

Van (geen) wijken weten ...

De wijkaanpak terug van nooit weggeweest

Bas Denters

Reeds in de jaren vijftig van de vorige eeuw trekken sociologen als Groenman en Van Doorn in twijfel of wijken en buurten nog kunnen gelden als betekenisvolle kaders waarbinnen stadsbewoners hun dagelijkse bestaan en hun sociale relaties vormgeven (zie Van Engelsdorp Gastelaars (Engelsdorp Gastelaars and Salet 1996) 1996, 135-137). Door de gegroeide geografische en sociale beweeglijkheid van moderne mensen is nog maar nauwelijks sprake van “collectief gedeelde territoriale kaders voor het leven van alledag” en van een “collectieve consensus over een buurtidentiteit”(Van Engelsdorp Gastelaars 1996, 140). Wijken en buurten vormen derhalve niet als vanzelfsprekend sociale gemeenschappen (zie ook: Blokland-Potters (Blokland-Potters 1998), 1998). Niettemin is in het overheidsbeleid de wijk sinds de stadvernieuwing in de jaren zeventig – mede onder invloed van elkaar in snel tempo opvolgende nieuwe beleidsinitiatieven vanuit de rijksoverheid – telkens weer een relevante categorie geweest bij de vormgeving van stedelijk beleid. Dit geldt overigens niet alleen in ons land. Ook elders vormt de wijk een belangrijke territoriaal kader voor beleidsinterventies (zie bijvoorbeeld: Atkinson and Carmichael 2007 (Atkinson and Carmichael 2007); Zimmermann (Zimmermann 2005) 2005). Het lijkt welhaast alsof het belang van de wijk als beleidskader in het openbaar bestuur omgekeerd evenredig is aan de maatschappelijke betekenis van wijken en buurten als sociale gemeenschap. De wijkaanpak weet van geen wijken!

Wijkaanpak: een terugblik

Sullivan en Taylor (2007 (Sullivan and Taylor 2007)) onderscheiden vier dimensies in termen waarvan de motieven voor de wijkaanpak kunnen worden getypeerd. De wijkaanpak kan daarbij fungeren als basis voor:

- stedelijke herstructurering en duurzame ontwikkeling
- geïntegreerde aanpak van vraagstukken van leefbaarheid en veiligheid en de toegankelijkheid en kwaliteit van buurtvoorzieningen en publieksdiensten.
- modernisering van de lokale representatieve democratie

- activerend burgerschap en de ontwikkeling van gemeenschapszin.

Beleidsprogramma's kunnen worden getypeerd naar de mate waarin deze motieven eraan ten grondslag liggen. Als we naar de Nederlandse ontwikkelingen van de afgelopen jaren kijken, dan kunnen we constateren dat de aandacht voor de wijken en buurten zijn oorsprong deels vindt in allerlei lokale initiatieven. Gemeentebesturen hebben massaal gekozen voor een wijkgerichte of stadsdeelsgewijze benadering, maar ook andere in het lokaal bestuur actieve organisaties, zoals binnen de gemeente opererende decentrale overheidsorganisaties (bijvoorbeeld politie), maatschappelijke ondernemingen en instellingen (corporaties, welzijnsinstellingen etc.) kiezen de wijk of buurt als hun werkgebied.¹ De motieven hiervoor verschillen van gemeente tot gemeente en per organisatie.

In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft ook het rijksbeleid steeds weer nieuwe impulsen gegeven voor een wijkgericht aanpak van prangende maatschappelijke vraagstukken. In de roemruchte era Schaefer was "Bouwen voor de Buurt" het dragende principe van de stadsvernieuwing. In die jaren werd de wijkgerichte benadering vooral ingegeven door overwegingen betreffende de noodzaak van een fysieke herstructurering. In de daarop volgende jaren verschoof het accent in het stedenbeleid allengs naar de bestrijding van sociale achterstanden. In het probleemcumulatiegebiedenbeleid (PCG-beleid) van minister Rietkerk en de Sociale Vernieuwing van minister Dales in de jaren tachtig verschuift de aandacht van de fysieke naar de sociale infrastructuur van wijken en buurten (Van Putten (Putten 2006)2006, pp. 16-20). Niettegenstaande deze accentverschuiving bleven ook bij deze nieuwe beleidsinitiatieven de wijken en buurten de belangrijkste territoriale aangrijpingspunten van het beleid. In deze periode werd de wijkgerichte benadering meer ingegeven door de veronderstelde mogelijkheden om op wijkniveau vraagstukken van sociale cohesie en leefbaarheid integraal aan te pakken. Met de introductie van het grotestedenbeleid in 1994 richt het beleid zich op de versterking van de economische en de sociale functies van een – in de loop der jaren steeds groter wordend – aantal grote en middengrote steden. Daarmee lijkt de focus te verschuiven naar het niveau van de stad (en de stadsregio), maar in de praktijk blijft de aanpak van de sociale achterstanden en de leefbaarheid en veiligheid in stedelijke aandachtswijken een belangrijke pijler van het beleid. Met name in de laatste GSB-

¹ We gebruiken hier de termen 'wijk' en 'buurt' door elkaar als aanduiding voor een territoriale eenheid binnen het gemeentelijk grondgebied die zich kenmerkt door een bepaalde functionele homogeniteit (bijvoorbeeld als woongebied) en die in het kader van beleid een 'planningseenheid vormt' (vergelijk De Boer (Boer and Duyvendak 2000)en Duyvendak). In de regel verwijst de term wijk naar een meer omvattend territoriaal kader, dat bestaat uit één of meer buurten (vergelijk CBS-definities).

periode neemt de wijkgerichte aanpak een steeds dominanter plaats in. In de GSB-periode is vanuit verschillende departementen een impuls gegeven aan wijkgericht beleid: bijvoorbeeld 56-wijkenaanpak (VROM), Justitie-In-De-Buurt (Openbaar Ministerie) en Onze-Buurt-Aan-Zet (BZK). Bij de 56-wijkenaanpak waren overwegingen betreffende de fysieke herstructurering leidend, bij Justitie-In-De-Buurt ging het met name om een verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van het veiligheidsbeleid, terwijl bij Onze-Buurt-Aan-Zet naast een bijdrage aan de leefbaarheid en veiligheid in de buurt ook een impuls voor actief burgerschap in de buurt werd beoogd.

Het belang van de wijkgerichte benadering werd nog onderstreept door het in 2005 verschenen rapport *Vertrouwen in de Buurt* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Regeringsbeleid 2005) (WRR 2005). De raad constateert dat burgers in de buurt “dat wil zeggen in hun directe leefomgeving, worden [...] geconfronteerd met alledaagse leefbaarheidsvraagstukken waarvan zij het gevoel hebben dat ze niet (voldoende) worden aangepakt. Het gaat om vraagstukken als de fysieke inrichting van de buurt, de gevoelde of feitelijke veiligheid, onderwijs en kinderopvang, de sociale infrastructuur die steun biedt bij nood, en ook gezelligheid (WRR 2005, p. 11). Maar de raad verwacht ook dat deze wijkaanpak een belangrijke aanvulling kan vormen op de lokale representatieve democratie en een bijdrage actief burgerschap en burgerzin in de buurt. In aansluiting op de kabinetsreactie op dit WRR rapport besluit de regering in 2006 te komen met een breed gedragen Uitvoeringsprogramma “Wijken voor nieuwe coalities” (voor een beschrijving en evaluatie zie: Engbersen, Snel en De Boom (Engbersen et al. 2007)2007).

Het betreffende WRR-rapport werd voorbereid door een projectgroep onder voorzitterschap van prof. dr. P. Winsemius. Een aantal maanden later constateert – inmiddels minister van VROM benoemde – diezelfde Winsemius dat de situatie in een groot aantal Nederlandse wijken zorgwekkend is te noemen. Circa 140 wijken kennen grote sociale en fysieke problemen en “dreigen af te glijden”, terwijl 40 wijken reeds in de gevarenzone zijn aangeland. Deze zorgelijke ontwikkelingen nopen volgens de nieuwbakken bewindspersoon tot een forse extra inspanning in de sociale en fysieke herstructurering van buurten. Winsemius’ woorden blijken niet aan dovemansoren gezegd.

Ongeveer tegelijkertijd verscheen het advies “Stad en stijging; sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing” van de VROMRAAD. In dit advies ondersteunt de raad de oproep van de WRR maar zij geeft tevens aan dat “burgerschap alleen gedijt in institutionele

en stedelijke omgevingen die mogelijkheden bieden. Dit vraagt niet alleen aanmoediging van bewoners om zelf actie te ondernemen, maar juist ook actie van de overheid” (VROMRAAD (VROMRAAD 2006) 2006, p. 64). In het invloedrijke advies schetst de raad vervolgens de contouren van wat zij ziet als de contouren van een werkelijk effectieve stedelijke herstructurering. Deze kan naar het oordeel van de raad niet alleen bestaan uit de realisatie van een adequate fysieke en sociale infrastructuur, maar vereist ook dat een structurele verbetering van de individuele levenskansen van stadbewoners. Stedelijke vernieuwing moet bijdragen aan sociale stijging, waardoor stadsbewoners kunnen stijgen op de sociale 'ladder'. Die stijging kan op allerlei manieren gestalte krijgen, via werk en scholing. Maar ook door verbetering van de woonsituatie, maatschappelijke participatie in verenigingsleven of vrijwilligerswerk, of via zinvolle vrije tijdsbesteding en verbetering van de gezondheid. Uitgangspunt daarbij vormen de ambities en mogelijkheden van individuele bewoners. Het is aan het lokaal bestuur en zijn beleidspartners om in aansluiting op deze individuele ambities en competenties, te stimuleren, ruimte te scheppen en ondersteuning te bieden.

De wijkaanpak: naar krachtwijken?

In het coalitieakkoord van het na de verkiezingen van 2006 geformeerde kabinet Balkenende IV is “Van probleemwijk tot prachtwijk” een van de beeldbepalende projecten in de pijler “Sociale Samenhang”. In maart 2007 heeft de nieuwe programmaminister Wonen, Wijken en Integratie, mw. dr. C.P. Vogelaar veertig wijken in achttien gemeenten geselecteerd die met voorrang aangepakt zullen worden (zie Tabel). Kort daarna publiceert de minister ook haar Actieplan Krachtwijken dat erop is gericht in een periode van acht tot tien jaar van probleemwijken “weer vitale, woon- werk- en leefomgevingen te maken”. De minister maakt in haar Actieplan ook duidelijk dat ook buiten de veertig prioritaire wijken een wijkgerichte aanpak van stedelijke vraagstukken van de grond dient te komen. Deze algemene wijkaanpak moet gestalte krijgen binnen de bestaande financieringsstromen via het gemeentefonds, het ISV en het grotestedenbeleid en aansluitend bij bestaande regelingen van de verschillende ministeries. In aanvulling hierop zal de minister in 2008 voor een beperkt aantal nog te selecteren wijken een knelpuntenpot in te richten, op ondersteuning te bieden als steden met de bestaande fondsen niet in staat zijn de wijkproblematiek op te lossen.

De minister staat een brede aanpak van de wijkproblematiek voor. De breedte van de aanpak komt tot uitdrukking in de focus van het project op zowel fysieke als sociaal-economische en veiligheidsaspecten. Naast het scheppen van een prettige en veilige leefomgeving en een gevarieerde bevolkingssamenstelling gaat het ook om het beperken van schooluitval, het terugdringen van (jeugd)werkloosheid en het scheppen van werkgelegenheid in de buurt. Bovendien hecht de minister ook sterk aan burgerparticipatie als pijler voor de actieplannen. Een van de belangrijkste inhoudelijke uitdagingen hierbij vormt ontegenzeggelijk de verbinding op wijkniveau van inspanningen gericht op de verbetering van de fysieke kwaliteit en de veiligheid van de woningen en de gebouwde omgeving in de buurt met de door de VROMRAAD bepleite bevordering van individuele sociale en economische participatie van de wijkbewoners. Deze aanpak moet zijn neerslag vinden in een wijkactieplan, op basis waarvan vervolgens in de vorm van een charter afspraken tussen het rijk en de gemeente over wederzijdse inspanningsverplichtingen en in de wijk te realiseren resultaten.

Tabel: De veertig “Vogelaarwijken”

Gemeente	Wijk
Alkmaar	Overdie
Amersfoort	De Kruiskamp
Amsterdam	Noord, Nieuw-West, Bos en Lommer, Oost, Bijlmer
Arnhem	Klarendal, Presikhaaf, Het Broek, Malburgen/Immerloo
Deventer	Rivierenwijk
Dordrecht	Wielwijk, Crabbehof
Eindhoven	Woensel West, Doornakkers, Bennekel
Enschede	Velve-Lindenhof
Groningen	Korrewegwijk, De Hoogte
Heerlen	Meezenbroek
Leeuwarden	Heechterp/Schieringen
Maastricht	Noordoost
Nijmegen	Hatert
Rotterdam	West, Noord, Bergpolder, Overschie, Oud Zuid, Vreewijk, Zuidelijke Tuinsteden
Schiedam	Nieuwland
Den Haag	Stationsbuurt, Schilderswijk, Z-West, Transvaal
Utrecht	Kanaleneiland, Ondiep, Overvecht, Zuilen Oost
Zaanstad	Poelenburg

Inmiddels zijn deze actieplannen vrijwel allemaal in conceptvorm gereed. Een interessante vraag hierbij is of deze actieplannen – anders dan eerder in het kader van het grotestedenbeleid ontwikkelde plannen en stadsvisies – zich kenmerken door een op lokale omstandigheden afgestemde, innovatieve aanpak van de wijkproblemen (Denters, Van Heffen en De Jong 1999 (Denters et al. 1999) en Denters 2001 (Denters 2001)). In bestuurlijk opzicht moet de wijkaanpak gestalte krijgen in een gezamenlijke probleemaanpak van gemeente, corporaties en maatschappelijke instellingen en wijkbewoners (vitale coalities). De vorming en het instandhouden van de voor de realisatie van de gemeentelijke actieplannen noodzakelijke samenwerkingsrelaties met lokale partners is hierbij een belangrijke opgave. Enerzijds worden deze coalities van vitaal belang gehecht voor het succes van de wijkaanpak en vormen ze een bron van dynamiek in het vernieuwingsproces (Tops en Cornelissen 2006) (Tops and Cornelissen 2006)). Anderzijds blijkt dat het succes van dergelijke vitale coalities niet vanzelfsprekend is (Kadushin et al. 2005 (Kadushin et al. 2005); Denters en Klok 2007 (Denters and Klok 2007)).

Een speciaal punt van aandacht is daarbij ook de realisatie van de **bewonersparticipatie**. In het algemeen heeft men hoge verwachtingen van de effecten van de wijkgerichte benadering voor de bevordering van actief burgerschap en de versterking van burgerzin. Op basis van het beschikbare onderzoek is evenwel onduidelijk in hoeverre wijkgericht werken daadwerkelijk leidt tot actief burgerschap en burgerzin (hoe breed wordt er geparticipeerd?), hoe het staat met de participatiegraad in verschillende categorieën bewoners (afspiegeling) en hoe staat het met de representativiteit van de opvattingen van de participanten? ((Denters en Van Heffen 2004 (Denters and van Heffen – Oude-Vrielink 2004)).

Een effectieve aanpak van de wijkproblemen overstijgt echter het probleemoplossend vermogen van de lokale partners. De wijk is immers wel de vindplaats is van stedelijke problemen, maar lang niet altijd de adequate schaal vormt voor de aanpak van ervan (Duyvendak 1999 (Duyvendak 1999)). Daarom moeten de op het niveau van de wijk en de wijkbewoner gerichte inspanningen worden ingebed in voorwaardenscheppende regionale afspraken op het terrein van volkshuisvesting en het sociaal-economische beleid (Boogers, Denters, Van Twist 2007 (Boogers et al. 2007); zie ook Van der Wouden, 2001 (Wouden and

Bruijne 2001)). De regionale dimensie is echter opvallend afwezig in het wijkenbeleid.² Naast een regionale inbedding dient het wijkbeleid ook ingekaderd te worden in ondersteunend rijksbeleid. Daarbij gaat het enerzijds om het realiseren van voldoende beleidsruimte (bijvoorbeeld in de vorm van ruimte om verkoking in regelgeving en geldstromen op rijksniveau te doorbreken) en anderzijds om voldoende financiële armslag. Met het oog op het eerste belooft het rijk gezamenlijk op te trekken en te streven naar ontokoking. Gemeenten worden bovendien uitgenodigd om met voorstellen te komen voor experimenten indien bestaande regels een effectieve aanpak van vraagstukken in de weg staan. De charters moeten de afspraken hieromtrent codificeren. In financieel opzicht moet voldoende armslag voor de steden worden gerealiseerd via een door de minister te sluiten akkoord over de bekostiging van de wijkaanpak met de koepel van de woningcorporaties AEDES. Het is inmiddels wel duidelijk dat het vraagstuk van de bekostiging een belangrijk afbreukrisico vormt voor de realisatie van de plannen van Vogelaar. In elk geval is mede onder invloed van de bekostigingsperikelen ernstige vertraging opgetreden in de – aanvankelijk voor oktober 2007 voorziene – ondertekening van de charters. Pas op 4 februari 2008 werd het eerste charter tussen het rijk en de gemeente Deventer, betreffende de Rivierenwijk, ondertekend.

Tot besluit

In de komende maanden wil Bestuurswetenschappen in een artikelenserie “Van Wijken Weten” aandacht besteden aan een aantal aspecten van de wijkaanpak in de Vogelaarwijken en in andere Nederlandse stadswijken. In deze inleiding zijn een aantal inhoudelijke en bestuurlijke uitdagingen van de wijkaanpak geformuleerd. Deze serie beoogt op basis van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek een aantal van deze vraagstukken nader te belichten. In dit nummer beginnen we met een bijdrage van de Tilburgse bestuurskundigen Van Heffen-Oude Vrielink en Van de Wijdeveen over burgerparticipatie. In latere afleveringen volgen bijdragen over de succes- en faalkansen van samenwerkend bestuur in de wijkaanpak en de effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid van

² Dit behoeft geen probleem te zijn indien deze bredere inkadering van het wijkbeleid gestalte krijgt binnen het grotestedenbeleid. Eerder is er evenwel op gewezen dat de regionale inbedding niet een van de sterke punten van het grotestedenbeleid is (zie bijvoorbeeld Van der Wouden 2001 en VROMraad (VROMraad 2001).2001).

stadsbuurten. Ook is er aandacht voor de wijkaanpak in het Verenigd Koninkrijk.³

Onderzoekers die ook een bijdrage willen leveren aan deze artikelenreeks worden verzocht zich in verbinding te stellen met de auteur van deze inleiding, die ook als redacteur van de serie zal optreden.

³ Een aantal van deze bijdragen is gebaseerd op presentaties tijdens het KISS-Jaarconferentie 2007 "Van Aandachtswijk naar Prachtwijk" Donderdag 22 november 2007, Arke Stadion, Enschede.

Referenties

- Atkinson, Rob, and Laurence Carmichael. 2007. "Neighbourhood as a new focus for action in the urban policies of West European states." In *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*, ed. I. Smith, E. Lepine and M. Taylor. Bristol: Policy Press.
- Blokland-Potters, T. 1998 *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandsbuurt*: Kok Agora, Kampen.
- Boer, Nico de, and J.W. Duyvendak. 2000. *Buurten in de wijk; Verslag van een onderzoek*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Boogers, Marcel, Bas Denters, and Mark van Twist. 2007. *Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst! Reflecties van de commissie van wetenschappers op de toekomst van het provinciaal GSB* Tilburg: Universiteit Tilburg / Universiteit Twente / Radboud Universiteit Nijmegen.
- Denters, Bas, and Pieter-Jan Klok. 2007. "More than just two goals; FC Twente and its partners in the revitalization of the Berflo Es area. Theoretical considerations on effective network governance and some expectations for the Berflo Es." In *ECPR General Conference, Section "Local Politics in the Age of Governance: Actors, Arenas and Democratic Decision-Making" (Panel on Local Governance II)*. Pisa (Italy).
- Denters, Bas, and Mirjan van Heffen – Oude-Vrielink. 2004. *Achtergrondstudie Stedelijk Burgerschap*. Den Haag: Stedelijk Innovatie Programma (STIP).
- Denters, S.A.H. 2001 "Verscheidenheid in het verschiet? Mogelijke achtergronden van uniformiteit in het gemeentelijk grotestedenbeleid. Een beschouwing in opdracht van de VROMraad." In *Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave. Visie op de stad 2 Referentie : Advies 025, bijlage 3*, ed. VROMraad. Den Haag: VROMraad.
- Denters, S.A.H., O. van Heffen, and H.M. de (red.) Jong. 1999 "Het grotestedenbeleid: proeftuin of Procrustusbed?" *Bestuurskunde* 8:106-15.
- Duyvendak, J.W. 1999 "De mythen van de wijk." *De Helling* 12 (2):39-42.
- Engbersen, G., F.G Snel, and J. de Boom. 2007. *De adoptie van wijken: evaluatie van nieuwe coalities voor de wijk* Rotterdam: Erasmus Universiteit/ RISBO Contractresearch BV.
- Engelsdorp Gastelaars, R. van, and W.G.M. Salet. 1996 "Het verdwijnen van de leefwereld, de opkomst van het woondomein; collectiefervaren territoriale binding op laag niveau in Nederland." In *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, ed. W. Derksen. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Kadushin, Charles, Matthew Lindholm, Dan Ryan, Archie Brodsky, and Leonard Saxe. 2005. "Why It Is So Difficult to Form Effective Community Coalitions." *City & Community* 4 (3):255 - 75.
- Putten, Nico van. 2006. *Terug naar de stad; Een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid* Den Haag: Ministerie van BZK.
- Regeringsbeleid, Wetenschappelijke Raad voor het. 2005. *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sullivan, Helen, and Marilyn Taylor. 2007. "Theories of 'neighbourhood' in urban policy " In *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*, ed. I. Smith, E. Lepine and M. Taylor. Bristol: Policy Press.
- Tops, P.W., and E.M.H. Cornelissen. 2006. "Vitaliteit en vitale coalities in het openbaar bestuur; Een verkenning." In *Conferentie 'Betovering in een Onttoverde Wereld'* Kaatsheuvel (De Efteling).

- VROMraad. 2001 *Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen: advies over grotestedenbeleid*. Den Haag: VROMraad.
- VROMRAAD. 2006. *Stad en stijging; Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: VROMRAAD.
- Wouden, R. van, and E. de (m.m.v. K. Wittebrood) Bruijne. 2001 *De stad in de omtrek: problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Zimmermann, Karsten. 2005. *Soziale Stadt und local governance*. Philosophische Fakultät, University of Hannover, Hannover.