

# De PvdA in de steden

## Een geschiedenis van het naoorlogse wethouderssocialisme

Pieter Nieuwenhuijsen

Sociaaldemocratie en lokaal bestuur in Nederland hebben iets met elkaar. ‘In de steden,’ stelde politicoloog Joop van den Berg eens, ‘is de sociaaldemocratie sinds jaar en dag de sterkste politieke kracht. Belangrijker nog: de sociaaldemocratie is tevens de stroming die het karakter en de vormgeving van het gemeentelijke bestuur in Nederland in belangrijke opzichten heeft bepaald. Niet alleen in Nederland, ook in veel landen om ons heen is sociaaldemocratisch stadsbestuur paradigmatisch geweest voor het gemeentelijk bestuur in het algemeen.’<sup>71</sup>

Inderdaad, de historische bijdrage van de Nederlandse sociaaldemocratie aan het lokaal bestuur mag er zijn, daarover bestaat geen meningsverschil. Dat de gemeente in de eerste helft van de vorige eeuw tot een belangrijk instituut zou uitgroeien, valt moeilijk los te zien van de politieke successen van de rode wethouders uit die tijd. Tijdens het interbellum lieten de Amsterdamse sociaaldemocratische wethouder Floor Wibaut en zijn tijdgenoten zien wat de gemeente kon betekenen voor haar ingezetenen. In de naoorlogse jaren drukten wethouders, burgemeesters en gemeenteraadsleden van PvdA-huize hun stempel op woningbouw, stadsvernieuwing, stedelijke ontwikkeling, onderwijs, cultuur en emancipatie.

De in 1894 opgerichte Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) was de eerste landelijke partij die ‘modern gemeentebeheer’ benaderde als een politiek project. In 1899 presenteerde zij een landelijk *Gemeenteprogram* dat als leidraad

gold voor sociaaldemocraten in het hele land. Drie jaar later volgde de oprichting van een vereniging van raadsleden met een daaraan verbonden advies- en informatiebureau, in 1907 verscheen een eigen vakblad, *De Gemeente*. Daarmee was ze andere politieke partijen duidelijk vooruit. Programmatisch was de nog prille sociaaldemocratie schatplichtig aan de liberalen, die in hun ‘roze’ of ‘radicale’ periode aan het einde van de negentiende eeuw al eerste stappen hadden gezet op terreinen als stedelijke inrichting, krotopruijing en het stichten van gemeentelijke nutsbedrijven.

Het aantreden in 1914 van Wibaut als wethouder in Amsterdam betekende het startsein van een traditie van geëngageerd sociaaldemocratisch stadsbestuur, ook wel aangeduid als het ‘wethouderssocialisme’, die door de PvdA werd voortgezet. Dankzij een sterke electorale basis, politieke denkracht en bewezen bestuurskracht veroverde de PvdA in veel grote en middelgrote steden een positie van ‘onontkoombaarheid’: ze kon niet of bezwaarlijk gepasseerd worden bij de samenstelling van het college van burgemeester en wethouders (B en W). De vrijwel permanente bestuurlijke aanwezigheid van de PvdA in vele steden laat zich hieruit verklaren.

Maar bij het eeuwfeest in 2014 (‘honderd jaar wethouderssocialisme’) viel er weinig te vieren voor de PvdA. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van dat jaar leed de partij de pijnlijkste verkiezingsnederlaag uit haar geschiedenis. Zij viel terug naar het ongekend lage resultaat van 10 procent van de stemmen – bij de raadsverkiezingen van 2006 was dat nog ruim 25 procent. Het aandeel raadszetels van de PvdA daalde navenant (zie figuur 1). In vrijwel alle steden ging de ‘onontkoombare’ status verloren, met als gevolg dat de partij in vele traditionele sociaaldemocratische bolwerken buiten de bestuurscolleges belandde, zoals Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Tilburg, Maastricht, Dordrecht en Enschede. De politieke concurrentie, in de steden zo vaak naar het tweede plan verwezen, mocht tevreden vaststellen dat de PvdA nu wat haar machtspositie betrof een ‘gewone’ partij was geworden. De sociaaldemocratische ‘machtsmachine’ moest een flinke stap terug doen. Over het hele land genomen bezette de PvdA na de collegeformaties van 2014 nog slechts 9 procent van de wethoudersposten, terwijl dat in de periode 2006–2010 nog 27 procent was (zie figuur 2). Nog niet eerder was de PvdA bestuurlijk zó uitgerangeerd.

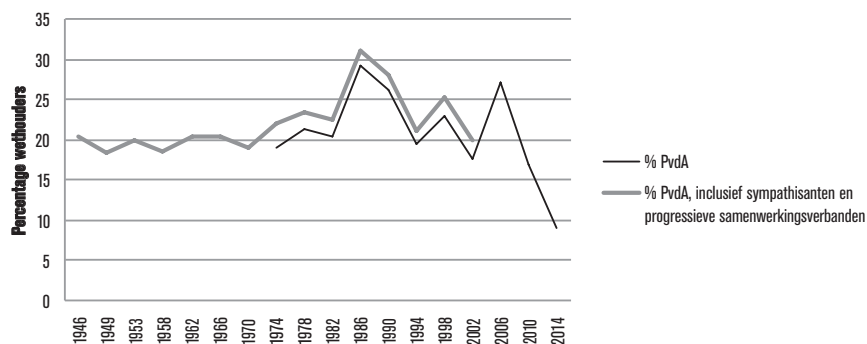
Ontegenzeggelijk heeft de PvdA bij deze gemeenteraadsverkiezingen veel last ondervonden van de landelijke politieke situatie. Lokaal kreeg de partij de rekening gepresenteerd voor haar medeverantwoordelijkheid voor het impopulaire beleid van het kabinet-Rutte II, waarvan zij met de VVD deel uitmaakte.

Figuur 1. Percentage raadsleden PvdA, 1946-2014



Figuur 1 geeft voor de periode 1946-1970 het aandeel PvdA-raadsleden (inclusief 'geestverwanten' en 'sympathisanten') op het totaal aantal raadsleden weer, en voor de periode 1974-2014 het aandeel raadsleden van de PvdA en van de 'progressieve combinaties' waarvan de PvdA vaak deel uitmaakte. Dit betekent dat het werkelijke aandeel PvdA-raadsleden altijd (wat) lager zal zijn dan de bovenste lijn aangeeft. Vanaf 1974 is in de figuur ook de ondergrens zichtbaar; deze geeft het aandeel raadsleden weer waarvan het zeker is dat ze op door de PvdA ingediende lijsten zijn verkozen. Zie ook de uitgebreide toelichting bij tabel 3 in de bijlage. Bron: CBS-verkiezingsstatistieken (1949-2002) en opgaves Kiesraad (2006-2014).

Figuur 2. Percentage wethouders PvdA, 1946-2014



Voor figuur 2 geldt hetzelfde als wat onder figuur 1 is vermeld, zij het dat er in plaats van 'raadsleden' 'wethouders' moet worden gelezen. Sinds 2006 ontbreken de afzonderlijke gegevens van de progressieve samenwerkingsverbanden; naar alle waarschijnlijkheid zijn deze in de aantallen wethouders van de deelnemende partijen opgenomen. Zie verder tabel 4 in de bijlage. Bron: CBS-verkiezingsstatistieken (1949-2002) en [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl) en [www.vng.nl](http://www.vng.nl) (2006-2014).

Maar ook dit kan niet verhullen dat de trend bij gemeentelijke verkiezingen al langer minder gunstig is. Flink verloren werd er ook al in 2010. Eigenlijk heeft de PvdA na het topjaar 1986 (met 31,6 procent van de stemmen) bij gemeenteraadsverkiezingen vooral terugval gekend, met 1998 en 2006 als gunstige uitzonderingen. Na een eeuw wethouderssocialisme is het electorale beeld op zijn zachtst gezegd broos. De sociaaldemocratie is inmiddels niet meer ‘de sterkste politieke kracht’ in de gemeente, zoals Van den Berg in 1988 nog kon schrijven, en of die tijd ooit nog zal terugkomen is ronduit twijfelachtig geworden.

Het is niet eenvoudig om zich te wagen aan een (beknopte) geschiedenis van iets veelomvattends als de gemeentepolitiek van de PvdA. De materie strekt zich uit over een lange tijdlijn en is bovendien zeer breed en divers: de PvdA bestuurde in honderden gemeenten, groot en klein, en dat besturen speelde zich af op de meest uiteenlopende beleidsterreinen. Een betoog hierover valt alleen inzichtelijk te maken bij een selectieve en gestileerde aanpak. Vandaar de keuze om me te concentreren op de steden, groot en middelgroot. Het wethouderssocialisme komt daar nu eenmaal het meest geprofileerd naar voren, dankzij de vanouds sterke positie van de PvdA in de gemeenteraden en de colleges. Inhoudelijk leg ik het zwaartepunt bij de ruimtelijkeontwikkelingspolitiek en daarmee verbonden terreinen als volkshuisvesting, stadsvernieuwing en stedelijke vernieuwing. Juist op dit voor de ontwikkeling van de steden strategische domein heeft de PvdA vaak een leidende rol gespeeld en komen de eigen karakteristieken van het naoorlogse wethouderssocialisme het duidelijkst naar voren.

De lange tijdlijn wordt inzichtelijk gemaakt door te werken met een indeling in vier opeenvolgende generaties PvdA-stadsbestuurders: wederopbouwers, sociale ingenieurs, stadsvernieuwers en stedelijke ontwikkelaars. Telkens staan de volgende vragen centraal: voor welke maatschappelijke opgaven zag deze generatie zich gesteld? Wat was haar sociaaldemocratisch geïnspireerd project? En welke erfenis liet ze na? De bij de indeling vermelde jaartallen zijn indicatief bedoeld. Van een scherpe cesuur is nu eenmaal bij de opvolging van generaties nauwelijks sprake. Aan het slot van deze bijdrage maak ik een stap naar het heden: wat is de huidige staat van de sociaaldemocratische stadspolitiek en welk toekomstperspectief heeft zij?<sup>22</sup> Vooraf aan dit alles gaan enkele gedachten over de verhouding tussen sociaaldemocratie en lokaal bestuur, over de vooroorlogse erfenis van de SDAP en over hoe deze nalatenschap in de PvdA doorwerkte.

## Ambiguïteit over lokaal bestuur

De verbondenheid met het lokaal bestuur ten spijt, heeft het sociaaldemocratisch denken over de gemeente steeds een ambigu karakter gehad. Een hartstochtelijk verdediger van gemeentelijke autonomie is de Nederlandse sociaaldemocratie in elk geval nooit geweest. Met de principiële erkenning van gemeentelijke autonomie als belangrijke waarde in zichzelf had ze moeite. De communalistische idee dat de gemeente een democratisch lichaam is met een eigen identiteit, vond maar moeizaam ingang bij de hoofdstroom binnen de SDAP. Voor de PvdA lag het weinig anders.

De bestuurskundige Henk Brasz constateerde in zijn dissertatie uit 1960 over het communalisme in Nederland dat dit voor de sociaaldemocratie vooral instrumentele betekenis had en geen principe was.<sup>3</sup> SDAP-leider Pieter Jelles Troelstra verwoordde deze instrumentele visie wel heel pregnant met zijn befaamde boutade: 'Zijn wij sterk in de gemeente, dan zijn wij voor gemeentelijke autonomie, maar zijn wij sterk in de Kamer, dan zijn wij tegen.' De essentie van communalisme is nu juist dat de lokale autonomie onder alle omstandigheden wordt gerespecteerd, ongeacht de nationale politieke krachtsverhoudingen. De belangrijkste tegenspeler op dit punt van Troelstra was Wibaut, maar ook hij was zeker geen communist pur sang.<sup>4</sup>

De lokale politiek, het optreden van de eigen wethouders in het bijzonder, ging een belangrijke plaats binnen de partij innemen. Geen politieke stroming heeft haar gemeentelijke iconen zozeer gekoesterd als de PvdA. Namen als Wibaut, Monne de Miranda, Willem Drees of Emanuel Boekman uit het interbellum, of Jan van der Ploeg en Jan Schaefer, belangrijke voortrekkers van de stadsvernieuwing in de naoorlogse periode, hebben een prominente plaats in het sociaaldemocratische geschiedbeeld ingenomen. De bestuurlijke prestaties en verworvenheden uit het verleden worden ervaren als een dierbaar bezit. Mede daardoor komen nederlagen bij gemeenteraadsverkiezingen bij de PvdA hard aan, harder dan bij andere partijen, zo lijkt het. Alleen al de dreiging van een echec bij de gemeentelijke stembus kan tot politieke onrust leiden en zelfs de kabinetsdeelname van de PvdA in gevaar brengen.<sup>5</sup>

Deze gekoesterde traditie weerhield de PvdA, bij haar oprichting in 1946 vrijwel meteen tot regeren groepen, er echter niet van om een strakke centralistische lijn te volgen bij de wederopbouw en de opbouw van de verzorgingsstaat. De gemeenten kregen weliswaar veel nieuwe taken en verantwoordelijk-

heden, maar deze waren overwegend uitvoerend van aard met weinig eigen lokale beleidsruimte: de gemeente als 'rijksfiliaal'. De egalitaire ideologie van de partij woog hier zwaarder dan lokale diversiteit. Mede hierdoor werd ook de financiële autonomie van de gemeenten kort gehouden; de ruimte voor lokale belastingheffing bleef altijd zeer klein.<sup>6</sup>

Onder invloed van de neoliberale tijdgeest van de jaren tachtig en negentig zou de positie van de gemeenten nog verder verschromelen als gevolg van functieverlies op diverse fronten. Met de financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties werd de gemeentelijke invloed op de sociale volkshuisvesting aanzienlijk ingeperkt. Gemeentelijke woningbedrijven gingen op in private corporaties. De gemeentepolitie ging op in regionale korpsen – inmiddels trouwens alweer vervangen door een nationale politie. Het openbaar onderwijs werd op afstand van de gemeenteraad gezet en kwam in beheer van commissies. Gemeentelijke nutsbedrijven kwamen in private handen. De PvdA, van 1989 tot 2002 in de regering en inmiddels de Derde Weg toegegaan (zie hiervoor de bijdrage van Steven Wolinetz aan deze bundel), heeft weinig verzet geboden tegen deze ontwikkeling.

Dit verlies aan bestuurlijke relevantie heeft een negatief psychologisch effect gehad op de positie van de gemeenten als publiek instituut. Ze waren minder in beeld en konden minder betekenen voor haar burgers. Van alle partijen heeft de PvdA, als volkspartij met een electoraat dat veel van de overheid verwacht, waarschijnlijk het meest van deze ontwikkeling te lijden gehad.<sup>7</sup>

Ongeveer in dezelfde periode kwam binnen de PvdA ook een andere denkrichting op. Ten tijde van de grote bezuinigingen van de jaren tachtig – en tegen de achtergrond van de tweede oliecrisis en de teloorgang van de traditionele industrie – brak in brede kring het inzicht door dat de verzorgingsstaat aan herijking toe was en de solidariteit op een andere manier moest worden georganiseerd. Zochten christendemocraten de oplossing in minder staat en meer ruimte voor het maatschappelijk middenveld ('zorgzame samenleving'), de sociaaldemocratie op haar beurt meende de solidariteit beter te kunnen organiseren via de gemeenten. In de zoektocht naar een minder bureaucratische verzorgingsstaat, waarin beleids- en uitvoeringsorganisaties beter samenwerken en professionals dicht bij de burgers hun werk kunnen doen, hadden gemeenten betere papieren dan de ministeries en hun rijkskantoren, was de redenering. Deze gedachte stond al centraal in het in 1986 verschenen rapport *Gemeenten als proeftuin – voor een houdbare verzorgingsstaat* van de Wiardi Beckman Stichting (WBS), het wetenschappelijk instituut van de PvdA.<sup>8</sup>

Het was wachten tot het begin van deze eeuw alvorens deze gedachten beleid zouden worden. Met de wetten Werk en bijstand (2005) en Maatschappelijke ondersteuning (2007) kregen de gemeenten nieuwe verantwoordelijkheden op sociaal gebied, met meer beleidsvrijheid. Maar de liefde voor het lokaal bestuur was wel deels ingegeven door bezuinigingsdrang, en dus werd het decentralisatie met een efficiëntiekorting. Den Haag was tot de conclusie gekomen dat het beter kon vertrouwen op de zuinigheid van de gemeenten dan op de eigen ministeries en loketten.

Op grotere schaal zou dit zich in een volgend decennium herhalen, met de drie grote decentralisaties op sociaal terrein – afgesproken in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II. Aangejaagd door de verantwoordelijke PvdA-bewindslieden werd deze operatie in 2015 van kracht. Belangrijke onderdelen van de verzorgingsstaat werden hiermee een gemeentelijke verantwoordelijkheid, zoals de zorg voor de jeugd, de langdurige zorg aan huis en de begeleiding naar werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook ditmaal werd een zeer forse efficiëntiekorting toegepast, met de aantekening van de regering dat burgers en hun netwerken zelf een groter aandeel moeten gaan leveren: de zogeheten ‘participatiesamenleving’. Over die kortingen en over de participatiesamenleving zal het laatste woord zeker nog niet gesproken zijn. De bestuurlijke rol van de gemeenten is door deze operatie behoorlijk versterkt. Voor het eerst zijn zij nu een volwaardige speler op het gebied van zorg, welzijn en arbeid en kunnen zij op deze terreinen veel voor hun burgers betekenen. Een welkome impuls voor de lokale politiek en voor de PvdA in het bijzonder.

Deze versterkte profilering op sociaal terrein sluit goed aan bij een algemene trend, namelijk het toegenomen belang van de stad. Na enkele decennia van economische en sociale neergang, waarin vele duizenden bewoners de stad inruilden voor suburbane bestemmingen of overloopkernen, vertonen bijna alle steden de laatste jaren weer groei. Steden zijn de motor geworden van de economie en van innovatie, de cultuur floreert er. De kenniseconomie met creatieve bedrijvigheid gedijt er goed, niet alleen in Nederland: het gaat om een wereldwijd fenomeen.

De Nederlandse steden hebben deze successen voornamelijk op eigen kracht gerealiseerd. Met de stadsvernieuwing, het grote sociale project van de jaren zeventig en tachtig, zijn ze uit een diep dal gekropen en is hun verval gestuit – mede dankzij rijkssteun overigens. Plaatselijk was daarbij vaak een toonaangevende rol weggelegd voor PvdA-wethouders. Na 1990 staat stedelijke vernieuwing voorop – een brede agenda, waarmee steden de nieuwe, hoogopgelei-

de middenklasse aan zich wisten te binden om zo aansluiting te vinden bij de kenniseconomie. Het is opvallend dat de rijksoverheid hier nauwelijks aan te pas kwam. De steden bepaalden zelf deze agenda en realiseerden haar, wat veel zegt over hun gestegen zelfbewustzijn.<sup>9</sup>

### De vooroorlogse erfenis

Bij de verschijning van het eerste *Gemeenteprogram der SDAP* in 1899 kende de jonge partij slechts twee gemeenteraadsleden; op de eerste wethouders was het nog wachten tot 1907 (Goor en Leeuwarderadeel). Het program stond in het teken van de noodzakelijk geachte vervanging van het kapitalisme door collectivistisch beheer. Het bevatte pleidooien voor uitbreiding van het gemeentelijk grondbezit en het in gemeentebeheer brengen van de voorzieningen van water, licht en warmte. Exploitatie van ‘tramwegen, telefonen en elektrische beweegkracht’ zou eveneens een gemeentelijke taak moeten worden. Andere programapunten: zorg voor de werklozen en een behoorlijke bezoldiging van lagere beampten en werklieden in gemeentedienst; kosteloos ‘voorbereidend, lager, herhalings- en ambachtsonderwijs’; zorg voor ‘den gezondheidstoestand door het bouwen van gemeentewege van arbeiderswoningen, beantwoordend aan de eisen van de gezondheidsleer en beschikbaar ook voor de armsten’. Drankbestrijding behoorde eveneens een taak te zijn van de gemeente. En opmerkelijk voor die tijd: de (kroon)benoeming van de burgemeester moest een bevoegdheid worden van de gemeenteraad.<sup>10</sup>

De politieke doorbraak van de SDAP kwam in 1919, bij de eerste gemeenteraadsverkiezingen onder het algemeen kiesrecht (voor mannen). Het aantal raadszetels steeg in één klap van 415 naar 1217, het aantal wethouderszetels van 16 naar 83. De bestuurscolleges van de grootste gemeenten begonnen nu snel rood te kleuren. In 1914 werd Wibaut in Amsterdam wethouder van Volkshuisvesting en Arbeidszaken. In het college kreeg hij spoedig gezelschap van partijgenoot Willem Vliegen, in 1919 gevolgd door De Miranda. In datzelfde jaar kregen Rotterdam (met Arie Heijkoop en Arie de Zeeuw) en Den Haag (met Drees en Willem Albarda) hun eerste rode wethouders.

Aan de wethoudersbenoemingen was binnen de SDAP nog een felle strijd voorafgegaan over de vraag of men al dan niet moest deelnemen aan het dagelijks bestuur van de gemeente. Op het partijcongres van 1919 werd dit conflict min of meer beslecht ten gunste van de gouvernementele opvatting. Het prak-



tisch reformisme kreeg nu de wind in de zeilen. ‘Onze gemeentepolitiek,’ stelde het nieuwe *Gemeenteprogram* van 1919, ‘kan zich zoowel op het platteland als in de steden elken dag bemoeien met tientallen aangelegenheden, die het leven der ingezetenen ten nauwste raken.’ Daarop volgde een breed opgetuigd programma dat pleitte voor zorg voor woning, voeding, opvoeding, ontwikkeling, gezinszorg, ‘vereenvoudiging van de arbeid van de huisvrouw’ en gezondheidszorg. ‘Gelukt het om de sociaaldemocratische gemeentepolitiek op een of meer dezer gebieden de leiding te doen geven, dan ligt daarin een machtige propaganda van elken dag, die sterk spreekt tot de massa der arbeiders.’<sup>11</sup>

De rode gemeentepolitiek liet zich het meest zichtbaar en duurzaam vertalen in de sociale volkshuisvesting en de stadsontwikkeling. Het ‘zo bewoonbaar mogelijk maken van het kapitalisme’ kon hier letterlijk vorm krijgen.<sup>12</sup> Veel aandacht werd daarbij geschonken aan de architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit. In samenwerking met idealistische architecten en woningbouwverenigingen werden fraaie woningbouwprogramma’s ontwikkeld. Amsterdam werd het mekka van de sociale volkshuisvesting, nationaal en internationaal. Alleen al tussen 1921 en 1926 werden in de hoofdstad 39.000 woningen gebouwd, onder verantwoordelijkheid van De Miranda. Ook elders wisten SDAP-wethouders zich als volkshuisvesters te onderscheiden: Heijkoop in Rotterdam, Eltjo Ruggie in Groningen, Servaas Baart in Delft en Marius Reinalda in Haarlem.

Andere speerpunten waren de uitbreiding van de gemeentelijke nutsfuncties en diensten, onderwijs en gezondheidszorg. Op sociaal gebied werden voorzieningen en inkomensmaatregelen getroffen om het welzijn en de bestaanszekerheid te vergroten van burgers die dit het meest nodig hadden. Drees, in Den Haag jarenlang wethouder van Sociale Zaken, gold hier als toonaangevend. Voor de socialistische cultuurpolitiek was dat Boekman, van 1931 tot 1940 wethouder van Onderwijs en Kunstzaken in Amsterdam. Zijn vooruitstrevend kunstbeleid dat theater, muziek en beeldende kunst voor de arbeidersklasse toegankelijk maakte, kreeg in brede kring bekendheid en zou na zijn dood in de naoorlogse periode voortleven. In steden waar ze sterk genoeg was, wist de SDAP in betrekkelijk korte tijd de levensomstandigheden van velen die daar anders geen uitzicht op hadden gehad, fors te verbeteren. Deze episode van het wethouderssocialisme is later wel aangeduid als voorloper van de verzorgingsstaat.

In de jaren dertig raakte onder druk van de crisisomstandigheden de glans er enigszins vanaf. Bovendien viel de partij ten prooi aan interne conflicten over de oppositiekoeers: konden sociaaldemocraten op lokaal niveau nog wel be-

stuurlijke verantwoordelijkheid dragen nu de crisispolitiek van de behoudende regering de gemeenten tot omvangrijke bezuinigingen dwong? Felle twisten hierover leidden in 1932 zelfs tot de afsplitsing van de linkervleugel, die zich organiseerde in de Onafhankelijke Socialistische Partij. Belangrijke crisismaatregelen op het gebied van openbare werken, zoals de aanleg van het Amsterdamse Bos, bleven door het politieke tumult binnen de SDAP enigszins aan het zicht onttrokken.

### **De PvdA en de erfenis**

Welke invloed had de erfenis van de SDAP op de gemeentepolitiek van de in 1946 opgerichte PvdA? De omstandigheden van voor en na de oorlog verschilden aanzienlijk. Allereerst was de ideologische basis veranderd: was de SDAP een klassenpartij voor arbeiders, fusiepartij PvdA pretendeerde een brede en inclusieve volkspartij te zijn, waar ook de progressieve middenklasse zich bij kon thuis voelen. De raadsleden, wethouders en burgemeesters van de PvdA moesten bovendien onder een geheel ander gesternte hun werk doen. De oorlogsschade moest worden hersteld en de wederopbouw van steden en dorpen ter hand genomen – een megaproject dat tot in de jaren zestig zou duren.

Omdat de SDAP pas in 1939 tot het landsbestuur zou toetreden, hadden de sociaaldemocratische wethouders nooit de steun genoten van partijgenoten in de regering. Voor de bestuurders van de PvdA gold dat voordeel van meet af aan wel. Gezondheidszorg, onderwijs en bestaanszekerheid konden nu via de landelijke politiek voor elke Nederlander worden gewaarborgd, waar dit in de SDAP-tijd nog per gemeente moest worden bevochten. Dat met de opbouw van de nationale verzorgingsstaat de politieke aandacht verschoof naar het nationale niveau, zagen de gemeentebestuurders van de PvdA dan ook niet als een probleem. Er stond immers genoeg tegenover. De meest gezaghebbende sociaaldemocraten waren nu nationale figuren als Drees, Ko Suurhoff of Sicco Mansholt. Wethouders met landelijk gezag (zoals Wibaut, De Miranda of Drees) zocht men nu in de gemeenten tevergeefs.

Desondanks was er ook veel continuïteit. Ook in de PvdA stond de lokale politiek, in het bijzonder die in de steden, hoog aangeschreven. De interesse voor figuren als Wibaut, Drees en De Miranda bleef in PvdA-kring groot. Een belangstelling die trouwens gedeeld werd door historici: geen politieke stroming is zo ‘verwend’ met biografieën van haar lokale voormannen als de so-

ciaaldemocratie.<sup>13</sup> De fascinatie voor het verleden betrof in de eerste plaats de prestaties in de volkshuisvesting en de stadsontwikkeling. Dat ook binnen de PvdA grote belangstelling bestond voor deze portefeuilles lag dan ook voor de hand. Geruggensteund door een goede band met de woningcorporaties ontwikkelde de PvdA zich op deze terreinen tot een geduchte speler. Hoogtepunt in dit opzicht vormden de jaren van de stadsvernieuwing, toen in de meeste grote en middelgrote steden deze portefeuille in PvdA-handen was (zie hierna).

De handelingspraktijk in de lokale besturen valt te typeren als gouvernementeel en resultaatgericht. De partij sloot daarmee aan bij het praktisch reformisme van de SDAP van na 1919. Wibaut had al eens gesteld dat de gemeentepolitiek van de sociaaldemocratie zich vooral onderscheidde ‘in de omvang, in de kracht en in de snelheid waarmee de maatregelen worden doorgevoerd’.<sup>14</sup> De PvdA afficheerde zich als *de* bestuurspartij ter linkerzijde, en haar politieke macht in de meeste steden stelde haar in staat om belangrijke resultaten te boeken en zo de toon te zetten in het bestuur.

Met haar jarenlange overwicht in de steden (dankzij haar status van ‘onontkoombaarheid’) is de vanzelfsprekendheid waarmee de PvdA daar de lakens kon uitdelen zich soms ook tegen haar gaan keren. Zolang de onontkoombaarheid stand hield, bleef dit zonder direct gevolg. Maar na de slechte verkiezingsuitslag in 2010 en de nog dramatischer nederlaag van 2014 moest de PvdA in veel gemeenten tot haar schrik ontdekken dat er bij andere partijen jegens haar de nodige wrevel en wrok bestonden, kennelijk gebaseerd op de wijze waarop ze in een lange reeks van jaren haar macht had uitgeoefend. Toen door electoraal verval de status van onontkoombaarheid was komen te vervallen, vloog de PvdA zonder pardon de bestuurscolleges uit in gemeenten waar ze altijd de boventoon had gevoerd. In 2010 betrof dat bijvoorbeeld Leiden, Arnhem, Breda, Amersfoort en zelfs Pekela. In 2014 was de lijst nog aanzienlijk indrukwekkender. Zodra de PvdA niet meer onmisbaar was voor de collegevorming, werd het voor de andere partijen blijkbaar verleidelijk om haar maar eens niet daarvoor uit te nodigen.

Dit roept vragen op over de stijl van besturen en machtsuitoefening door de PvdA. Het samengaan van macht (de positie van grootste raadsfractie) en dadendrang om het eigen programma maximaal te realiseren, heeft kennelijk op veel plaatsen tot een bestuursstijl geleid die de PvdA nogal wat vrienden heeft gekost. Een niet mis te verstane waarschuwing uit eigen kring werd kort voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 verwoord in een artikel dat mede geschreven was door een langjarige insider en voormalig directeur van de WBS.

Daarin wordt gesproken van ‘zelfingenomen machtsaanspraken’ van een partij die decennialang in de stedelijke gemeenten ‘de richtinggevende maar ook de alles en iedereen dominerende kracht is geweest’. Wat ergernis bij andere partijen oproept ‘zijn niet zozeer de overtuigingen van en in de PvdA, maar het bijna provocerende vertoon van intellectuele superioriteit, de wel slimme maar ook slopende stijl van onderhandelingen en het wel grote geloof in het belang van programma-akkoorden’.<sup>15</sup>

Ook aan de media ging de soms discutabele bestuursstijl niet voorbij. Toen aan de vooravond van de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 een *NRC*-journalist de hoofdstedelijke PvdA portretteerde als ‘Brezjnev aan de Amstel’, bleek dat voor veel kiezers herkenbaar – de partij verloor in Amsterdam althans zo’n 40 procent van haar electoraat. Evenmin vleiend was het portret dat *Vrij Nederland* enkele jaren later publiceerde over de PvdA-raadsfractie in Arnhem.<sup>16</sup> Hoe representatief beide journalistieke bijdragen zijn, blijft de vraag bij gebrek aan deugdelijk onderzoek. Wel is een aantal factoren te traceren die bestuurders vatbaar maken voor het verwijt van arrogantie. Zo hebben wethouders de op zichzelf begrijpelijke wens om in de vier jaar die hun gegeven is iets na te laten: een bouwwerk, een cultuurtempel enzovoort, wat de verleiding tot ‘doordouwen’ in de hand werkt. Als erfgenamen van Wibaut – niet voor niets werd hij ‘de Machtige’ genoemd – staan PvdA-bestuurders hier mogelijk extra bloot aan. De term wethouderssocialisme werkt deze houding misschien ook wel in de hand. En het feit dat de checks-and-balances in het Nederlandse gemeentelijke bestel vaak gebrekkig functioneren, draagt bij aan een gesloten bestuurscultuur met weinig ruimte voor kritische geluiden.<sup>17</sup>

### **De wederopbouwers – de jaren vijftig**

Waren, schrijft de journalist Ad van Liempt in *Na de bevrijding*, de bezettingsjaren de ergste uit de Nederlandse geschiedenis, de jaren van het moeizame herstel waren de zwaarste.<sup>18</sup> De autoriteiten stonden in 1945 voor een opgave die latere generaties zich moeilijk kunnen voorstellen. Een toegetakeld en uitgemergeld land moest op de been worden geholpen, terwijl er aan alles gebrek was. Aan de in juli 1945 aangetreden noodgemeenteraden, benoemd door plaatselijke kiescolleges, was de taak om het bestuur weer op gang te brengen. In veel gemeenten werden in snel tempo wederopbouw- en uitbreidingsplannen gemaakt, die geheel in het teken stonden van herstel van de oorlogsschade en

het lenigen van de enorme woningnood. Die woningnood zou de naoorlogse politiek enkele decennia domineren.

De woningproductie had sinds 1942 stilgelegen. Als gevolg van de baby-boom nam na 1945 het tekort aan woningen alleen maar toe: van 200.000 naar 300.000 in 1950. Tussen 1940 en 1970 groeide de bevolking van 8,8 naar 12,9 miljoen inwoners; in dezelfde periode steeg het aantal huishoudens van 2,3 naar 3,6 miljoen. Tot ver in de jaren zestig gold de woningnood als ‘volksvijand nummer één’. Om deze te bestrijden werd er veel, snel en goedkoop gebouwd, vooral zogeheten woningwetwoningen.

Bij de eerste naoorlogse gemeenteraadsverkiezingen in juli 1946 behaalde de PvdA bijna 2200 gemeenteraadsleden, goed voor 439 wethouderszetels (zie figuur 1 en 2). Ter vergelijking: de SDAP haalde in het voor haar electoraal succesvolle jaar 1935 in de gemeenten 1474 raadszetels en 160 wethoudersposten.<sup>19</sup> Bovendien verschaftte de benoeming van 83 burgemeesters en één commissaris der Koningin de naoorlogse ‘democratisch-socialisten’ een erkenning die de SDAP nooit ten deel was gevallen. Tekenend daarvoor was ook de gastenlijst op het eerste partijcongres over gemeentepolitiek, dat in oktober 1946 in de hoofdstad plaatsvond. Daarop stonden de namen van de minister van Financiën, de secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken, een lid van de Raad van State en de burgemeester van Amsterdam – allen lid van de PvdA.

### ***Gemeenschapsvorming en wijkgedachte***

Over de urgentie van herstel en wederopbouw bestond in de gemeenten brede overeenstemming. Wel gaf de PvdA de wederopbouw haar eigen ideologische inkleuring door deze te verbinden aan gemeenschapsvorming. Crisis en oorlog hadden diepe sporen achtergelaten, ook in geestelijk opzicht. Er was daarom meer nodig dan fysiek herstel, meende de PvdA. In haar gemeentelijk urgentieprogramma *De grote inzet* van 1946 betoogde ze dat dit zou moeten samengaan met maatschappelijke vernieuwing door gemeenschapsvorming. Nodig was een geestelijk antwoord op de sociale ontworteling die crisis, oorlog en bezetting teweeg hadden gebracht. De opbouw van de verwoeste steden, aldus het urgentieprogramma, moest samengaan met het kweken van ‘een socialistische gezindheid, zich uitende in het overwinnen van een op eigen belang gericht streven door gemeenschapszin’. Aan de gemeenten werd een bijzondere rol toegerekend bij het tot stand brengen van een ‘grondige verandering in de geesten der mensen’.<sup>20</sup>

De wijkgedachte had al eerder opgang gemaakt in de Verenigde Staten en Engeland, waarna zij na 1945 ook Nederland bereikte. Deze zienswijze bood een praktische vertaling van het sociaaldemocratische gemeenschapsdenken. Invloedrijk in Nederland was de in 1946 verschenen studie *De stad der toekomst, de toekomst der stad*.<sup>21</sup> De auteurs van deze multidisciplinaire ‘stedebouwkundige en sociaal-culturele studie over de groeiende stadsgemeenschap’ zagen in de wijkgedachte een antwoord op de vervlakking en vervreemding die als inherent werden beschouwd aan het leven in de grote stad. In een snel veranderende wereld ging het erom van wijken stabiele en gezonde sociale gemeenschappen te maken, die als buffer konden fungeren tegen de gevaren van het moderne stedelijke leven: anonimiteit, zedenverwildering en zinnenprikkelend amusement. De wijken dienden tevens de plek te zijn waar de verschillende zuilen met elkaar zouden kunnen samenleven. De Nederlandse rijksoverheid ondersteunde de wijkgedachte door subsidiëring van het lokale maatschappelijk bouwwerk. Dit had als taak de bevolking te motiveren en te activeren bij de culturele en sociaaleconomische wijkopbouw en het gesprek daarover met de overheden te organiseren.<sup>22</sup>

De sporen van de wijkgedachte zijn onder meer terug te vinden in de volkshuisvestingspolitiek en de stedenbouw van de jaren vijftig. Het was de tijd dat PvdA-gemeentebestuurders en idealistische architecten elkaar vonden in het ordeningsprincipe van de wijkvorming. De menselijke maat van de wijk zou het antwoord zijn op wat men ervoer als de chaotische onoverzichtelijkheid van de stad, die de vervreemding en het isolement van haar bewoners in de hand werkte. Door de aanleg van wijken van een overzichtelijke omvang, een eigen karakter en met aanwezigheid van wijkvoorzieningen zou het gemeenschapsbesef en het buurtgevoel van de bewoners worden gestimuleerd. Deze karakteristieken trof men aan in uitbreidingswijken die tijdens de vroege wederopbouwperiode zijn gebouwd nabij de stadscentra. Met gemeenschapszin en de menselijke maat als architectonische uitgangspunten ontstonden leefbare wijken met een groot aandeel eengezinswoningen, betaalbare huren en veel groen. Voorbeelden zijn Zuidwijk en Pendrecht in Rotterdam, Heseveld in Nijmegen, Moerwijk in Den Haag, Jeruzalem en de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam.

Maar deze idealistische, (relatief) kleinschalige wederopbouw van de jaren vijftig kon niet het antwoord zijn op het nijpende naoorlogse woningtekort. De roep om een expansieve, grootschaliger aanpak van de woningbouw werd daarom steeds luider. Ook de demografische prognose – 20 miljoen Nederlanders in het jaar 2000 – deed hier haar invloed gelden. Grootschalige massaproductie

ging de wederopbouw en de stadsuitbreiding dicteren. Dat de wijkgedachte daarmee naar de achtergrond verdween had overigens ook sociologische oorzaken. De opkomende welvaart en de toegenomen mobiliteit verschaften de steden een actieradius die de wijk ver oversteeg. De directe woonomgeving kon daardoor niet langer worden beschouwd als een primair en reëel integratiekader van menselijke activiteit.

De wijkgedachte verdween overigens niet voorgoed van de PvdA-agenda. Sporen ervan keren in de volgende decennia in nieuwe gedaanten herhaaldelijk weer terug. Versterking van sociale cohesie werd daarbij het sleutelbegrip. We zien dat achtereenvolgens in de stadsvernieuwing ('bouwen voor de buurt'), in de sociale vernieuwing, bij de herstructurering van achterstandswijken, de programma's voor de zogeheten krachtwijken of Vogelaarwijken, en de vorming van gemeentelijke sociale wijkteams in het kader van de herijking en decentralisatie van de lokale zorg en hulpverlening.

### **Sociale ingenieurs van de modernisering – de jaren zestig**

De ruimtelijkeontwikkelingspolitiek van de jaren zestig is achteraf bezien de minst gewaardeerde periode uit de naoorlogse stadsgeschiedenis. Het zijn de jaren van ingrijpende modernisering van de stadscentra via grootschalige reconstructies, van sanering en sloopwoede en van leegloop van de steden naar randgemeenten en zogeheten overloopgebieden. De PvdA had een betekend aandeel in deze politiek. De verantwoordelijke bestuurders – de generatie van de sociale ingenieurs van de modernisering – lieten zich leiden door stedenbouwkundige concepten die in de jaren dertig al waren ontwikkeld en die in de expansieve jaren zestig voluit de ruimte zouden krijgen. Wat bewoog deze moderniseerders en wat was hun politieke project?

Het Nederland van de jaren zestig had met imponerende groeicijfers, gemiddeld vijf procent jaarlijks, de economische wind stevig mee. Dit was onder meer te danken aan de industrialisatiegolf van de jaren vijftig. De nieuwe welvaart die deze met zich meebracht stelde nieuwe eisen aan de inrichting van de stedelijke gebieden. De opkomende massaconsumptie vroeg om uitbreiding van de winkel- en uitgaansfunctie in de stadscentra, die ook nog eens een snelgroeiend autoverkeer moesten zien te verwerken. De toename van de zakelijke dienstverlening, die zich in de jaren zestig begon af te tekenen, leidde bovendien tot een stijgende vraag naar kantoorruimte in de stadscentra.

Om deze veranderingen te kanaliseren moest de economische en sociale centrumfunctie van de steden worden versterkt. De binnensteden dienden te worden aangesloten op een nieuwe infrastructuur van werk, welvaart, consumptie en verzorging. Gemeentebestuurders, ook van de PvdA, kozen voor grootschalige reconstructie en vernieuwing van de binnensteden, gebaseerd op een scherpe scheiding van de functies wonen en werken. ‘Cityvorming’ werd een gevelegd begrip, een goede bereikbaarheid van het stadscentrum voor het autoverkeer maakte er deel van uit. De vrees bestond dat zonder aanpassing aan het snelgroeïende autoverkeer de steden geen toekomst zouden hebben. Praktisch kwam deze gedachte neer op de bouw van kantoorpanden en de aanleg van winkelboulevards, royale toegangswegen en parkeergarages. Blevens zulke ingrepen uit, aldus de stadsbestuurders, dan zouden de economische ontwikkelingsmogelijkheden en groeiende welvaart aan onze steden voorbijgaan.

En dan was er de reeds vermelde demografische uitdaging: prognoses wesen op 20 miljoen Nederlanders in 2000. Deze toekomstverwachting bracht omvangrijke woningbouwactiviteiten op gang: aan de randen van de steden, in de dorpen in het buitengebied, en later in daartoe aangewezen groeikernen op afstand van grote en middelgrote steden. De uitbreidingswijken en groeikernen werden ontworpen volgens een patroon van strikte functiescheiding. Deze bouwactiviteit in het open landschap zouden het aanzien van Nederland ingrijpend veranderen.

Ons land stond hierin overigens niet alleen. De moderniseringsgolf van de jaren zestig trok een spoor door heel Europa. Voor Nederland betekende zij: Deltawerken, megaruilverkavelingen op het platteland, Botlek en Europoort in de Rotterdamse haven, aanleg van het Westelijk Havengebied in Amsterdam, havenontwikkeling bij Delfzijl, het Rijkswegenplan, het nieuwe Schiphol, een metronet in Rotterdam en Amsterdam. En ook: suburbanisatie, stadsuitbreidingen, groeikernen elders. En dus ook: leegloop van steden.

De moderniseerders werden gedreven door een groot geloof in wat krachtig en planmatig overheidsbestuur vermocht. Daarnaast streefden zij als sociale ingenieurs via ruimtelijke ontwikkeling en ingrepen ook maatschappelijke doelen na. Zoals: goede huisvesting voor iedereen, met ‘licht en lucht en groen’, en welvaart toegankelijk maken voor de massa van de bevolking. Geld voor publieke uitgaven was er als nooit tevoren, dankzij de economische groei en de Groningse gasbel. In Nederland stegen tussen 1950 en 1973 de overheidsuitgaven van 26,8 naar 45,5 procent van het bnp – bijna een verdubbeling.



Al met al was het een aangenaam politiek klimaat voor de doeners en regenten van de PvdA. Roel de Wit (PvdA), in de jaren zestig wethouder van Amsterdam en daarna commissaris der Koningin in Noord-Holland, schetst het optimisme uit die jaren: ‘Het was de tijd van de absolute economische groei, daar was nog geen aarzelen bij. Het was de tijd dat hier in het provinciehuis in Haarlem de deelname aan kernenergie in Dodewaard nog ieders instemming had, het waren de jaren van Kennedy.’<sup>23</sup>

### ***PvdA tekent voor stadsreconstructies***

De PvdA, in menig stadsbestuur verantwoordelijk voor de portefeuilles stadsontwikkeling en volkshuisvesting, kende weinig terughoudendheid. De boot van de zich snel ontwikkelende economie mocht niet worden gemist. Modernisering van de (binnen)steden bood volgens de partij de beste garantie om de opkomende welvaart bereikbaar te maken voor de massa, en werd zo verbonden met een sociaal vooruitgangsidee. Het befaamde adagium ‘elke arbeider een auto’ van PvdA-leider Joop den Uyl, paste geheel in deze denkwijze. De snelwegen die dwars door de stad gepland werden, verbonden de massa met de nieuwe consumentenparadijzen en grootschalige winkelcentra die in de binnensteden moesten verrijzen. Dat de PvdA nogal wat dure wensen had ter uitbreiding van de collectieve sector leverde nog een extra argument om ruimte te maken voor economische expansie in de binnensteden, ook al moesten hele volksbuurten daarvoor wijken.<sup>24</sup> De royale vergoeding die gemeenten voor hun saneringsoperaties bij het rijk konden declareren, maakte de keuze voor sloop alleen maar gemakkelijk. Voor instandhouding en verbetering bestond geen vergelijkbare financiële regeling.

Stadssanering werd door de PvdA in die jaren verwelkomd als een strategie tegen de verkrotting van de oude wijken in of grenzend aan de binnensteden. Men vond die buurten maar een troosteloze bedoening, waar weinig aan verloren kon gaan. Een illustratie van deze denktrant vormt het al uit de jaren vijftig daterende rapport *Mens en stad, Amsterdam vandaag en morgen* van de Federatie Amsterdam van de PvdA. De stadssaneringsoperatie die daarin werd bepleit, zou moeten leiden tot ‘een vrijer en schoner leven met meer ruimte, licht en groen voor de duizenden, die thans nog in half vervallen huizen en in eindeloze grauwe straten gedoemd zijn hun bestaan te slijten’. De rapporteur was het gemeenteraadslid Joop den Uyl.<sup>25</sup>

De geringschatting van de sociale en culturele waarden van de bestaande binnenstad wakkerden de saneringslust alleen maar aan. In Rotterdam, het

PvdA-bolwerk aan de Maas, werd de toon daarvoor al vroeg gezet. De leegte die er was ontstaan door het Duitse bombardement van de binnenstad in 1940 zagen beleidsmakers als een uitgelezen kans om een geheel nieuw model stad te ontwerpen dat aansloot op de toekomst. In een toelichting op het in 1946 opgestelde plan voor de binnenstad werd benadrukt dat verlangen naar het verleden daarbij geen rol kon spelen. Dierbare herinneringen mochten niet verhelen dat de oude stad vele tekortkomingen vertoonde. ‘Wanneer wij onze stad herbouwd willen hebben, dan zal zij evenwel moeten zijn als een geheel nieuw, goed passend kleding.’<sup>26</sup> De belerende stijl zegt veel over de paternalistische tijdgeest. Burgers werd weinig gevraagd, de overheid ging uit van de door haar veronderstelde behoefte bij de burgers.

Ook steden zonder oorlogsschade, waar de bestaande sociale en stedenbouwkundige verbanden nog intact waren, wilden niet achterblijven. En vaak waren het PvdA-wethouders die tekenden voor grootschalige sanering, of het nu Amsterdam was, Zwolle, Den Haag, Dordrecht of Utrecht. In Amsterdam voorzag de in 1955 verschenen *Nota Binnenstad* in radicale ingrepen in de oude Jodenbuurt ten faveure van cityvorming en werd ook de woonfunctie van de negentiende-eeuwse woongordel ter discussie gesteld. In een vervolgnota uit 1968 dreigden de Jordaan, de Nieuwmarktbuurt, de Weteringbuurt en de Plantage dit lot te gaan delen. Het Haagse *Structuurplan* uit 1957 stelde dat het centrum binnen afzienbare tijd zou moeten worden aangepast aan de ‘eisen en verlangens’ van een moderne samenleving. Voor 1970 moest daarom zestien hectare op de schop zijn genomen.<sup>27</sup> In Dordrecht kwamen de bestuurders tot de conclusie dat de binnenstad gesaneerd moest worden om tot economisch centrum van het hele Drechtstedengebied te worden opgekrikt.<sup>28</sup>

Nog jarenlang zouden brede, winderige straten, detonerende gebouwen of ongerijmde parkeerplaatsen in de Nederlandse stadscentra getuigen van deze jarenzestigpolitiek. Buurten die decennia, zo niet eeuwen, het stadsbeeld hadden bepaald, vielen ten offer aan stadsreconstructie (zoals de Utrechtse Stationsbuurt) of werden na sloop onherkenbaar volgens het modernisme herbouwd (zoals het Amsterdamse Kattenburg).

Achteraf mag de voorzienigheid worden bedankt dat veel van die meeslepende en expansieve moderniseringsideeën niet zijn gerealiseerd: ze werden uiteindelijk door de tijd ingehaald. Aan het einde van de jaren zestig – de tijden werden intussen steeds rebeller – raakten de beleidsmakers in het defensief als gevolg van het opkomend maatschappelijk verzet tegen de gevoerde politiek van de sloophamer. Voor het icoon van het moderniseringstijdperk, Hoog Catherij-

ne, kwam het verzet evenwel te laat, al moet worden erkend ('met de kennis van nu') dat deze betonnen kolos – met de handtekening van PvdA-wethouder Theo Harteveld – de slaperige provinciestad Utrecht ook de nodige economische schwung heeft gebracht.

### ***Stad zonder benzinedampen***

De onverminderd snelle groei van de bevolking, de stijgende welvaart, het verval van de oude stadswijken en de cityvorming joegen intussen de woningvraag enorm op. Voor de omvangrijke bouwopgave boden de steden onvoldoende plek, dus ontstond er een trek naar buiten. Grote bouwactiviteit kwam nu op gang in gebieden aan de stadsrand, in randgemeenten en in groeikernen, die op enige afstand waren gelegen van de grotere steden. Het dominante ontwerp bestond uit uniforme midden- en hoogbouw, met licht, lucht en groen, en gebaseerd op een strikte scheiding van functies. Slecht gehuisveste of weggesaneerde bewoners van de binnensteden verruilden en masse hun bovenwoning voor deze nieuwbouw. De Amsterdamse nieuwbouwwijk Bijlmermeer werd de hoogmis van dit nieuwe, functionalistische bouwen. Op het door sociaaldemocraten gedomineerde stadhuis in de hoofdstad werd de omvangrijke stadsuitbreiding verwelkomd als een toonbeeld van progressieve, sociale volkshuisvesting. Hier werd een stad gebouwd zonder benzinedampen, een stad in het groen met niettemin goede verbindingen met het centrum, dankzij een geplande metroverbinding. Veel licht en lucht, maar sfeer?

Dit huisvestingsideaal zag de PvdA ook weerspiegeld in het overloopbeleid, waar ze zeer voor ijverde. Als gevolg van dat beleid trokken honderdduizenden woningzoekenden en weggesaneerden uit de grote centrumsteden naar van hogerhand als groeikern aangewezen satellietgemeenten als Purmerend, Alkmaar, Hoorn, Lelystad, Almere, Houten, Nieuwegein, Capelle aan den IJssel, Spijkenisse, Hellevoetsluis en Zoetermeer. Ook hier uitbreidingen met veel licht, lucht en groen, kilometers lang en zonder sfeer.

De wethouders van de sociale ingenieursgeneratie handelden ongetwijfeld in de oprechte overtuiging dat de ingrepen die zij voorstonden in de stadscentra de sociale vooruitgang dienden. Maar de tragiek van deze bestuurderslichting was dat ze veel wegsaneerde in de steden, zonder dat daar een hoogwaardig en gevarieerd stedelijk milieu voor in de plaats kwam. Door de enorme terugloop van het inwonertal zou deze saneringspolitiek onbedoeld sterk bijdragen aan het verdere verval van de steden.<sup>29</sup>

De grootschalige reconstructiepolitiek – geen exclusief Nederlands tijdver-  
drijf overigens, in heel Europa was in de steden iets dergelijks gaande – werd  
een bedreiging voor de Europese stad. In de woorden van architectuurcriticus  
Ed Taverne is de Europese stad de urbane uitingsvorm van burgerlijke vrijheid  
en van de emancipatoire kracht die zij met zich meebrengt. In haar architec-  
tuur – een esthetisch bedacht, compact ensemble – draagt de Europese stad  
de sporen van de opkomst van de burgerlijke samenleving. Die geschiedenis is  
alom aanwezig in de dagelijkse omgeving.<sup>30</sup>

Aan het einde van de rebelse jaren zestig won het maatschappelijk verzet  
tegen het sanerings- en reconstructiedenken steeds meer aan kracht. Er kwam  
een herwaardering op gang van de architectonische en maatschappelijke waar-  
de van historische binnensteden. Ook in de naar moderne maatstaven slechte  
negentiende-eeuwse arbeiderswijken was het niet alleen kommer en kwel. Ze  
konden ook worden beschouwd als een sociaal waardevol milieu. Een nieuwe  
generatie die zich in deze visie herkende, zou in een zich snel verjongende en  
radicaliserende PvdA het roer overnemen: de stadsvernieuwers.

### **Stadsvernieuwers – de jaren zeventig en tachtig**

Opzienbarend was de snelheid en de radicaliteit waarmee in Nederland de om-  
slag van modernisering naar stadsvernieuwing gestalte kreeg. Het gepolariseer-  
de en gepolitiseerde maatschappelijke klimaat van de jaren zeventig droeg daar  
zeker toe bij. In de PvdA werden bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1970  
en 1974 de wederopbouwers en sociale ingenieurs afgelost door een jongere  
generatie lokale politici, die crisis en oorlog niet of veel minder bewust hadden  
meegemaakt en die sterk beïnvloed waren door de antiburgerlijke vrijheids-  
drang van de jaren zestig.

Door de opkomst van Nieuw Links maakte de PvdA een reïdeologisering  
door en kwam haar emancipatiestreven weer meer op de voorgrond te staan.  
Al aan het einde van de jaren zestig startte de WBS met het project ‘Gelijkheid’,  
dat uitwerking kreeg in een reeks rapporten. ‘Spreiding van inkomen, kennis  
en macht’ werd – niet toevallig – het motto van het in 1973 aangetreden ka-  
binet-Den Uyl. De toestand in de steden vormde een dankbaar werkerrein voor  
deze emancipatoire ideologie. Was de binnenstad niet de ontmoetingsplaats  
voor iedereen? Geen cityvorming! Negentiende-eeuwse arbeidersbuurten? Niet  
wegasaneren, maar rehabiliteren!

Radicalisering, reïdeologisering, een nieuwe generatie met een ander wereldbeeld, het kwam allemaal samen in de lokale afdelingen van de PvdA, tot dan overwegend gekenmerkt door een cultuur van volgzzaamheid. Plannen uit het vorige (moderniserings)tijdperk werden nu resoluut afgeserveerd en alles wat ook maar zweemde naar die ‘oude’ politiek raakte in diskrediet.

Een landelijk aandacht trekkend voorbeeld hiervan was de Amsterdamse metrokwestie, die de plaatselijke PvdA tot aan de rand van de afgrond bracht. Een in 1970 nog unaniem genomen raadsbesluit tot aanleg van een metrolijn naar de Bijlmermeer bleek drie jaar later de partij volledig te splijten. Gold het in 1970 nog als logisch en acceptabel dat de aanleg van zo'n vitaal stuk openbaar vervoer ook offers met zich meebracht – in de oude binnenstad moesten er woningen voor wijken –, toen enkele jaren later de consequenties daarvan onder ogen moesten worden gezien was Leiden in last. Actievoerders ontmaskerden het ‘progressieve’ metroplan (ondergronds openbaar vervoer!) als een megalomane echo van de sloopwoede uit een vorig decennium. Toen hun eis om met de aanleg te stoppen werd overgenomen door de ledenvergadering van de PvdA, raakte de gemeenteraadsfractie in grote problemen. De verantwoordelijke wethouder Han Lammers, die enkele jaren eerder Neêrlands bekendste volksbuurt de Jordaan van de sloop had gered, moest uiteindelijk na veel gekrakeel het veld ruimen. In zijn val sleurde de wethouder ook het linkse meerderheidscollege met zich mee, dat de PvdA in 1974 nog zo onberaden had geformeerd. De metrolijn werd afgebouwd, maar van de bouw van nieuwe metrolijnen werd voorlopig afgezien.

Amsterdam was niet de enige stad waar binnen de PvdA spanningen ontstonden over de nieuwe benadering. Zeker zo interessant was de casus Groningen. In de hoofdstad van het Noorden had de jonge, in 1970 aangetreden PvdA-wethouder voor Stadsontwikkeling Max van den Berg twee jaar later met een binnenstadsnota zijn visitekaartje voor een nieuwe aanpak afgegeven. Deze nota trok landelijk de aandacht en zou voor de gemeentepolitiek van de PvdA in de jaren zeventig trendsettend blijken. De toon in de Groninger *Doelstellingsnota* werd al meteen gezet door de daarin bepleite accentverlegging: de tot dan toe eenzijdige aandacht voor nieuwe stadsuitbreidingen aan de rand moest verschuiven naar de kwaliteit en leefbaarheid van de binnenstad. De voorgenomen opdeling van de binnenstad in functiegebieden werd ingeruild voor het idee van de compacte en herbergzame stad: de binnenstad als multifunctioneel centrum, waarin gewoond, gewerkt en gerecreëerd kan worden. In de woonwijken zouden verpauperde woningen worden gerenoveerd of vervangen door

compacte nieuwbouw. Deze buurten zouden worden opgeschoond en het voorzieningenaanbod verbeterd. Een verkeerscirculatieplan moest het autoverkeer in het stadscentrum weren ten gunste van de fietser en de voetganger.<sup>31</sup>

De nota werd door de gemeenteraad aanvaard, maar later ontstond toch een conflict tussen de jonge en oude garde over de financiën, dat dwars door het college liep, dat daardoor ten val kwam. Voor dit afspiegelingscollege kwam een onversneden links program- of meerderheidscollege in de plaats, het eerste in zijn soort in een grote stad. In Groningen kwamen zo de twee belangrijkste sociaaldemocratische vernieuwingsprojecten van de jaren zeventig samen: de (kleinschalige) stadsvernieuwing en de politisering van het lokaal bestuur door vorming van program- en meerderheidscolleges. Gesproken werd wel van het Groninger model.<sup>32</sup>

Een inspiratiebron van buiten voor de *Wende* die door de Nederlandse steden trok en niet ongenoemd mag blijven, was het boek *The Death and Life of Great American Cities* van de Canadees-Amerikaanse publiciste en stadsactiviste Jane Jacobs. Het verscheen al in 1961, maar kreeg onder Nederlandse beleidsmakers pas betrekkelijk laat invloed. In antwoord op de sociale ingenieursmentaliteit van de moderniseerders deed zij uit de doeken hoe steden in het echte leven functioneren. Het boek was een warm pleidooi voor een dynamische en levendige stad waarin mensen niet alleen wonen, maar ook werken, winkelen en spelen, en die zo een bron van inspiratie is voor alle bewoners. In zo'n stad passen geen grootschalige stadsreconstructies, noch de aanleg van snelwegen door woonwijken en stadscentra, maar wél een intensieve bebouwing, met de menselijke maat als uitgangspunt en menging van functies, omdat deze leidt tot buurten met een levendig straatbeeld.

Interessant bij Jacobs was ook hoe zij de economie van de stad centraal stelde, anders dan in Nederland, waar de stadsvernieuwing lange tijd vrijwel louter als een sociaal project werd gezien. Economische dynamiek en innovatie ontstaan in haar visie door de kruisbestuiving tussen mensen die actief zijn voor uiteenlopende functies in de buurt. Haar gedachtegoed is tot op de dag van vandaag van invloed gebleven op de stadspolitiek in vele landen.

### ***Bouwen voor de buurt***

De tegenbeweging had de cityvorming de pas afgesneden en de keuze bevorderd voor instandhouding van de oude volkswijken, die eerder leken te zijn voorbestemd voor sanering en sloop. Behoud, herstel en vernieuwing van de bestaande woningvoorraad waren een verwaarloosd bestuurlijk terrein; daar-

op toegesneden visie, regelgeving, financieel instrumentarium en ambtelijke expertise waren onderontwikkeld. In de gehele naoorlogse periode waren de ambtelijke diensten gepreoccupeerd geweest met stadsuitbreidingen aan de randen. Ook woningcorporaties, ontwerpers en bouwbedrijven waren hiermee vertrouwd. De neiging bij alle betrokkenen was dus groot om in de oude wijken net zo te werk te gaan. Tegen de nieuwe, op behoud en herstel gerichte aanpak bestond dan ook veel institutioneel verzet.

Maar in de PvdA was het tij definitief gekeerd. In Amsterdam en ook in andere steden prevaleerde de kleinschalige, op behoud gerichte aanpak volgens het principe ‘bouwen voor de buurt’: de stadsvernieuwing was in de eerste plaats bedoeld voor de zittende bewoners. Daar het veelal buurten betrof met veel goedkope woningen voor kleine huishoudens met een bescheiden inkomen, leidde deze aanpak tot zeer hoge percentages woningwetbouw. Dat de PvdA hiervoor koos hing ontegenzeggelijk ook samen met de coalities die de partij op veel plaatsen was aangegaan met buurtactivisten – die overigens niet zelden ook tot het actieve partijkader behoorden.

Nu de te volgen koers vaststond en het kabinet-Den Uyl inmiddels voor een brede doeluitkering had gezorgd – de zogeheten Interim Saldo Regeling (1977), waar later het Stadsvernieuwingsfonds uit voortkwam –, kon er vaart worden gemaakt. Bij het maken van plannen woog het maatschappelijk draagvlak zwaar, getuige de belangrijke rol die bewoners konden spelen in de gemeentelijke projectgroepen.

### ***Politisering van het bestuur***

Ook de wijze van politiek bedrijven onderging veranderingen onder invloed van de generatie van de stadsvernieuwers. De roep vanuit de samenleving om meer democratie, meer transparantie en duidelijker keuzemogelijkheden voor de kiezer vroeg om een antwoord. De lokale politiek van de jaren zestig was te zeer verstarnd om daarin te kunnen voorzien. Met openbaarheid was het matig gesteld: raadscommissies vergaderden nog in beslotenheid. Depolitisering had decennialang de toon gezet, het automatisme van afspiegelingscolleges was er de uitdrukking van. Deze garandeerden het dagelijks bestuur een breed draagvlak in de gemeenteraad, maar dat had ook zijn prijs. In de raad ontbrak het zo aan een getalsmatig substantiële oppositie. Raadsverkiezingen waren een stembusstrijd zonder machtsvraag: alle belangrijke partijen keerden toch wel terug in het college. Bij de formatie van het college speelden verkiezingsprogramma's

nauwelijks een rol; niet zelden kon worden volstaan met een paar telefoongesprekken tussen fractieleiders.

Onder dit gesternte was de positie van de raad tegenover het college zwak, de ambtelijke invloed groot en de invloed van de kiezer op de machtsvorming en de collegesamenstelling klein. Dit stelsel leidde niet tot een politiek herkenbaar gemeentebestuur. En er ontbrak nog iets: het burgemeesterschap bleef buiten het democratisch proces. De eerste burger werd aangesteld door de kroon en daar kwam geen kiezer aan te pas. In zo'n gedepoliteerd bestel werd de besluitvorming in de gemeenteraad overheerst door de wethouders en het ambtelijk apparaat. Jacques Wallage typeerde de bestuurscultuur die hij als raadslid in Groningen in 1970 aantrof, als volgt: 'De macht van de ambtenaren, de geheimhouding jegens de raad, de paternalistische houding van de PvdA die beter dan wie ook wist wat goed was voor de arbeiders, het vormde een cultuurpolitiek schild, waarachter het oude-jongens-krentebrood-bestuur hoogtij vierde. En dat schild zorgde ervoor dat elke discussie of in psychologische termen of in onbegrijpelijke techniek werd ondergedompeld. Te kiezen viel er weinig.'<sup>33</sup>

Stof voor hervormers bood het rapport *Gemeentelijke democratie* van de WBS, dat in 1970 verscheen.<sup>34</sup> Het bevatte een pleidooi voor een door de gemeenteraad gekozen burgemeester en de aanbeveling om te breken met de vanzelfsprekendheid van het afspiegelingscollege. De samenstelling van het college van B en W moest de uitkomst zijn van programmatische onderhandelingen tussen partijen, vanuit de wil om samen de gemeente te gaan besturen: een programcollege. Niet een brede, maar een werkbare meerderheid in de raad volstond daarbij. Dat schiep ook ruimte voor een kwantitatief sterke oppositie. De aanwezigheid van een bindend collegeprogramma zou de invloed van de raad(smeerderheid) versterken. De politieke partijen werd aanbevolen om voorafgaand aan de verkiezingen de kiezers duidelijkheid te verschaffen over hun coalitievoorkeur.

Beide aanbevelingen werden spoedig landelijk PvdA-beleid. Het *Raads- en Statenprogramma 1974* introduceerde naast uitgangspunten en spelregels voor de collegevorming ook nieuwe structuren voor de verantwoording van bestuurders aan de ledenvergadering en voor hun binding aan het verkiezingsprogramma. Op het met voeten treden van dit 'contract met de kiezers' stond als ultieme sanctie de terugroeping door de plaatselijke PvdA-ledenvergadering. Kwam het zover, dan werden betrokkenen geacht hun zetel ter beschikking te stellen, ook al kon dit formeel niet worden afgedwongen.<sup>35</sup> Vooral dit zogeheten *recall*-recht



was omstreden onder PvdA-bestuurders. Na 1970 waren er binnen nogal wat afdelingen spanningen gerezen over de vraag waar het politieke primaat lag: bij de raadsfractie, de wethouder of de afdeling(svergadering). De nadere landelijke regeling van 1974 was nodig bevonden om duidelijkheid te scheppen over de diverse posities en verantwoordelijkheden.

Onder de nieuwe verhoudingen lag de primaire loyaliteit van de PvdA-wethouder voortaan niet langer bij het college, maar bij de raadsfractie. Binnen het college diende de wethouder als vooruitgeschoven post te ijveren voor het standpunt van de fractie. De afdelingsvergadering, in diens rol als bewaker, is verantwoordelijk voor de verkiezingsbeloften.

De praktijk bleek echter weerbarstig. Wat was het bewaken van kiezersbeloften nog waard als het eigen verkiezingsprogramma toch al verwaterd was bij het afsluiten van het collegeprogramma? Raakte de wethouder in zijn rol van vooruitgeschoven post van de raadsfractie niet in een permanente spagaat, gezien de eenheid die het college van B en W (toch al een compromissenfabriek) moet uitstralen? De nieuwe spelregels brachten dan ook niet overal de gewenste checks-and-balances.

Ook de niet-linkse partijen aanvaardden schoorvoetend dat programmatische onderhandelingen aan de basis moeten liggen van de collegeformatie en dat afspiegeling daarbij geen automatisme hoeft te zijn. Onoverkomelijke moeite daarentegen hadden CDA en VVD met de vorming van (linkse) meerderheidscolleges met uitsluiting van de centrumrechtse partijen, zoals in Rotterdam gebeurde, waar in 1974 zelfs een college werd gevormd met louter PvdA-wethouders. Premier Den Uyl werd in de Tweede Kamer ter verantwoording geroepen voor deze ‘machtsgreep’ van zijn partijgenoten in de gemeenten.

In de jaren tachtig zouden bij de PvdA de scherpe kantjes van de polarisatie- en politiseringsstrategie ervanaf gaan. Door minder goede praktijkervaringen (instabiel, onevenredig grote invloed van kleine linkse fracties) was het enthousiasme bij de PvdA voor besturen met zuiver linkse colleges weggeëbd. Op hun beurt aarzelden andere partijen niet langer om als het zo uitkwam een meerderheidscollege te vormen, waarin voor de PvdA geen plaats was. De controverse was gepacificeerd.

Wat deze vernieuwingen hebben opgeleverd? Door het toegenomen gewicht van verkiezingsprogramma's moesten partijen zich meer rekenschap geven van hun visie op gemeentepolitiek. Bovendien kon zo de kiezer een beter inzicht worden geboden in programmatische verschillen tussen partijen en wat de gevolgen kunnen zijn van hun stemkeuze. De aanwezigheid van een bestuursak-

koord kwam de interne cohesie van de bestuurscolleges en de slagvaardigheid en effectiviteit van besturen ten goede. Het college ging van start met een werkprogramma dat voldoende steun had in de raad; de raad (smeerderheid) had op zijn beurt meer greep op het college.

### ***Keerpunt stadsvernieuwing***

De stadsvernieuwingperiode is een zeer belangrijk keerpunt geweest in de ontwikkeling van de Nederlandse steden. De betekenis ervan gaat verder dan het opknappen van oude wijken. Door de breuk met het modernisme dat de steden in zijn greep had gekregen, is de dreigende, mogelijk blijvende aantasting van 'de Europese stad' tijdig een halt toegeroepen. Het al decennia voortdurende verval van de (binnen)steden kon worden gestuit. De renaissance van de stad die we aan het begin van de eenentwintigste eeuw mogen beleven zou niet mogelijk zijn geweest zonder het 'Keerpunt stadsvernieuwing'.

Een paar getallen geven een beeld van de omvang van deze operatie. In de jaren 1980-1989 is in totaal 105 miljard gulden in de stadsvernieuwing geïnvesteerd, waarvan een derde afkomstig was van het rijk.<sup>36</sup> In de acht jaar dat Schaefer wethouder was in Amsterdam (1978-1986) werden daar in de stadsvernieuwingswijken 30.000 nieuwe woningen gebouwd en 70.000 gerenoveerd.<sup>37</sup> Ook in andere steden nam de stadsvernieuwing een hoge vlucht. De kwaliteit van het wonen en de leefbaarheid van de betrokken buurten namen sprongsgewijs toe.

Nu we toch het beeld van 'keerpunt' gebruiken, moet zeker ook de katalyserende rol worden genoemd van *Keerpunt 1972*, het gemeenschappelijk programma waarmee PvdA, D66 en de Politieke Partij Radikalen (PPR) de verkiezingen van dat jaar ingingen. Op initiatief van een aantal sociaaldemocraten uit de grote steden werd daar de bijlage *Redt onze steden* aan toegevoegd. Daarin werd de 'jarenlange verwaarlozing door de centrale overheid van de stedelijke vraagstukken' gehekeld: 'In en rondom de stadscentra [...] zijn noodgebieden ontstaan.' Een pakket aan maatregelen werd geëist met betrekking tot grondpolitiek, stadsvernieuwing, volkshuisvesting, onderwijs en financiën. Het kabinet-Den Uyl zou er een begin mee maken.

De PvdA heeft de stadsvernieuwing altijd graag mogen claimen als bij uitstek 'haar' project, en daar valt het nodige voor te zeggen. Met als belangrijke kanttekening dat het de regeringspartijen CDA en VVD waren die in de bezuinigingsjaren tachtig de overheidsuitgaven voor stadsvernieuwing overeind hiel-

den. En was het niet CDA-staatssecretaris van Volkshuisvesting Gerrit Brokx die in 1985 de Wet op de Stadsvernieuwing door het parlement loodste? Men zou ook kunnen zeggen: de agendamacht van de oppositionele PvdA was in die jaren blijkbaar aanzienlijk als het ging om de stadsvernieuwing.

Maar waar het uiteindelijk moest gebeuren, in de gemeenten, was het overwicht van de PvdA in die jaren heel groot. In grote en middelgrote steden hadden bijna steeds PvdA'ers de portefeuille stadsvernieuwing en aanverwante portefeuilles. 'Plaatselijke linkse reuzen' noemt historicus Herman de Liagre Böhl hen, met de wethouders Schaefer en Van der Ploeg (Rotterdam, 1974-1988) als voortrekkers en boegbeelden. Als 'linkse reuzen' in andere steden noemt hij: Adri Duivesteijn (Den Haag, 1980-1989), Tinus van de Water (Haarlem, 1974-1982), Cees Waal (Leiden, 1974-1983), Nico Lamers (Dordrecht, 1979-1990), Eef Klaassens-Postema (Eindhoven, 1974-1982), Henri Lenferink (Arnhem, 1994-2003), Wim Hompe (Nijmegen, 1982-1998), Max van den Berg (Groningen, 1970-1978), diens opvolger Ypke Gietema (1978-1992) en John Wevers (Maastricht, 1974-1994).<sup>38</sup>

Met de stadsvernieuwing wist de PvdA haar stempel te drukken op een sociaal megaproject, dat zeer herkenbaar was voor haar achterban. De gemeentelijke verkiezingsuitslagen waren in die jaren vrijwel steeds gunstig voor de partij. Ook al leert de ervaring dat de landelijke politiek van grote invloed is op lokale verkiezingsuitslagen, het stevige stadsvernieuwingsprofiel zal de PvdA zeker geen kwaad hebben gedaan. Dat geldt ook voor de goede verstandhouding die de PvdA had met (buurt)actievoerders – zo goed als toen zou het dan ook nooit meer worden.

Er waren ook schaduwzijden en tegenvallers. Zo viel op de resultaten 'volkshuisvestelijk' nog wel het nodige af te dingen. Door voorrang te verlenen aan renovatie (in plaats van sloop-nieuwbouw) bleef de sfeer in de buurt misschien wel behouden, maar de gerenoveerde woningen waren niet zelden klein en gehorig. De gemiddelde kwaliteit van de woningvoorraad ging daarmee onvoldoende omhoog – toch een hoofddoel van de stadsvernieuwing. Af te dingen viel ook het nodige op de architectonische kwaliteit van de nieuwbouw, die matig en soms ronduit armoedig was. Lovenswaardige inspanningen om tot betere architectuur te komen kwamen onder meer van Duivesteijn in Den Haag en Wevers in Maastricht.

Ronduit een tegenvaller was dat de centrale leus en doelstelling 'bouwen voor de buurt' maar zeer ten dele werd gehaald. Slechts gemiddeld twintig procent van de zittende buurtbewoners blijkt daarvoor te hebben gekozen.

Sommigen wilden de opknopbeurt niet afwachten in een wisselwoning, maar verhuisden liever meteen naar elders. Anderen schrokken terug voor de hoogte van de huur na de vernieuwing. Oudere bewoners vertrokken naar een woonvoorziening voor ouderen.<sup>39</sup>

Tegenover deze uitstroom van laagbetaalden stond geen instroom van bewoners met een middeninkomen. Door het zware accent op sociale woningbouw en het laag houden van de huren, bleven de stadsvernieuwingswijken uitsluitend bestemd voor de laagste inkomensgroepen, waaronder veel immigranten. Ze liepen daarmee het risico wijken te worden met een concentratie van achterstand, armoede en integratieproblemen. Wijken die vernieuwd waren om de kansarmen perspectief te bieden moesten zo een of twee decennia later aanschuiven in de rij van ‘probleemcumulatiegebieden’ of ‘aandachtswijken’.

Het sterkst zou zich dit voordoen in Rotterdam en Den Haag. Voormalige stadsvernieuwingswijken in Amsterdam en Utrecht ontlieden dit lot tot op zekere hoogte, omdat daar vaker sprake was van ‘gentrificatie’ (dat wil zeggen: de sociale, economische of culturele opwaardering door de instroom van mensen met hogere inkomens dan wel opleiding). Onvrede over deze onbedoelde erfenis van de stadsvernieuwing heeft in Rotterdam vrijwel zeker bijgedragen aan de opkomst van Leefbaar Rotterdam in 2002, die mede ten koste ging van de PvdA in de Maasstad.

### **Intermezzo: Breuklijnen**

Achteraf bezien is het opvallend hoe ongestoord de stadsvernieuwing zich in de jaren tachtig heeft kunnen voltrekken als een verzorgingsstaatproject pur sang, terwijl in die jaren het ideologisch tij al aan het keren was. Het proces was volledig (overheids)budget gestuurd, zonder marktinvloeden. Initiatief en uitvoering lagen bij de gemeenten, in samenwerking met de woningcorporaties; de nationale overheid faciliteerde met geld en regelgeving.

De stadsvernieuwing ten spijt, konden veranderingen niet uitblijven. Een herlevend liberalisme stelde de verzorgingsstaat ter discussie met sanering als gewenst gevolg. De PvdA paste zich schoorvoetend aan, herijkte haar visie op de verzorgingsstaat en moest dit bekopen met een breuklijn door haar electoraat. En daarbij bleef het niet. Er voltrok zich nog een tweede breuklijn, en wel op het vlak van normen en waarden.

### ***De verzorgingsstaat onder vuur***

Onder invloed van Nieuw Rechts dat aan de macht kwam in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, kwam de verzorgingsstaat onder vuur te liggen: die was onbetaalbaar geworden en een te zware last voor het bedrijfsleven. Later, in de jaren negentig en verder, zou daaraan globalisering als overweging worden toegevoegd. Deze dwong de vaderlandse, op export gerichte economie tot vergroting van haar concurrerend vermogen.

Ook de overheidsbureaucratie kreeg felle kritiek: uit haar voegen gegroeid en een niet te temmen neiging tot permanente groei. Dit alles betekende een breuk met de consensus van de naoorlogse periode, toen in Europa overal verzorgingsstaten werden opgebouwd. De marktsector moest nu de ruimte krijgen door lastenverlaging, liberalisering en deregulering. En dat betekende: sanering van de verzorgingsstaat. In Nederland bekende het eerste kabinet-Lubbers van CDA en VVD zich bij zijn aantreden in 1982 tot deze nieuwe liberale koers. De PvdA verzette zich daar aanvankelijk tegen, maar geleidelijk ging bij de sociaaldemocraten de hand van de rem af – ten tijde van het derde kabinet-Lubbers, waarin de PvdA samenwerkte met het CDA, en zeker toen ze met D66 en de VVD in 1994 de paarse coalitie vormde. ‘Was de PvdA in het verleden nog een intellectuele tegenkracht op het terrein van de liberalisering en de marktwerking, tijdens Paars I was ze bekeerd,’ aldus de bestuurskundige Jouke de Vries.<sup>40</sup>

Met die bekering heeft de PvdA in de jaren daarna geworsteld. Haar medeverantwoordelijkheid voor omvangrijke bezuinigingen op publieke voorzieningen en weinig populaire hervormingen van de verzorgingsstaat heeft bij een deel van het traditionele electoraat het vertrouwen ondermijnd. Dat heeft de ruimte geschapen voor de opkomst van de SP en daarmee een splijting van traditioneel links. Sinds het begin van de jaren negentig kan de PvdA niet meer op een vaste en vanzelfsprekende aanhang rekenen. Dit vindt uiteraard zijn weerslag in de gemeenten. Vanaf die tijd lukte het ook daar niet meer om de kiezers vast te houden. Het beeld is volatiel, de trend gaat per saldo naar beneden (zie figuur 1).

### ***Managementstaat***

De managementstaat deed zijn intrede. Door de gemeenten maakte het New Public Management zijn zegetocht. Deze vernieuwingsbeweging, overgewaaid uit Amerika, stelde de markt ten voorbeeld voor sturing binnen het overheids-

apparaat. De introductie van markt, managers en meetbaarheid zou voor een nieuwe dynamiek zorgen bij de verbureaucratiseerde overheid en haar kostenefficiënter maken. Bovendien zou de dienstverlening worden verbeterd. Gemeenten gingen burgers en bedrijven beschouwen als klant, de te leveren diensten heetten voortaan producten. Voor die leverantie werden prestatie-indicatoren ontwikkeld. Op basis van resultaatmeting werd een interne afrekencultuur in het leven geroepen.

Doordat de prestatie-indicatoren vooral procedureel en juridisch van aard waren, bood dit marktspel in de regel weinig inzicht in het maatschappelijk rendement van het publieke handelen. De papierwinkel van prestatieafspraken en verantwoordingsrapportages droeg daar al evenmin aan bij. Het New Public Management bleek vooral een beweging die zich gemakkelijk in de eigen staart beet. Gezegd moet worden dat de PvdA, als bij uitstek de partij van de publieke sector, zich al te gemakkelijk heeft vereenzelvigd met de managementstaat, waarin papieren prestaties belangrijker zijn dan wat uitvoerders als leraren, bejaardenverzorgers en politiemensen daadwerkelijk bijdragen, beroepsgroepen waar de sociaaldemocratie vanouds veel aanhang genoot. De vereenzelving met de managementcultuur heeft het vertrouwen in de partij onder een belangrijke groep publieke professionals geen goedgegaan.

### **Waardeoriëntatie**

In de jaren negentig werd bovendien een kloof manifest tussen plaatselijke politieke en bestuurlijke elites en een belangrijk deel van het electoraat met betrekking tot beider waardeoriëntatie. Hechtte de politieke elite sterk aan postmateriële waarden of het 'op de kaart zetten' van de stad, veel burgers voelden weinig voor grote stedelijke projecten of dachten meer in termen van zichtbaar en direct eigenbelang. Dit werd duidelijk bij een aantal gemeentelijke referenda, zoals over de aanleg van een metrolijn of de nieuwe wijk IJburg in de hoofdstad (1997) en de herinrichting van de Grote Markt in Groningen (2005). Steevast genoten zulke projecten een zeer brede steun in de raad, maar onderworpen aan een kiezersuitspraak bleek een meerderheid van de opgekomen kiezers tegen.<sup>41</sup>

Deze kloof speelde een belangrijke rol bij de opkomst van de lokale partijen in de jaren negentig. Lokale partijen pretendeerden een nieuw soort politiek te vertegenwoordigen, een politiek die zich primair richtte op kleine zaken, op behoud van het eigene, op inspraak voor de burger en op bestrijding van 'het stad-

huis'.<sup>42</sup> Deze partijen, die vaak nogal wat lager opgeleiden aantrokken, wisten ook onder PvdA-kiezers de nodige aanhang te verwerven. Van later datum zijn de Leefbaar-partijen, die vooral in stedelijke gemeenten optraden en doorgaans een veel politiekere agenda hadden. Sommige, zoals Leefbaar Rotterdam, profileerden zich sterk op het gebied van immigratie en openbare veiligheid.

Had de PvdA in de jaren negentig de opkomst van de lokale en Leefbaar-partijen tijdig bestudeerd, dan was zij in 2002 waarschijnlijk niet zo overvallen geweest door de Lijst Pim Fortuyn. De sociaaldemocraten moesten tot hun schrik ontdekken dat zij onvoldoende antwoord hadden op zowel het immigratie- als het veiligheidsvraagstuk, althans geen antwoord dat het traditionele electoraat van laagopgeleiden kon overtuigen.

### **Stedelijke ontwikkelaars – vanaf 1990**

Terwijl de stadsvernieuwing nog op volle toeren draaide, diende zich in de tweede helft van de jaren tachtig een nieuw perspectief op de stad aan: stedelijke vernieuwing. Dat begrip had niet alleen betrekking op de oude wijken, maar op de stad als geheel. Het succes van de omvangrijke hersteloperatie in de oude wijken kon niet verhelen dat de stad er nog steeds niet goed voor stond. De stagnatie, aan het begin van de jaren zeventig al ingezet, hield aan en verdiepte zich met de teloorgang van de traditionele industrie, die veel steden hard trof. De uittocht van bewoners met middeninkomens, in de jaren zestig al begonnen, had doorgezet. De vier grote steden hadden als gevolg daarvan aan het einde van de jaren tachtig honderdduizenden inwoners verloren, voornamelijk aan groeikernen en groene randgemeenten. Dit massale vertrek van bewoners met een middeninkomen ging hand in hand met een instroom van arme huishoudens, waaronder veel immigranten, die hun intrek namen in de goedkope woningen in de stadsvernieuwingsgebieden en in de naoorlogse portiekwoningen. Als gevolg van deze 'negatieve' migratiebewegingen dreigden deze wijken concentratiegebied te worden van armoede en integratieproblematiek. De vrees bestond dat zo de leefbaarheid van de steden verder zou worden aangetast en dat deze met moeilijk beheersbare problemen zouden worden geconfronteerd: verloedering, concentratie van armoede en werkloosheid, spanningen in de multiculturele samenleving.

Een antwoord werd gezocht in drie richtingen. Om de steden sociaaleconomisch op de been te helpen, moesten de middengroepen sterker aan de stad

worden gebonden. Verder diende de concentratie van armoede en achterstand te worden tegengegaan. En tot slot moest de economische basis van de stad worden versterkt. Deze trits vormde de boodschap van twee belangrijke landelijke ruimtelijkeordeningsnota's: de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening van minister Ed Nijpels (vvd) uit 1986 en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra ('Vinex') van zijn sociaaldemocratische opvolger Hans Alders, vijf jaar later.

Voorals Alders zou een tastbare erfenis achterlaten met de introductie van de 'Vinex-wijk'. In overleg met provincies en gemeenten werden vele tientallen woningbouwlocaties aangewezen aan de stadsranden. Overloop naar de groeikernen was niet langer het devies, maar groei van de stad. De Vinex-woningen waren grotendeels bestemd voor de middenklasse. Voor sociale woningbouw gold een plafond van 30 procent, de overige woningen waren bestemd voor de koopsector. Het groeikernenbeleid, dat een aderlating had betekend voor de steden, werd afgebouwd. De stedelijke groei zou voortzets bewerkstelligd moeten worden door binnenstedelijke (her)ontwikkeling op vrijkomende locaties in de stad, wat weer naadloos aansloot bij het concept van de compacte stad. Door het verdwijnen van industrieën en havenfuncties in of nabij de stadscentra ontstonden daarvoor veel mogelijkheden. En belangrijk: de gewoonte om vrijkomende nuts- of industriële gebouwen te slopen maakte plaats voor herbestemming.

De veranderende positie van de stad kan niet los worden gezien van de ingrijpende economische transformatie die zich vanaf de jaren zeventig begon te voltrekken. In de gehele westerse wereld verdwenen tal van traditionele industriële bedrijven. Van wat bleef verliet veel de stedelijke gebieden, gezien de vestigingsvoordelen, zoals bereikbaarheid, die elders bestonden. Weliswaar werd dit economisch verlies enigszins gecompenseerd door de opkomst van de postindustriële diensteneconomie, maar dit was aanvankelijk niet voldoende. Bovendien bleken veel van de arbeiders die hun baan in de industrie hadden verloren, niet over de kwalificaties te beschikken om hun weg te vinden in de diensteneconomie. Onder deze *Modernisierungsverlierer* bevonden zich naar verhouding veel (niet-westerse) immigranten, die overigens hun gezin nog maar net uit het thuisland hadden laten overkomen. Met deze ongelukkige timing en samenloop van omstandigheden – vader werkloos zonder veel uitzicht op een nieuwe baan en een zwak geïntegreerd gezin dat zijn weg nog moet vinden – werd de kiem gelegd voor veel van de latere integratieproblemen.

Door het gevoerde beleid begon rond de eeuwwisseling het inwonertal van de steden weer te stijgen. Dankzij het aanbod van koopwoningen vestigde zich bovendien een ander type huishouden in de stad: de moderne stedelingen,



hoogopgeleiden die zich aangetrokken voelden tot het gevarieerde stedelijk milieu met zijn sfeer en zijn culturele voorzieningen. Zij vormden het aanbod op de arbeidsmarkt van de kennis- en diensteneconomie, die nu de motor werd van de werkgelegenheidsgroei.<sup>43</sup>

Met de kenniseconomie kwam een nieuw paradigma op van stedelijke economische politiek. Kennisintensieve bedrijven lieten zich bij hun vestigingskeuze leiden door de aanwezigheid van een rijkgeschakeerd arbeidsaanbod van hoogopgeleide mensen met de juiste kwalificaties. In de kenniseconomie zou de werknemer niet het werk achternagaan, zoals in de industriële economie, maar waren de rollen omgekeerd. Steden probeerden daarom aantrekkelijk te worden voor de hoogopgeleide professionals, ook wel aangeduid als de creatieve klasse. De bedrijvigheid volgde dan als vanzelf. Dat ging steden met een aantrekkelijk stedelijk klimaat, waar dienstverlening vanouds al een belangrijke rol speelde, overigens beter af dan steden met een sterk industrieel verleden. Amsterdam had kortom betere papieren dan Rotterdam of Enschede.

### *Sociale vernieuwing*

De stadsvernieuwing? Die ging aanvankelijk ook na 1990 door, maar de meeste steden stopten in de eerste helft van de jaren negentig met hun programma's. Het derde kabinet-Lubbers van CDA en PvdA besloot in 1992 dat de vrijgevigheid van de jaren tachtig niet zou worden voortgezet. Nog 11 miljard gulden was beschikbaar tot 2005 voor steden die hun programma's nog niet hadden gerealiseerd. Met het noemen van een einddatum was ook de eindigheid van de stadsvernieuwing vastgesteld.

Dat laatste stuitte op verzet van de steden. Was er geen concentratie van sociale problemen in kansarme wijken, toch vaak voormalige stadsvernieuwingsgebieden? Waren er geen extra investeringen nodig om de naoorlogse wijken aan te pakken? Het eerste kabinet-Kok nam deze bezwaren ter harte en sloot met de vier grote steden in 1995 een convenant dat de basis zou zijn voor het grotestedenbeleid. Het uitgangspunt daarvan was: wil de stad economisch vitaal zijn en blijven, dan vraagt dat ook om veiligheid en leefbaarheid.

Het zou een nieuwe stap zijn in een reeks van sociale programma's van het rijk voor achterstandswijken, vijf jaar eerder begonnen met het initiatief van de sociale vernieuwing van PvdA-minister Ien Dales in het derde kabinet-Lubbers. Daar de problematiek in genoemde wijken alleen maar toenam en stadsvernieuwing en sociale vernieuwing als interventies onvoldoende waren

gebleken, werd in 2007 door het kabinet-Balkenende IV op aandrang van de meeregerende PvdA een nieuw omvattend programma gelanceerd onder de leus ‘Van probleemwijk naar prachtwijk’. Een veertigtal wijken werd uitverkoren, die al gauw de naam ‘Vogelaarwijk’ kregen, genoemd naar de verantwoordelijke bewindsvrouw Ella Vogelaar (PvdA). De meeste ervan waren zogeheten zwarte buurten, met ‘spanningen omdat vooral de oorspronkelijke bewoners – zeg maar witte senioren – zich geminacht, gepiepeld voelen’, aldus de minister.<sup>44</sup> Haar programma kwam overigens moeizaam van de grond omdat het kabinet er te weinig geld voor had gereserveerd.

### ***Middenklasse binden aan de stad***

Ook bij de stedelijke vernieuwing speelden sociaaldemocratische wethouders een belangrijke rol. Maar het verschil met de stadsvernieuwing kon niet groter zijn, onder de gewijzigde maatschappelijke opgaven en de in (neo)liberale richting opgeschoven tijdgeest. Stadsvernieuwing was een klassiek sociaaldemocratisch project, was overheidsprimaat en behelsde sociale huurwoningen, woningcorporaties en bewonersgroepen. De stedelijke vernieuwing was veel meer economisch gedreven met een grote rol voor de markt en sterk inspeland op de vraag van de middenklasse. Het ging nu om versterking van de concurrentiepositie van de steden, wat vroeg om een aantrekkelijk vestigingsklimaat en een hoogwaardige leefomgeving en bouw van koopwoningen. Daarvoor moest worden samengewerkt met veel partijen: bedrijfsleven, beleggers en projectontwikkelaars, instellingen van onderwijs en cultuur en zo meer. En natuurlijk de woningcorporaties, maar deze waren sinds hun verzelfstandiging ook marktpartij geworden. Het begrip ‘gedifferentieerde bevolkingsopbouw’ deed zijn intrede voor de kansarme wijken. Het werd de aanzet voor omvangrijke plannen tot ‘herstructurering’ van de woningvoorraad in bedoelde wijken: het bouwen van koopwoningen in wijken met verder hoofdzakelijk sociale huurwoningen, of het verkopen van corporatiewoningen in deze wijken.

De stedelijke vernieuwing vergde een nieuwe rolopvatting van PvdA-gemeentebestuurders. De stadsvernieuwers moesten stedelijke ontwikkelaars worden. Dat ging de meesten vlot af. De stedelijke vernieuwing werd ervaren als een noodzakelijke en welkome nieuwe fase in de ontwikkeling van de stad. Verdergaan met overwegend sociale woningbouw was geen optie meer. Zo zei de Amsterdamse wethouder Louis Genet, de opvolger van Schaefer op de portefeuille stadsvernieuwing, het bouwen van koopwoningen te verwelkomen als

‘de kroon op de stadsvernieuwing’.<sup>45</sup> Wennen was het wel. Wethouders en ambtenaren, gewoon om alleen met woningcorporaties en bewonersgroepen zaken te doen, gingen nu uit eten met projectontwikkelaars, tot voor kort het type mens dat PvdA-bestuurders liever buiten de deur hield.

In de eenentwintigste eeuw zette deze ontwikkeling versterkt door. De steden werden steeds belangrijker als centra van de kenniseconomie en brandpunt van economische groei, innovatie en cultuur. Zij zagen hun inwonertal weer stijgen. Grote projecten werden weer populair, in naam van de vooruitgang van de stad. PvdA-wethouders waren vaak de stuwende kracht achter grootstedelijke projecten die de economische basis en de concurrentiekracht van de stad moesten versterken – van de Kop van Zuid in Rotterdam, het Oostelijk Havengebied, de IJ-oeveren en de Zuidas in Amsterdam, het nieuwe stadhuis in Den Haag, het Sphinx-Ceramiqueproject in Maastricht, het Stationsgebied in Amersfoort, de Waalsprong in Nijmegen tot de Zaanoevers in Zaanstad. Bij de omvangrijke transformaties zijn de fouten uit de jaren zestig – het beleid van cityvorming dat veel afbraak maar daar niets stedelijks voor in de plaats stelde – goeddeels vermeden. Mede dankzij de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en de sterke inbreng van architecten lukte het op veel plaatsen een stedenbouwkundige meerwaarde voor de stad te realiseren.

### *Spanning in de PvdA*

De stedelijke vernieuwing heeft veel goeds betekend voor de Nederlandse steden. De renaissance die de stad in deze jaren wereldwijd doormaakt, is al aangeduid als ‘de triomf van de stad’, naar het gelijknamige boek van de Amerikaan Edward Glaeser. Maar zeker in de aanvangsjaren ging het binnen de PvdA niet allemaal zonder slag of stoot. De bestuurders wilden wel, maar het middenkader, opgegroeid met het ‘politieke comfort’ van de stadsvernieuwing, liet zich niet zomaar overtuigen.

Onbegrijpelijk was dat niet. Hoe betekenisvol ook, de stedelijke vernieuwing miste de sociaaldemocratische herkenbaarheid die de stadsvernieuwing voor de PvdA juist zo sterk maakte. En los daarvan: gaf het wel pas voor de PvdA om zoveel prioriteit te geven aan koopwoningen en dure huurwoningen, terwijl de behoefte aan sociale huurwoningen of aan ouderenhuisvesting nog altijd groot was? Verkoop van woningwetwoningen, dat was tot voor kort toch onbestaanbaar? En die grote bouwprojecten die het gezicht van de stad onherkenbaar veranderden?

In 1992 portretteerden de journalisten Leonard Ornstein en Max van Weezel twee PvdA-wethouders met dadendrang en hun moeizame verstandhouding tot de plaatselijke partijafdeling. Bestuurders die het belang van hun stad vooropstellen, werden ze genoemd. Beiden vertimmerden hun stad voor de komst van een groot project. De PvdA-leden in Zaanstad zagen weinig in het Zaanoe-verproject van hun wethouder. Koopwoningen, samenwerking met beleggers, dat kon nooit in het belang zijn van 'onze mensen'. De ander, verantwoordelijk voor het nieuwe Stationsgebied in Amersfoort, kreeg het verwijt van zijn partijgenoten dat hij van zijn stad een Manhattan aan de Eem wilde maken. Had de wethouder zijn hart misschien verpand aan het bedrijfsleven?<sup>46</sup> 'De tragiek is dat de omslag in hun denken zo snel ging dat de traditionele achterban deze jonge, haastige generatie bestuurders niet meer kon volgen,' schreven Ornstein en Van Weezel. 'Vooral in de oude wijken wendden mensen zich af. Daar ontstond een sentiment van: de PvdA'ers houden zich bezig met projectontwikkelaars en ze vergeten de eigen achterban.'<sup>47</sup> De keuze voor 'versterking' van arme naoorlogse wijken – lees: voor een gemengde bevolkingssamenstelling – door de bouw van koopwoningen en duurdere huurwoningen paste bij het streven om deze buurten voor verder afglijden te behoeden. Maar psychologisch was het lastig te verkopen.<sup>48</sup>

In een essay uit 2009 stelde oud-PvdA-voorzitter Ruud Vreeman, in die tijd burgemeester van Tilburg, dat hier twee mentaliteiten of oriëntaties in het stedelijk lokaal bestuur tegenover elkaar staan: het anticiperen op de toekomst versus het conserveren, ofwel het onderhouden van de 'basics' in de stad. Bij dat laatste gaat het om veiligheid, onderhoud, de aanpak van sociale problematiek, woonlasten, de volkshuisvesting, de gemeentelijke dienstverlening, de handhaving van de regelgeving. Veruit de meeste energie in het lokaal bestuur wordt besteed aan deze basics. Daarin investeren is nooit controversieel, iedereen is ervoor. Maar bij op de toekomst gerichte initiatieven, die per definitie risicovol zijn, zit de weerstand uit de samenleving ingebakken. 'Hoewel dat heel logisch en heel belangrijk is, gaat dit ten koste van het nadenken over de concurrerende positie van de stad in de toekomst,' schetste Vreeman het bestuursdilemma. De (traditionele) achterban van de PvdA houdt niet van deze op de toekomst gerichte, inherent riskante initiatieven. Wordt een stad te risicomijdend, zo waarschuwt hij, dan loopt ze de kans de boot naar de toekomst te missen. Dan gaan bijvoorbeeld de mogelijkheden die de kenniseconomie biedt aan haar neus voorbij. Het is een herkenbaar dilemma voor een partij als de PvdA, die nogal eens klem lijkt te zitten tussen moderniseren en conserveren. De les van Vreemans

analyse lijkt te zijn: hoe beter het onderhoud van de basics, des te gemakkelijker de maatschappelijke acceptatie van moderniseringsprojecten.<sup>49</sup>

## Slot

Nog nooit telde de PvdA zo weinig kiezers, gemeenteraadsleden en wethouders als na het electorale debacle van 2014. De PvdA verkeert, net als haar zusterpartijen elders in Europa, als politieke stroming in zwaar weer en de staat van de partij in de gemeenten is er een afspiegeling van. Wat de weg naar herstel extra ingewikkeld maakt, is dat de weggelopen kiezers alle kanten uit zijn gegaan; de middenklasse holt naar D66, de laagbetaalden naar de SP. Of naar de rechtspopulisten, zoals in Rotterdam en in andere oude industriegebieden, die ooit PvdA-bolwerken waren. Het heeft ontegenzeggelijk iets tragisch, want er is geen stroming in de lokale politiek die zo'n lokaalbestuurlijke prestatielijst uit het verleden heeft te verdedigen als de PvdA. Maar voor hernieuwd succes zal het toch echt aankomen op aansprekende visies op de toekomst. Het lijkt er echter op dat het de huidige generatie PvdA-bestuurders ontbreekt aan een leidend en aansprekend project.

Welke inspiratie valt er anno 2016 voor de PvdA te halen uit onze tour d'horizon langs vier generaties, met elk hun leidend project? De wederopbouw met oog voor gemeenschapsvorming, de modernisering, de stadsvernieuwing en de stedelijke vernieuwing? Laat ik beginnen bij het praktisch handelen. De PvdA zal meer aandacht moeten schenken aan het maken van vrienden in de politiek. Decennialang uitgeoefende overmacht in raden en colleges hebben hun sporen nagelaten in de betrekkingen met andere partijen. Het lijkt erop dat de sociaaldemocraten hiervoor een prijs hebben moeten betalen bij de collegevorming in 2014, toen bleek dat door groot zetelverlies de PvdA haar status van onontkoombaarheid had verloren. In nogal wat steden hadden andere partijen opmerkelijk weinig compassie met de gehavende PvdA.

Bij het 'vrienden maken' zou het aangaan van structurele samenwerking (bijvoorbeeld via een verkiezingspact) met andere linkse partijen prioriteit moeten hebben, in elk geval met de SP en GroenLinks. Afhankelijk van plaatselijke verhoudingen kunnen daar andere groeperingen bij worden betrokken. Ervaringen uit de jaren zeventig, toen de PvdA met D66 en de PPR in veel gemeenten een progressieve samenwerking aanging, kunnen hier tot voorbeeld strekken. De politieke krachtsverhoudingen zijn momenteel van dien aard dat links zich een gescheiden optrekken op lokaal niveau niet langer kan veroorlo-

ven. Zo'n bundeling van krachten kan ook als heilzaam medicijn fungeren tegen de huidige politieke versnippering in de gemeenteraden, die effectief en stabiel besturen nogal bemoeilijkt.

Met name van de stadsvernieuwingsperiode valt te leren hoe belangrijk het is voor de PvdA dat er een aansprekend en herkenbaar sociaaldemocratisch project is. Een andere les uit die jaren is de waarde van samenwerking met maatschappelijke actievoerders en organisaties. Dat vergrootte het politieke gezag van de PvdA en gaf de stadsvernieuwing extra vaart.

De generatie van de stadsvernieuwers onderscheidde zich ook met haar bekommernis om het functioneren van de lokale democratie. Die moest veertig jaar geleden worden opgeschud en in de huidige tijd lijkt dat niet anders, zo leert het maatschappelijk debat van de laatste jaren daarover. De aandacht daarbij gaat vooral uit naar de vergroting van het zelforganiserend vermogen van de samenleving ('doe-democratie') en het verruimen van de mogelijkheden voor directe democratie. Het functioneren van het formele systeem (verkiezingen, representatie, democratische machtsvorming en dergelijke) lijkt echter te worden vergeten, terwijl dat toch alle reden geeft tot zorg. De opkomst bij verkiezingen neemt zienderogen af. Als er niets verandert, koersen de Nederlandse gemeenten af op lage opkomstcijfers van Angelsaksische snit. Een onopgelost probleem waaraan gewerkt moet worden is de zwakke relatie tussen de stem van de kiezer en de daaropvolgende machtsvorming en het collegebeleid. De wil van de kiezer wordt bij de huidige gang van zaken te weinig recht gedaan. De PvdA moet ervoor opkomen dat partijen voor de verkiezingen duidelijkheid verschaffen over hun collegevoorkeur, want nu houden partijen de kaarten liever voor de borst, de kiezer in het ongewisse latend. Beter ware het nog als partijen voor de verkiezingen stembusakkoorden afsluiten, wat bij de huidige versnippering, zoals hiervoor al werd aangegeven, geen kwaad kan. Ten slotte dient de gekozen burgemeester (door rechtstreekse verkiezing of via verkiezing door de raad) er zo snel mogelijk te komen. Dat lijkt op het eerste gezicht een open deur; deze wens staat immers al decennialang in de verkiezingsprogramma's van de PvdA. Maar een zekere lauwheid kan de partij niet worden ontzegd. Dat in 2015 nog bijna de helft van haar senaatsfractie tegen een voorstel tot 'deconstitutionalisering' van de kroonbenoeming stemde, mag als een veeg teken worden beschouwd. Door de burger een betere kans op identificatie en binding te geven aan zijn gemeente, wordt ook aansluiting gevonden bij het WBS-project Van Waarde. Daarin wordt 'binding' genoemd als een van de vier klassieke sociaaldemocratische waarden.

Als zich al een nieuw sociaaldemocratisch project aandient voor de gemeentepolitiek van de komende jaren, dan ligt dit in het sociale domein. De zorg daarvoor kent een lange traditie in de PvdA – de gemeenschapsvorming tijdens de wederopbouw, het bouwen voor de buurt in de stadsvernieuwing, de sociale vernieuwing in de jaren negentig –, al heeft deze altijd in de schaduw gestaan van de meer robuuste en zichtbare ruimtelijkeontwikkelingspolitiek. Maar het gemeentelijke sociale domein is nu krachtig opgewaardeerd als gevolg van de grote decentralisatieoperaties. Deze bieden gemeenten de mogelijkheid om een volwaardige overheid te zijn op sociale terreinen waar gemeenten vroeger nauwelijks zeggenschap hadden – zorg, jeugd en gezin, arbeid –, en die tot het hart van de verzorgingsstaat behoren. De PvdA draagt dan ook een zware verantwoordelijkheid voor het welslagen van deze decentralisaties.

Deze nieuwe verantwoordelijkheid voor het sociale domein biedt bovendien een interessant nieuw speelveld voor de waardegeoriënteerde politiek die door het wetenschappelijk bureau van de PvdA wordt bepleit met haar project Van Waarde. Loopt er niet een rechtstreekse lijn tussen deze nieuwe verantwoordelijkheden en klassieke sociaaldemocratische waarden als bestaanszekerheid, goed werk, binding en verheffing? Zo ligt er toch weer een kans op een aansprekend en leidend project in de sociaaldemocratische gemeentepolitiek. In de ‘sociale’ traditie van Drees nog wel.





## De PvdA in de steden

- 1 In: Rede ter gelegenheid van honderd jaar sociaaldemocratie in Maastricht, 1988. Zie ook J. van den Berg, 'Het stille werk van spitten en zaaien', in: *Lokaal Bestuur*, 14 (1990), 1, 14-20.
- 2 Dit overzichtsartikel van de naoorlogse gemeentepolitiek is een herziening en uitbreiding van: P. Nieuwenhuijsen, 'Het onderschatte project van de PvdA. Veertig jaar gemeentepolitiek', in: M. Krop e.a. (red.), *Het negende jaarboek voor het democratisch-socialisme* (Amsterdam, 1988), 59-104.
- 3 H.A. Brasz, *Veranderingen in het Nederlandse communalisme* (Arnhem, 1960).
- 4 W. Derksen, *De gemeente als gemeenschap* (Den Haag, 1993), 87-97.
- 5 In 2010 droeg de verwachting dat de PvdA een zware nederlaag zou leiden bij de gemeentelijke stembus van dat jaar bij aan het vertrek van de PvdA uit het vierde kabinet-Balkenende. Bij de val van het tweede kabinet-Van Agt in 1982 speelde iets soortgelijks.
- 6 Dat lag voor 1929 anders. In dat jaar werd de gemeentelijke inkomstenbelasting afgeschaft en vervangen door de rijksuitkering uit het Gemeentefonds. Dit betekende min of meer het einde van de gemeentelijke financiële zelfstandigheid.
- 7 P. Nieuwenhuijsen en P. Bordewijk, 'Volatie jaren. Twintig jaar sociaal-democratische gemeentepolitiek', in: F. Becker, M. Hurenkamp en P. Tops (red.), *Lokale politiek als laboratorium. In de voetsporen van Wibaut en Drees. WBS Jaarboek 2009* (Den Haag, 2009), 19-42, 29.
- 8 P. Nieuwenhuijsen, *Gemeenten als proeftuin voor een houdbare verzorgingsstaat* (Deventer, 1985).
- 9 W. Derksen, 'De Agenda stad of de agenda van de steden', zie <http://www.wimderksen.com/index.php?s=agenda+stad> (geraadpleegd op 22 april 2015).
- 10 *Gemeenteprogram der SDAP*, vastgesteld op het Congres te Leeuwarden, 2 april 1899.
- 11 *Gemeenteprogram der SDAP*, vastgesteld op het Congres te Arnhem, 22 april 1919.
- 12 Aldus Jan Schaper op het 20ste SDAP-congres in 1925, geciteerd door J. Perry, "'Aanpakken wat mogelijk is.'" De SDAP en haar gemeentepolitiek', in: Krop e.a. (red.), *Het negende jaarboek voor het democratisch socialisme*, 16-58, 55.
- 13 Zo verschenen van G.W.B. Borrie, *Wibaut, mens en magistraat* (Assen, 1968) en *Monne de Miranda, een biografie* (Den Haag, 1993). De biografie *Wibaut de Machtige* (Amsterdam, 2013) is van H. de Liagre Böhl. Drees' wethouderschap komt uitvoerig aan de orde in deel 3 van de vierdelige biografie *Willem Drees, 1886-1988. De jaren 1886-1940: de rode wethouder* (Amsterdam, 2006) van J. Gaemers. Boekman is onder meer geportretteerd in T. Jansen en J. Rogier, *Kunstbeleid in Amsterdam, 1920-1940. Dr. E. Boekman en de socialistische gemeentepolitiek* (Nijmegen, 1983). Ook de Amsterdamse PvdA-wethouder Han Lammers kreeg zijn biografie: H. de Liagre Böhl, *Han Lammers (1931-2000). Amsterdammer in de polder* (Amsterdam, 2015). Van een andere Amsterdamse wethouder, Jan Schaefer, is een biografie in voorbereiding.
- 14 Aangehaald door G.W.B. Borrie, 'De gemeentepolitiek van de SDAP', in: *Socialisme en Democratie*, 38 (1981), 7/8, 366-372, 367.
- 15 H. Opattja en J. van den Berg, 'Niemand houdt nog van ons', *Lokaal Bestuur*, 38 (2014), 3, 10-11.
- 16 G. van Westerloo, *Niet spreken met de bestuurder* (Amsterdam, 2007), 69-115.
- 17 Nieuwenhuijsen en Bordewijk, 'Volatie jaren', 30.
- 18 A. van Liempt, *Na de bevrijding. De loodzware jaren 1945-1950* (Amsterdam, 2014).
- 19 Ook als wordt meegewogen dat de PvdA

- als fusiepartij een bredere basis had dan de SDAP, mag toch wel worden gesproken van een uitstekend resultaat bij de eerste gemeenteraadsverkiezingen.
- 20 *De grote inzet. Urgentieprogram van de Partij van de Arbeid voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1946* (Amsterdam, z.j.), 6.
- 21 A. Bos, *De stad der toekomst, de toekomst der stad. Een stedenbouwkundige en sociaal-culturele studie over de groeiende stadsgemeenschap* (Rotterdam, 1946).
- 22 J. van der Lans, 'De wijkgedachte. Van gemeenschapszin naar sociale wijkteams', zie [www.canonsociaalwerk.eu/nl/details.php?cps=28](http://www.canonsociaalwerk.eu/nl/details.php?cps=28) (geraadpleegd op 30 juni 2015).
- 23 J. Jansen van Galen en B. Vuijsje, *Joop den Uyl: politiek als hartstocht* (Weesp, 1985), 79.
- 24 Zie het verkiezingsprogramma *Om de kwaliteit van het bestaan* van 1963.
- 25 PvdA Federatie Amsterdam, *Mens en stad. Amsterdam vandaag en morgen* (Amsterdam, 1953).
- 26 Geciteerd in: K. Schuyt en E. Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit* (Den Haag, 2000), 177.
- 27 T. Verlaan, "'De in beton gegoten onwrikbaarheid van Hoog-Catharijne". Burgers, bestuurders en een projectontwikkelaar in Utrecht 1962-1973', in: *Stadsgeschiedenis* 7 (2012), 2, 183-205.
- 28 Schuyt en Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit*, 180.
- 29 Ibidem, 183-185.
- 30 E. Taverne, 'Het einde van de Europese stad?', in: *De Gids*, 177 (2014), 3, 28-29.
- 31 Gemeente Groningen, *Doelstellingennota Binnenstad Groningen* (Groningen, 1972).
- 32 Uitvoerig beschreven in: D.J. Elzinga en K.-W. van der Hoek, *Het Groninger programcollege – vier jaar verder* (Groningen, 1978).
- 33 Bijdrage aan WBS-symposium 'De socialistische bestuurder, 50 jaar na Wibaut', gehouden op 3 mei 1986 in Amsterdam.
- 34 A.A.H. Stolk, *Gemeentelijke democratie* (Deventer, 1970).
- 35 *Raads- en Statenprogramma*, vastgesteld op het PvdA Raads- en Statencongres van dat jaar.
- 36 Bron: onderzoeksrapport *Stadsvernieuwing in de jaren tachtig*. Citaat uit H. de Liagre Böhl, *Steden in de steigers* (Amsterdam, 2012), 10.
- 37 W. Derksen, 'Stadsvernieuwing aan het IJ', zie [www.wimderksen.com/2013/08/28/de-vernieuwing-van-de-steden](http://www.wimderksen.com/2013/08/28/de-vernieuwing-van-de-steden) (geraadpleegd op 28 augustus 2013).
- 38 De Liagre Böhl, *Steden in de steigers*, 342.
- 39 Ibidem, 343.
- 40 J. de Vries, *Paars en de management-staat. Het eerste kabinet-Kok, 1994-1998* (Apeldoorn, 2002).
- 41 Nieuwenhuijsen en Bordewijk, 'Volatiele jaren', 29.
- 42 W. Derksen, 'Hoe de PvdA in de steden overeind bleef', zie [www.wimderksen.com/index.php?s=Hoe+de+PvdA+in+de+steden+overeind+bleef](http://www.wimderksen.com/index.php?s=Hoe+de+PvdA+in+de+steden+overeind+bleef) (geraadpleegd op 22 juni 2013).
- 43 F. Becker e.a., 'Inleiding', in: idem (red.) *Rotterdam. Vijftiengste jaarboek voor het democratisch socialisme* (Amsterdam, 2004), 7-25.
- 44 De Liagre Böhl, *Steden in de steigers*, 333.
- 45 Ibidem, 322.
- 46 L. Ornstein en M. van Weezel, *De verloren erfenis. Het slinkend vertrouwen in de sociaal-democratie* (Amsterdam, 1992), 41 e.v.
- 47 Ibidem, 50.
- 48 Nieuwenhuijsen en Bordewijk, 'Volatiele jaren', 34.
- 49 R. Vreeman, 'De stad en de economie', in: Becker, Hurenkamp en Tops (red.), *Lokale politiek als laboratorium*, 43-49.

#### Het najagen van een illusie?

- 1 PvdA, *Federatief Europa gezien vanuit democratisch socialistisch standpunt* (Amsterdam, 1950), 12.