

Onder redactie van prof. dr. S.A.H. Denters

## De wijkaanpak terug van nooit weggeweest

BAS DENTERS

Prof. dr. S.A.H. Denters is hoogleraar Bestuurskunde (Faculteit Management en Bestuur, Universiteit Twente) en wetenschappelijk directeur van het KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS)

### 1 Inleiding

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, 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, 1998). Niettemin is in het overheidsbeleid de wijk sinds de stadvernieuwing in de jaren zeventig – mede onder invloed van elkaar in snel tempo opvolgende 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 belangrijk territoriaal kader voor beleidsinterventies (zie bijvoorbeeld: Atkinson & Carmichael, 2007; Zimmermann, 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!

### 2 Wijkaanpak: een terugblik

Sullivan & 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 stadsdeelgewijze 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.<sup>1</sup> De motieven hiervoor verschillen van gemeente tot gemeente en per organisatie.

In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft ook het rijksbeleid steeds weer nieuwe impulsen gegeven aan een wijkgerichte 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 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, 2006: 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 middelgrote 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-periode wordt de wijkgerichte aanpak steeds domineranter. In de GSB-periode is vanuit verschillende departementen een impuls gegeven aan wijkgericht beleid: bijvoorbeeld de 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 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 (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: 11). De WRR meent dat een wijkgerichte benadering een belangrijke aanvulling kan vormen op de lokale representatieve democratie en kan bijdragen aan 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 e.a., 2007).

Het betreffende WRR-rapport werd voorbereid door een projectgroep onder voorzitterschap van prof. dr. P. Winsemius. Een aantal maanden later constateert – inmiddels benoemd tot minister van VROM – 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 terechtgekomen. Deze zorgelijke ontwikkelingen nopen volgens de nieuwbakken bewindsman tot een forse extra inspanning in de sociale en fysieke herstructurering van buurten. Winsemius' woorden blijken niet aan dovemansoren gericht.

Ongeveer tegelijkertijd verscheen het advies 'Stad en stijging; sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing' van de VROM-raad. 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' (VROM-raad, 2006, p. 64). In het invloedrijke advies schetst de raad vervolgens de contouren van wat zij ziet als de basisvoorwaarden 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 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 vrijetijdsbesteding 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.

### 3 De huidige 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 voor 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* 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 Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het grotestedenbeleid en aansluiten 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 inrichten, om 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 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 met de door de VROM-raad bepleite bevordering van individuele sociale en economische participatie van de wijkbewoners. Deze aanpak moet zijn neerslag vinden in een wijkactieplan en een charter met afspraken tussen het rijk en de gemeente over wederzijdse inspanningsverplichtingen en in de wijk te realiseren resultaten.

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

Tabel 1. De veertig 'Vogelaarwijken'

## 4 Uitdagingen

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 e.a., 1999 en Denters, 2001). In bestuurlijk opzicht moet de wijkaanpak gestalte krijgen in een samenwerkingsverband van gemeente, corporaties en maatschappelijke instellingen en wijkbewoners (vitale coalities). Dit is een belangrijke opgave. Deze vitale coalities worden van groot belang geacht voor het succes van de wijkaanpak en vormen een bron van dynamiek in het vernieuwingsproces (Tops & Cornelissen, 2006). Het blijkt echter ook dat het succes van dergelijke coalities niet vanzelfsprekend is (Kadushin e.a., 2005; Denters & 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 echter onduidelijk in hoeverre wijkgericht werken daadwerkelijk leidt tot actief burgerschap en burgerzin. Hoe breed wordt er geparticipeerd, hoe is het gesteld met de participatiegraad in verschillende categorieën bewoners (afspiegeling) en hoe staat het met de representativiteit van de opvattingen van de participanten? (Denters & 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 van stedelijke problemen, maar lang niet altijd de adequate schaal voor de aanpak ervan (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 e.a., 2007; zie ook Van der Wouden & Bruijne, 2001). De regionale dimensie is echter opvallend afwezig in het wijkenbeleid.<sup>2</sup> 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 verkokering 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 ontkokering. 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.

## 5 Tot besluit

.. 63 ..

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 is 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 Oude Vrielink en Van de Wijdeven over burgerparticipatie. In latere afleveringen volgen bijdragen over de succes- en faalfactoren van samenwerkend bestuur en de effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid van stadsbuurten. Ook is er aandacht voor de wijkaanpak in het Verenigd Koninkrijk.<sup>3</sup> 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.

## Literatuur

- Atkinson, R. & L. Carmichael, Neighbourhood as a new focus for action in the urban policies of West European states, in: Smith, I., E. Lepine & M. Taylor (red.), *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*, Bristol, 2007.

- Blokland-Potters, T. *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandsbuurt*, Kampen, 1998.
- Boer, N. de & J.W. Duyvendak, *Buurten in de wijk; Verslag van een onderzoek*, Den Haag, 2000.
- Boogers, M., B. Denters & M. van Twist, *Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst! Reflecties van de commissie van wetenschappers op de toekomst van het provinciaal GSB, Tilburg etc.*, 2007.
- Denters, B. & P.J. Klok, *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. ECPR General Conference, Section 'Local Politics in the Age of Governance: Actors, Arenas and Democratic Decision-Making', Pisa (Italy)*, 2007.
- Denters, B. & M. van Heffen-Oude Vrielink, *Achtergrondstudie Stedelijk Burger-schap*, Den Haag, 2004.
- Denters, S.A.H., *Verscheidenheid in het verschiet? Mogelijke achtergronden van uniformiteit in het gemeentelijk grotestedenbeleid. Een beschouwing in opdracht van de VROM-raad*, in: VROM-raad, *Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave*, Den Haag, 2001.
- Denters, S.A.H., O. van Heffen & H.M. de Jong, *Het grotestedenbeleid: proeftuin of Procrustusbed?*, in: *Bestuurskunde*, 1999, nr. 3, pp. 106-115.
- Duyvendak, J.W., *De mythen van de wijk*, in: *De Helling*, 1999, nr. 2, pp. 39-42.
- Engbersen, G., F.G. Snel & J. de Boom, *De adoptie van wijken: evaluatie van nieuwe coalities voor de wijk*, Rotterdam, 2007.
- Engelsdorp Gastelaars, R. van & W.G.M. Salet, *Het verdwijnen van de leefwereld, de opkomst van het woondomein; collectief ervaren territoriale binding op laag niveau in Nederland*, in: Derksen, W., *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, Den Haag, 1996.
- Kadushin, Ch., M. Lindholm, D. Ryan, A. Brodsky & L. Saxe, *Why it is so difficult to form effective community coalitions*, in: *City & Community*, 2005, nr. 3, pp. 255-275.
- Putten, N. van, *Terug naar de stad. Een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid*, Den Haag, 2006.
- Sullivan, H. & M. Taylor, *Theories of 'neighbourhood' in urban policy*, in: Smith, I., E. Lepine & M. Taylor (red.), *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*, Bristol, 2007.
- Tops, P.W. & E.M.H. Cornelissen, *Vitaliteit en vitale coalities in het openbaar bestuur. Een verkenning*, Conferentie 'Betovering in een Onttoverde Wereld', Kaatsheuvel (De Efteling), 2006.

- VROM-raad, *Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen. Advies over grotestedenbeleid*, Den Haag, 2001.
- VROM-raad, *Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*, Den Haag, 2006.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam, 2005.
- Wouden, R. van der & E. de Bruijne (m.m.v. K. Wittebrood), *De stad in de omtrek. Problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*, Den Haag, 2001.
- Zimmermann, K., *Soziale Stadt und local governance*, Hannover, 2005.

## Noten

- 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 & Duyvendak, 2000). In de regel verwijst de term wijk naar een meer omvattend territoriaal kader, dat bestaat uit één of meer buurten (vergelijk CBS-definities).
- 2 Dit hoeft 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 VROM-raad, 2001).
- 3 Een aantal van deze bijdragen is gebaseerd op presentaties tijdens de KISS-Jaarconferentie 2007 (Van Aandachtswijk naar Prachtwijk), 22 november 2007, Arke Stadion, Enschede.