de totstandkoming van beleid zou de vraag moeten zijn door welke belangen bestuurders zich laten leiden, en hoe zij die belangen trachten te dienen.<sup>60</sup>

Vanuit dit vertrekpunt is het mogelijk om de rollen van bestuurders met die van projectontwikkelaars en actiegroepen te integreren in het historisch narratief. Bestuurskundige concepten bieden uitkomst bij de ordening van hun denkbeelden. Het Angelsaksische concept ‘stedelijke regimes’, waarin bestuurders, bedrijfsleven en belangengroepen hun capaciteiten inzetten om doelstellingen van beleid te volbrengen gedurende meerdere ambtstermijnen, is in dit proefschrift bewust niet gebruikt.<sup>61</sup> Hiervoor waren de samenwerkingsverbanden in Nederland te instabiel en liepen de belangen teveel uiteen. Bovendien sluiten zij samenwerking tussen bestuurders en actiegroepen uit. Passender is het concept ‘coalities’, waarin volgens Vermeijden (1994) sprake is van ‘[actoren] met verschillende posities, die een bepaalde beleidstheorie delen, en min of meer duurzaam gecoördineerde activiteiten ontplooiën.’<sup>62</sup> Coalities zijn flexibeler dan regimes, en passen hiermee beter bij de samenwerkingsverbanden die ik in de Nederlandse context signaleer.

In plaats van actoren en hun coalities te formeren rond een beleidstheorie zal deze studie hun ervaringen onderverdelen naar twee vertogen. Ik hanteer hierbij de ruime bestuurskundige definitie van Hajer (1994): ‘Het begrip vertoog is een middel om relaties tussen een bepaald woordgebruik, organisatorische principes, ideologische veranderingen en de uitkomsten van het beleid te traceren.’<sup>63</sup> Een vertoog is in dit proefschrift dus een samenhangend maar niet vooraf doordacht geheel van opvattingen, begrippen en argumenten waar een visie op de toekomst van de binnenstad onder schuil gaat. Een vertoog kan worden vertolkt door één actor of een coalitie van meerdere actoren. Het centraal stellen van vertogen zorgt voor een dynamische analyse van de historische gebeurtenissen, zonder actoren vooraf in te delen naar polaire tegenstellingen als progressief of conservatief. Actoren konden immers wisselen tussen vertogen, en hiermee nieuwe coalities vormen.

Vanuit deze definitie laten zich in de jaren zestig en zeventig twee vertogen onderscheiden. In de jaren zestig domineerde het vertoog van de noodzaak. Hierin scheen aanpassing van Nederlandse binnensteden aan motorisering, suburbanisatie en cityvorming onvermijdelijk en noodzakelijk. Deze veronderstelde noodzakelijkheid was niet hetzelfde als een rotsvast vertrouwen in de toekomst van de binnenstad, waarover bestuurders – anders dan veel historici hebben gesuggereerd – vaak ook hoogst ambivalent en onzeker waren. Volgens bestuurders was schaalvergroting en economische groei in de strijd tegen het dreigend verval een bittere noodzaak en een zaak van algemeen belang. Zoals uit dit onderzoek zal blijken, voelden bestuurders zich gedwongen ruimte te scheppen voor de dynamiek van het moderne leven. Dankzij coalities met projectontwikkelaars konden zij een daadkrachtige invulling

59 Harvey, ‘From managerialism to entrepreneurialism: The transformation of urban governance in late capitalism’, in: *Geografiska Annaler* 71, nr. 1 (1989) 3-17, 6.

60 J. Pierre, *The politics of urban governance* (New York 2011) 16.

61 C.N. Stone, *Regime politics: Governing Atlanta 1946-1988* (Kansas 1989) 3-12; K. Mossberger en G. Stoker, ‘The evolution of urban regime theory: The challenge of conceptualization’, in: *Urban Affairs Review* 36, nr. 6 (2001) 810-835; A. Altshuler en D.E. Luberoff, *Mega-projects: The changing politics of urban public investment* (Cambridge MA 2003) 45-75.

62 B. Vermeijden, *Stedelijke vernieuwing, stadsvernieuwing, sanering: De transformatie van het stadsvernieuwingsconcept in het nationale ruimtelijke ordeningsvertoog* (Delft 1994) 7.

63 M.A. Hajer, *De stad als publiek domein* (Amsterdam 1994) 89. Zie voor toepassing door bestuurskundigen ook: Hajer, *City politics* (Aldershot 1989); E. ter Borg en G. Dijkink, *Strijd en hegemonie: De beleidsfilosofie rond stedelijke vernieuwing in Amsterdam en Den Haag* (Amsterdam 1992).

geven aan deze ervaring van moderniteit.<sup>64</sup> Het vrije spel der maatschappelijke krachten betekende nu eenmaal veranderingen in de inrichting en het functioneren van binnensteden, en hier had de moderne mens zich toe te verhouden. Zoals Osman (2011) het verwoordt: ‘... the modern city was *becoming* rather than *being*, with new constantly replacing old, difference integrating into a universal whole, and human agency facilitating the inevitable march of progress.’<sup>65</sup>

In reactie op dit vertoog ontstond vanaf midden jaren zestig het vertoog van de wendbaarheid, waarin kritische burgers de angst voor verval en de veronderstelde noodzaak om ruimte te maken voor modernisering tegenspraken. Hun kritiek op de bestuurders had voornamelijk betrekking op hun gebrek aan verbeelding. Actiegroepen demonstreerden dat kanalisering en bijsturing van modernisering buiten de binnensteden mogelijk was. De casussen in dit proefschrift zullen aantonen dat monumentenbeschermers, Provo, Kabouters, krakers, buurtbewoners en allerlei leefbaarheidsbewegingen met hun eigen vocabulaire nieuwe betekenissen gaven aan oude panden, straten, stegen, pleinen en grachten. Zij brachten termen als ‘leefbaarheid’, ‘ontplooiing’ en ‘gezelligheid’ voor het eerst in verband met de toekomst van de binnenstad. Voor deze actiegroepen, wier leden doorgaans afkomstig waren uit de provincie, was de stad een plek van aankomst, die verrassende ervaringen en toevallige ontmoetingen mogelijk moest maken.<sup>66</sup>

Mijn these is dat dit vertoog van wendbaarheid in de jaren zeventig zou gaan domineren en het uiteindelijk won van het vertoog van de noodzaak. Met de publieke ruimte als toneel en zelforganisatie als middel trachtten actiegroepen in een coalitie met kritische architecten en sociologen de straten te heroveren op automobilisme, massaconsumptie en verzakelijking.<sup>67</sup> Meer dan bestuurders en projectontwikkelaars gaven actiegroepen de stedelijke ruimte betekenis als plek, waaraan zij hun overtuigingen, handelingen en toekomstvisies konden ontleen.<sup>68</sup> Dit laat zich illustreren door het beschrijven en fysiek veroveren van pleinen als ‘stedelijke huiskamers’ en de verheerlijking van het buurtleven. Met hun provocerende repertoire stelden actievoerders expliciet de vraag van wie de binnenstad eigenlijk was.<sup>69</sup>

Dat bestuurders zich relatief snel schikten naar een nieuw vertoog, kwam niet alleen door hun gevoel van ambivalentie en twijfel, maar ook omdat zij net als actiegroepen hetzelfde doel voor ogen hadden: de binnenstad als middelpunt van het moderne leven. Projectontwikkelaars die begin jaren zestig onderdeel waren van een maatschappelijke voorhoede, voerden in hun ervaring nog geen tien jaar later reeds een achterhoedegevecht, zoals het citaat van Bredero waarmee deze inleiding begon demonstreert. Omdat de termen waarmee actiegroepen de oude stad interpreteerden nieuw waren en het merendeel van hen onbekend was met het grotestadsleven, zou het onjuist zijn om te spreken van een ‘herontdekking’ van de binnenstad. Het ging zoals Berman demonstreert eerder om een radicaal nieuwe ervaring:

64 H. Molotch, ‘The city as a growth machine: Towards a political economy of place’, in: *American journal of sociology* 82, nr. 2 (1976) 309-332, 313.

65 S. Osman, *The invention of brownstone Brooklyn: Gentrification and the search for authenticity in postwar New York* (New York 2011) 59.

66 J. den Draak, *De woonfunctie van het stadscentrum* (Delft 1971) 238; G.C. de Haas, *De onvoorziene generatie* (Amsterdam 1966) 47.

67 H. Lefebvre, *The urban revolution* (Minneapolis 2003) 18-19.

68 L. Jerram, ‘Space: A useless category for historical analysis?’, in: *History and theory* 52, nr. 3 (2013) 400-419, 403-404; T.F. Gieryn, ‘What buildings do’, in: *Theory and society* 31, nr. 1 (2002) 35-74, 38; M.J. Miller, *The representation of place: Urban planning and protest in France and Great Britain 1950-1980* (Aldershot 2003) 6.

69 M. Castells, *The city and the grassroots: A cross-cultural theory of urban social movements* (Oakland 1983) 67-72.

Before long they would find something more, a source of life and energy and affirmation that was just as modern as the expressway world, but radically opposed to the forms and motions of that world. They would find it in a place where very few of the modernists [...] would have dreamt of looking for it: in the everyday life of the street.<sup>70</sup>

### Periodisering

De periodisering van dit proefschrift loopt om evidente redenen van 1960 tot 1978. De binnenstadreconstructies kwamen vanaf begin jaren zestig daadwerkelijk tot uitvoering en bleken na de gemeenteraadsverkiezingen van 1978 definitief onhaalbaar. In dit jaar traden overal in Nederland wethouders aan die zich in voorgaande jaren als actievoerder of raadslid hadden verzet tegen de grootschalige stadsvernieuwing, waarmee het lot van de binnenstadreconstructies definitief werd bezegeld. Hoewel het moment en de intensiteit van de omslag in het toekomstdenken verschilde per stad, markeert deze periodisering het aantreden en aftreden van belangrijke wethouders, de looptijd van de binnenstadreconstructies en het ontstaan van twee vertogen. In deze chronologie waren de jaren vijftig een incubatietijd voor de reconstructieplannen (1953-1960), gevolgd door een periode waarin de seinen voor bestuurders en projectontwikkelaars op groen gingen (1960-1966), een periode waarin de tegenreacties van actiegroepen tot wasdom kwamen (1966-1970), en een periode waarin de vertogen van noodzaak en wendbaarheid heftig botsten (1970-1978).

Met deze fasering is het tevens mogelijk om eerdere pogingen tot periodisering kritisch tegen het licht te houden. Gelet op de sociaal-culturele veranderingen die voorkwamen uit economische voorspoed spreken Schuyt en Taverne van een ‘lange jaren vijftig’ (1945-1973).<sup>71</sup> De Liagre Böhl laat de ‘progressieve’ jaren zestig eindigen in het jaar van de Oliecrisis.<sup>72</sup> Volgens Righart was het generatieconflict rond 1970 opgelost, waarmee een belangrijke motor van maatschappelijke vernieuwing tot stilstand kwam.<sup>73</sup> Hellema verzet zich tegen dit idee door te spreken van een hervormingsgezinde ‘lange jaren zeventig’ (1966-1982).<sup>74</sup> Hoewel zijn standaardwerk handelt over de jaren zestig, spreekt Kennedy elders eveneens over de jaren zeventig als decennium van progressieve consensus.<sup>75</sup> Historische ijkpunten als het ‘crisisjaar’ 1966 of de Oliecrisis van 1973 lijken echter aan de actoren in dit proefschrift voorbijgegaan. Bovendien bleken de jaren zestig niet zo progressief als De Liagre Böhl voorstelt, zouden de conflicten in de binnensteden pas vanaf 1970 in alle hevigheid losbarsten, en was hierbij niet altijd sprake van botsingen tussen generaties.

### Bronnen

Voor de periode 1960-1978 past dit proefschrift een kwalitatieve analyse toe op hoofdzakelijk zes soorten bronnen: beleidsnota's, gemeenteraadsverslagen, notulen van raadscommissies en bedrijfsleidingen, rapporten van overheden en non-gouvernementele organisaties, bedrijfsarchiefstukken en dagbladen en tijdschriften. Binnenstadreconstructies waren een lokale politieke aangelegenheid, met een bijrol

<sup>70</sup> Berman, *All that is solid melts into air*, 314.

<sup>71</sup> Schuyt en Taverne, *Welvaart in zwart-wit*, 24.

<sup>72</sup> De Liagre Böhl, ‘Consensus en polarisatie’, 319.

<sup>73</sup> Righart, *De eindeloze jaren zestig*, 265.

<sup>74</sup> Hellema, *Nederland en de jaren zeventig*, 16.

<sup>75</sup> Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw*, 207-217; A. Verbij, *Tien rode jaren: Links radicalisme in Nederland 1970-1980* (Amsterdam 2005) 18.



voor rijksbeleid en advies- en rechtsorganen, waardoor het merendeel van de bronnen in dit proefschrift betrekking heeft op besluitvorming binnen gemeentelijke gremia.<sup>76</sup> Voor de bestudering van landelijke moderniseringsprocessen, die centraal staan in het eerste hoofdstuk, is gebruikgemaakt van de jaarverslagen en nota's van de Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP), vanaf 1965 Rijksplanologische Dienst (RPD). Om maatschappelijke ontwikkelingen te duiden, toets ik het kwalitatieve materiaal aan kwantitatieve data, waaronder cijfers over bevolkingsgroei, autogebruik en consumptieve bestedingen, afkomstig van het Centraal Plan Bureau (CPB). Deze cijfers stonden aan de basis van jaarverslagen en rapporten van de RNP/RPD en andere overheidspublicaties met een landelijke strekking.

Voor een bestudering van de ervaringen en houdingen van de eerste groep actoren, de lokale bestuurders, zijn voor de periode 1960-1978 alle gemeentelijke beleidsstukken en raadsvergaderingen over de binnensteden van Utrecht, Den Haag en Amsterdam geanalyseerd. Als product van soms jarenlang overleg zetten verantwoordelijk wethouders en ambtenaren in deze nota's lijnen uit voor de toekomst, terwijl de raadsbehandeling van deze stukken sleutelmomenten waren in de totstandkoming van binnenstadreconstructies. Hiernaast zijn de notulen van raadscommissies en welstandscommissies bestudeerd, waarin raadsleden met affiniteit voor ruimtelijke vraagstukken, ambtenaren en externe deskundigen zitting namen. Een blik op de lengte en inhoud van de raadsverslagen leert dat de ruimtelijke ordening in de jaren zestig en zeventig veruit het belangrijkste gespreksonderwerp was.

Door mijzelf op dit type bronnen te concentreren is er minder aandacht voor de rol van ambtenaren. Deze beperking is om twee redenen verdedigbaar. In de eerste plaats zal blijken dat politiek primaat in de jaren zestig en zeventig in de meeste gevallen belangrijker was dan technocratisch mandaat. Het waren de besluiten en de beslissingen van wethouders en raadsleden die de uitvoering van ambtelijke nota's en bestemmingsplannen accordeerden, dan wel blokkeerden. In de tweede plaats hebben deze ambtelijke experts afgezien van de communicatie tussen directeuren en wethouders weinig schriftelijke correspondentie nagelaten, wat logisch is omdat dit overleg doorgaans mondeling plaatsvond op de werkvloer.

Om de activiteiten van projectontwikkelaars als tweede groep actoren voor het voetlicht te kunnen brengen is gebruikgemaakt van zeer uiteenlopend bronnenmateriaal. Voor Hoog Catharijne stond het gedeeltelijk geïnventariseerde bedrijfsarchief van Bredero/Empeo ter beschikking, met hierin onder meer notulen, interne en externe correspondentie, binnen- en buitenlandse plannen, promotiebrochures en uitgeschreven gesprekken met voormalig werknemers. Met uitzondering van Hans Buiter hebben historici niet eerder gebruikgemaakt van deze schat aan informatie, die inzicht geeft in het wereldbeeld van de belangrijkste projectontwikkelaar van naoorlogs Nederland. Delen van dit bedrijfsarchief waren niet eerder ontsloten en zijn in het belang van dit proefschrift tijdelijk gevrijwaard van toegangsbeperkingen.

Deze informatie is aangevuld met materiaal uit het statische bedrijfsarchief van de Koninklijke BAM Groep, rechtsopvolger van Bredero. De kleinere projectontwikkelaars Zwolsman, Gaus, Caransa, Grand Vista en Bouwes en hun financiers hebben geen volledige bedrijfsarchieven nagelaten of zijn

76 Gebruikmaking van mondelinge overlevering zou tijdgenoten zonder schriftelijke herinneringen een stem hebben gegeven, maar zou ook hebben geresulteerd in een oververtegenwoordiging van jongere generaties. Zie voor een bespreking van de beperking die uitgaat van een focus op schriftelijke bronnen bij het thema van dit proefschrift: N. Kadir, 'Myth and reality in the Amsterdam squatters' movement 1975-2012', in: B. van der Steen, A. Katzeff en L. van Hoogenhuijze, *The city is ours: squatting and autonomous movements in Europe from the 1970s to the present* (Oakland 2014) 21-61, 30.

anderszins niet toegankelijk voor historici. Het Nederlandsch Economisch-Historisch Archief (NEHA), Instituut voor Beeld en Geluid, gemeentearchieven, jaarverslagen, overheidsrapporten en de particuliere archieven van branchevereniging NEPROM, Jan Prins en Hennie van den Heurik hebben hier uitkomst geboden.

Om inzicht te krijgen in de ideeën van kritische burgers, de derde groep hoofdrolspelers, gaat de aandacht in Utrecht uit naar lokale winkeliersverenigingen en het activistische Muurkrantcollectief, in Den Haag naar actiegroep Dooievaar, en in Amsterdam naar het buurtverzet op het Bickerseiland, de Nieuwmarktbeving en actiegroep Bouw-es-wat-Anders. Het merendeel van hun pamfletten, actiekranen en vergadernotulen zijn gearchiveerd in gemeentearchieven en het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG). Uitzonderingen waren de particuliere archieven van Dooievaar en Bouw-es-wat-Anders, waarvoor de bewaargevers toestemming ter inzage hebben verleend.

Binnen het bronnencorpus zijn met name vier vaktijdschriften over architectuur, planologie en stedenbouw van belang: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, in 1919 opgericht als maandblad van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting; *Bouw*, in 1946 opgericht als weekblad van het Nederlands bouwwezen; *Plan*, in 1970 opgericht als maandblad door de Bond van Nederlandse Architecten (BNA); en *Wonen/TABK*, dat zich vanaf 1970 profileerde als een maatschappelijk geëngageerd en breed georiënteerd maandblad. Deze tijdschriften waren gevuld met beschrijvende en opiniërende bijdragen van bestuurders, projectontwikkelaars en burgers, maar vooral ook experts. Deze bijdragen zetten lokale discussies over de toekomst van binnensteden op scherp en werkten als katalysator van verzet, waarmee de tijdschriften evenzeer een podium boden aan de ervaring van moderniteit als de gemeentelijke gremia.

### **Opbouw proefschrift**

De keuze voor de casussen Utrecht, Den Haag en Amsterdam is aan het begin van deze inleiding reeds kort behandeld. Zij is gebaseerd op drie selectiecriteria. Als eerste voorwaarde gold ligging in de Randstad, waar de demografische en economische druk het grootst waren. De tweede voorwaarde betrof de aanwezigheid van een historische binnenstad gevrijwaard van oorlogsschade. De geselecteerde binnenstadreconstructies betroffen zonder uitzondering perifeer gelegen en negentiende-eeuwse delen van de binnenstad, echter goed bereikbaar per auto en openbaar vervoer. Het ging om buurten in de luwte van bestemmingsplannen en saneringsprogramma's. Deze morfologische en stedenbouwkundige condities hebben voor het hoofdstuk over Amsterdam geleid tot een alternatieve casuïstiek. Het derde selectie criterium betrof de mate waarin projectontwikkelaars in de jaren zestig en zeventig actief zijn geweest in voornoemde binnensteden. Alvorens tot deze casuïstiek te komen, besteed ik in het eerste hoofdstuk aandacht aan de centrale processen en actoren.

Hoe en waarom zich een omslag voltrok in het denken over de toekomst van de Nederlandse binnenstad was voor tijdgenoten vaak een raadsel. Terwijl de kentering in volle gang was, gaf de voorzitter van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV) in 1970 een emotionele jaarrede. Zekerheid maakte in zijn vakgebied plaats voor twijfel. Hij begreep nog niet zo goed waarom, maar hij constateerde overal toenemende onrust en herwaardering van het stedelijk leefmilieu. Dit proefschrift traceert deze omslag in de Nederlandse politieke stadsgeschiedenis, en zal demonstreren welke rol noties van moderniteit speelden. Ervaringen als die van de jaarvoorzitter zullen hierbij nog vaak terugkeren:

Overall horen wij aan de ene kant klachten, aan de andere kant vreugdebeton over het wankelen of verloren gaan van oude vaste uitgangspunten en vuistregels. Alles wat op dit gebied nieuw geponeerd wordt, roept aanstonds twijfel en kritiek op. De oude woonbuurt wordt door velen om haar sfeer, haar gezelligheid vanwege de contacten op straat, de buurtmarkten, de spanning van het stadsleven die er voelbaar is, positief gewaardeerd.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> 'Zekerheid en twijfel', *Stedebouw en volkshuisvesting* 52, nr. 1 (1970) 3-5, 3-4.