

Stad en Beleid

Elly Straatman

Eerste druk



Noordhoff Uitgevers

Stad en Beleid

Elly Straatman

Eerste druk

Noordhoff Uitgevers Groningen/Houten

Ontwerp omslag: Studio Frank & Lisa, Groningen

Omslagillustratie: Getty Images

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13, 9700 VB
Groningen, e-mail: info@noordhoff.nl

1 2 3 4 5 / 14 13 12

© 2010 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten, The Netherlands.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

ISBN (ebook) 978-90-01-84440-0

ISBN 978-90-01-70659-3

NUR 133

Woord vooraf

Stad en Beleid is een beleidskundig georiënteerd boek. Het is geschreven voor iedereen die belangstelling heeft voor de maatschappelijke vraagstukken die leven in de steden en die betrokken is bij het ontwikkelen van beleid om die vraagstukken op te lossen. Het is een boek voor studenten die in hun studie te maken krijgen met onderwerpen op het gebied van stedelijke vernieuwing en beleidsontwikkeling. Er wordt een inleiding gegeven op een aantal beleidskundige thema's. Deze thema's worden toegepast in de praktijk van het stedelijke beleid.

De benadering van het stedelijk beleid is breed. Daarom is dit boek interessant voor studenten van fysiek-ruimtelijke opleidingen (de Bachelor Built Environment), studenten van sociaalagogische opleidingen (de Bachelor of Social Work) en voor studenten bestuurskunde en integrale veiligheidkunde. Het doel is te prikkelen tot nadenken over actuele beleidsvraagstukken en het stimuleert het ontwikkelen van een brede, vakoverstijgende visie. Wanneer de lezer het boek heeft doorgewerkt, heeft hij vanuit verschillende invalshoeken nagedacht over welk type beleid de beste kansen biedt voor een duurzame oplossing van stedelijke vraagstukken.

Er is voor gekozen een beleidskundige invalshoek te combineren met een systeemtheoretische. De focus ligt daarbij op het niveau van de stadswijk. De wijkgerichte aanpak staat op dit moment volop in de belangstelling en deze invalshoek biedt de mogelijkheid de theorie met heldere, aansprekende voorbeelden te verduidelijken. Omwille van de leesbaarheid zijn literatuurverwijzingen in de tekst beperkt gehouden. Voor verdere studie bieden de lijst van geraadpleegde literatuur en de website bij dit boek volop mogelijkheden.

Het onderwijs en het beroepenveld zijn bij de totstandkoming van *Stad en Beleid* nauw betrokken geweest. Hbo-studenten, docenten, lectoren en beroepsbeoefenaars uit de stedelijke beleidspraktijk hebben op eerdere versies waardevolle feedback gegeven. Het boek is bruikbaar voor diverse onderwijsprojecten op het gebied van stedelijke vraagstukken. Het biedt goede aanknopingspunten voor competentiegericht onderwijs, omdat het studenten uitdaagt om kennis en vaardigheden geïntegreerd toe te passen. Meer informatie is te vinden op de bij dit boek behorende website www.stadenbeleid.noordhoff.nl.

Enschede, augustus 2009
Elly Straatman

Inhoud

	Inleiding 7		
1	Stedelijk beleid in vogelvlucht 11	4	Systemen, het politieke systeem en beleidssystemen 75
1.1	Stedelijk samenleven 13	4.1	Het politieke systeem 77
1.2	Stadsvernieuwing, PCG-beleid en sociale vernieuwing 16	4.2	Systeemtheorie 85
1.3	Het grotestedenbeleid 19	4.3	De stad als systeem 91
1.4	De opbrengsten van het beleid 26 Samenvatting 29	4.4	Beleidssystemen 100 Samenvatting 104
2	Beleid en beleidsprocessen 31	5	Beleidsinstrumenten en sturingsconcepten 107
2.1	Het begrip 'beleid' 34	5.1	Beleidsinstrumenten 109
2.2	Het beleidsproces vanuit analytisch-rationalistisch perspectief 35	5.2	Sturingsconcepten 117
2.3	Het beleidsproces vanuit sociaal-interactief perspectief 41 Samenvatting 48	5.3	Interactief beleid 123 Samenvatting 131
3	Stedelijke vraagstukken en beleidsproblemen 51	6	Innovaties in beleid 133
3.1	Het begrip 'probleem' 53	6.1	Hellevoetsluis, integraal beleid binnen de fysieke pijler 136
3.2	Leefbaarheidsproblemen 56	6.2	Leeuwarden, de sociale agenda leidend 140
3.3	Beleidsproblemen 64 Samenvatting 72	6.3	De Deventer wijkaanpak, burgers besturen 145
		6.4	Nieuwe beleidssystemen 149 Samenvatting 161

Literatuur [162](#)

Bijlage 1: Begrippen: klassiek model
en sociaal-interactief
model [164](#)

Bijlage 2: Een stappenplan voor het
opstellen van
beleidsteksten [165](#)

Bijlage 3: Een actorenanalyse in
zeven vragen [168](#)

Verantwoording [169](#)

Illustratieverantwoording [170](#)

Register [171](#)

Inleiding

Sinds 2008 leeft voor het eerst meer dan de helft van de wereldbevolking in stedelijke gebieden. Dit zijn 3,3 miljard mensen. In het *Wereldbevolkingsrapport 2007* van de Verenigde Naties wordt de verwachting uitgesproken dat in 2030 maar liefst vijf miljard mensen in een stedelijke omgeving zullen wonen. In Afrika en Azië zal het aantal stedelingen zich in de periode van 2007 tot 2030 zelfs verdubbelen.

Deze verstedelijking is volgens de Verenigde Naties (VN) een onvermijdelijke ontwikkeling. Een punt van grote zorg van de VN is dat hierdoor de armoede in de steden verder zal toenemen. Nu al leven wereldwijd een miljard mensen in sloppenwijken. Dit is bijna een derde van de stedelijke wereldbevolking. Aan de andere kant biedt verstedelijking mensen ook nieuwe kansen. Urbanisatie gaat vaak samen met economische groei en welvaart. Steden bieden mensen kansen om aan de armoede te ontsnappen.

Een van de Millennium Development Goals van de VN is in de periode tot 2015 de armoede in de wereld met de helft terug te brengen. Bij armoede denken we niet meteen aan Nederland. Toch merkte voormalig minister Ella Vogelaar, minister van Wonen, Wijken en Integratie in het kabinet Balkenende-IV, bij het in ontvangst nemen van het *Wereldbevolkingsrapport* op dat ook ons land problemen heeft die samenhangen met verstedelijking. De minister benoemde enkele problemen van fysiek-ruimtelijke aard, zoals luchtvervuiling en slechte huisvesting en problemen die meer op het sociale vlak liggen, zoals schooluitval, huiselijk geweld en opvoedingsproblemen in gezinnen.

Nederland is een van de meest dichtbevolkte landen op aarde. Van oudsher is ons land sterk verstedelijkt. In de zestiende eeuw was het percentage stedelingen naar de Europese maatstaven van toen al hoog in vergelijking met de plattelandsbevolking in de Noordelijke Nederlanden. Internationaal gezien is de urbanisatiegraad van Nederland nog steeds erg hoog. Sinds 2001 leeft meer dan de helft van de Nederlandse bevolking in een verstedelijkte omgeving.

Deze sterke verstedelijking van Nederland betekent niet dat onze steden erg groot zijn. In Amsterdam, onze grootste stad, woonden in 2008 nog geen 750.000 mensen. De hoofdstedelijke agglomeratie telt ruim een miljoen inwoners. Amsterdam staat daarmee wat inwoneraantal betreft op een bescheiden plaats op de ranglijst van wereldsteden.

Omdat meer dan de helft van de inwoners van Nederland in verstedelijkt gebied leeft, raakt het wel en wee van onze steden erg veel mensen. Stadsbewoners ervaren naast de voordelen de negatieve gevolgen van de

bevolkingsdichtheid. Concentraties van mensen gaan vaak samen met concentraties van problemen. Deze problemen zijn zeer divers van aard, maar hangen dikwijls ook nauw met elkaar samen.

In de jaren negentig van de vorige eeuw zijn de thema's criminaliteit en onveiligheid een prominente plaats gaan innemen op de politieke agenda. Deze problemen zijn meer dan evenredig geconcentreerd in onze grote steden. Ook langdurige werkloosheid en daarmee samenhangende armoede en het leven van een uitkering zonder goede kwalificatie voor de arbeidsmarkt zijn verschijnselen die in grotere steden meer voorkomen dan elders. Daarnaast zijn multiculturele problemen vaak typisch stedelijke verschijnselen.

Ondanks deze sombere kanten van de stad, fungeren grote steden op economisch, sociaal en cultureel gebied ook als een belangrijke 'motor'. Deze belangrijke functie van steden wordt in Nederland onderkend. Politici en beleidsmakers realiseren zich dat het bevorderen van de leefbaarheid van de steden erg belangrijk is. Het beleid richt zich niet alleen op het bestrijden van problemen, maar ook op het benutten van kansen. Met deze nieuwe impulsen kunnen de steden zich versterken, vernieuwen en ontwikkelen.

Op dit moment zijn de Nederlandse steden weer meer in trek als plek om te wonen en de vrije tijd door te brengen dan enkele decennia geleden. Grote evenementen en een vernieuwde inrichting van de openbare ruimte zorgen ervoor dat de steden weer positiever in de belangstelling staan. Denk aan terrassen bij horecagelegenheden, luxe appartementcomplexen en moderne architectuur. Dit alles zorgt voor een grootstedelijke uitstraling. De stad oefent hiermee aantrekkingskracht uit op mensen met verschillende achtergronden.



NEMO en VOC-schip 'De Amsterdam'

Dit boek gaat over stedelijke vraagstukken en stedelijk beleid. We hebben gekozen voor een beleidskundige en een systeemtheoretische invalshoek. De bedoeling van deze benadering is inzicht te krijgen in de complexiteit van de stedelijke beleidsvraagstukken en kennis te maken met het denken in systemen, wat kan leiden tot innovatieve oplossingsrichtingen. Voor professionals die werkzaam zijn in het domein van de stedelijke vernieuwing zijn deze inzichten van groot belang. Ze bieden aanknopingspunten voor het ontwikkelen van een brede, op de toekomst gerichte visie.

Het boek bestaat uit zes hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk gaan we terug in de recente geschiedenis. We geven in grote lijnen een schets van het stedelijk beleid zoals zich dat vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw landelijk heeft ontwikkeld. Deze schets maakt een aantal wezenlijke kenmerken van de stedelijke vraagstukken en van het stedelijke beleid duidelijk. We zien ook dat het beleid een aantal keren van koers is veranderd, omdat de stedelijke problemen erg complex zijn en daarom erg moeilijk zijn op te lossen.

In hoofdstuk 2 gaan we in op de theorie van het begrip 'beleid'. Wat is beleid precies en waartoe dient het? We behandelen de twee meest bekende visies op beleid, de analytisch-rationalistische visie en de sociaal-interactieve.

Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 dieper in op de stedelijke problemen waarvoor het beleid een oplossing moet bieden. Wanneer spreken we van een maatschappelijk probleem? Wat zijn leefbaarheidsproblemen en welke kenmerken zorgen ervoor dat deze problemen zo moeilijk zijn op te lossen?

Bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken spelen de overheid en de politiek een belangrijke rol. In hoofdstuk 4 bespreken we daarom de werking van het politieke systeem. Binnen dit systeem komt het beleid tot stand waarmee de stedelijke problemen moeten worden aangepakt. Ook kijken we in dit hoofdstuk naar de stad als complex systeem en naar de werking van de beleidssystemen binnen het politieke systeem. Het systeemdenken geeft inzicht in de moeizame beleidsontwikkeling voor stedelijke vraagstukken. Duidelijk wordt waarom het stedelijk beleid steeds stagneert en waarom de problemen blijven bestaan.

In hoofdstuk 5 beschrijven we de beleidsinstrumenten waarover de overheid beschikt. We gaan in op de rol van de overheid en andere maatschappelijke actoren in oude en nieuwe sturingsconcepten. In het bijzonder besteden we aandacht aan interactief beleid in relatie tot beleidssystemen.

Ten slotte bespreken we in hoofdstuk 6 drie casussen uit de stedelijke beleidspraktijk. Het zijn voorbeelden van innovatieve manieren van beleidsontwikkeling. In dit hoofdstuk relateren we de belangrijkste theoretische inzichten uit de eerste vijf hoofdstukken aan concreet stedelijk beleid.



© Noordhoff Uitgevers bv



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 16

Stadsvernieuwingsbeleid 16

Probleemcumulatiegebiedenbeleid 18

Sociale vernieuwingsbeleid 18

Verkokering 18

Selectieve migratie 19

Grotestedenbeleid 20

Convenant 20

Herstructurering 20

Integraal beleid 21

Gebiedsgericht beleid 21

Programmatische aanpak 22

Brede doeluitkering 23

Beleidsoutput 23

Beleidsoutcome 23

Wijkbudgetten 24

Kansenzones 25

Multidomeinproblemen 27

Multi-actorproblemen 27

Multischaalproblemen 27

Van Opzomerstraat tot Vogelaarwijk



Burgemeester Ivo Opstelten spreekt tijdens een Opzomeractie een dakloze man

In 1989 gaven de bewoners van de Opzomerstraat in Rotterdam hun straat een flinke opknappbeurt. Dit 'opzomereren' sloeg aan. Vijf jaar later, in 1994, werkten maar liefst 10000 Rotterdammers aan het 'opzomereren' van meer dan een kwart van alle Rotterdamse straten.

De burgemeester van Rotterdam, Bram Peper, pleitte in datzelfde jaar voor een Deltaplan voor de grote steden. De problemen waren urgent. Peper vroeg speciale aandacht voor de steden. Met het grote-stedenbeleid kregen de steden deze aandacht. In 1995 ondertekenden de vier

grootste en vijftien middelgrote steden en het kabinet een convenant. Ze spraken af dat ze samen beleid gingen ontwikkelen.

Dit beleid heeft zich vanaf dat moment sterk ontwikkeld. Het Nieuwe Westen, de wijk waarin de Opzomerstraat ligt, is sinds 2007 een van de zeven Rotterdamse 'Vogelaarwijken'. Maatschappelijke organisaties, zoals scholen, woningcorporaties en zorginstellingen vormen nu coalities. Ze werken samen met de gemeente, het bedrijfsleven en de bewoners aan een leefbare wijk.

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 ontplooien, 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 problemen te verminderen of op te lossen.

In dit eerste hoofdstuk behandelen we in grote lijnen het stedelijk beleid 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 stedelijk beleid. 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 stedelijk beleid vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw tot halverwege de jaren negentig. Midden jaren negentig werd gestart met het grotestedenbeleid, vaak afgekort tot GSB. In paragraaf 1.3 behandelen we de drie GSB-beleidsperiodes. Zo'n periode beslaat vijf jaar, omdat het beleid steeds voor vijf jaar wordt vastgesteld. In paragraaf 1.4 bespreken we een aantal belangrijke opbrengsten van het stedelijke beleid. We sluiten het hoofdstuk 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. Mensen 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 met 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 meestal kleiner.

Ad 2 De stedelijke voorzieningen

De voorzieningen waarover een stad beschikt, zijn veelzijdiger en diverser dan die van een dorp. De voorzieningen in een stad zijn meestal van een hoog niveau. Deze diversiteit aan voorzieningen hangt samen met de grote verscheidenheid aan functies en activiteiten die een stedelijke samenleving kenmerkt. Denk bijvoorbeeld aan functies op het gebied van de gezondheidszorg (ziekenhuizen), uitgaan en cultuur (theaters, muziekcentra) of aan het winkelaanbod. 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 inrichting van een stad en ook voor het samenleven in een stad.

Een stad bestaat uit een fysieke en een sociale realiteit. 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.

Fysieke werkelijkheid

Deze fysieke werkelijkheid van een stad bestaat uit woonhuizen, kantoren-complexen, winkelpanden, horecagelegenheden, bedrijventerreinen, verkeersaders, het rioleringsstelsel, groenstroken, schoolgebouwen, concertzalen, ziekenhuizen, kerken, bruggen, viaducten, parken, een ecologische structuur, het gas- en elektriciteitsnet enzovoort. We noemen dit het fysieke domein van de stad.

Fysiek domein

Sociale werkelijkheid

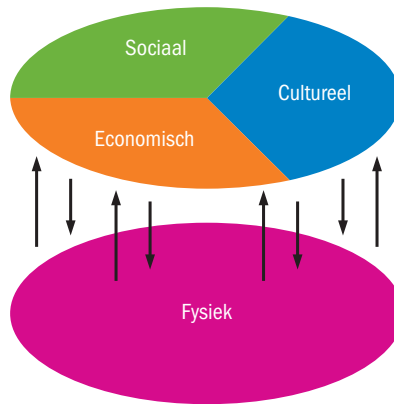
Binnen dit fysieke domein leven de bewoners van de stad met elkaar samen. Dit samenleven vormt de sociale werkelijkheid van de stad. De beperkte oppervlakte van het fysieke domein in verhouding tot het grote aantal mensen dat er gebruik van moet maken, heeft consequenties voor de wijze van bebouwen en 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 problemen met zich mee. Bewoners van stedelijke leefmilieus beoordelen hun leefomgeving vaak negatiever dan plattelandsbewoners. Toch kent ook het platteland leefbaarheidsproblemen. Denk bijvoorbeeld aan de 'krimpgedebieden' die steeds meer te maken krijgen met de negatieve gevolgen van afnemende inwonersaantallen. Ondanks dat oordelen plattelandsbewoners over het algemeen toch nog steeds positiever over hun leefomgeving dan stedelingen.

De diversiteit van de stedelijke samenleving brengt ook een diversiteit aan problemen met zich mee. Er doen zich bijvoorbeeld problemen voor met de kwaliteit en het aanbod van woningen, 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 bevolking, de veiligheid, de luchtkwaliteit, de etnische diversiteit, (kans)armoede, en gezondheid.

Niet al deze 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 tot 'leefbaarheidsproblemen'.

In de loop van de jaren is op verschillende manieren geprobeerd om deze grotestadsproblemen op te lossen. In het eerste kabinet Kok (1994-1998) is een begin gemaakt met het op rijksniveau ontwikkelen van samenhangend stedelijk beleid onder de noemer 'grotestedenbeleid'. Zowel in de periode vóór als tijdens het grotestedenbeleid is op verschillende manieren geprobeerd vat 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 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 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. 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 moest meer bevoegdheden 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.

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.



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

Stads- vernieuwings- beleid

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.

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 een positieve uitwerking hebben op de emancipatie van de bewoners en op hun integratie in de samenleving. Ook 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.

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 opgesteld. 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.

Verkokering

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 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.

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 vele actoren. Actoren zijn personen of instanties die vanuit hun eigen perspectief en met hun eigen belangen en verantwoordelijkheden betrokken zijn bij een maatschappelijk vraagstuk.

Actoren

1

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 van Binnenlandse Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Financiën, Sociale Zaken, Justitie en Onderwijs. Daarnaast is op stedelijk niveau een flink aantal actoren actief zowel binnen als buiten de gemeentelijke overheid. Ook enkele provincies spelen 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 en het bedrijfsleven zou daarin een belangrijke rol moeten gaan spelen.

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 kwaliteit van deze wijken was niet goed. De sociale samenhang was er zwak en de onveiligheid in de steden nam in de jaren negentig nog 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 2005-2009.

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 Tonny 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.

Grotestedenbeleid Convenant

Herstructurering

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.

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.

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. 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 ontkokering. Dit betekent dat er maatregelen werden genomen om de verkokering terug te dringen, de decentralisatie te bevorderen en het aantal regels te verminderen. Hierdoor zouden de steden financieel en bestuurlijk meer ruimte moeten krijgen om eigen beleid te ontwikkelen. Toch bleef dit door een aantal factoren moeilijk.

**Integraal
beleid
Gebiedsgericht
beleid**

**Deregulering
Ontkokering**

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 beleids-terreinen moeten immers op elkaar worden afgestemd.

Ten tweede opereren departementen nog steeds vanuit hun eigen (verkoerde) beleidsprocessen. Dit bemoeilijkt 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.



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

Beleidspijlers

Het beleid werd verder ontwikkeld op basis van de drie beleidspijlers. 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.

Programmatie- sche aanpak

Het stedelijk beleid 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 '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 voorschoolse voorzieningen.

Voor de financiering van de fysieke pijler kwam er in deze tweede GSB-periode een brede doeluitkering. Dit is het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). In deze doeluitkering zijn verschillende subsidieregelingen samengebracht. Gemeenten ontvangen sindsdien van de rijksoverheid iedere vijf jaar uit het ISV-budget een bepaald bedrag in plaats van steeds aparte sommen geld. Deze vorm van financiering moet 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 moeten 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 lastig om de relatie tussen de beleidsinzet en de beleidsresultaten weer te 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 worden uitgevoerd) en de beleidsoutcome (het maatschappelijke effect van die GSB-maatregelen) was lastig te leggen.

**Beleidsoutput
Beleids-
outcome**

De beleidsoriëntatie verschoof 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.

**Sectoraal
beleid**

**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 onder-

kend, 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.

In 2003 vroeg minister Henk Kamp van 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, een sociale als een economische component. Deze problemen overschrijden de domeingrenzen.

Beschrijf een veiligheidsprobleem en breng daarvan zowel de fysiek-ruimtelijke, de economische als de sociale aspecten in kaart. Denk ook na over mogelijke oorzaken van de problematiek. Op welk vlak liggen die?

Grotestedenbeleid 3: 2005-2009

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.

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 zeer 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.

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. Dit 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.

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 kansenzones in te stellen die de economische dynamiek van bepaalde wijken konden bevorderen. Kansenzones zijn gebieden waar gunstige regelingen gelden voor ondernemers.

Kansenzone

Eind 2006 constateerde de toenmalige minister van VROM, Pieter Winsemius, dat in ongeveer 140 wijken grote problemen op fysiek, sociaal en economisch gebied zich opstapelden. Hij zag allochtone jongeren ontspreiden en welgestelde bewoners wegtrekken uit de stad. Bevolkingsgroepen keerden elkaar steeds meer de rug toe. Winsemius pleitte ervoor dat de herstructurering van de 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.

Veertig-wijkenaanpak



Minister Ella Vogelaar in de Utrechtse wijk Ondiep.

Bij de veertig-wijkenaanpak gaat het om vijf thema's: wonen, werken, leren, integratie en veiligheid. In veertig wijkactieplannen, de zogeheten WAP's, hebben de steden zelf aangegeven hoe zij die vijf thema's uitwerken. Het is de bedoeling dat de veertig geselecteerde 'krachtwijken' in acht à tien jaar zijn veranderd 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 zijn verschillende rijks gelden samengevoegd. Steden kunnen de gelden van de brede doeluitkeringen naar eigen inzicht inzetten. Voorwaarde is wel dat de besteding van het geld past binnen de doelstellingen van de uitkering. De steden leggen daarover na vijf jaar beleid verantwoording af aan het Rijk. De uitvoering van het beleid dat met het geld wordt gevoerd, wordt 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 juist moeten liggen op de sociale stijging van de bewoners van de achterstandswijken. Deze wisseling van beleidsperspectief werd bepleit om de hardnekkige en ogenschijnlijk onoplosbare problemen waarmee de steden bleven worstelen effectiever te kunnen aanpakken.

Beleids-
perspectief

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 sociaaleconomische, 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 zijn in de derde fase de inhoudelijke resultaten van het beleid zichtbaar geworden. Evaluaties van het grotestedenbeleid laten zien dat de beste resultaten zijn geboekt op het fysiek-ruimtelijke vlak. Verbetering van de woonomgeving en van de samenstelling van de woningvoorraad springt er in positieve zin uit. De GSB-steden konden als gevolg hiervan meer inwoners met hogere inkomens vasthouden en er zijn meer hoogopgeleiden bij gekomen. De verbeteringen hebben er ook toe geleid dat de huizenprijzen in de GSB-steden meer zijn gestegen dan in andere

steden. De werkgelegenheid in de GSB-steden is niet aantoonbaar vergroot. Wel is 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 sterk samen met de conjunctuur. Het is moeilijk aan te tonen wat op dit vlak precies de effecten van het grotestedenbeleid zijn. Binnen de sociale pijler blijven de resultaten nog steeds sterk achter.

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

Na ruim veertig jaar stedelijk beleid 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.

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 meestal sterk uiteen.

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

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

Deze innovaties zijn in gang gezet en hebben de steden slagvaardiger gemaakt. We zagen het beleid verschuiven:

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

**Multidomein-
vraagstuk**

**Multi-actor-
vraagstuk**

**Multischaal-
vraagstuk**

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. Algemeen beleid heeft zich ontwikkeld tot gebiedsgericht beleid. Het stedelijk beleid richt zich steeds meer op het schaalniveau waarop de problemen het meest zichtbaar zijn, het schaalniveau van de wijk. De steden stellen gelden beschikbaar aan partners die op wijkniveau samenwerken. Ook op dit niveau sluiten partijen convenanten.

Ad 3 Van top-downbeleid naar bottom-upsamenwerking

Het primaat van de overheid is vervangen door vormen van 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 om burgers 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 stedelijk beleid 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.

OPDRACHT 1.3

Voor opdracht 1.2 heb je de fysieke, economische en sociale aspecten van een veiligheidsvraagstuk geanalyseerd. Probeer nu de volgende vragen te beantwoorden.

- a** Op welk schaalniveau speelt het vraagstuk?
- b** Welke actoren zijn bij het ontstaan van het vraagstuk betrokken?
- c** Welke actoren zouden een rol moeten krijgen bij het oplossen ervan?

Samenvatting

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 stedelijk beleid is een aantal keren van koers veranderd. Inmiddels tekenen zich enkele constante beleidskenmerken af. Het stedelijk 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.

Dit beleid, dat meer duurzame 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.