

2 BUURT-, WIJK- EN PLATTELANDSBELEID IN NEDERLAND

2.1 POSITIONERING VAN ONDERZOEK

Een empirisch onderzoek naar buurtinitiatieven en naar de buurt als object of aangrijpingspunt van leefbaarheidsbeleid moet worden geplaatst in een historische context. Daartoe schetst dit hoofdstuk de geschiedenis van het stedelijk buurt- en wijkbeleid in Nederland (par. 2.2), alsmede van het plattelandsbeleid: hoe om te gaan met kleine kernen, voorzieningen en dergelijke op het platteland (par. 2.3). Stad en platteland worden beide behandeld, omdat we expliciet verschillende contexten willen meenemen in de verdere analyse.

Dit hoofdstuk geeft een beeld van hoe beleidsmakers, met name na de Tweede Wereldoorlog, dachten over het aanpakken van leefbaarheidsproblemen op kleine schaal: buurtbeleid, kleinekernenbeleid, en dergelijke. Paragraaf 2.4 plaatst de conclusies van het hoofdstuk in het perspectief van de belangrijkste problemen die momenteel in buurten spelen en de beleidsreacties daarop. Daarmee vormt dit hoofdstuk tevens de opmaat voor hoofdstuk 3, waarin we op basis van onze empirische bevindingen in beeld brengen wat er momenteel zich (al) in buurten aan kleinschalige initiatieven ontwikkelt om leefbaarheidsproblemen aan te pakken.

2.2 GESCHIEDENIS VAN DE WIJKAANPAK

2.2.1 INLEIDING

Buurt- en wijkbeleid, het contact maken met burgers, verkleining van de afstand tussen burgers en bestuur, zelforganisatie, en eigen initiatieven en verantwoordelijkheid van burgers zijn (verwante) onderwerpen die momenteel volop in de belangstelling staan. Nationale en lokale beleidsmakers lijken op zoek naar het schaalniveau van wijk en buurt voor sociale interventie (Uitermark 2003: 8).

Geheel nieuw is die belangstelling zeker niet. Er zijn in de naoorlogse periode enkele golven van belangstelling geweest voor buurt en wijk en een daarop gericht beleid (De Boer 2001). Direct na de Tweede Wereldoorlog was de wijk-aanpak populair, om in de jaren zestig als schijnbaar irrelevant van het beleids-toneel te verdwijnen. In de jaren zeventig kwam ze weer op in het kader van de stadsvernieuwing en de (wijk)welzijnsplanning, om in de jaren tachtig weer in te zakken, toen de bestuurlijke aandacht zich verlegde naar grootstedelijke revitalisering. Sinds de jaren negentig ondergaat de wijkaanpak een derde golf van populariteit: eerst de sociale vernieuwing en later de stedelijke vernieuwing zijn daarbij de aanstichter geweest.

In elk van deze periodes speelt op een of andere manier de angst voor ongewenste verschillen een rol. Te grote verschillen tussen (groepen) mensen zouden de so-

ciale cohesie in de samenleving kunnen ondermijnen. Differentiatie vraagt om overbrugging (*bridging*): contacten leggen met en je kunnen bewegen in een bredere maatschappelijke context dan de eigen referentiegroep. Een te grote differentiatie kan daarom de samenleving onder spanning zetten. Grof gezegd ging het daarbij in de jaren vlak na de oorlog om een sociaal-culturele bezorgdheid over mogelijke ontworteling en bandeloosheid – die immers in de crisisjaren een voedingsbodem waren gebleken voor het fascisme – maar ook om aversie tegen de toen al omstreden zuilenstructuur. In de jaren zeventig was de wijk de aangewezen plek om iets te ondernemen tegen sociaal-economische ongelijkheid die het gevolg was van onrechtvaardig geachte verschillen in inkomens, kennis en macht. In de jaren negentig speelde de angst voor een maatschappelijke tweedeling, deels langs etnische lijnen, een belangrijke rol bij de (tweede) wedergeboorte van de wijkaanpak. Deze drie ‘golven’ worden in de volgende subparagrafen uitgebreider beschreven.

Uiteraard valt er ook het nodige te zeggen over de ideeën en concepten die nog langer geleden een rol speelden. Met de opkomst van de industrialisatie groeide al in de tweede helft van de negentiende eeuw de overtuiging dat de overheid een actief beleid op het gebied van volkshuisvesting zou moeten voeren; dit om tegemoet te komen aan de deplorabele omstandigheden waaronder de arbeidende bevolking vaak leefde. Deze ‘moderne’ opvatting over een overheidstaak op het gebied van de volkshuisvesting mondde in 1901 uit in de Woningwet, die de mogelijkheden opende tot financiering van volkswoningbouw. In het kader van deze sociale woningbouw kregen woningcorporaties belangrijke uitvoerende taken. De woningcorporaties steunden toen in de regel op socialistische of confessionele grondslag.

In die tijd, die zich kenmerkte door een trek van mensen van het platteland naar de stad (urbanisatie), werden de ideeën over woningbouw en samenlevingsopbouw vooral aan het platteland ontleend. Het platteland werd geïdealiseerd; de stad daarentegen stond voor anonimiteit, gevaar en kwade verleidingen. De socialistische en confessionele corporaties bouwden dan ook (‘rode’ resp. ‘blauwe’) *dorpen* aan de randen van de steden – zo deden de nieuwe stadswijken zich althans voor. Aldus ontstonden Betondorp (Amsterdam), Duindorp (Den Haag), Tuindorp en Sportdorp (Rotterdam). Ook als het in de benaming niet expliciet tot uitdrukking werd gebracht, hadden de stedelijke nieuwbouwwijken vaak een dorps karakter en een daarop geënte morfologische structuur. Dit kwam tot uitdrukking in de ‘tuinstadgedachte’: bouwen in lage dichtheden; eengezinswoningen met tuinen, parkjes en boompartijen om het geheel een landelijk aanzien te geven (Nelissen 1979).

2.2.2 DE JAREN VEERTIG EN VIJFTIG: DE EERSTE GOLF VAN WIJKAANPAK

De crisisjaren en de Tweede Wereldoorlog hadden duidelijk gemaakt dat democratisch burgerschap geen vanzelfsprekendheid was. Mensen waren hun vertrouwen in de traditionele democratische instellingen kwijtgeraakt. Gemeenschaps-

zin was nodig om te voorkomen dat mensen onderdompelden in de massa. Die gedachte lag direct na de oorlog ten grondslag aan de eerste golf van de wijkaanpakgedachte. Men wilde wat nieuws en anders, en dit nieuwe zou in de wijk tot stand kunnen worden gebracht (De Boer 2001: 2). Het gemeenschapsdenken werd de centrale invalshoek. Wijken zouden niet alleen moeten functioneren als sociale gemeenschappen, maar ook als een nieuwe vorm van democratie. Met name in de grote steden koesterde men hoge verwachtingen over de mogelijkheden van de wijk. Naast oplossingen langs de lijn van zuilen was gemeenschapsleven op wijkniveau daarmee een nieuw ideaal.

In de opkomst van de wijkgedachte in deze periode van naoorlogse wederopbouw kwam dus een sociaal-cultureel aspect – het moderne stedelijk leven zou leiden tot vervlakking en anonimisering, en om dat tegen te gaan was er behoefte aan kleinere eenheden – samen met een bestuurlijk aspect: de wens tot politieke en bestuurlijke vernieuwing. Waar kwam deze wijkgedachte precies vandaan? Enerzijds was er een link met de naoorlogse doorbraakgedachte, dat wil zeggen de doorbreking van de confessionele zuilenstructuur die Nederland op dat moment al zo'n driekwart eeuw bij elkaar hield. Anderzijds kon er ook een verband worden gelegd tussen de opkomst van de wijkgedachte in Nederland en de in Engeland en in de Verenigde Staten opgekomen *community*-idee (De Boer 2001; Reijndorp 2002).

Wij en de wijkgedachte

In de literatuur uit deze jaren zijn deze verschillende motieven voor de wijkgedachte terug te vinden. Heel expliciet zijn ze geformuleerd in een boekje van W.F. Geyl, getiteld *Wij en de wijkgedachte*, uitgegeven in 1946 door de 'Contactcommissie voor de wijkgedachte' van het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedenbouw. Rijk geïllustreerd en in eenvoudige taal – het is gericht aan alle burgers van Nederland – wordt uitgelegd wat de wijkgedachte inhoudt. Het boekje beschrijft hoe de samenleving in de loop van de tijd verandert van een eenvoudig en voor mensen overzichtelijk leven naar een steeds ingewikkelder en onoverzichtelijker wereld. Processen als bevolkingsgroei, technologische ontwikkeling, groeiende handel en toenemende specialisatie – in een stroomversnelling vanaf de industriële revolutie – hebben geleid tot steeds meer onderlinge afhankelijkheid van mensen. Tegelijkertijd zijn ook de sociale spanningen toegenomen, omdat de problemen van de samenleving ingewikkelder, onoverzichtelijker en schijnbaar onoplosbaar zijn geworden.

Om die problemen op het gebied van huisvesting, onderwijs en zorg het hoofd te bieden, is sectorale wetgeving niet voldoende geweest, een centrale aanpak is noodzakelijk. Maar als tegenwicht tegen deze centralisatie is ook decentralisatie nodig "die de enkele burger in staat stelt zélf verantwoordelijkheid te dragen en zijn stem te laten horen". Beter dan in de bewoordingen van dit boekje is de wijkgedachte niet samen te vatten:

“Er moet iets gedaan worden om de gezamenlijke zin en het contact tussen overheid en burgerij te bevorderen, om het inzicht in de problemen van het leven weer mogelijk te maken, en om de levensomstandigheden voor allen op hoger peil te brengen. Wij mogen verder afglijden naar de chaos niet toestaan! Daarom moet de samenleving geleed worden en iedere sociale eenheid de voorzieningen geven die er in thuis horen. Om het gezin en de woning heen moeten duidelijk zich aftekenen: de buurt, de wijk en de stad. Stad en land, land en wereld zijn dan ook nog onderling verbonden. Maar het zijn vooral de buurt en de wijk, waar wij nu aandacht aan moeten geven, omdat dit eenheden zijn van menselijk formaat, die de enkeling kan overzien en waarin hij als mens een rol kan spelen” (Geyl 1946).

De auteur roept vervolgens ieder “die inziet wat de wijkgedachte voor hem kan betekenen, die begrijpt dat het in het algemeen zijn leven er zinvoller en rijker door kan worden, zowel door het streven naar zijn verwezenlijking als resultaat” op om in de eigen omgeving de wijkgedachte te bespreken, een wijkvereniging te vormen en een wijkraad bijeen te roepen. “Wacht niet tot anderen de kastanjes uit het vuur halen, blijf niet aan de kant staan, maar doe wat er gedaan kan worden – zélf en nú.” Samengevat moet de wijkgedachte tegenwicht bieden aan schaalvergroting en centralisatie bij de overheid door het stimuleren van vormen van decentralisatie die gebaseerd zijn op gezamenlijke zin en individuele verantwoordelijkheid van elke burger.

Het einde van de eerste golf

Deze eerste vorm van wijkbeleid heeft een aantal jaren een (beperkt) effect gehad. Zo zijn er bijvoorbeeld in de jaren vijftig in steden als Rotterdam wijkraden opgericht. In de tweede helft van de jaren vijftig lijkt de wijkgedachte echter grotendeels alweer ten onder te zijn gegaan. Een verklaring daarvoor is dat de gedachte niet spoort met de centrale ideeën die in die tijd de stedenbouw overheersen: metropolisme en functiescheiding. Het beeld van de burger als metropoliet wordt populair, en dat verdringt de gedachte dat de burger onderdeel is van een gemeenschap op een klein schaalniveau.

Er worden in de jaren vijftig ook grote nieuwbouwwijken gebouwd, nadrukkelijk als onderdeel van de stedelijke agglomeratie en met een duidelijke functiescheiding die haaks staat op het ideaal van wijken als kleinschalige, zelfstandige gemeenschappen met een eigen voorzieningenpakket. Deze geplande wijken zijn bedoeld als woongebieden; voor voorzieningen kunnen de bewoners naar de binnenstad. Om tegemoet te komen aan de woningnood komen in deze tijd ook ‘groei-kernen’ tot stand: dorpen rond de randstad die in relatief korte tijd uitgroeien tot uitgestrekte (slaap)steden, maar zonder stedelijke historie, cultuur of voorzieningen.

De kritiek van Van Doorn: wijk geen enclave

De gedachte dat de wijk in principe een integratiekader voor mensen zou kunnen zijn, lijkt anno 2005 weinig schokkend, maar betekende voor de jaren veertig een statement van de eerste orde. Ze hield immers een indirecte veroordeling in van

de vigerende integratie die verliep binnen de kaders van de levensbeschouwelijke zuilen.

De spanning tussen het nieuwe concept van de wijkgedachte en de verzuilde werkelijkheid is door de socioloog Van Doorn beschreven in zijn essay ‘Wijk en stad: reële integratiekaders?’ (1955) dat zo ongeveer het einde bezegelde van de eerste bloeiperiode van het wijkdenken. Van Doorn trok de betekenis van de wijk als integratiekader in twijfel, met name omdat hij er een te systematisch planmatige gedachte van samenlevingsopbouw in zag. Hij benadrukte dat er geen a-priori reden was om te denken dat een wijk een gemeenschap zou vormen, zich als een gemeenschap zou laten plannen, of een gemeenschap zou moeten zijn. Van Doorn geloofde niet in het idee van een hechte buurt- en wijkgemeenschap. Hij benadrukte dat om het dicht op elkaar wonen in stedelijke buurten zo probleemloos mogelijk te laten verlopen we juist onpersoonlijke verhoudingen moesten waarden: vriendelijkheid op afstand als voorwaarde voor vreedzame coëxistentie. De wijkgedachte daarentegen achtte hij te sterk historisch gebonden, aangezien ze niet “meegroeit met de veranderingen die zich de laatste decennia in de stedenbouw én de sociale structuur hebben voltrokken”. Kortom: wijken en het conceptuele denken over wijken stonden niet buiten de maatschappij, maar maakten er deel van uit.

Verder was volgens Van Doorn de wijkgedachte te weinig gedifferentieerd, emotioneel en ideologisch, en beklemtoonde ze te veel de lokale samenlevingsstructuur, onder verwaarlozing van andere mogelijkheden van integratie van mensen in de samenleving. Van belang was dat het leven van de stedeling zich uitstreckte over een veel groter deel van de stad dan de eigen wijk, en dat de werkelijke gemeenschap niet door het toevallige of gedwongen contact met de burens werd bepaald, maar door de vrije keuze van geestverwanten.

We halen deze historische beschouwing hier aan omdat zij zeker niet gedateerd is, maar refereert aan een terugkerende reflex: als er bijvoorbeeld in buurten gevoelens van onveiligheid worden beleefd, wat moet er dan gebeuren? Moeten oplossingen en aanpak dan ook primair in (die) buurten worden gezocht? Of zijn het argumenten en aanleidingen om in het algemeen te pleiten voor een beter veiligheidsbeleid, dan wel woningbouwbeleid, onderwijsbeleid, enzovoort?

2.2.3 DE JAREN ZEVENTIG: DE TWEDE GOLF VAN WIJKAANPAK

Na de teloorgang van de wijkgedachte in de tweede helft van de jaren vijftig speelde de wijk als integratiekader enige tijd nauwelijks een rol van betekenis, totdat in de jaren zestig en zeventig de naoorlogse woningnood grootscheeps werd aangepakt. Tal van geheel nieuwe stads- en dorpswijken werden gebouwd. Een stedenbouwkundige en volkshuisvestelijke invalshoek stond daarbij aanvankelijk voorop, maar gaandeweg ging de aandacht ook uit naar onderwerpen als fysiek en sociaal beheer en leefbaarheid. Wat het begrip ‘leefbaarheid’ betreft,

volgen we hier de omschrijving die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) aanhoudt: het samenspel tussen fysieke kwaliteit, sociale kenmerken en veiligheid van de woonomgeving (De Hart 2002: 25).

Stadsvernieuwing

De aspecten fysiek en sociaal beheer en leefbaarheid waren sterk aan de orde toen vanaf de late jaren zeventig de stadsvernieuwing in de grote steden, om te beginnen in Rotterdam, op gang kwam. Na de oorlog, waarin een half miljoen woningen verloren waren gegaan, was jarenlang alles gericht geweest op het bouwen van zoveel mogelijk nieuwe woningen. In de twee decennia na de oorlog werden maar liefst twee miljoen nieuwe woningen uit de grond gestampt. Die naoorlogse bouw golf leidde er ook toe dat de sociale huursector in Nederland relatief groot werd, waarbij de woningcorporaties een belangrijke rol speelden. Pas met de door staatssecretaris Heerma (1988-1994) ingezette veranderingen werd dit stramien omgebogen (Priemus 2003).

De meeste van deze naoorlogse wijken waren gestoeld op de ideeën van ‘het Nieuwe Bouwen’. In de jaren vijftig was die architectonische stroming (‘lucht, licht en ruimte’) zeer populair, maar zij leidde wel tot wijken die nu worden ervaren als dogmatisch en identiteitsloos. De wijken lieten door hun eenvormigheid en samenstelling voor bewoners weinig mogelijkheden toe voor een ‘woon-carrière’ in de wijk – noch een die correspondeerde met inkomensgroei, noch een die correspondeerde met levensloop.

De bouwenergie die in de naoorlogse decennia was gestopt in nieuwe woonwijken had als neveneffect dat bestaande wijken met name in de grote steden waren verkrot. De noodzakelijke inhaalslag was aanvankelijk voornamelijk ruimtelijk vormgegeven; de gebruikte instrumenten waren sloop, nieuwbouw en renovatie. De uitvoering van dit ‘stenen stapelen’ werd geregisseerd vanuit projectgroepen. Voor te vernieuwen objecten (straat, blok, buurt) werd vanuit de gemeente een projectgroep opgericht met daarin ambtenaren van de betrokken diensten en vertegenwoordigers van de desbetreffende woningcorporaties, winkeliers en bewoners. Door vanuit een dergelijke groep te werken, was er sprake van ‘bouwen voor de buurt’, heel anders dan de technocratische planning die in de periode daarvoor overheerste.

Na enkele jaren ‘stenen stapelen’ groeide het besef dat eenmalig vernieuwen niet voldoende was en kwamen naast nieuwbouw en restauratie ook fysiek en sociaal beheer op de agenda van de projectgroepen. In die geest was Delft bijvoorbeeld aan het begin van de jaren tachtig een van de eerste gemeenten die buurtbeheer – later wijkbeheer – opstartte.

Het werken in de projectgroepen was voor gemeenten “de eerste ervaring met intersectorale en probleemgerichte samenwerking tussen verschillende partijen, onder wie georganiseerde bewoners” (De Boer 2001). In Rotterdam en Amsterdam bracht het ook al langer sluimerende gedachten over binnenstedelijke *decen-*

tralisatie in een stroomversnelling en kwam het tot stadsdelen en deelgemeenten. In andere steden, zoals Den Haag, leidde dit binnen de gemeente tot *deconcentratie* van het gemeentelijk apparaat. Ook andere gemeenten zijn geleidelijk een aantal zaken op kleiner binnengemeentelijk niveau gaan organiseren, om dichter bij de burger, de buurt en de wijk te zitten.

In deze nieuwe bestuursvormen komt dus het idee tot uitdrukking om het bestuur dichter bij de burger te brengen, op een kleinere schaal. Daarmee is het ook te zien als een poging om de politieke legitimatie te versterken voor de aanpak van leefbaarheidsproblemen. Al met al heeft het een nieuwe impuls gegeven aan buurt- en wijkaanpak.

Wijkwelzijnsplanning

In dezelfde tijd dat de stadsvernieuwing het werken in wijken opnieuw vormgaf, werd ook vanuit de welzijnshoek de wijk als beleidseenheid onder de aandacht gebracht. Dit gaf nóg een kader voor een intensivering van contacten tussen bestuurders, ambtenaren en burgers. De vooroorlogse organisatie van het welzijnswerk langs de lijnen van de zuilen brokkelde af; overheidssubsidiëring en -bemoeienis kwamen daarvoor geleidelijk in de plaats. Door die transitie werd het welzijnswerk steeds complexer en onoverzichtelijker, terwijl gelijktijdig de gebruikers van voorzieningen steeds hogere eisen gingen stellen aan de dienstverlening.

De toenemende kritiek leidde in 1974 tot de zogeheten *Knelpuntennota* van de regering, waarin werd geconcludeerd dat het welzijnsbeleid aan verandering toe was. Die verandering hield met name in dat het welzijnsbeleid onder verantwoordelijkheid van de lokale overheid zou komen, en dus ook plaatselijk moest worden opgezet. In de grote steden werd het welzijnsbeleid per wijk opgezet. Voor het inrichten van het lokale beleid werd samengewerkt met de welzijnsinstellingen ter plaatse en met vertegenwoordigers van de gebruikers ervan.

Erfenissen uit de jaren zeventig en tachtig

Deze vormgeving van het wijkwelzijnswerk zou overigens niet lang duren: zij verzandde al spoedig in bureaucratie en werd uiteindelijk door het tweede kabinet-Lubbers (1986-1989) opgeheven. Niettemin is in de 'werkorganisatie' de wijkgerichte benadering uit de jaren zeventig en tachtig nog steeds terug te vinden.

Ook vormen van stadsvernieuwing en fysieke herstructurering liepen onverminderd door en leken een semi-permanente beleidsopgave te worden. Ging het daarbij in de jaren zeventig om het herstel van vooroorlogse wijken, daarna waren de wijken uit de jaren na de oorlog (zoals Hoogvliet en Pendrecht in Rotterdam, de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam of Kanaleneiland in Utrecht) aan ingrijpende renovatie toe. Daarbij werd de stadsvernieuwing in de jaren negentig opgevolgd door 'stedelijke vernieuwing', maar het wijkbeheer werd daarin een permanent aandachtspunt. In Deventer en Delft bijvoorbeeld groeide

het buurtbeheer sinds de jaren tachtig uit tot een heel pakket van wijkbeheerinstrumenten. Voor elke wijk kwam er een ambtelijke wijkcoördinator, een wijkbeheeroverleg met bewoners, en werden periodieke inventarisaties opgesteld van de huidige situatie en wijkprogramma's met concrete activiteiten voor de nabije toekomst. Andere gemeenten kregen een vergelijkbaar instrumentarium (Hazeu et al. 2005; zie ook hoofdstuk 4).

Met deze vormen van democratisering kwam tot uitdrukking dat de hoogtijdagen van de verzuiling tot het verleden behoorden. De basis werd daarmee gelegd voor het aanspreken van burgers als lid van een (sub)lokale gemeenschap, niet onderscheiden naar levensbeschouwing. In deze tweede golf van wijkaanpak voerde niet zozeer het gemeenschapsdenken, maar vooral interventiedenken de boventoon (Reijndorp 2002: 15). Het ging dus niet om een beweging 'van onderop', maar meer om een concept 'van bovenaf'. De nagestreefde versteviging van burgerschap – door burgers meer te betrekken bij de overheidsinterventies – paste ook in de politieke tijdgeest, die wellicht het beste kon worden samengevat in het motto van het kabinet-Den Uyl (1973-1977): spreiding van kennis, inkomen en macht.

De deconfiture van de tweede golf

Voor de opleving van de wijkaanpak waren dus drie elementen verantwoordelijk: (1) de afbrokkeling van de verzuiling, (2) een streven naar meer sociaal-economische gelijkheid, en (3) een veranderende verhouding tussen burger en overheid: dat wil zeggen de komst van een mondiger burger, die noopte tot een 'klantvriendelijker' overheid.

Maar ook aan de tweede golf van wijkaanpak kwam al snel een einde. Zorgen om economische groei en behoud van werkgelegenheid gingen in de jaren tachtig de boventoon voeren in samenleving en beleid; de belangstelling voor sociaal-economische gelijkheid nam navenant af. De impuls die de stadsvernieuwing eerder had gegeven, was in de geïnstitutionaliseerde kaders ingedaald. Verder was er tegen het eind van de jaren tachtig geen sprake meer van wijkwelzijnsplanning. De mislukking daarvan was te zien als een leerzame illustratie voor de veranderende verhouding tussen overheid en burger. Ze bewees het failliet van een technocratische planning: de overheid faalde al bij deze eerste poging van enige omvang om het welzijn van de burger vorm te geven volgens een van bovenaf opgelegd plan (De Boer 2001: 8).

Weinigen kijken hier nu nog van op, maar het illustreert vooral dat we in twintig jaar tijd collectief anders zijn gaan denken over processen van beleid maken: hiërarchische concepten zijn vervangen of aangevuld door netwerk-, multi-actor-, en *stakeholder*-benaderingen. Die mislukking van planning leidde onder meer tot een zekere opwaardering van het *proces* als doel op zich: zeker zo belangrijk als de formele uitkomst van inspraak en planning is het praten en het elkaar 'ontmoeten' (overheid en burgers; burgers onderling) als zodanig.

Een ander aspect van (het mislukken van) de welzijnsplanning was dat dit nog vooral ging over het beleid van overheid en instellingen, terwijl allengs het inzicht groeide dat niet zozeer het beleid vertrekpunt diende te zijn, maar de dagelijkse problemen die burgers ondervonden. De vraag moest dus niet zijn wat de burger van deze of gene nota of een bepaald bestemmingsplan vond, maar hoe men samen straat, buurt en wijk leefbaar kon houden. Zo transformeerden dagelijkse leefbaarheidsproblemen tot fundament van de huidige buurt- en wijkaanpak anno 2005.

2.2.4 DE JAREN NEGENTIG: DE DERDE GOLF VAN WIJKGERICHT BELEID

De derde opleving van wijkgericht beleid kenmerkte zich door grote, landelijke, sectoroverschrijdende beleidsimpulsen vanuit de rijksoverheid. Een voorloper hiervan was het probleemcumulatiegebiedenbeleid. Dit hield in dat gemeenten voor specifieke wijken waarin zich een opstapeling van problemen voordeed, budget bij het ministerie van Binnenlandse Zaken konden aanvragen. Aanvankelijk ging het hierbij nog om een beperkt budget van zo'n tien miljoen gulden per jaar, dat door het ministerie zelf in handen werd gehouden. In de jaren negentig werden de integrale beleidsimpulsen vanuit het rijk die aangrepen op sublokaal niveau steeds omvangrijker. Concreet ging het daarbij om sociale vernieuwing, stedelijke vernieuwing en het grotestedenbeleid (GSB). Deze beleidsimpulsen overlaptten elkaar deels, maar worden hieronder afzonderlijk beschreven.

Sociale vernieuwing

De voorgaande ontwikkelingen – emancipatie van de uitvoering, opwaardering van het proces, dagelijkse problemen van de burger als vertrekpunt – legden de basis voor de derde bloeiperiode van de wijkaanpak, die van de jaren negentig. Die periode begon met de *sociale vernieuwing*, die het derde kabinet-Lubbers eind 1989 als zijn motto koos; daarmee sloot het aan op een van onderop begonnen initiatief. Sociale vernieuwing was een begrip dat eerder in Rotterdam tot ontwikkeling was gekomen, als vervolg op het rapport van de commissie-Idenburg, *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief*. Het was te zien als nieuwe vorm van of etiket voor samenlevingsopbouw, onder meer als reactie op de technocratie en bureaucratie in het dagelijks beheer in buurten, en op de spanningsverhouding tussen grootstedelijke ambities en de ervaren problemen in buurten.

Om een indruk te geven: in concreto bestond de sociale vernieuwing in Rotterdam onder meer uit het Opzoomeren – gezamenlijk de straat schoonmaken, spontaan begonnen in de Opzoomerstraat in de Rotterdamse deelgemeente Delfshaven – en het 'Op-de-koffie-project', dat erop was gericht de lokale politici en burgers dichter bij elkaar te brengen doordat een politicus bij een groepje buurtbewoners op de koffie ging. De bewoners konden dan tijdens deze gesprekken hun hart luchten over de problemen die ze in wijk en stad ervoeren (Blokland-Potters 1998: 232).

Op rijksniveau werd de sociale vernieuwing in 1995 opgevolgd door de *stedelijke vernieuwing* en het *grootstedenbeleid* als de belangrijkste beleidsimpulsen om de wijk in ere te herstellen. Dit illustreerde ook de broosheid van beleidsconcepten op dit terrein: die leken niet veel langer dan één kabinetsperiode mee te gaan en hadden duidelijk geen diepe verankering in het overheidsbeleid. In zijn indringende analyse van vijftien jaar onderzoek naar de relatie van de stedenbouw met het dagelijks leven concludeert Reijndorp (2004: 36) met enige verbazing: “Het is merkwaardig hoe snel de idealen van de stadsvernieuwing, het ‘bouwen voor de buurt’, werden overschaduwd door het massieve beeld van de achterstandswijk. Van de mondige burger, actief in actiegroepen en buurtcomités, veranderde ‘de bewoner’ vrijwel van de ene op de andere dag weer in een voorwerp van sociale interventies.”

Achtergrond van de sociale vernieuwing was dat na het *no-nonsensebeleid* van de jaren tachtig (met omvangrijke bezuinigingen op de collectieve voorzieningen) er weliswaar economisch herstel was gekomen, maar dat ook het besef was gegroeid dat grote groepen mensen niet meedeelden in de vooruitgang. De werkloosheid bleef aanvankelijk nog hoog, de integratie van allochtonen was over de hele linie genomen geen succes en steeds meer mensen raakten in een maatschappelijk isolement. Sommigen vreesden daarom voor een tweedeling in de samenleving.

Tegen die achtergrond tilde de nieuwe CDA/PvdA-regering (1989-1994) het concept sociale vernieuwing naar kabinetsniveau. Het ministerie van Binnenlandse Zaken kreeg de leiding in de implementatie. Die kenmerkte zich door een procedurele, bestuurlijke aanpak: de rijksoverheid wilde de voorwaarden scheppen voor lokale sociale vernieuwing door middel van decentralisatie en deregulering (geen nieuwe subsidieregelingen, maar bestaande regelingen bundelen tot een brede doeluitkering). Daarbij gaf het kabinet de gemeenten het advies hun beleid te richten op buurten en wijken en meer zeggenschap te geven aan burgers.

In de loop van de daaropvolgende jaren gaven de gemeenten er inderdaad een wijkgerichte invulling aan. Er kwamen nieuwe initiatieven tot stand en vastgelopen initiatieven raakten weer vlot. De gemeenten leerden om problemen samen met anderen (bewoners en organisaties) aan te pakken. Dat lukte vooral bij projecten die waren gericht op het verbeteren van de leefbaarheid. In dit kader won de wijkaanpak – nu ingezet als vorm van interactieve beleidsvorming – opnieuw aan populariteit. De ideeën van de jaren vijftig waren daarin nog herkenbaar: burgers deden dingen samen op een voor hen overzichtelijke schaal, en tegelijkertijd zou dat burger en overheid dichter bij elkaar brengen.

Stedelijke vernieuwing

De stadsvernieuwing die vanaf de jaren zeventig was begonnen, was aanvankelijk gedacht als een eenmalige en dus eindige inhaaloperatie vanwege ‘achterstallig onderhoud’ (in met name buurten van rond 1900). Maar al snel na de start bleek dat ook in de vernieuwde wijken en in nog niet al te oude (voor- of naoorlogse)

wijken de verloedering kon toeslaan. De conclusie was dat er blijvend geïnvesteerd diende te worden in de vernieuwing van woningen en bijbehorende openbare ruimte. Die blijvende investering noemde men *stedelijke vernieuwing*. Het concept werd in 1997 vastgelegd in de gelijknamige nota van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).

Stedelijke vernieuwing was dus een voortzetting van de stadsvernieuwing, maar omvatte ook de zogenoemde herstructurering van – met name naoorlogse – wijken. Die herstructurering hield in dat de bestaande woningvoorraad werd verbeterd, maar ook gedifferentieerd, zodat er een grotere variatie in soorten woningen en bijbehorende prijsklasse kon ontstaan. Het beoogde resultaat – van wijken met zowel koop- als huurwoningen in verschillende prijsklassen – moest afdoende zijn om de vorming van achterstandswijken te voorkomen.

Dat met woningdifferentiatie dit doel zou kunnen worden bereikt, stond overigens al vanaf het begin van de stedelijke vernieuwing, zelfs al in de nota van 1997, ter discussie. Ondanks die kritiek werd het principe ook in het GSB voorgeschreven (BZK 2002) en werden ook nieuwbouwwijken volgens het differentiatieprincipe gebouwd. Deskundigen bleven daarbij hun twijfels houden bij die opgelegde politiek van fysieke – en daarmee beoogde sociale – menging. Empirisch viel het succes ervan niet aan te tonen. Een deskundige als Duyvendak (1998) sprak in dit verband van een ‘plekken’-politiek, die eruit voortkwam dat de politiek niet goed wist om te gaan met groepen en groepsverschillen.

Grotestedenbeleid

Het GSB vormde vanaf 1995 het kader waarin sociale vernieuwing en stedelijke vernieuwing gezamenlijk verdergingen. Het eerste kabinet-Kok (1994-1998) had op het ministerie van Binnenlandse Zaken een staatssecretaris voor Grotestedenbeleid; het tweede kabinet-Kok (1998-2002) benoemde daarvoor zelfs een minister. Doel van het GSB was het integraal aanpakken van fysieke, sociale en economische problemen. Eerst was dat gericht op de vier grote steden; later werd het programma uitgebreid met andere grote en middelgrote steden, zodat er een totaal van 25 ontstond. Vanuit de rijksoverheid werd een wijkaanpak niet opgelegd: het Actieplan GSB 2002-2009 schreef nauwelijks een werkwijze voor, wel prioritaire thema's. Deze thema's waren:

- 1 veiligheid, integratie en inburgering, maatschappelijke opvang van kwetsbare groepen, sociale cohesie;
- 2 investeringen in jeugd en onderwijs;
- 3 herstructurering van wijken – nadrukkelijk om de trek uit de steden van mensen met midden- en hoge inkomens tegen te gaan;
- 4 verbetering van de economische structuur en het ondernemersklimaat.

Voor deze thema's stelden de steden samen met het rijk maatwerkconvenanten op, en legden verantwoording af voor het halen van de doelen die daarin werden geformuleerd. Het GSB had derhalve niet alleen als doel om problemen integraal op te lossen, maar ook om de verantwoordelijkheden van de steden, het kabinet

en het coördinerende ministerie van Binnenlandse Zaken duidelijk af te bakenen. Daarnaast werden er procesdoelstellingen geformuleerd: de actieve betrokkenheid van burgers, bedrijven en instellingen bij beleidsontwikkeling, prioritering en uitvoering, regionale afstemming en integrale gebiedsgerichte aanpak, vooral in de aandachtswijken. Mogelijk mede gestuurd door deze procesdoelstellingen kozen gemeenten vaak een wijkaanpak, om te werken aan de inhoudelijke doelen van het GSB. De doelen en processen van het GSB sloten vaak goed aan op wat al eerder in gemeenten binnen wijkgericht beleid viel. In Deventer bijvoorbeeld bevatte de Monitor Leefbaarheid en Veiligheid – die verplicht was voor elke stad die deelnam aan het GSB – voor het grootste deel dezelfde indeling en indicatoren als de eerdere effectevaluaties van de wijkaanpak.

Het GSB vormde dus een kader waarin wijkgericht werken goed paste; aan gemeenten werd overgelaten of zij daarvoor ook werkelijk kozen. Het werken aan problemen van verschillende aard op een niveau dat voor mensen overzichtelijk was, bracht de oorspronkelijke wijkgedachte weer in beeld. Ditzelfde gold voor het streven naar actieve(re) betrokkenheid van burgers bij het overheidshandelen.

2.2.5 RECENTE ONTWIKKELINGEN

De meest recente ontwikkelingen in het kader van het buurt- en wijkbeleid van de nationale overheid zijn het programma ‘Onze buurt aan zet’ (voorafgegaan door ‘Heel de buurt’) en het ‘56-wijken-beleid’. Daarnaast is er door negen departementen en 25 grote steden in 2001 het Kenniscentrum Grote Steden opgericht, dat tot taak heeft om de uitwisseling van kennis en ervaringen op GSB-terrein te stimuleren. Het kenniscentrum geeft verder een *Kenniskrant* uit, houdt een Kennisnetwerk in de lucht, en heeft samen met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek een langjarig onderzoeksprogramma op dit terrein in het leven geroepen. Relevante kennis op dit terrein is verder aanwezig bij met name het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, Verwey-Jonker Instituut, Forum en het Landelijk Centrum Opbouwwerk (LCO).

Onze buurt aan zet/Heel de buurt

In 2001 ging in het kader van het GSB en in samenwerking met het LCO en het Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling Forum, het impulsprogramma ‘Onze buurt aan zet’ van start. Gedurende drie jaar experimenteerden dertig steden met participatie van wijkbewoners in aandachtswijken. Het programma richtte zich op het vergroten van veiligheid, leefbaarheid, integratie, participatie en sociale cohesie. Het programma liep in 2004 af.

‘Onze buurt aan zet’ was de opvolger van het soortgelijke programma ‘Heel de buurt’ uit 1998. Nevendoel van dat laatste programma was om enige samenhang te brengen in de ‘projectencarrousel’; soms werd het niettemin gepercipieerd als een onderdeel daarvan (De Boer et al. 2003: 11). ‘Heel de buurt’ was aanvankelijk door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) uitgewerkt als een Nederlandse variant van het Amerikaanse *caring communities*-concept, maar

gaandeweg werd er veeleer aangesloten bij de Nederlandse opbouwwerktraditie. Hoewel ingezet als VWS-beleid, bleek gaandeweg dat het ministerie van VROM een minstens zo belangrijke betrokkene was: herstructurering van wijken bleek vaak de dominante beleidsimpuls te zijn. Uit de evaluatie van het programma (De Boer et al. 2003) bleek dat het ‘droppen’ van landelijke doelstellingen en stramien niet werkte. Verder was een algemene conclusie dat het succes van ‘Heel de buurt’ groter was naarmate de lokale partners eigenzinniger waren in het bepalen van de lokale doelstellingen. Inzoomend op de concrete projecten was de uitkomst een variatie van successen en mislukkingen.

56-wijken-beleid

In het kader van de stedelijke herstructureringsopgave lanceerde het ministerie van VROM in 2002 de ‘56-wijken-aanpak’. Het was bedoeld als *pilot*-project. Achtergrond was dat in de ogen van de beleidsmakers het proces van stedelijke vernieuwing te langzaam verliep. Een probleem bij de grootscheepse en langdurige herstructurering van verouderde wijken was dat zij bijna steeds vooraf werd gegaan en gepaard ging met verloedering. Sommigen meenden zelfs dat projectontwikkelaars en (andere) woningbezitters daar bewust op aanstuurden omdat dat uiteindelijk leidde tot – profijtelijkere – grootscheepse nieuwbouw.

Het 56-wijken-beleid hield in dat het departement van VROM aan 56 achterstandswijken (aanvankelijk was er sprake van 50 ‘prioriteitswijken’) extra instrumenten beschikbaar stelde om verloedering tegen te gaan, daarover met hen convenanten afsloot en prestatieafspraken maakte. In dat kader moesten de wijken een Wijk Ontwikkelings Plan (WOP) maken.

2.3 PLATTELANDSONTWIKKELING EN -BELEID

2.3.1 INLEIDING

De buurt en de wijk worden in de regel vooral gekoppeld aan steden, stedelijk leven, en (groot)stedelijke problematiek. Het platteland heeft deels een overeenkomstige problematiek (bijvoorbeeld probleemjongeren of eenzame ouderen), maar kent voor een deel ook andere en additionele perikelen. Wat tegenwoordig plattelandsbeleid heet – doorgaans voorafgegaan door het adjectief ‘vitaal’ (LNV 2004) – is dan ook op een andere manier totstandgekomen, en laat zich niet analoog beschrijven als het resultaat van opkomende en ondergaande golven van de stedelijke wijkaanpak. De structurele veranderingen in de agrarische sector en de weerslag daarvan op het dorps- en gemeenschapsleven zijn de belangrijkste aandrijvers van het plattelandsbeleid.

De belangrijkste overeenkomst met de problematisering van het buurtleven in een stedelijke omgeving is dat ook ten aanzien van het platteland het thema ‘sociale cohesie’ voortdurend wordt geïdentificeerd (Innovatienetwerk Groene Ruimte et al. 2003: 13). Hoewel er vaak zorgelijk wordt gedaan over het teruglopen van de sociale cohesie in veel plattelandsgemeenten, stelt onderzoek daar-

naar elke keer weer vast dat die sociale cohesie relatief sterk is (Lammerts en Doğan 2004). De beeldvorming van het platteland – boeren die het niet langer kunnen bolwerken, afnemende werkgelegenheid, een leeglopend platteland, verdwijnende voorzieningen, afstervende dorpen – is al te eenzijdig. Feitelijke ontwikkelingen zijn dat oorspronkelijke boerendorpen geleidelijk ‘woondorpen’ zijn geworden, waarin oud- en nieuwkomers in de regel een uitgebreid verenigings- en gemeenschapsleven instandhouden, en waar men een uitgesproken dorpstrots ten toon weet te spreiden. Kortom, de strekking van deze paragraaf is dat voorzover de beleidsuitgangspunten nog zijn geënt op de vermeende ‘zieligheid’ van het platteland, dat misplaatst lijkt te zijn.

2.3.2 DE STAND VAN HET PLATTELAND

Het platteland vervult een diversiteit aan functies: werken in en buiten de landbouw, wonen, recreëren, instandhouden van de natuur. Op dit moment kent het platteland de volgende sociale problemen:

- *Verstedelijking*. Het gaat daarbij niet in de eerste plaats om de geplande verstedelijking van oprukkende Vinexlocaties, maar met name om de sluipende ‘witte schimmel’ aan dorpen, ‘verrommeling’ van het platteland, en permanente bewoning van vakantiewoningen.
- *Ontboering*. Het afnemende agrarische belang roept vragen op over de toekomst van de boer.
- *Ontgroening en vergrijzing*. Demografisch gezien neemt het aandeel van jeugdigen op het platteland meer dan gemiddeld af, terwijl het aandeel van ouderen meer dan gemiddeld stijgt, ook omdat een deel van de vutters en gepensioneerden van de stad naar het platteland trekt.
- *Verschraling*. Efficiëntieoverwegingen geven een voortdurende impuls tot schaalvergroting van private en publieke voorzieningen. Met name in de kleine kernen leidt dat tot verschraling. Het aantal voorzieningen en de bereikbaarheid ervan neemt af, mede omdat er in de dorpen geen sprake is van een navolgende toename van de woningvoorraad en van het aantal inwoners om deze beweging te compenseren.

Opvallend is dat in deze opsomming het probleem van de leegloop van het platteland ontbreekt. Ondanks het feit dat het aantal boeren gedurende de afgelopen halve eeuw is gedecimeerd, is er – op de Veenkoloniën, het Oldambt in Groningen, en een enkel Zeeuws eiland na – geen sprake van een afname van de plattelandsbevolking. Veel Nederlanders hebben immers een voorkeur voor een woonomgeving met een landelijk karakter, zo blijkt regelmatig uit onderzoek terzake. In ons kleine land is de stad vaak niet ver weg en de infrastructuur is in het algemeen goed. Een groot deel van de plattelandsdorpen huisvest dan ook veel mensen die in een min of meer naburige stad hun werk hebben (gehad).

Desalniettemin is er tegelijkertijd een apart plattelandsbeleid tot ontwikkeling gekomen, dit mede vanuit de Europese Unie (EU) die zich Uniebreed zorgen maakt over leegloop van het platteland, het wegtrekken van jongeren naar steden

en het onverzorgd achterblijven van ouderen. De veelgehoorde litanie van verschralende kleine kernen vereist in de Nederlandse context echter nuancering. Een aantal voorzieningen op het platteland is inderdaad in de loop der jaren verdwenen (Van der Kooij 2003): het aantal winkels is sterk gedaald en de zogeheten hoge-ordevoorzieningen zoals ziekenhuizen zijn zelfs helemaal geconcentreerd in stedelijke gebieden. Andere voorzieningen blijven echter in de rurale gebieden in aantal vrij constant – basisscholen, dorpshuizen, bibliotheken, huisartsen – en het verenigingsleven bloeit er in het algemeen.

Door de opkomst van televisie, auto, computer en dergelijke worden mensen mobieler en contactrijker. Verreweg de meeste mensen die op het platteland wonen, hebben daardoor voldoende mogelijkheden om van huis te gaan, en maken daar ook gebruik van. Als dorpsvoorzieningen verschralen, is dat dus vooral ten detrimente van ouderen die in deze ontwikkelingen het minst kunnen 'meekomen'. En daarbij geldt nog specifiek dat met name de minst draagkrachtigen en minst mobiele daar de nadelen van ondergaan.

Naast deze demografische en sociale ontwikkelingen neemt al decennialang het relatieve maatschappelijke en macro-economische belang van de agrarische pijler binnen de Nederlandse economie af. Hoewel in 2001 nog bijna 70 procent van alle grond in gebruik was door de landbouw, droeg de sector (inclusief bosbouw en visserij) slechts een kleine drie procent bij aan het nationaal inkomen; in 1950 was dat nog vijftien procent (LEI 2000: 11). Ook het aandeel van de land- en tuinbouw in de nationale werkgelegenheid is met een kleine vier procent beperkt van omvang. Bovendien geeft de werkgelegenheid in de landbouw door de stijgende arbeidsproductiviteit een continue daling te zien. De economische druk op de Nederlandse landbouw leidt er ook toe dat een toenemend aantal agrariërs geheel of gedeeltelijk uitwijkt naar andere bronnen van inkomsten, zoals natuurontwikkeling en recreatie. Veelal is niet meer dan tien procent van de beroepsbevolking nog actief in de agrarische sector. Dit staat in het licht van de verandering die zich heeft voltrokken van agrarische 'werkdorpen' die geleidelijk vooral 'woondorpen' zijn geworden (zie verder par. 2.3.5; vgl. ook Thissen 2001).

Het denken over het platteland sinds de Tweede Wereldoorlog laat zich wellicht het beste in beeld brengen door onderscheid te maken tussen de jaren vijftig en zestig (par. 2.3.3), de jaren zeventig en tachtig (par. 2.3.4) en de periode vanaf de jaren negentig (par. 2.3.5).

2.3.3 DE JAREN VIJFTIG EN ZESTIG: ORGANISATIE VAN EFFICIËNTE VOEDSEL-VOORZIENING

Een halve eeuw geleden speelde een groot deel van het leven op het platteland zich af binnen de grenzen van het dorp. De meeste bewoners waren er geboren en getogen; sommige familienamen kwamen al twee eeuwen in het dorp voor. De meeste bewoners vonden in en rond het dorp werk en het dorp voorzag in hun behoeften aan de meeste voorzieningen. In de spaarzame vrije tijd kwam men

eigenlijk weinig buiten het dorp. Voor velen was een reis buiten het dorp verbonden met gevoelens van onzekerheid (Thissen 2001: 11).

Kort na de oorlog veranderde dit pastorale beeld in rap tempo. De komst van de Europese Economische Gemeenschappen stimuleerde tot een grootscheepse rationalisatie in de landbouw. Het Europese landbouwstructuurbeleid leidde tot de organisatie van een efficiënte, hoogproductieve voedselvoorziening. Daartoe was een schaalvergroting van de landbouwbedrijven vereist, die in Nederland werd bevorderd door onder andere ruilverkaveling en door de uitgifte van steeds grotere nieuwe percelen cultuurgrond in de IJsselmeerpolders. Boeren werden in de toenmalige beleidsdocumenten betiteld als ‘blijvers’ en ‘wijkers’. Het beleid was erop gericht zo sociaal mogelijk de ‘wijkers’ te laten wijken, zodat de blijvers in de internationale concurrentie mee konden komen en de voedselvoorziening op zich konden nemen (Bauwens et al. 1990). Een deel van de oplossing voor het ‘kleine-boerenvraagstuk’ – zo heette dat toentertijd in beleidsnota’s en rapporten van het Landbouw-Economisch Instituut – bood de opkomst van de intensieve veehouderij.

Door de rationalisatie was er niet meer voor iedereen emploti op het platteland, dreigde er overbevolking, en moest er een zekere migratie naar de steden op gang komen. De aanmerkelijke uitstroom van boeren naar de emigratielanden Canada, Australië en Nieuw-Zeeland had daartoe al eerder een aanzet gegeven. Vanaf het midden van de jaren zestig werden ook op het platteland de gezinnen kleiner, waardoor de demografische druk afnam om in de landbouw z’n bestaan te vinden. Algemeen gesteld konden in deze periode de stad en het platteland betrekkelijk vredig coëxisteren. Daarenboven was de schaalvergroting in het winkelbestand en andere voorzieningen nog niet zover op gang gekomen dat dit als problematisch werd ervaren.

2.3.4 DE JAREN ZEVENTIG EN TACHTIG: ROMANTISERING EN VOORTGAANDE ECONOMISERING

Cultureel ontwikkelde zich vanaf het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig een omslag: er ontstond een trek naar het platteland. Stedelingen begonnen het platteland aantrekkelijk te vinden, ook als vestigingsplaats. De ‘eigen auto’ begon gemeengoed te worden en de mogelijkheden om te forenzen namen daarmee toe. En niet alleen de stedelingen kwamen makkelijker naar het platteland; plattelanders hadden ook steeds vaker een auto. De mogelijkheden die dat schiep, verzwakten geleidelijk de binding met de eigen woonplaats. Die binding vloeide minder voort uit noodzaak, maar was meer een zaak van keuze, en daarmee onderwerp van overweging en afweging.

In deze periode ging schaalgrootte een belangrijke rol spelen: agrarische bedrijven werden groter, coöperaties fuseerden, supermarkten en cash-and-carry’s kwamen op, waardoor dorpskruideniers hun winkel moesten sluiten. Deze en verwante ontwikkelingen werden in die tijd vooral gezien als uitdrukking van

modernisering van het platteland en werden niet als problematisch ervaren. ‘Werkdorpen’ maakten de omslag naar ‘woondorpen’.

De belangrijkste ontwikkelingen hadden dus te maken met een cultuurkenmerk (romantisering van het platteland) en een structuurkenmerk (stijgende welvaart die het ook makkelijker maakte om mobiel te zijn); met bewust (plattelands)beleid hadden ze weinig uit te staan. Om sociale problemen in dorpen aan te pakken, investeerde de Nederlandse overheid in multifunctionele voorzieningenaccommodaties, veelal in de vorm van dorpshuizen (Bok 2003). Het onderbrengen van zoveel mogelijk voorzieningen onder één dak was goedkoper dan allemaal aparte voorzieningen. Bovendien konden multifunctionele voorzieningen maatschappelijke meerwaarde hebben vanwege hun uitstraling op de omgeving. Een aantrekkelijk gebouw nodigde uit tot gebruik (verenigingen, clubs) en kon daarmee de sociale samenhang in een gemeenschap versterken. Het droeg bij aan de burgerzin van de dorpsbewoners en de identiteit van het dorp.

2.3.5 HET TEGENWOORDIGE PLATTELAND: WOONDORPEN

In de jaren negentig zet de snelle vermindering van het aantal boerenbedrijven zich voort. In de periode 1994-2003 beëindigen bijvoorbeeld per dag gemiddeld drie melkveehouders hun bedrijf. In samenhang met die ontwikkeling dragen dorpen steeds minder een agrarisch karakter en gaan zij op ‘woondorpen’ lijken (Thissen 2001). Beleidsmatig valt het accent steeds minder op de economische prestatie van de agrarische sector en het belang ervan voor de Nederlandse economie. Veranderende opvattingen over natuur, landschap en milieu leiden vaker tot spanning met gangbare productiemethoden en cultuurtechnische ingrepen in het landschap, en beginnen in deze periode ook meer in het landbouwbeleid door te klinken (Bauwens et al. 1990: 5). Boeren voelen zich ‘moderne verschoppelingen’ die worden belast met allerlei knellende milieuregelgeving, met name voor mest en bestrijdingsmiddelen. Ondernemers in de intensieve veeteelt beleven bovendien een aantal grote ‘rampen’: varkenspest, BSE, mond- en klauwzeer, vogelpest.

Een aansluitende ontwikkeling die in de jaren negentig aandacht krijgt, is de verstedelijking van het platteland. Nederland verstedelijkt in hoog tempo, en onder de economische, politieke en culturele invloedssfeer van de stad veranderen grote delen van het platteland van karakter (Asbeek Brusse et al. 2002: 16). Dit mondt uit in de vrees dat het waardevolle platteland verder verloren gaat. Of deze tendens moet worden geaccepteerd of juist gekeerd, is nog steeds in discussie in de politieke en publieke arena’s. Het platteland heeft mede daardoor tegenwoordig in de eerste plaats te maken met het algehele ruimtelijkeordeningsbeleid. In de *Nota ruimte* (VROM 2004a) wordt primair ingezet op decentralisatie, en in samenhang daarmee doet het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) met zijn *Agenda voor een vitaal platteland* (LNV 2004) een uitnodiging aan andere (publieke en private) partijen om ook werk te maken van een ‘vitaal platteland’.

Stad en platteland zijn de afgelopen halve eeuw dus naar elkaar toe gegroeid; niet alleen in geografische zin, maar ook sociaal. Het is steeds eenvoudiger geworden via de media en andere informatiekanalen kennis te nemen van ontwikkelingen en ideeën elders. Stedelijke leefstijlen zijn algemener geworden en hebben zich over het platteland verspreid (Van der Knaap 2002). Zo neemt op het platteland de arbeidsparticipatie van vrouwen toe. Dat heeft uiteraard gevolgen voor de inrichting van het sociale leven en de aanwezigheid van voorzieningen. De sociale functie van vrouwen binnen een dorp, bijvoorbeeld in de vorm van burenhulp, komt daarmee onder druk te staan. Gecombineerd met de vergrijzingstenden-
dens neemt daardoor de behoefte aan publieke zorgvoorzieningen toe; voorzieningen die tegelijkertijd onder druk staan van nationaal-publieke tendenties van beheersing en bezuiniging ('verschraling') en fusies/schaalvergroting.

In de jaren negentig komt ook het denken over plattelandsontwikkeling op en doemen de contouren van een specifiek plattelandsbeleid op. Thema's als plattelandsvernieuwing of de instandhouding van het milieu en het landelijk erfgoed komen op de agenda, vanaf 2000 ook als de zogenoemde 'tweede pijler' van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU (Terluin en Venema 2003). Op het Nederlandse platteland bestaan, net als in steden, aanzienlijke verschillen in welvaart. De excentrisch gelegen streken kampen tot op de dag van vandaag met structurele werkloosheid, slechte bereikbaarheid en onvoldoende bevolking om de meest essentiële voorzieningen in stand te houden. Ze worden gekenmerkt door een extreme vergrijzing. Armoedestudies wijzen in de richting van delen van het platteland, vooral in de provincies Groningen en Friesland: van de zogenaamde 'top-100-gebieden' (de gebieden met de hoogste armoedescores) behoort iets minder dan een kwart tot het 'arme platteland'.

De economische herstructurering van het platteland heeft verreikende gevolgen, met inbegrip van een verscherpte sociale problematiek. Een voorbeeld zijn de versnelde bedrijfsbeëindigingen in de intensieve varkenshouderij in de Brabantse Peel. Daar is de agrarische sector een belangrijke economische en culturele drager, waarmee een omvangrijke toeleverende en verwerkende industrie is verbonden. De sluiting van agrarische bedrijven werkt dus door in de werkgelegenheid van aanpalende activiteiten van het veevoederbedrijf, het bedrijf dat stallen bouwt, het garagebedrijf, de loonwerker, de trucker die de dieren afvoert, de verwerkende industrie, enzovoort. Daarmee kan ook het verenigingsleven in de dorpen in gevaar komen, dat niet alleen financieel afhankelijk is van mensen in het buitengebied, maar ook drijft op hun inbreng.

Dit is echter veeleer een uitzondering dan een algemeen beeld voor alle dorpslevens. In veel dorpen zijn de voormalige boerinnenbonden getransformeerd tot verenigingen van plattelandsvrouwen, die met gezamenlijke inzet van oude en nieuwe dorpelingen een voortgezette bloei laten zien. Vergelijkend onderzoek laat zien dat in het algemeen de sociale cohesie op het platteland, afgemeten aan alle gebruikelijke criteria daarvoor, hoger is dan in steden. Bij vragen naar de saamhorigheid in de buurt, de gehechtheid aan de buurt, het zich thuis voelen in

de buurt, de omgang met mensen in de buurt en het contact met directe burenscoren woonmilieus op het platteland onveranderlijk hoog (De Hart en Dekker 2003; De Hart 2002: hoofdstuk 4; SCP 2003: hoofdstuk 7; Innovatienetwerk Groene Ruimte et al. 2003: 15).

2.4 CONCLUSIES IN PERSPECTIEF

De buurt als object van beleid en de buurt als aangrijpingspunt van beleid

In paragraaf 2.2 zijn drie golven van aandacht voor buurt- en wijkbeleid beschreven. In de eerste naoorlogse golf zien we de buurt en de wijk vooral als *object* van beleid figureren: de buurt wordt gezien als zelfstandige entiteit van zingeving en andere kwaliteiten die eraan worden toegeschreven. In de twee latere golven is de buurt meer *aangrijpingspunt* van beleid. Beleidsmakers en -uitvoerders ‘ontdekken’ dat het draagvlak voor en de kwaliteit van beleidsvorming en -uitvoering worden vergroot wanneer het buurtniveau wordt ingeschakeld als aangrijpingspunt.

In dit rapport, dat wordt aangedreven door vragen van sociale cohesie en vertrouwen, is aandacht voor beide geboden: de buurt als object én de buurt als aangrijpingspunt. Daarbij geldt ook een dynamisch verband: wil de buurt als object kunnen functioneren, dan is er in ieder geval in sommige buurten eerst een sociale herovering nodig waarbij de buurt aangrijpingspunt is om grote bevolkingsgroepen beter te betrekken in arbeid, onderwijs, participatie, huisvesting, welzijn, enzovoort. Dit wordt in de volgende hoofdstukken nog uitgewerkt in termen van een tweesparenbeleid.

De stedelijke problematiek

De in paragraaf 2.2 beschreven golven van wijkaanpak zijn onderdeel van de naoorlogse veranderingen in het sociale leven en beleid. Wanneer we zoeken naar de onderliggende factoren van die ontwikkelingen, hebben we natuurlijk in de eerste plaats van doen met de economische veranderingen. Gedurende de eerste decennia na de oorlog was de industriële economie voor de steden en de stedelijke werkgelegenheid nog van groot belang. Dat leidde in de jaren zestig tot een hoge jaarlijkse economische groei en een overspannen arbeidsmarkt. Vrouwen zorgden nog voornamelijk voor het gezin en andere huishoudelijke taken en boden zich nog niet *en masse* aan op de arbeidsmarkt.

Om aan die spanning tegemoet te komen, werden de eerste gastarbeiders naar Nederland gehaald. Gastarbeiders heetten zij, omdat ze naar algemene beleving hier tijdelijk te gast waren zolang de arbeidsmarkt overspannen was. Toen de ‘gastarbeid’ een permanenter karakter begon te vertonen, kwamen ook de vrouwen en gezinnen van de allochtonen over naar Nederland. Deze groeiende groep mensen vestigde zich vrijwel geheel in de steden, met name de grote steden. Dit mondde na verloop van tijd uit in de problematiek zoals we haar nu kennen: grote groepen, wonend in achterstandswijken, waarvan de mate van integratie nu als problematisch wordt ervaren. Het zijn mensen die op de arbeidsmarkt slechtere

kansen hebben, niet alleen omdat zij minder zijn geïntegreerd (slechte taalbeheersing), maar ook omdat de industriële werkgelegenheid is afgekalfd en de opgekomen diensteneconomie om andere kwaliteiten vraagt.

De opkomst van die diensteneconomie, inclusief de typisch verzorgingsstatelijke voorzieningen als de gezondheidszorg en het onderwijssysteem, heeft wél bij uitstek hand in hand kunnen gaan met de arbeidsemancipatie van met name de autochtone Nederlandse vrouwen. Wie deze ontwikkelingen terugvertaalt naar het stedelijke leven ziet – uiteraard ruwweg – het beeld van op de arbeidsmarkt opererende autochtone mannen en vrouwen, allochtone mannen die deels een baan hebben en deels in een uitkeringssituatie zitten, en allochtone vrouwen die geen baan hebben, weinig zijn geïntegreerd, en – klem zittend tussen enerzijds de tradities van moederland en geloof en anderzijds de westerse samenleving waarin ze leven, maar waarin zij niet zijn geworteld – vat proberen te houden op man, kinderen en hun eigen leven.

Al met al is de stedelijke bevolkingssamenstelling in 60 jaar tijd sterk veranderd. Daarmee zijn ook de problemen van individuen en groepen gewijzigd, wat zijn neerslag krijgt in buurten en wijken. Als we in het volgende hoofdstuk de uitkomsten van het actuele veldonderzoek in beeld brengen, is het dan ook zaak om bovenstaande problematiek van ‘de meervoudig kwetsbare burger’ in de huidige tijd op het netvlies te hebben. Die contrasteert met de in dit hoofdstuk beschreven eerdere golven van buurt- en wijkbeleid en de aanleidingen daarvoor.

Plattelandontwikkeling en -beleid

Wat de ontwikkeling van het platteland betreft, is van belang dat de relatieve achteruitgang van de agrarische sector en de daaraan gekoppelde werkgelegenheid er niet toe heeft geleid dat het platteland is leeggelopen. De fysieke afstanden in Nederland zijn zodanig dat ook veel voormalige stedelingen zich in dorpen zijn gaan vestigen. In dorpen zijn wel veel voorzieningen verdwenen, maar er is ook het nodige voor teruggekomen. Wat het sociale leven betreft, doen nieuwkomers volop mee in het doorgaans bloeiende verenigingsleven en andere dorpsinitiatieven, en stimuleren daarmee de dorpstrots. Ook daarvan zullen we in het volgende hoofdstuk een aantal voorbeelden aanhalen. Die staan in de analyse van dit rapport dan ook niet in het traditionele LNV-beleidsperspectief, dat vooral is geënt op het idee dat de vitaliteit op en van het platteland onder druk zou staan.

De aanhoudende toestroom van nieuwkomers heeft er ook toe bijgedragen dat de stedelijke levensstijl geleidelijk in plattelandsgemeenten dominant is geworden. Traditionele verschillen in onderlinge betrokkenheid tussen stad en platteland zijn ook kleiner geworden (PON 2004). Die sociale ontwikkeling is verder in de hand gewerkt door de opkomst van de televisie en andere informatiemedia. In gedragingen en opvattingen zijn dorpingen meer op stedelingen gaan lijken. Tot een grote anonimisering op het platteland heeft dat niet geleid; sociale verbanden zijn er in het algemeen hecht verankerd. Natuurlijk zijn er wel dorpen

met 'eigen' problemen, maar die hangen met name samen met hun (beperkte) schaal en ligging. De nadelige effecten van ontgroening, vergrijzing en verschromping van (publieke en private) voorzieningen die zich voordoen, concentreren zich in de regel bij beperkte groepen die te jong of te oud zijn om het dorp makkelijk uit te kunnen. Maar voor het gros van de dorpingen geldt tegenwoordig dat zij in staat zijn om de 'hele wereld' te beleven.