

# 1

# Stedelijk beleid in vogelvlucht

In dit hoofdstuk behandelen we de volgende vragen:

- Hoe kunnen we een stad typeren?
- Wat zijn stedelijke vraagstukken?
- Wat is stedelijk beleid?
- Hoe heeft het stedelijk beleid zich ontwikkeld?
- Waardoor stagneerde het beleid regelmatig?
- Wat heeft veertig jaar beleid opgeleverd?

---

**Decentraliseren 17**

**Stadsvernieuwingsbeleid 17**

**Probleemcumulatiegebiedenbeleid 18**

**Sociale vernieuwingsbeleid 18**

**Verkokering 19**

**Selectieve migratie 20**

**Grotestedenbeleid 21**

**Convenant 21**

**Herstructurering 21**

**Integraal beleid 22**

**Gebiedsgericht beleid 22**

**Programmatische aanpak 23**

**Brede doeluitkering 23**

**Beleidsoutput 24**

**Beleidsoutcome 24**

**Wijkbudgetten 25**

**Kansenzones 26**

**Multidomeinproblemen 29**

**Multi-actorproblemen 29**

**Multischaalproblemen 29**

# Van Opzoomerstraat tot Buurt Bestuurt



De Opzoomerstraat in Rotterdam

In 1989 gaven de bewoners van de Opzoomerstraat in Rotterdam hun straat een flinke opknapbeurt. Dit 'opzoomeren' sloeg aan. Vijf jaar later, in 1994, werkten maar liefst 10 000 Rotterdammers aan het 'opzoomeren' van meer dan een kwart van alle Rotterdamse straten.

De toenmalige burgemeester van Rotterdam, Bram Peper, pleitte in datzelfde jaar voor een Deltaplan voor de grote steden. De problemen waren urgent. Met het grote-stedenbeleid kregen de steden de aandacht die ze vroegen. In 1995 ondertekenden ze een convenant met het Rijk. Ze spraken af dat ze samen beleid gingen maken.

Dit beleid heeft zich vanaf dat moment sterk ontwikkeld. Het Nieuwe Westen, de wijk waarin de Opzoomerstraat ligt, werd in

2007 een van de zeven Rotterdamse 'Vogelaarwijken'. Maatschappelijke organisaties, zoals scholen, woningcorporaties en zorginstellingen vormden toen coalities. Ze werken nu samen met de gemeente, het bedrijfsleven en de bewoners aan een leefbare wijk.

Sinds 2009 hebben de bewoners van Het Nieuwe Westen daarbij een bijzondere rol gekregen. Bij het project 'Buurt Bestuurt' zitten ze nu zelf in 'de driversseat', zoals burgemeester Aboutaleb het noemt. Ze voeren de regie bij het prioriteren van veiligheids- en leefbaarheidsvraagstukken en ze beslissen mee over de ureninzet van politie en Stadstoezicht. Het project is succesvol en deze manier van werken wordt nu ook in andere wijken overgenomen.

Steden fungeren op economisch, sociaal en cultureel gebied als een belangrijke 'motor'. Een stedelijke samenleving biedt veel mensen enorme kansen om zich te ontwikkelen en te ontplooiën, maar daarnaast brengt het samenleven in een stad problemen met zich mee. Deze problemen hangen samen met de specifieke kenmerken van een stedelijke samenleving en ze zijn vaak erg complex. Het gaat om problemen op het gebied van wonen, werken en (samen)leven. In de loop van de jaren zijn er veel beleidsinspanningen geleverd om deze stedelijke vraagstukken te verminderen of op te lossen.

In dit eerste hoofdstuk behandelen we in grote lijnen het stedenbeleid vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw. In de jaren zestig kwam er landelijk aandacht voor vraagstukken die samenhangen met stedelijkheid en dit vormde het begin van landelijk stedenbeleid. Het hoofdstuk biedt geen volledig overzicht van alle historische feiten en ontwikkelingen. Dit zou te ver voeren. We bespreken vooral die elementen die inzicht geven in de specifieke aard van de stedelijke vraagstukken en van het beleid dat vanaf de jaren zestig is gevoerd.

In paragraaf 1.1 introduceren we eerst enkele kenmerken van het samenleven in steden. Daarna behandelen we in paragraaf 1.2 in grote lijnen het stedenbeleid vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw tot halverwege de jaren negentig. Achtereenvolgens gaan we in op het beleid van de stadsvernieuwing, het beleid van probleemcumulatiegebieden en het sociale vernieuwingsbeleid. Midden jaren negentig werd gestart met het grotestedenbeleid, vaak afgekort tot GSB. In paragraaf 1.3 behandelen we de drie GSB-beleidsperiodes, die elk ongeveer vijf jaar duurden. In paragraaf 1.4 bespreken we een aantal belangrijke opbrengsten van het stedenbeleid en in 1.5 typeren we de stedelijke vraagstukken zoals die zich op dit moment voordoen. Ook gaan we in paragraaf 1.5 kort in op enkele recentere beleidsontwikkelingen na de laatste GSB-periode. We sluiten hoofdstuk 1 af met een korte samenvatting.

## **1.1** Stedelijk samenleven

Mensen leven, wonen en werken. Ze hebben hiervoor letterlijk en figuurlijk de ruimte nodig. Mensen ontwerpen, herontwerpen, bebouwen, herbebouwen, verdelen, herverdelen en beheren de fysieke ruimte. Dit is een continu proces; deze activiteiten houden nooit op. De behoefte aan ruimte, de mogelijkheden om die te benutten en de visies op het gebruik van de ruimte zijn voortdurend in beweging.

Het ingrijpen in de ruimte heeft vaak een technisch karakter. Toch zijn de activiteiten van ontwerpen, bouwen, verdelen en beheren ook bij uitstek sociale activiteiten. Professionals met verschillende achtergronden zijn in deze processen op elkaar aangewezen. Om iets te realiseren hebben ze elkaar nodig. Ieder brengt zijn eigen deskundigheid in en handelt vanuit zijn eigen en vanuit gemeenschappelijke belangen. Daarnaast hebben de activiteiten als ontwerpen, bouwen, verdelen en beheren sociale effecten. Het ingrijpen in de fysieke leefomgeving heeft gevolgen voor het (samen)leven van mensen.

Mensen wonen bij elkaar in gemeenschappen. Deze gemeenschappen bevinden zich op een begrensd stuk grond met een bepaalde infrastructuur.

Er is bebouwing en er zijn voorzieningen. De functies die een stad vervult op het gebied van leven, wonen en werken bepalen in belangrijke mate de aard van de infrastructuur, de bebouwing en de voorzieningen.

Een stad heeft een aantal karakteristieken waardoor de stedelijke samenleving verschilt van die van een dorp. De belangrijkste verschillen hebben betrekking op de bewoners, de voorzieningen en de inrichting van het grondgebied. We geven een korte typering van:

- 1 de stedelijke bevolking;
- 2 de stedelijke voorzieningen;
- 3 het stedelijk grondgebied.

#### *Ad 1 De stedelijke bevolking*

De bevolking van een stad is heterogeen. De inwoners van een stad vertonen een grote diversiteit. Ze hebben zeer verschillende achtergronden wat betreft beroep, opleiding, inkomen, etniciteit, levensbeschouwing en leefwijze. In een dorp is die diversiteit van oudsher kleiner.

#### *Ad 2 De stedelijke voorzieningen*

De voorzieningen waarover een stad beschikt, zijn veelzijdiger en diverser dan die van een dorp. Deze diversiteit aan voorzieningen hangt samen met de grote verscheidenheid aan functies en activiteiten die een stedelijke samenleving kenmerkt. De voorzieningen in een stad zijn meestal van een hoog niveau. Denk bijvoorbeeld aan voorzieningen op het gebied van de gezondheidszorg (ziekenhuizen), onderwijs en onderzoek (hogescholen, universiteiten), uitgaan en cultuur (theaters, muziekcentra) of aan het winkelaanbod (de stad als 'shopping mall'). Juist deze voorzieningen trekken ook bezoekers aan van buiten de stad.

#### *Ad 3 Het stedelijk grondgebied*

Het grondgebied van een stad is klein in verhouding tot het aantal mensen dat erop leeft. Een stad beschikt over een stuk grond met daarop een relatief hoge bevolkings- en bebouwingsdichtheid. Stadsbewoners wonen, veel meer dan mensen in een dorp, dicht bijeen op een beperkt stuk grond. Dit heeft consequenties voor de (fysiek-ruimtelijke) inrichting van een stad en voor het (sociale) samenleven in een stad. Hierna gaan we in op de fysieke en de sociale realiteit van de stad.

### **Fysieke werkelijkheid**

De fysieke werkelijkheid van een stad is het geografisch bepaalde en afgebakende grondstuk met daarop de bebouwing en de fysieke (natuurlijke) omgeving van die bebouwing. De fysieke werkelijkheid van een stad is de zichtbare, tastbare stad. Deze fysieke werkelijkheid van een stad bestaat uit woonhuizen, kantorencomplexen, winkelpanden, horecagelegenheden, bedrijventerreinen, verkeersaders, het rioleringsstelsel, groenstroken, schoolgebouwen, concertzalen, ziekenhuizen, kerken, bruggen, viaducten, parken, een ecologische structuur, het gas- en elektriciteitsnet, de waterleidingen enzovoort. We noemen dit het fysieke domein van de stad. Binnen dit fysieke domein leven de bewoners van de stad met elkaar samen. Dit

### **Fysiek domein**

### **Sociale werkelijkheid**

samenleven vormt de sociale werkelijkheid van de stad. De beperkte oppervlakte van het fysieke domein in verhouding tot het grote aantal mensen dat er gebruik van moet maken, heeft consequenties voor de wijze van bebouwen en inrichten van een stad en daarmee ook voor de wijze van samenleven van de stadsbewoners. In een klein gebied moet een grote

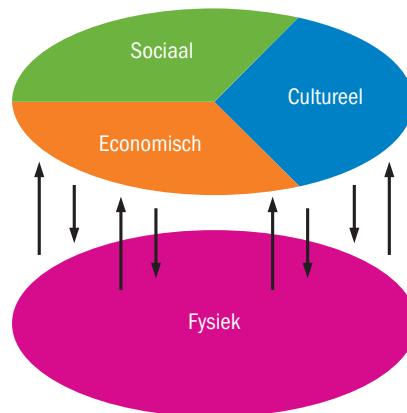
groep mensen met verschillende achtergronden de ruimte vinden om een breed scala aan activiteiten te ontplooiën.

Het samenleven van zo'n diverse groep mensen in een stad brengt een grote diversiteit aan sociale, culturele en economische activiteiten met zich mee. Deze diversiteit aan activiteiten hangt samen met de diversiteit van de stadsbewoners. Zij verschillen immers sterk wat betreft hun beroep, opleiding, inkomen, etniciteit, levensbeschouwing en leefwijze.

We onderscheiden daarom naast het fysieke domein, het sociale, het culturele en het economische domein. De activiteiten die de stedelingen ontplooiën, spelen zich af binnen deze domeinen. De diversiteit van hun sociale, culturele en economische activiteiten vraagt om een grote diversiteit aan fysieke voorzieningen in de stad. De stedelijke wijze van samenleven stelt dus hoge eisen aan de fysieke kwaliteit van de stad.

**Sociaal,  
cultureel en  
economisch  
domein**

**FIGUUR 1.1** De fysieke realiteit van de stad (het fysieke domein) en de sociale realiteit van de stad (het sociale, het culturele en het economische domein) beïnvloeden elkaar over en weer



De diversiteit van de stedelijke samenleving biedt mensen kansen om zich te ontplooiën, maar het samenleven van een grote, heterogene groep mensen op een relatief kleine oppervlakte brengt ook specifieke vraagstukken met zich mee. Bewoners van stedelijke leefmilieus beoordelen hun leefomgeving vaak negatiever dan plattelandsbewoners. Toch kent ook het platteland leefbaarheidsproblemen. Denk bijvoorbeeld aan de 'krimpgebieden' die steeds meer te maken krijgen met de negatieve gevolgen van afnemende inwonersaantallen, zoals het verdwijnen van voorzieningen als een supermarkt, basisschool of huisartsenpraktijk. Maar ondanks dat, oordelen plattelandsbewoners over het algemeen wat positiever over hun leefomgeving dan stedelingen.

De combinatie van beperkte oppervlakte, heterogeniteit en diversiteit van de stedelijk samenleving zorgt ervoor dat er zich in de steden specifiek stedelijke vraagstukken voordoen. Deze hebben betrekking op onder meer de kwaliteit van de openbare ruimte, de woon- en leefomgeving, het niveau en de toegankelijkheid van voorzieningen, de bereikbaarheid, het verkeer, de infrastructuur, de werkgelegenheid, het opleidingsniveau van de bevol-

king, de veiligheid, de luchtkwaliteit, etnische diversiteit, (kans)armoede, en gezondheid.

Niet alle problemen doen zich overal in een stad voor en waar ze zich voordoen, doen ze zich niet overal in dezelfde mate voor of in dezelfde samenhang. Sommige delen van een stad hebben te maken met een cumulatie van problemen. Dit zijn de wijken of buurten die als 'probleemwijk' of 'achterstandswijk' worden aangeduid. Positiever geformuleerd en minder stigmatiserend, worden deze wijken ook wel 'aandachtswijken' of 'krachtwijken' genoemd. Veel problemen die er spelen kunnen we samenvatten onder de noemer 'leefbaarheidsproblemen'. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op leefbaarheidsvraagstukken.

Daarnaast hebben de stad en de stedelijke leefwijze een flinke impact op het milieu. Zo wordt verwacht dat in 2030 maar liefst 75 procent van de wereldwijde energiebehoefte afkomstig zal zijn van steden. Problematisch is bijvoorbeeld ook de hoge verkeersdichtheid in en om de Nederlandse steden. Deze zorgt voor een te hoge concentratie stikstofdioxide in de lucht, wat leidt tot ziekten van de luchtwegen. Naast het bevorderen van de leefbaarheid is daarom het stimuleren van milieubewust, duurzaam gedrag een belangrijk en actueel thema. In hoofdstuk 3 besteden we aandacht aan het begrip duurzaamheid en duurzaamheidsvraagstukken.

In de loop van de jaren is op verschillende manieren geprobeerd om de grotestadsproblemen op te lossen. In het eerste kabinet Kok (1994-1998) is een begin gemaakt met het op rijksniveau ontwikkelen van samenhangend beleid onder de noemer 'grotestedenbeleid'. Zowel in de periode vóór als tijdens het grotestedenbeleid is op verschillende manieren geprobeerd wat te krijgen op de stedelijke vraagstukken. Het beleid is vanaf de jaren zestig een aantal keren van koers veranderd. Hoe dit gebeurde, maken we duidelijk in de volgende paragrafen.

## **1.2 Stadsvernieuwing, PCG-beleid en sociale vernieuwing**

Halverwege de jaren zestig van de vorige eeuw luidden de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag de noodklok. De maatschappelijke vraagstukken in de steden werden steeds complexer en de problemen op het gebied van de openbare orde en veiligheid dreigden de stadsbesturen boven het hoofd te groeien. Deze sociale problemen waren in de grote steden omvangrijker en structureler van aard dan in kleinere steden. De stadsbesturen van de grote steden vonden bovendien dat het Rijk bij de financiering onvoldoende rekening hield met hun specifieke situatie. Hierdoor waren er in de steden grote financiële tekorten ontstaan.

De grote steden slaagden erin om hun problemen op de landelijke politieke agenda te krijgen. Hun problemen werden door 'Den Haag' erkend. Er ontstond overleg tussen het Rijk en de G4: de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Dit overleg was het begin van gerichte aandacht vanuit de landelijke politiek voor de problemen in de steden. Het was het begin van het ontwikkelen van stedelijk beleid op landelijk niveau.

De maatschappelijke problemen in de steden waren groot. Daar kwamen nog aanzienlijke bestuurlijk-financiële problemen bij. Deze bestuurlijk-financiële problemen stonden het oplossen van de maatschappelijke problemen behoorlijk in de weg. Een bestuurlijk knelpunt was bijvoorbeeld de vraag wie het beleid dat ontwikkeld moest worden om de maatschappelijke problemen op te lossen, zou moeten bepalen. Een financiële vraag die daarmee samenhang, was wie dat beleid moest gaan betalen. Deze bestuurlijk-financiële kwesties speelden tussen de steden en het Rijk, maar ook tussen de steden onderling. Het Rijk stelde gelden beschikbaar, maar de verdeling van deze gelden over de steden was een punt van strijd. Want wie kreeg welk deel?

Om de maatschappelijke problemen goed te kunnen aanpakken, was het zaak om eerst de bestuurlijk-financiële problemen op te lossen. Dit kostte veel tijd en energie, maar er werden oplossingen gevonden. Het Rijk zou meer bevoegdheden moeten gaan decentraliseren. Decentraliseren houdt in dat niet alles meer centraal door het Rijk, 'vanuit Den Haag', geregeld wordt. De steden kunnen bepaalde taken van het Rijk overnemen en er zelf verantwoordelijk voor worden.

**Decentrali-  
seren**

Het decentraliseren van bevoegdheden was geen eenvoudige operatie. Er waren veel organisatorische ingrepen voor nodig. Ook was een goede systematiek nodig om gelden toe te kennen aan de steden. Deze bestuurlijk-financiële veranderingen bleken erg lastig te realiseren. De aanpak van de maatschappelijke problemen in de steden kwam daardoor zeer moeizaam van de grond.

In de steden werkte men ondertussen hard aan het saneren van verkrotte stadsdelen. Deze werden afgebroken en vervangen door bebouwing met een economische functie, zoals kantorencomplexen en winkelcentra. Voor de bewoners en voor de sociale problematiek van de steden was in deze periode nog weinig aandacht.

Dit werd anders in de jaren zeventig. Toen werd een begin gemaakt met het stadsvernieuwingsbeleid. De doelstellingen van de stadsvernieuwing hadden een sociaal karakter. Het beleid richtte zich op de emancipatie en de integratie van de bewoners van de oude stadswijken en op het verbeteren van de sociale samenhang in die wijken. De doelstellingen van de stadsvernieuwing waren gericht op de stijging op de sociale ladder van de bewoners.

**Stads-  
vernieuwings-  
beleid**

Toch werd de stadsvernieuwing uiteindelijk vooral een technische operatie. De verkrotting in de negentiende-eeuwse en vooroorlogse woonwijken werd voortvarend aangepakt. Oude woonhuizen werden gerenoveerd of gesloopt en herbouwd. De gedachte was dat als de woningen in de oudere buurten verbeterden, de buurten aantrekkelijker zouden worden om in te wonen, te werken en te leven. Dit zou ook een positieve uitwerking hebben op de emancipatie van de bewoners en op hun integratie in de samenleving. Daarnaast zou deze fysieke vernieuwing de sociale samenhang in de buurten bevorderen.

We kunnen stellen dat de woonkwaliteit van de oude wijken in de periode van de stadsvernieuwing sterk is verbeterd. In Amsterdam bijvoorbeeld, heeft de toenmalige wethouder Jan Schaefer enorme aantallen woningen laten renoveren of nieuw laten bouwen. De sociaaleconomische en de sociaal-culturele problemen van de bewoners bleven echter bestaan. De problemen van werkloosheid, vroegtijdig schoolverlaten, onveiligheid en spanningen tussen bevolkingsgroepen namen door het stadsvernieuwingsbeleid niet af.



Met zorg ontworpen vooroorlogse arbeiderswoningen in de Amsterdamse Spaarndammerbuurt (Amsterdamse School)

### Probleem- cumulatie- gebiedenbeleid

In de jaren tachtig werd als reactie op de sterk fysieke oriëntatie van de stadsvernieuwing het probleemcumulatiegebiedenbeleid (PCG-beleid) ontwikkeld. In het PCG-beleid werd gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak. Het beleid richtte zich op dertig wijken van in totaal achttien grote en middelgrote steden. Het PCG-beleid moest meer sociaal georiënteerd zijn dan het stadsvernieuwingsbeleid. In de dertig geselecteerde wijken hadden zich in de loop van de tijd veel verschillende problemen opgestapeld. Vooral aan het wegnemen van de sociale achterstanden die waren ontstaan, moest hard worden gewerkt.

### Sociale vernieuwings- beleid

Het PCG-beleid werd gevoerd tot 1989. Het kabinet Lubbers-III verving het daarna door het sociale vernieuwingsbeleid. Het doel van het beleid van de



sociale vernieuwing was net als dat van het PCG-beleid sociale achterstanden te bestrijden. Het beleid richtte zich op de emancipatie van de stadsbewoners door werkgelegenheids- en scholingsprojecten en op het versterken van de sociale cohesie in kwetsbare stadsbuurten.

Ook werden maatregelen getroffen om het beleid verder te decentraliseren. Het was nog steeds lastig om de sociale en de sociaaleconomische problemen in de steden echt goed aan te pakken, omdat de financieel-bestuurlijke knelpunten nog niet goed waren opgelost. De verkokering op rijksniveau was een belangrijke oorzaak van deze stagnatie.

**Verkokering**

Verkokering houdt in dat autonoom opererende organisaties in gescheiden beleidssectoren met eigen middelen bezig zijn om problemen op te lossen. Ze doen dit los van elkaar, op grond van eigen beleid. Denk bijvoorbeeld aan de fysiek-ruimtelijke en de sociale beleidssectoren die gescheiden opereren. De beleidsprocessen van de organisaties in deze sectoren zijn niet op elkaar afgestemd en er is gebrek aan coördinatie en samenwerking. Dit werkt stagnerend, zeker als de organisaties bezig zijn met het oplossen van vraagstukken die sterk met elkaar samenhangen. Daarnaast doet zich verkokering ook voor in één organisatie met daarbinnen meerdere beleidsafdelingen.

Door de stagnerende werking van de verkokering op rijksniveau bleef het beleid zich sterk richten op de fysieke aanpak van de steden. Een andere reden waarom het proces van beleidsontwikkeling moeizaam op gang kwam, was de betrokkenheid van veel verschillende actoren. Actoren zijn personen of instanties die vanuit hun eigen perspectief en met hun eigen belangen en verantwoordelijkheden betrokken zijn bij een maatschappelijk vraagstuk. Ze worden ook wel aangeduid met de term 'stakeholders'.

**Actoren**

De actoren die betrokken zijn bij de problemen in de steden, bevinden zich op verschillende schaalniveaus. Op rijksniveau zijn er verschillende departementen bij de stedelijke vraagstukken betrokken. Dit zijn de ministeries die zich bezighouden met binnenlandse zaken, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, milieu, infrastructuur, economische ontwikkeling, financiën, sociale zaken, justitie en onderwijs. Ook op stedelijk niveau is een flink aantal actoren actief zowel binnen als buiten de gemeentelijke overheid. Denk bijvoorbeeld aan woningcorporaties en welzijnsinstellingen. Daarnaast spelen enkele provinciale overheden een rol.

Doordat de aandacht voor de steden toenam, kwamen er steeds meer actoren bij. Zo ontstond in Nederland het besef dat met de slechte situatie in de steden ook de internationale concurrentiepositie van het land in het geding was. Steden zouden daarom binnen regio's onderling moeten gaan samenwerken voor een versterking van de economie. Een grote rol was daarbij weggelegd voor het bedrijfsleven, een nieuwe belangrijke actor.

We zien dat steeds meer actoren vanuit verschillende invalshoeken en met verschillende belangen betrokken raakten bij de stedelijke vraagstukken. Op verschillende niveaus werd nagedacht over het oplossen van de problemen. De rijksoverheid, de regio en de gemeenten waren erbij betrokken. De problematiek zelf speelde zich vooral af op stads-, wijk- en buurtniveau. De betrokkenheid van meerdere departementen, afdelingen en beleidssectoren zorgde ervoor dat de aanpak versnipperde en moeilijk was te stroomlijnen.

**OPDRACHT 1.1**

- a** Zoek de doelstellingen op van:
- het stadsvernieuwingsbeleid
  - het PCG-beleid
  - het sociale vernieuwingsbeleid
- b** Geef bij de doelstellingen aan op welke problemen ze zijn gericht en welke oplossingen er voor deze problemen werden gekozen.
- c** Ga na om welk type problemen het gaat. Zijn het problemen op sociaal, op economisch of op fysiek gebied?

## **1.3** Het grotestedenbeleid

Ondanks alle beleidsinspanningen was de toestand van de grote steden aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw nog niet bepaald rooskleurig. De economische ontwikkeling en de werkgelegenheid in de steden bleven sterk achter bij de rest van Nederland. De omvang van de werkloosheid was in de steden maar liefst meer dan het dubbele van het landelijk gemiddelde. Het opleidingsniveau van de stadsbewoners was gemiddeld ook veel lager dan dat van de rest van Nederland.

### Selectieve migratie

De steden hadden te maken met selectieve migratie. Veel bewoners met hogere en middeninkomens verlieten de stad. Bedrijven trokken weg en immigranten en laaggeschoolden stroomden in. De woningen waren in de periode van de stadsvernieuwing wel kwalitatief verbeterd, maar de woningvoorraad in de steden was nog erg eenzijdig. Er waren relatief veel goedkope, onaantrekkelijke woningen. Deze woningen boden huisvesting aan grote groepen nieuwkomers.

Veel van de stadsvernieuwingswijken bevonden zich aan de onderkant van de woningmarkt. De sociale kwaliteit van deze wijken was niet goed. De sociale samenhang was er zwak en de onveiligheid in de steden nam in de jaren negentig verder toe. De steden hadden te maken met kwetsbare groepen mensen, zoals verslaafden, dak- en thuislozen en illegalen. We bespreken hierna achtereenvolgens drie perioden van het grotestedenbeleid: 1994-1998, 1999-2004 en 2005-2010. Iedere periode beslaat ongeveer vijf jaar, omdat het beleid steeds voor vijf jaar werd vastgesteld.

### Grotestedenbeleid 1: 1994-1998

De toenmalige burgemeester van Rotterdam, Bram Peper, hield in 1994 een indringende toespraak in de Rotterdamse gemeenteraad. Zijn rede 'De opstand der steden, de opstand der stedelingen' maakte duidelijk hoe urgent de situatie was. Peper pleitte voor een 'Deltaplan' voor de steden. Hij wilde een onorthodoxe aanpak van de stedelijke problematiek.

Dit idee van een Deltaplan sloeg aan. In het regeerakkoord van het eerste Paarse kabinet, het kabinet Kok-I was er bijzondere aandacht voor vitale, veilige en leefbare steden. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Hans Dijkstal, werd projectminister voor de steden. Er kwamen twee staatssecretarissen, Jacob Kohnstamm voor grotestedenbeleid, veiligheid, sociale vernieuwing en informatievoorzieningsbeleid en Tony van de Vondervoort voor bestuurlijke reorganisatie en overheidsfinanciën.

In 1995 ondertekenden kabinet, de G4 (de steden Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag) en de G15 (vijftien middelgrote steden) een convenant dat de basis werd voor het grotestedenbeleid. Een convenant is een overeenkomst waarin prestatieafspraken worden vastgelegd. Het grotestedenbeleid had in eerste instantie tot doel de economische en sociale structuur van de steden te versterken. Later werd daar de fysieke structuur als derde pijler van het beleid aan toegevoegd. In de *Nota Stedelijke vernieuwing*, die in 1997 verscheen, werd invulling gegeven aan deze fysieke pijler van het grotestedenbeleid.

### Grotesteden- beleid Convenant

1

De fysieke pijler van het beleid richtte zich op de herstructurering van achterstandswijken. Herstructurering houdt in dat de eenzijdige samenstelling van de bevolking en de eenzijdige woningvoorraad in deze wijken wordt doorbroken door grootschalig te slopen en te herbouwen. Gedifferentieerde nieuwbouw (dus ook duurdere woningen) zou nieuwe, bovenmodale bewoners moeten aantrekken waardoor in deze wijken sociale menging plaatsvindt. Sociale menging zou de kansarmoede en segregatie in de achterstandswijken moeten tegengaan. Een ander doel van de fysieke maatregelen was dus de sociale problemen in de steden op te lossen. Deze manier van werken wordt ook wel 'social engineering' genoemd.

### Herstructure- ring

### Social engineering

De doelstellingen van het grotestedenbeleid waren zowel inhoudelijk als bestuurlijk. Inhoudelijk richtte het beleid zich op het verbeteren van de stedelijke samenleving in sociaal, economisch en fysiek opzicht. Om dit te kunnen bereiken waren bestuurlijke vernieuwingen nodig. Deze bestuurlijke vernieuwingen hadden betrekking op:

- het terugdringen van de verkokering bij het Rijk;
- het bevorderen van een verdere decentralisatie van bevoegdheden en middelen;
- het versterken van de regiefunctie van de steden, zodat zij de samenhang tussen de beleidssectoren konden bevorderen ('ontkokering');
- het vergroten van de financiële armslag van steden met grote problemen door gelden anders te verdelen.

Het grotestedenbeleid richtte zich in eerste instantie op de G4. Later werd het aantal deelnemende steden uitgebreid. De bedoeling was dat het grotestedenbeleid bottom-up gestalte zou krijgen in de vorm van interactief bestuur tussen Rijk en gemeenten. Interactief bestuur houdt hierin dat het Rijk en de steden gezamenlijk beleid gingen maken. Bottom-up betekent dat het beleid van onderaf moest worden ontwikkeld. De problemen zoals die zich in de steden voordeden, vormden het uitgangspunt. In het beleid werd de wijk een belangrijk schaalniveau. De wijk- en buurtgerichte aanpak concentreerde zich vooral op werk, onderwijs, zorg, veiligheid en leefbaarheid.

### Interactief bestuur Bottom-up

De regionale benadering van grootstedelijke gebieden waarvoor eerder was gekozen, werd in deze periode niet doorgezet. Daarvoor in de plaats kwam een partnerschap tussen het Rijk en de steden. Zij maakten duidelijke afspraken over taken en verantwoordelijkheden. Het beleid moest resultaatgericht zijn. Daarom sloten Rijk en steden convenanten. De afspraken die in deze convenanten werden gemaakt, betroffen de samenwerking tussen het Rijk en de grote steden (de G4) en tussen het Rijk en de middelgrote steden (de G15). De G15-steden werden al snel uitgebreid tot een groep van 21 middelgrote steden, de G21.

## Integraal beleid Gebiedsgericht beleid

## Deregulering Ontkoking

In de eerste periode van het grotestedenbeleid (GSB) is gekozen voor integraal en gebiedsgericht beleid. Integraal beleid betekent dat beleid op sociaal, economisch en fysiek gebied in samenhang wordt ontwikkeld. Dit betekent dat het beleid niet sectoraal wordt ontwikkeld. Gebiedsgericht beleid houdt in dat het beleid zich richt op bepaalde delen van de stad. In dit geval zijn dat de meest kwetsbare delen. Om integraal en gebiedsgericht beleid mogelijk te maken, werd vanuit het Rijk gewerkt aan deregulering en ontkoking. Dit betekent dat er maatregelen werden genomen om de verkoking terug te dringen, de decentralisatie te bevorderen en het aantal regels te verminderen. Integraal, gebiedsgericht werken betekent dus ook niet-verkokerd werken. De steden moesten hierdoor financieel en bestuurlijk meer ruimte krijgen om eigen beleid te ontwikkelen. Toch werd integraal en gebiedsgericht werken door een aantal factoren bemoeilijkt.

Allereerst was het lastig om op rijksniveau integraal beleid te ontwikkelen, omdat er geen GSB-minister was, maar een GSB-staatssecretaris. Een staatssecretaris maakt geen deel uit van de ministerraad en zijn onderwerpen komen daarom moeilijker op de gezamenlijke agenda van de ministers. Juist voor een integrale benadering is dit belangrijk. Verschillende beleidsterreinen moeten immers op elkaar worden afgestemd.

Ten tweede opereerden departementen sterk vanuit hun eigen (verkokerde) beleidsprocessen. Dit bemoeilijkte de stroomlijning en afstemming van plannen en processen.

Ten derde werden de steden beperkt in hun regiemogelijkheden, omdat het geld dat ze ontvingen afkomstig was van verschillende departementen en uit diverse geormerkte potjes. Ze waren dus niet vrij in de besteding van de gelden.

Ten slotte was men het niet eens over de criteria. Er was onenigheid over de criteria op grond waarvan de steden konden worden toegelaten tot het beleid. Er konden niet te veel steden deelnemen, omdat de middelen beperkt waren. Tegelijkertijd mochten steden met urgente problemen niet buiten de boot vallen.

### Grotestedenbeleid 2: 1999-2004

In het regeerakkoord van het tweede kabinet Kok in 1999 kreeg het grotestedenbeleid een meer prominente plaats dan onder Kok-I. In het tweede Paarse kabinet werd een minister speciaal verantwoordelijk voor het beleid. Roger van Boxtel werd minister van Grotesteden- en Integratiebeleid. In het regeerakkoord van Kok-II stond dat de overheid niet meer alleen verantwoordelijk kon zijn voor de stad. Ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zouden een rol moeten krijgen in de beleidsontwikkeling.

### Beleidspijlers

Het beleid werd verder ontwikkeld op basis van de drie beleidspijlers, te weten de fysieke, de sociale en de economische pijler. In de fysieke pijler ging het om de fysiek-ruimtelijke stedelijke vernieuwing. De sociale pijler richtte zich op het verbeteren van onderwijs, leefbaarheid, veiligheid en zorg, en vanuit de economische pijler werd gewerkt aan het ontwikkelen van de werkgelegenheid en de economie.

### Complete stad

Het beleid beoogde 'de complete stad' te realiseren. Met de complete stad werd een stad bedoeld waarin iedereen zich thuis voelt. In fysiek opzicht voldoet de complete stad aan de eisen die bewoners, bedrijven, instellingen en bezoekers stellen. Daarnaast is de complete stad een stad die sociaal, leefbaar, veilig en economisch vitaal is. De complete stad biedt werk, heeft voldoende hoogwaardige vestigingslocaties voor bedrijven en biedt mensen reële kansen.



Minister Roger van Boxtel opent een van 'zijn' digitale trapveldjes.

Het stedenbeleid heeft zich in deze tweede GSB-periode ontwikkeld tot een brede programmatische aanpak. Afzonderlijke projecten werden niet meer gefinancierd. Er werden afspraken gemaakt met de steden over samenhangende programma's, de zogeheten meerjarenontwikkelingsprogramma's (MOP's). Een voorbeeld van zo'n MOP is het programma 'Opgroeien in de stad' van de gemeente Enschede. Dit MOP was gericht op een samenhangend beleidsprogramma voor de ontwikkeling van de Enschedese jeugd op het gebied van participatie, opvoedingsondersteuning, opvang en voor-schoolse voorzieningen.

**Programmatie-**  
**sche aanpak**

Voor de financiering van de fysieke pijler kwam er in deze tweede GSB-periode een brede doeluitkering. Dit werd het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). In deze doeluitkering waren verschillende subsidieregelingen samengebracht. Gemeenten hebben sindsdien van de rijksoverheid iedere vijf jaar uit het ISV-budget een bepaald bedrag in plaats van steeds aparte sommen geld ontvangen. Deze vorm van financiering moest een meer samenhangend en integraal beleid binnen de fysieke pijler mogelijk maken. Met het ontwikkelen van een brede doeluitkering voor de sociale pijler werd in deze tweede GSB-periode een begin gemaakt.

**Brede**  
**doeluitkering**

De convenanten die in deze beleidsperiode werden gesloten tussen de steden en het Rijk waren gebaseerd op de individuele ambities van de steden. Deze ambities werden gedefinieerd in termen van maatschappelijke effecten, de outcome. Dit betekent dat beleidsinspanningen ook daadwerkelijk moesten leiden tot zichtbare uitkomsten. De steden maakten aan het Rijk en de burgers duidelijk waar ze over vijf jaar wilden staan. In deze periode toetste het Rijk het beleid op programmaniveau en op hoofdlijnen. De verschillende partners werden nadrukkelijker betrokken bij het stedelijke en het rijksbeleid.

In de tweede GSB-periode zijn de mogelijkheden om meer stadsspecifiek beleid te voeren vergroot. Per stad zijn ambities in kaart gebracht en zijn resultaatafspraken gemaakt met het Rijk. Voor de steden bleek het echter lastig om de relatie tussen de beleidsinzet en de beleidsresultaten weer te

## Beleidsoutput Beleids- outcome

geven en te verklaren. Externe factoren, gewijzigde omstandigheden en effecten van andere beleidsterreinen waren van invloed op de GSB-resultaten. De effectiviteit van het grotestedenbeleid op zichzelf was hierdoor niet gemakkelijk vast te stellen. De relatie tussen de beleidsoutput (de GSB-maatregelen die werden uitgevoerd) en de beleidsoutcome (het maatschappelijke effect van die GSB-maatregelen) was lastig te leggen.

## Sectoraal beleid

De beleidsoriëntatie verschoof in deze GSB-periode steeds meer naar een integrale, resultaatgerichte en interactieve aanpak. Deze nieuwe benadering conflicteerde echter sterk met de manier waarop de beleidsvorming was georganiseerd. Ten eerste voerden de vakdepartementen sectoraal beleid. Dat wil zeggen dat het fysiek-ruimtelijke, het sociale en het economische beleid zich los van elkaar ontwikkelden. Dit stond een integrale benadering in de weg. Ten tweede was het sectorale beleid van de vakdepartementen generiek beleid. Het beleid gold dus voor alle steden, terwijl het grotestedenbeleid juist stadsspecifiek wilde zijn. Ten derde bestonden er nog veel afzonderlijke regelingen, vooral bij de sociale departementen, en deze conflicteerden met de nieuwe programmatische aanpak.

## Generiek beleid

We zien dat de nieuwe uitgangspunten van het grotestedenbeleid niet goed aansloten bij bestaande beleidssystemen en structuren. Hierdoor werd de beleidsvoering erg moeilijk. Daarnaast werd in deze GSB-periode onderkend dat verkokering op het niveau van de stad een serieus probleem was. Door de verkokering hadden de steden te weinig regiemogelijkheden. De steden hadden ook te weinig bevoegdheden en de professionals, werkzaam bij de politie, het onderwijs en de zorg hadden daar veel last van. Zij trokken aan de bel. In de wijken ontstond onvrede over het uitblijven van inhoudelijke oplossingen.

## 56-wijken- aanpak

In 2003 vroeg minister Henk Kamp van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) de G30-steden om wijken te selecteren waar versneld moest worden ingegrepen. Hieruit ontstond de 56-wijkanaanpak. Deze aanpak was vooral gericht op een versnelde fysieke herstructurering. De minister koos voor het schaalniveau van de wijk, omdat gemeenten op dat niveau samenwerkingscontracten konden afsluiten met woningcorporaties, marktpartijen en bewoners.

### OPDRACHT 1.2

De fysieke pijler van het grotestedenbeleid richt zich op ruimtelijk-fysieke ingrepen. De economische pijler richt zich op werk en economie en binnen de sociale pijler staan onderwijs, leefbaarheid, veiligheid en zorg centraal. Toen eind jaren negentig het thema 'veiligheid' hoog op de politieke agenda kwam te staan, werd gesproken over een vierde beleidspijler, de veiligheidspijler. Veiligheidsproblemen hebben vaak zowel een fysiek-ruimtelijke als een sociale component. Deze problemen overschrijden de domeingrenzen.

### Vragen

- a Beschrijf een veiligheidsvraagstuk en breng daarvan zowel de fysiek-ruimtelijke als de sociale aspecten in kaart. Denk ook na over mogelijke oorzaken van de problematiek. Op welk vlak liggen die?
- b Waar doet het veiligheidsvraagstuk dat je hebt beschreven zich vooral voor? Ken je actuele voorbeelden?

- c Welke actoren zijn bij het ontstaan van het vraagstuk betrokken?
- d Welke actoren zouden volgens jou een rol moeten krijgen bij het oplossen ervan?

### Grotestedenbeleid 3: 2005-2010

In Nederland was de economische situatie aan het eind van de tweede GSB-periode niet goed. Dit trof ook de steden. Toch deden zij het niet slechter meer dan de rest van het land. Dit was bij aanvang van het grotestedenbeleid in 1994 wel anders. Het leek erop dat de effecten van het grotestedenbeleid zichtbaar werden.

De steden kregen in de derde GSB-periode meer doorzettingsmacht. Alexander Pechtold maakte zich als minister van Bestuurlijke Vernieuwing sterk voor het omdraaien van de rolverdeling tussen het Rijk en de steden. Het beleid zou niet meer vanuit het Rijk gevoerd moeten worden, maar de steden moesten hun eigen beleid op maat kunnen ontwikkelen. Het Rijk zou de steden daarbij moeten ondersteunen.

Het ontwikkelen van een eigen beleid was voor de steden tot op dat moment erg lastig vanwege de generieke beleidsinstrumenten van het Rijk. Deze instrumenten om beleid te kunnen voeren waren voor alle steden gelijk. Ook hadden de steden nog steeds beperkte bevoegdheden. Pechtold bracht hierin verandering. Hij verleende de steden extra bevoegdheden en probeerde de bureaucratie beperkt te houden.

**Generieke  
beleids-  
instrumenten**

In deze GSB-periode waren de doelstellingen van het grotestedenbeleid gericht op het vergroten van de objectieve en subjectieve veiligheid, het verbeteren van de fysieke en sociale kwaliteit van de leefomgeving en het binden van de hogere en middeninkomensgroepen aan de stad. De ervaringen met wijkbudgetten waren positief. Een project als 'Onze Buurt aan Zet' pakte goed uit en het idee ontstond dat wijkbudgetten een vaste plaats in de wijkaanpak zouden moeten krijgen. Wijkbudgetten fungeren als financieringsbron voor wijkinitiatieven. Bewoners zouden een beslissende invloed op de besteding ervan moeten krijgen, zo was de gedachte.

**Wijkbudget**

In tien wijken werd 25 miljoen euro extra geïnvesteerd. In deze wijken waren de problemen met veiligheid, integratie, jeugd, onderwijs en armoede zeer urgent geworden. Gesproken werd van een 'sociale herovering' van deze wijken. Deze sociale herovering moest samengaan met de aanpak van de verzwakte fysieke en economische structuren van deze wijken. De benadering werd vraaggericht in plaats van aanbodgericht. Vraaggericht betekent dat uitgegaan wordt van de specifieke behoeften van de steden. Het Rijk ondersteunde de steden hierbij.

In 2005 begonnen de G27 met het project 'Aanval op de Uitval'. Centraal stond het tegengaan van de uitval van de jeugd op het gebied van school en arbeidsmarkt, de uitval van kansarmen en de uitval van buurten. Er kwam meer aandacht voor de kwaliteit van de beleidsuitvoering en dus voor de concrete beleidsresultaten. De professionals kregen meer beleidsvrijheid bij de uitvoering.

## Kanszone

De vergroting van de doorzettingsmacht van de steden werd ook goed zichtbaar in de Rotterdam-wet van 2005. Deze wet maakte het mogelijk om de instroom van nieuwe kansarmen in kwetsbare wijken tijdelijk te beperken. Ook kwamen er meer mogelijkheden om kanszones in te stellen die de economische dynamiek van bepaalde wijken konden bevorderen. Kanszones zijn gebieden waar gunstige regelingen gelden voor ondernemers.

Eind 2006 constateerde de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Pieter Winsemius, dat in ongeveer 140 wijken grote problemen op fysiek, sociaal en economisch gebied zich opstapelden. Hij zag allochtone jongeren ontsporen en welgestelde bewoners wegtrekken uit de stad. Bevolkingsgroepen keerden elkaar steeds meer de rug toe. Winsemius pleitte ervoor dat de herstructurering van deze 140 wijken versneld werd uitgevoerd. Niet lang daarna kwam het kabinet Balkenende-IV met de veertig-wijkenaanpak van minister Ella Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie (WWI).

## Veertig-wijken-aanpak



Minister Ella Vogelaar in de Utrechtse wijk Ondiep.

Bij de veertig-wijkenaanpak, die overigens geen deel uitmaakte van het GSB, ging het om de vijf thema's: wonen, werken, leren, integratie en veiligheid. In veertig wijkactieplannen, de zogeheten WAP's, gaven de steden zelf aan hoe zij die vijf thema's gingen uitwerken. Het was de bedoeling dat de veertig geselecteerde 'krachtwijken' in acht à tien jaar zouden zijn getransformeerd in 'prachtwijken'.

In de derde GSB-periode werden ook voor de sociale en economische beleidsterreinen brede doeluitkeringen gerealiseerd. Hierdoor konden de steden steeds beter hun eigen beleid gaan bepalen. In een brede doeluitkering werden verschillende rijksgelden samengevoegd. Steden konden de gelden van de brede doeluitkeringen nu naar eigen inzicht gaan inzetten. Voorwaarde was wel dat de besteding van het geld paste binnen de doelstellingen van de uitkering. De steden moesten daarover na vijf jaar beleid verantwoording afleggen aan het Rijk. De uitvoering van het beleid dat met het geld werd gevoerd, werd gemonitord.



In deze derde fase van het grotestedenbeleid kreeg de wijkgerichte aanpak steeds meer vorm. Er kwamen intensievere samenwerkingsverbanden tot stand tussen de gemeentelijke overheden en instellingen. De aandacht voor buurt- en bewonersinitiatieven groeide. Het rapport *Vertrouwen in de buurt* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2005) speelde daarin een belangrijke rol.

Een andere publicatie die in deze periode verscheen, was het rapport *Stad en stijging: Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing* van de VROM-Raad (2006). In dit rapport pleitte de VROM-Raad voor het leidend maken van de sociale agenda bij de stedelijke vernieuwing. Tot nu toe was de volkshuisvestingsagenda dominant en stond herstructurering van wijken door sloop, renovatie en nieuwbouw centraal. De nadruk zou volgens de VROM-Raad echter moeten liggen op de sociale stijging van de bewoners van de achterstandswijken. Deze ingrijpende wisseling van beleidsperspectief werd bepleit om de hardnekkige en ogenschijnlijk onoplosbare problemen waarmee de steden bleven worstelen effectiever te kunnen aanpakken.

Beleids-  
perspectief

1

## 1.4 De opbrengsten van het beleid

Het grotestedenbeleid richtte zich vanaf het begin op het versterken van de positie van de Nederlandse steden en het voorkómen van een verdere tweedeling tussen stad en platteland. Het beleid moest segregatie langs sociaal-economische, maatschappelijke en culturele lijn tegengaan en de selectieve migratie van midden- en hoge inkomensgroepen moest stoppen. Het beleid richtte zich op het verbeteren van de kwaliteit van de stedelijke woonomgeving en het bestrijden van de leefbaarheidsproblemen in de steden.

Na twee GSB-periodes begonnen in de derde fase de inhoudelijke resultaten van het beleid zichtbaar te worden. Evaluaties van het grotestedenbeleid lieten zien dat de beste resultaten waren geboekt op het fysiek-ruimtelijke vlak. Verbeteringen van de woonomgeving en van de samenstelling van de woningvoorraad sprongen er in positieve zin uit. De GSB-steden konden als gevolg hiervan meer inwoners met hogere inkomens vasthouden en er kwamen meer hoogopgeleiden bij. Deze verbeteringen hebben er ook toe geleid dat de huizenprijzen in de GSB-steden meer waren gestegen dan in andere steden. De werkgelegenheid in de steden was in de GSB-periode niet aantoonbaar vergroot. Wel was de werkloosheid onder allochtonen en jongeren als gevolg van GSB-maatregelen in de GSB-steden minder sterk toegenomen dan elders.

Gedurende de verschillende beleidsperiodes heeft de fysieke stedelijke vernieuwing steeds de meeste aandacht gekregen. De brede doeluitkering is op dit terrein ook als eerste gerealiseerd. Successen of tegenvallers binnen de economische pijler hangen altijd samen met de conjunctuur. Het is daarom moeilijk aan te tonen wat op dit vlak precies de effecten van het grotestedenbeleid zijn geweest. Binnen de sociale pijler zijn de resultaten in ieder geval sterk achtergebleven.

Cijfers van de rijksoverheid laten zien dat het aantal bewoners van gebieden met leefbaarheidsproblemen in de periode van 1998 tot 2012 is gedaald. In 1998 waren dat 1,4 miljoen mensen en dit aantal was in 2012 gedaald tot 800.000.

Samenvattend kunnen we stellen dat het beleid in een aantal opzichten zeker inhoudelijke successen heeft geboekt. Binnen de fysieke pijler zijn deze resultaten het duidelijkst zichtbaar. Daarnaast hebben de fysieke ingrepen waarschijnlijk ook positieve sociale effecten opgeleverd, maar die zijn moeilijk aantoonbaar. De drie beleidspijlers hebben zich uiteindelijk redelijk autonoom ontwikkeld. Integraal beleid is vooral tot stand gekomen binnen de afzonderlijke pijlers en in veel mindere mate tussen de pijlers.

Belangrijk is dat een aantal innovaties in gang is gezet. Deze innovaties hebben de steden slagvaardiger gemaakt. We zagen de beleidsoriëntatie verschuiven:

- 1 van rijksbeleid naar stedelijk beleid;
- 2 van stadsbeleid naar wijkbeleid;
- 3 van top-downbeleid naar samenwerking met meerdere partijen;
- 4 van sectoraal beleid naar integraal beleid.

#### *Ad 1 Van rijksbeleid naar stedelijk beleid*

Het Rijk heeft een meer faciliterende rol gekregen. Het stelt gelden beschikbaar en geeft de steden meer vrijheid in de besteding ervan. Afspraken over de besteding worden vastgelegd in convenanten die door het Rijk en de steden worden ondertekend.

#### *Ad 2 Van stadsbeleid naar wijkbeleid*

Op het niveau van de stad vindt eenzelfde verschuiving van taken en verantwoordelijkheden plaats. Delen van algemeen stedelijk beleid hebben zich ontwikkeld tot gebiedsgericht beleid. Het stedelijk beleid richt zich vaker op het schaalniveau waarop de problemen het meest zichtbaar zijn, het schaalniveau van de wijk en de buurt. De steden stellen gelden beschikbaar aan partners die op wijkniveau samenwerken. Ook op dit niveau sluiten partijen convenanten.

#### *Ad 3 Van top-downbeleid naar samenwerking met meerdere partijen*

Het primaat van de overheid wordt vaker vervangen door vormen van horizontale samenwerking tussen overheid en andere partijen. Zij delen taken en nemen taken van elkaar over. Er is samenwerking tussen publieke partijen, bijvoorbeeld het Rijk en de steden, maar ook tussen publieke en private partijen, bijvoorbeeld de steden en marktpartijen. Dit biedt kansen voor nieuwe coalities en mogelijkheden om burgers directer bij de beleidsontwikkeling te betrekken.

#### *Ad 4 Van sectoraal beleid naar integraal beleid*

Sectoraal beleid verschuift naar meer integraal beleid. Integraal beleid houdt in dat beleid op sociaal, economisch en fysiek-ruimtelijk gebied in samenhang wordt ontwikkeld. Dit maakt een betere afstemming tussen beleidsprogramma's mogelijk en biedt meer kansen op een effectieve aanpak van domeinoverschrijdende vraagstukken.

We hebben gezien dat het stedenbeleid regelmatig van koers is veranderd, maar dat de hoofddoelstellingen van het beleid in de loop van de tijd niet

sterk zijn veranderd. Vanaf het begin was het beleid gericht op het bestrijden van achterstandssituaties en op het oplossen van complexe stedelijke leefbaarheidsvraagstukken. Steeds ging het om het verbeteren van wonen, werken en leven in de steden en de volkshuisvestingsagenda was daarbij lange tijd leidend.

## 1.5 Na het grotestedenbeleid

Na ruim veertig jaar beleid dat specifiek gericht is op de steden zijn er nog veel onopgeloste problemen. Het gaat om hardnekkige vraagstukken die niet erg vatbaar lijken voor beleid. Het zijn:

- multidomeinvraagstukken;
- multi-actorvraagstukken; en
- multischaalvraagstukken.

Stedelijke vraagstukken zijn multidomeinvraagstukken, omdat het gaat om domeinoverschrijdende problemen. Het zijn problemen op sociaal, sociaal-economisch, sociaal-cultureel en fysiek-ruimtelijk vlak. Deze problemen doorkruisen verschillende beleidssectoren en oorzakelijk hangen ze vaak nauw met elkaar samen.

**Multidomein-  
vraagstuk**

Stedelijke vraagstukken zijn multi-actorvraagstukken, omdat zowel bij de problemen als bij het beleid veel belanghebbenden zijn betrokken. Deze actoren hebben verschillende, vaak tegenstrijdige belangen. Hun visies op een probleem en op de oplossing ervan lopen vaak sterk uiteen.

**Multi-actor-  
vraagstuk**

Stedelijke vraagstukken zijn multischaalvraagstukken, omdat ze spelen op verschillende schaalniveaus. De problemen doen zich voor op het schaalniveau van de stad, de wijk en de buurt, maar bij het beleid zijn ook de regio, de provincie en het Rijk betrokkenen.

**Multischaal-  
vraagstuk**

De stedelijke problemen zijn hardnekkig. Tegelijkertijd worden aan de steden hoge eisen gesteld. Ze moeten economisch sterk zijn, zich profileren en competitief zijn. De steden moeten zich ook duurzaam ontwikkelen en zorgen voor het welzijn van de bevolking. Dit vraagt erg veel van de (stedelijke) overheid en alle andere betrokken partijen. In de vorige paragrafen hebben we gezien dat de overheid niet alleen alle problemen kan oplossen. De complexe stedelijke vraagstukken vragen daarom om verdere innovaties in beleidsontwikkeling met andere rollen voor de betrokken actoren.

Na het aflopen van de derde GSB-periode in 2010 is besloten het beleid niet meer in dezelfde vorm voort te zetten. Daarmee kwam er dus geen vierde GSB-periode. Nederland verkeerde inmiddels economisch in zwaar weer en de tijd was rijp om het nieuwe stedenbeleid nu decentraal op te pakken en voort te zetten. Het Rijk wilde vooral als partner van de steden betrokken blijven in een ondersteunende rol.

Die ondersteuning is het Rijk bijvoorbeeld gaan bieden bij het voortzetten van het 'krachtwijkenbeleid'. Dit beleid, dat in gang is gezet door minister Ella Vogelaar (kabinet Balkenende IV) heeft inmiddels zichtbare resultaten opgeleverd. De Amersfoortse 'krachtwijk' Kruiskamp heeft zich succesvol weten te ontwikkelen tot 'prachtwijk'. In 2012 is deze wijk daarom als

## Outcomemonitor Wijkanaanpak

eerste van de veertig wijken van de Vogelaarlijst gehaald. Dankzij het gevoerde beleid is in Kruiskamp de waardering voor de woning en de woonomgeving toegenomen, is het gevoel van onveiligheid er verminderd en is het aantal vroegtijdige schoolverlaters en werklozen dichterbij het Amersfoortse gemiddelde komen te liggen.

De rijksoverheid volgt door middel van de outcomemonitor Wijkanaanpak de ontwikkelingen in de veertig wijken nauwgezet. Per wijk wordt periodiek nagegaan hoe het staat met wonen en leefbaarheid, leren, werken, inkomens- en schuldenproblematiek, veiligheid, gezondheid en integratie.

## Organische wijkontwikkeling

De economische crisis die rond 2008 zichtbaar werd, heeft ertoe geleid dat voorlopig een halt is toegeroepen aan een aantal voorgenomen grootschalige herstructureringsoperaties in Nederlandse steden. Aandacht voor stedelijke vernieuwingsprocessen is er nog steeds, maar nu vaker op een minder grootschalige manier. Deze nieuwe aanpak is meer gericht op heel specifieke en gerichte ingrepen ('acupunctuur') en op preventie. Dit past in de trend van een meer 'organische' of 'natuurlijke' wijkontwikkeling. Deze nieuwe ontwikkelingen dienen als alternatief voor de planmatige eenmalige grote sloop- en nieuwbouwprojecten die voor de crisis gebruikelijk waren bij vastgoed- en gebiedsontwikkeling.

Tot voor kort lag de focus bij de stedelijke vernieuwing sterk op de vroeg naoorlogse achterstandswijken. Recenter is er aandacht voor de zogenoemde woonerwijken. Dit zijn wijken die zijn gebouwd in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw als reactie op de massale galerijflats uit de jaren zestig. Na de problemen met die naoorlogse flatwijken bestaat nu de vrees dat de woonerwijken, en met name die uit de eerste helft van de jaren tachtig, misschien wel de probleemwijken van de toekomst worden. Als er nu niet wordt ingegrepen, zouden er over tien jaar forse problemen kunnen zijn. Preventieve en gerichte 'chirurgische' ingrepen moeten voorkomen dat deze buurten verder afglijden.

Naast deze woonerwijken, die ook wel 'bloemkoolwijken' worden genoemd, vragen de Vinex-wijken om aandacht. Zes à acht jaar na oplevering blijkt de leefbaarheidsontwikkeling in die wijken achter te blijven bij de landelijke trend. Vinex-wijken zijn de nieuwe uitbreidingswijken dicht bij de stedelijke centra die in de periode van ongeveer 1995 tot 2005 zijn gebouwd. Hoewel de leefbaarheid in de meeste Vinex-wijken nog goed is, zijn er zorgen over bijvoorbeeld delen van IJburg in Amsterdam en Leidsche Rijn in Utrecht.

Een andere ontwikkeling die het noemen waard is, is de aandacht voor vraagstukken van vitaliteit en leefbaarheid. Deze heeft zich verbreed en er komt steeds meer oog voor een duurzame stedelijke ontwikkeling in relatie tot het milieu. De vraag rijst of onze huidige steden toekomstbestendig zijn, of ze het hoofd kunnen bieden aan dreigingen die nu al zichtbaar zijn en die in de toekomst wellicht alleen maar verder in omvang zullen toenemen. Deze zorgen komen voort uit de verschillende crises, waar ook de steden de effecten van merken. Denk aan het klimaatprobleem, het energievraagstuk, onze voedselveiligheid en de luchtkwaliteit. Het ideaal van de 'vitale stad' is daarom niet meer alleen het ideaal van de leefbare stad, maar ook dat van de duurzame stad.

Verder zien we, mede door de economische crisis, een hernieuwde belangstelling voor regionale stedelijke samenwerkingsverbanden. Een voorbeeld

daarvan is BrabantStad. BrabantStad is een stedelijk netwerk waarin de vijf steden Breda, Eindhoven, Den Bosch, Tilburg en Helmond succesvol samenwerken met de provincie Noord-Brabant. De steden bundelen hun sterke kanten op het gebied van onder andere technologie, voeding, sociale innovatie en logistiek, wat leidt tot een economisch sterkere regio, zowel nationaal als in relatie tot Europa.

**Regionale  
stedelijke  
samenwerking**

In de verandering van rollen van de actoren die bij het beleid betrokken zijn, wordt een trend die al eerder is ingezet steeds sterker zichtbaar. De samenleving en binnen die samenleving de burgers en hun verbanden, krijgt een andere rol toebedeeld in de beleidsontwikkeling. In de laatste GSB-periode zagen we dat de rolverdeling tussen het Rijk en de steden werd omgedraaid. Toenmalig minister Alexander Pechtold van Bestuurlijke vernieuwing maakte zich er hard voor dat de steden eigen beleid konden ontwikkelen en dat het Rijk hen daarbij ging ondersteunen. Nu zien we dat de rolverhouding tussen de burger en de stedelijke overheid aan het veranderen is. Werden burgers eerder nog alleen op uitnodiging betrokken bij het beleid, nu wordt steeds meer verwacht van eigen initiatieven van burgers. Overheden zijn voor zichzelf op zoek naar een nieuwe rol die daarbij past.

**Andere rol  
overheid**

De rol van de burger bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken wordt groter en daarmee die van de 'civil society', het maatschappelijk middenveld. We zien dat terug in de stadswijken. Een aantal steden experimenteert met het overhevelen van verantwoordelijkheden, zeggenschap en budgetten naar partijen in de samenleving. De invloed van de burger neemt daardoor toe en de gemeentelijke overheid zoekt naar een andere, meer ondersteunende rol daarbij. In de openingscasus van dit hoofdstuk zien we daarvan een voorbeeld. De bewoners van Het Nieuwe Westen in Rotterdam vervullen bij de aanpak van veiligheids- en leefbaarheidsvraagstukken in hun wijk een rol die voorheen bij de gemeente lag.

De toenemende aandacht voor een andere rol voor overheid, burger en samenleving zien we terug in de titels van verschillende adviesrapporten die na de laatste GSB-periode zijn verschenen. In 2012 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het rapport *Vertrouwen in burgers*. Van het Sociaal en Cultureel Planbureau verscheen in hetzelfde jaar het rapport *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* en van de Raad voor het Openbaar Bestuur het rapport met de titel *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Een rapport uit 2013 dat past in deze ontwikkeling is *Terugtrekken is vooruitzien*, van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

### **OPDRACHT 1.3**

Op wijklijstjes, zoals die van de veertig Vogelaarwijken, prijken vooral vroeg naoorlogse achterstandswijken. Tot die categorie behoren de woonerfwijken uit de jaren zeventig en tachtig niet. Toch bestaat de vrees dat sommige van die woonerfwijken of 'bloemkoolwijken' de probleebuurt van de toekomst worden. Lees het artikel 'Water en groen vormen het goud van de bloemkoolwijk' en beantwoord daarna de vragen.



Bloemkoolwijk



Plattegrond

*de Volkskrant*, 4 APRIL 2012

## Water en groen vormen het goud van de bloemkoolwijk

De Akkers in Spijkenisse ziet eruit als veel andere wijken in Nederland. Mensen wonen er graag. Hoe te voorkomen dat deze buurten afglijden...

VAN ONZE VERSLAGGEEFSTER  
CHARLOTTE HUISMAN

SPIJKENISSE - Met zijn kronkelige straatjes en paden langs rijen uniforme, bakstenen eengezinswoningen ziet De Akkers in Spijkenisse er uit als zo veel andere wijken in Nederland. Tussen de woonerven is het lastig om niet te verdwalen. Niet alleen omdat van zowat alle kriskras lopende weggetjes de straatnaam er eindigt op -voorde, maar vooral omdat opvallende oriëntatiepunten in de wijk ontbreken.

De Akkers is een typische bloemkoolwijk, wijken waarvan er zo'n 150 zijn neergezet in de jaren zeventig en tachtig. Er staan ruim een miljoen woningen. De naam heeft niets te maken met het kneuterige imago van de bouwstijl. Het is de naar binnen gekeerde vorm van de wijken die aan de groente doet denken. Na de

anonieme flatwijken uit de jaren zestig wilde Nederland weer bouwen voor de menselijke maat. Zo ontstonden de kleinschalige buurtjes met weinig autoverkeer waar kinderen van de middenklasse veilig op straat konden spelen.

Goedkeurend wijzen architect Marc Reniers van bureau M3H en landschapsarchitect Ronald Bron van bureau Hosper naar de ruime tuinen van een rijtje woningen, die grenzen aan een singel met hoge bomen. Water en groen, dat is het goud van de bloemkoolwijken, zegt Bron. Veel mensen wonen er nog steeds graag. Dat is ook in Spijkenisse te zien aan de vaak kunstig vormgegeven voortuintjes, en de klompjes en andere versierselen die bij de voordeur zijn gehangen.

Maar de vrees groeit dat sommige bloemkoolwijken de probleebuurt van de toekomst worden. Na de aanpak van de problemen in de naoorlogse flatwijken, verschuift daarom de blik naar de bloemkoolwijken. Hoe kan worden voorkomen dat de woonebuurten afglijden, was dinsdag de hoofdvraag op het congres

Bloeiende Bloemkoolwijken dat onder meer de Bond van Nederlandse Architecten en de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) in Almere hielden.

De SEV besteedt in een studie veel aandacht aan de zorgen om de concentratie van te veel kansarmen in sommige bloemkoolwijken. Maar daar kan een fysieke opknopbeurt al bij helpen, denkt Reniers. 'Als de wijk aantrekkelijker wordt en het imago verbetert, trekt deze ook vanzelf meer kansrijkere bewoners. Als je het slim aanpakt, kan de typerende bloemkoolstructuur juist goed aansluiten bij de huidige wensen van een buurtgevoel met veel groen en ruimte.'

Reniers en Bron zijn beiden opgegroeid in een bloemkoolwijk en vertellen dat ze er een fantastische kindertijd hebben gehad. Ze bouwden hutten in het groen en doolden er in de vele achterdoorgangen. Nu hebben ze onderzocht hoe deze buurten ruim veertig jaar na de bouw weer aantrekkelijk te maken zijn.

Wijken die eerst knus werden bevonden, ogen nu sleets met woekerend struikgewas en grauwe straten. Bewoners die het beter krijgen, zijn vaak verhuisd naar nieuwere wijken. Sommige wijken vergrijzen, andere kampen met jongerenoverlast en een concentratie van probleemgezinnen. De kunst in Spijkenisse is volgens Bron een verbinding aan te brengen tussen de mooie

stukjes van De Akkers, daar knapt het aanzien van de hele wijk van op. Ook moet er iets gebeuren aan de schrale inrichting van winkelcentrum Akkerhof: geen bankjes, bloembakken of een mooi terras.

Ronald Bron beklemtoont dat de problemen in bloemkoolwijken bij lange na niet zo groot zijn als in de naoorlogse flatwijken. Wel is duidelijk dat de woonerfbuurtten minder populair zijn dan wijken uit de jaren dertig of recentere wijken. De architectuur is er vaak monotoon, volgens Bron is dat ook een gevolg van de ideeën van die tijd waarin iedereen gelijk moest zijn.

Grootschalige sloop en nieuwbouw, zoals in veel flatwijken, is niet nodig. Veel mensen wonen nog steeds graag in de relatief ruime woningen. Bovendien is er in de huidige crisis geen geld voor zulke ingrijpende plannen.

Met kleine ingrepen blijkt veel vooruitgang te boeken. Snoei struiken en vervang deze bijvoorbeeld door aantrekkelijker ogende hagen of gras. Zet een opvallend gebouw neer op een in het oog springende plek. Breng meer variatie aan in de huizen, niet alleen cosmetisch door gevels te voorzien van een opvallende kleur, maar ook door woningen bij het isoleren een nieuw voorkomen te geven. Zo kunnen gemeenten iets doen aan de anonimiteit van de wijk, waarin veel woningen met hun achterkant naar de weg staan.

## Vragen

- a Welke sociale, economische en fysieke problemen signaleer jij in de woonerfwijken als je het artikel leest?
- b Welke parallellen zie je tussen de situatie in de vroeg naoorlogse wijken en de ontwikkelingen in de woonerfwijken? Denk bijvoorbeeld aan parallellen op het gebied van selectieve migratie.
- c De negatieve ontwikkeling in woonerfwijken kan door een fysieke opknopbeurt worden tegengegaan, zo laat architect Reniers in het artikel weten. Welke effecten verwacht hij van deze fysieke ingrepen? Denk je dat dit alle problemen die je bij vraag a hebt benoemd, oplost? Welke wel, welke niet en waarom denk je dat?
- d Kun je de voorgestelde aanpak van de woonerfwijken wel of niet typeren als 'social engineering'?

# Samenvatting

1

De stedelijke samenleving biedt mensen kansen. Daarnaast gaat het samenleven van mensen in steden gepaard met problemen. Deze maatschappelijke problemen staan vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw permanent op de landelijke politieke agenda. Het zijn problemen op fysiek, sociaal en economisch gebied en ze hangen sterk samen met de specifieke kenmerken van steden, buurten en wijken.

De rijksoverheid heeft in de loop van de tijd op verschillende manieren beleid ontwikkeld om de stedelijke problemen op te lossen. Steeds opnieuw bleek dat bestuurlijk-financiële barrières een inhoudelijke aanpak in de weg stonden. Daarom is er lange tijd veel energie gestoken in het oplossen van juist deze bestuurlijk-financiële problemen. Er werd gewerkt aan de decentralisatie van bevoegdheden, aan afstemming en ontkokering. Pas toen dat begon te lukken, konden de steden met eigen beleid hun maatschappelijke problemen gaan aanpakken.

Deze maatschappelijke problemen in de steden zijn complex. Ze zijn weerbarstig en lastig te beïnvloeden door beleid. Het zijn

multidomein-, multi-actor- en multischaalproblemen. Een samenhangende aanpak van zowel de sociale, fysieke als economische problemen is lang uitgebleven. De aandacht voor fysiek-ruimtelijke vernieuwing was lange tijd dominant in het beleid.

Het stedenbeleid is een aantal keren van koers veranderd. Inmiddels tekenen zich enkele constante beleidskenmerken af. Het beleid wil integraal, interactief, vraaggericht en gebiedsgericht zijn. De beleidsfocus is langzaam verschoven naar het schaalniveau van de wijk. Op wijkniveau vormen nu verschillende partijen coalities om van onderop én gezamenlijk de stedelijke problemen te lijf te gaan. Daarbij krijgen burgers een steeds belangrijkere rol.

Dit nieuwe beleid, dat meer langdurige resultaten moet boeken, is niet eenvoudig te realiseren. Het biedt wel de ruimte aan de onorthodoxe benaderingen waar Bram Peper al in 1994 om vroeg.