



## Zeventig jaar stedelijke vernieuwing

Longread kennisdossier Stedelijke vernieuwing

Matthijs Uyterlinde, Jeroen van der Velden, Niels Gastkemper

# Inhoudsopgave

<b>Zeventig jaar stedelijke vernieuwing</b>	<b>3</b>
<b>Naoorlogs wijkenbeleid (1945-1995)</b>	<b>5</b>
Wederopbouw en stadssanering	5
Stadsvernieuwing	5
Sociale vernieuwing	5
Belstato	6
<b>Grotestedenbeleid (1995-2015)</b>	<b>7</b>
Nota Stedelijke Vernieuwing (1997)	7
Wijkenbeleid (2003)	8
Afronding en evaluatie	9
<b>Lokaal gestuurde wijkvernieuwing (2015 tot heden)</b>	<b>12</b>
Beleids- en stelselwijzigingen	12
Op zoek naar nieuwe perspectieven voor wijkvernieuwing	13
Leefbaarheid onder druk	14
Hernieuwde oriëntatie op gebiedsgericht (samen)werken	15
<b>Reflectie: leren van het verleden</b>	<b>17</b>
Terugkerende dilemma's	17
Uitdagingen voor de toekomst	17

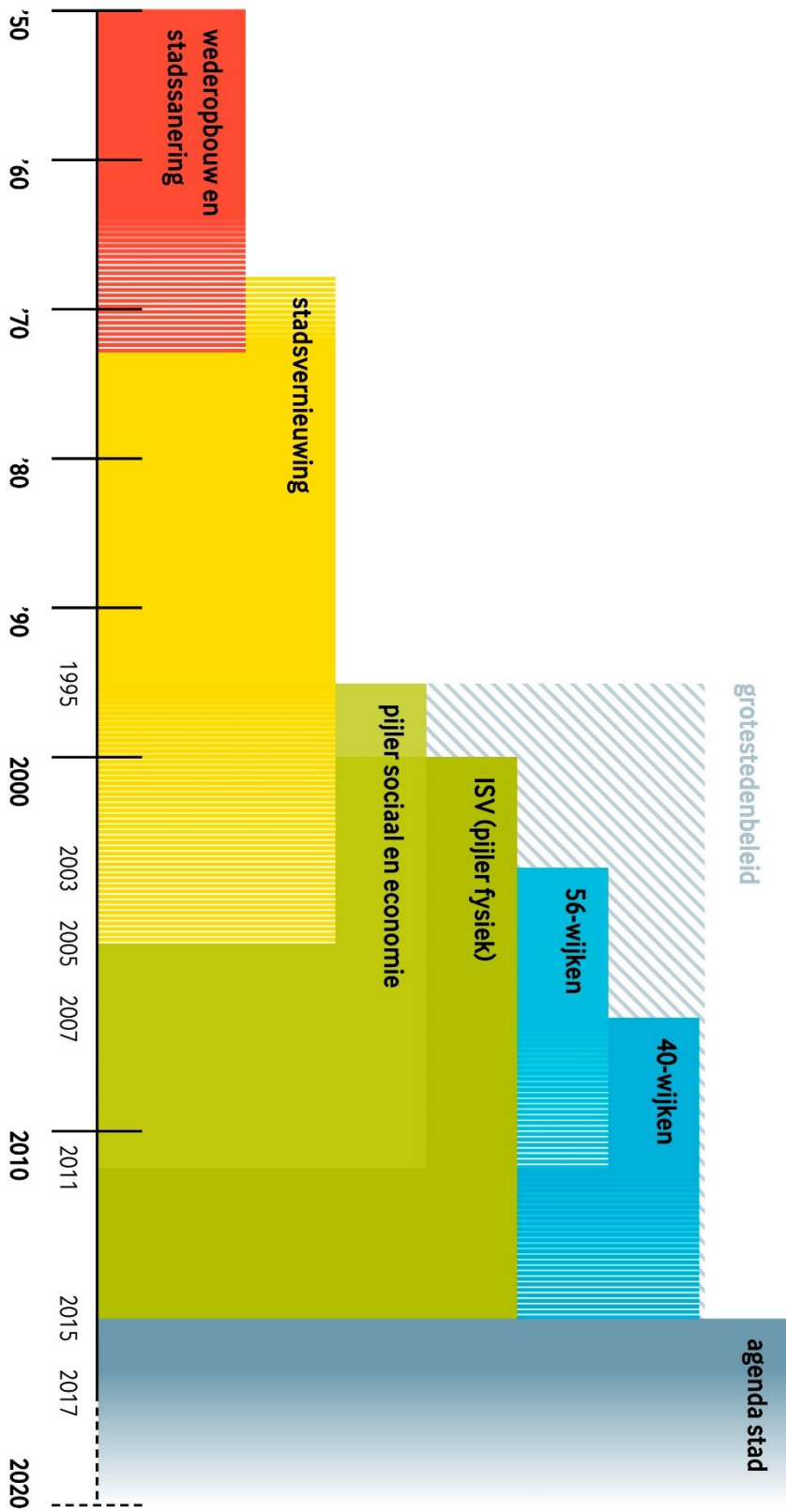
# Zeventig jaar stedelijke vernieuwing

Al sinds de invoering van de Woningwet van 1901 bestaat er instrumentarium ter vernieuwing van (binnen)steden en wijken. Landelijk beleid kwam pas echt op gang na de Tweede Wereldoorlog en sindsdien is het regelmatig van koers gewijzigd. Kort samengevat is er een ontwikkeling waarneembaar van kaalslag en reconstructie naar stadsvernieuwing, en van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing. Van directe beleidssturing, naar financieel aanjagen, naar ondersteuning door kennis en kunde. Een belangrijk omslagpunt was de introductie van het Grotestedenbeleid (GSB) van de jaren negentig tot de begin jaren 2010. De kabinetten-Rutte I en II hebben dit beleid afgebouwd en omgevormd naar een focus op initiatief van onderop.

Omdat het huidige beleid voortkomt uit de eerdere ontwikkelingen, schetsen we eerst de belangrijkste ontwikkeling in stedelijke vernieuwing in de tweede helft van de twintigste eeuw. Onderstaand overzicht beschrijft de structuur van dit kennisdossier. Figuur 1 geeft de tijdlijn weer van achtereenvolgende beleidsprogramma's.

Periode	Kernproblemen	Tijdvak	Rijksbeleid	Sturing
<b>Naoorlogs wijkbeleid</b>	Oorlogsschade, woningnood	1945 – 1970	Wederopbouw, sanering reconstructie	Rijk
	Woningkwaliteit, 19 <sup>e</sup> -eeuwse wijken	1970 – 1995	Stadsvernieuwing	Rijk → gemeente
<b>Grotestedenbeleid</b>	Leefbaarheid, naoorlogse wijken, attractieve steden	1995 – 2014	GSB, ISV, wijkenaanpak	Gemeente, corporaties
<b>Lokaal gestuurde wijkvernieuwing</b>	Leefbaarheid, attractieve steden, dreigende segregatie, energietransitie	2015 – heden	Geen	Gemeente, corporaties, markt, burgers

Figuur: Tijdlijn rijksbeleid stedelijke vernieuwing sinds de Tweede Wereldoorlog



# Naoorlogs wijkenbeleid (1945-1995)

## Wederopbouw en stadssanering

Kort na de Tweede Wereldoorlog is alle aandacht in steden gericht op herstel van de oorlogsschade. In de jaren vijftig verschuift het beleid in de steden richting sanering en krotopruiming. Overal worden 'krotten' in oude wijken gesloopt om plaats te maken voor veelal economische functies (reconstructie), zoals grootschalige kantoorpanden, moderne winkelboulevards, verkeersdoorbraken en parkeergarages. Een belangrijk motief is de drang om de binnensteden tot een economisch centrum te ontwikkelen. De volkshuisvestelijke problemen in de oudere binnenstadsbuurten probeerde men vooral op te lossen door middel van afbraak. Voor bewoners uit saneringsgebieden werden op grote schaal nieuwe uitbreidingswijken gebouwd aan de randen van de stad.

De aflevering 'Stad' van het NPO-programma Onzichtbaar Nederland geeft deze ontwikkeling uitermate beeldend weer voor onder andere de binnenstad van Utrecht.

## Stadsvernieuwing

De aandacht voor de bewonersbehoeften was nog bijzonder schaars. Begin jaren zeventig ontstaat een omslag in denken. Er ontstaat kritiek op het 'moderne bouwen' dat te weinig oog heeft voor de kenmerken van de bestaande stad. Als reactie op de kaalslagperiode waarin bewoners weinig hadden in te brengen en letterlijk plaats moesten maken, komen de bewoners ineens centraal te staan. Het stadsvernieuwingsconcept wordt geboren. Wonen, kleinschaligheid en een zo gering mogelijke verstoring van de bestaande sociale en stedenbouwkundige structuur krijgen weer prioriteit boven de economische functie en bereikbaarheid van de stad. Het beleid verschuift zo van sloop en reconstructie naar het 'Bouwen voor de buurt'. Leidende begrippen hierin zijn vernieuwing, keuzevrijheid, maatschappelijke ontplooiing, basisdemocratie en gelijke kansen. Het voornaamste doel voor de overheid is het aanpakken van de grote kwaliteitsachterstand in de verkrotte vooroorlogse wijken. De fysieke aanpak plaatst men daarbij in een sociale context. Met renovatie en nieuwbouw wordt aangesloten op de aanwezige bebouwing, sociale structuren en zittende bewoners.

5

Door dit alles wordt het beleidsterrein volkshuisvesting de dominante pijler van het stedelijke ontwikkelingsbeleid. Ruimtelijke ordenaars en de stedenbouwkundige doelstellingen moeten een stapje terug doen.

## Sociale vernieuwing

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig groeit in Nederland de kritiek op de stadsvernieuwing. Voornaamste tegenwerping is dat ondanks betere woningen, de kwaliteit van de buurt als geheel niet wezenlijk verbetert. De stadsvernieuwingswijken blijven zich handhaven aan de onderkant van de woningmarkt. De kritiek luidt dat de klassieke stadsvernieuwing te eenzijdig georiënteerd is op de aanwezige lage inkomensgroepen. Meer en meer ontstaat het besef dat er meer gedifferentieerd moet worden gebouwd, onder andere om de selectieve migratie van mensen met hoge inkomens uit de stad te kunnen beteugelen. Zij kunnen in de oude wijken geen geschikte woning vinden. Verder is er kritiek op het te fysieke karakter van het stadsvernieuwingsbeleid. De technische kwaliteitsachterstanden in de voor- en naoorlogse woningvoorraad worden wel weggewerkt, maar niet de sociaaleconomische

problemen. Problemen zoals werkloosheid, schoolverzuim, vandalisme, criminaliteit en spanningen tussen groepen blijven bestaan.

### **Aanpak sociale problematiek**

De discussie over de dreigende tweedeling in de samenleving is daarmee geboren, met als gevolg het ontstaan van een tweesporenbeleid. Enerzijds wordt ingezet op versterking van de economische structuur van steden door middel van stedelijke revitaliseringprojecten. Doel is het versterken van de concurrentiepositie van de stad en bevorderen van haar uitstraling. Anderzijds start het beleid voor 'Probleemcumulatiegebieden' (PCG-beleid). Inzet van dit beleid is door middel van gebiedsgericht beleid en sociaaleconomische maatregelen de sociale achterstanden in steden te verminderen of op te heffen. In de jaren negentig wordt dit beleid verder uitgewerkt tot wat wordt genoemd 'de sociale vernieuwing'. De nadruk ligt hierin op het 'wegscholen' van mensen uit de werkloosheid, versterken van de sociale cohesie en tegengaan van verloedering en vervuiling van de woonomgeving door de bewoners meer bij de buurt te betrekken. De wijken worden zo opnieuw onderwerp van sociaal-pedagogische, emancipatoire politiek. De stadsvernieuwing had daar juist afscheid van genomen.

### **Belstato**

In de nota 'Beleid voor de stadsvernieuwing in de toekomst' van het ministerie van VROM (1992), kortweg Belstato, wordt de afbouw van de stadsvernieuwing aangekondigd (in zowel financiële als programmatische zin), met het eindpunt op 1 januari 2005. Het rijk beschouwt de stadsvernieuwing namelijk als een inhaaloperatie van verwaarlozing en achterstallig onderhoud. Daarbij gaat men er in Belstato van uit dat lokale partijen in de naoorlogse wijken zelf in staat zijn om de noodzakelijke uitgaven te bekostigen. Gemeenten moeten de kosten kunnen dekken uit normale onderhoudsmiddelen en uit de gronduitgifte; de corporaties uit reserves, huurverhogingen en verkoop van woningen.

6

Zowel deskundigen als gemeenten stellen echter vast dat substantiële bijdragen van het rijk nodig blijven om de resterende investeringsopgave in stadsvernieuwingswijken op gang te brengen. Met name in de naoorlogse wijken ligt een grote opgave.

# Grotestedenbeleid (1995-2015)

Als reactie op de kritiek van wetenschappers en stedelijke bestuurders begin jaren negentig, en op het nieuwe sociale en economische beleid van het eerste paarse kabinet, ondertekenen vijftien grote steden en het kabinet in 1995 een convenant. Dit vormt de basis voor het Grotestedenbeleid (GSB), dat uiteindelijk twee decennia zou doorlopen.

## Kabinet-Kok I

In tegenstelling tot de conclusies in het Belstato-rapport, constateert het eerste paarse Kabinet-Kok (1994-1998) dat de problemen in de grote steden, wél inzet van het rijk vereisen, naast die van de steden zelf. Bovendien vergt de opgave een gezamenlijke krachtsinspanning van publieke en private partijen. De gezamenlijke aanpak vindt zijn weerslag in de convenanten die het Rijk en 25 steden in de loop van de kabinetsperiode Kok-I afsloten voor het tijdvak 1995-1999. Doelstelling is om de positie van de steden te versterken en om een tweedeling binnen steden langs sociaaleconomische, maatschappelijke en etnische lijnen te voorkomen. Steden moeten vitaal, veilig en leefbaar blijven. Het tegengaan van ruimtelijke segregatie van kansarme bewoners krijgt hierdoor meer prioriteit.

## Kabinet-Kok II

Tijdens het tweede paarse kabinet-Kok komt er een minister voor Grote Steden en Integratie die budgettair medeverantwoordelijk wordt voor de rijksbudgetten. Met alle steden afzonderlijk zijn eind 1999 nieuwe afspraken gemaakt voor de periode 2000-2004.

Een belangrijk verschil met de eerste beleidsperiode vóór 2000 is dat er niet langer sprake is van financiering van afzonderlijke projecten, maar van afspraken over te bereiken resultaten aan de hand van meerjarenontwikkelingsprogramma's (MOP's). In de MOP's formuleren steden hun visie en strategie voor het realiseren van de complete stad in de komende vier jaar. Er vindt een verschuiving plaats van een sturingsmodel van subsidie-project-verantwoording naar een model van visie-programma-verantwoording.

7

## Fysiek, economie en sociaal

Het accent van het Grotestedenbeleid ligt op drie aandachtsgebieden of 'pijlers': de fysieke pijler (met name stedelijke vernieuwing), de economische pijler (werk en economie) en de sociale pijler (onderwijs, leefbaarheid, veiligheid, zorg). De focus van het Grotestedenbeleid lijkt te verschuiven naar het niveau van de stad, maar in de praktijk blijft de aanpak van de sociale achterstanden en de leefbaarheid en veiligheid in stedelijke aandachtswijken een belangrijke pijler van het beleid. Met name in de laatste GSB-periode (GSB III 2005-2009) wordt de wijkgerichte aanpak steeds dominant. In de GSB-periode is vanuit verschillende departementen een impuls gegeven aan wijkgericht beleid: bijvoorbeeld de 56-wijkenaanpak (ministerie van VROM), Justitie-In-De-Buurt (Openbaar Ministerie) en Onze-Buurt-Aan-Zet (ministerie van Binnenlandse Zaken).

## Nota Stedelijke Vernieuwing (1997)

De term stedelijke vernieuwing wordt in 1997 in het rijksbeleid geïntroduceerd in de Nota Stedelijke Vernieuwing en Herstructurering. Aanleiding is een onderzoek naar de ontwikkeling van de kosten van de stadsvernieuwing en de herstructurering van vooral vroeg-naoorlogse wijken. De nota kan worden gezien als de invulling van de fysieke pijler van het Grotestedenbeleid (dat op dat moment al een aantal

jaar op weg was). Het kabinet geeft in de nota zijn visie op de fysieke maatregelen die nodig worden geacht om de stedelijke problemen aan te pakken.

### **Differentiatie**

Herstructurering is daarbij een bijzondere vorm van stedelijke vernieuwing, gericht op het vergroten van de differentiatie van woon- en werkmilieus en realiseren van een ongedeelde stad. Herstructurering behelst meer dan de aanpassing van woningen en directe woonomgeving. Ook infrastructuur, de aanwezigheid van bedrijfsontwikkeling, groenvoorzieningen en overige voorzieningen in een wijk komen aan de orde. De woonbestemming en vaak ook de stedenbouwkundige hoofdstructuur van buurten en wijken veranderen echter niet. In tegenstelling tot de stadsvernieuwingsgebieden gaat het in de naoorlogse wijken minder om bouwtechnische achterstand, maar meer om bestaande of verwachte problemen met de functionele of markttechnische kwaliteit of reeds bestaande problemen met de woonomgeving en de bewonerssamenstelling. Het beleid is in tegenstelling tot de perioden hiervoor preventief te noemen.

### **Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing**

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) ontstaat parallel aan het Grotestedenbeleid, maar al snel worden deze twee verwante beleidstrajecten in elkaar geschoven. Het ISV is een doeluitkering, waarin subsidieregelingen van verschillende ministeries zijn gebundeld. De gemeenten ontvangen daardoor één integrale doeluitkering in plaats van aparte bijdragen. Dit maakt een samenhangend beleid mogelijk. Het GSB kent drie brede doeluitkeringen (BDU's): fysiek, sociaal en economie. Het ISV betreft de fysieke BDU en is gericht op het verbeteren van de fysieke (en sociale) leefomgeving en het binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad.

8

Met het ISV verstrekt de rijksoverheid aan gemeenten elke vijf jaar een budget ter stimulering en ondersteuning van de stedelijke vernieuwing. De looptijd van het ISV is vijftien jaar en verdeeld over drie perioden: 2000-2004 (ISV1), 2005-2009 (ISV2) en 2010-2014 (ISV3). In totaal gaat het om € 1,8 miljard voor de periode 2000-2004. Een groot deel daarvan is voortzetting van bestaande budgetten. Voor ISV2 (periode 2005-2009) is een budget beschikbaar van € 1,5 miljard. En voor de laatste periode 2010-2014 is ongeveer € 800 miljoen beschikbaar.

### **Trigger money**

Het is niet de bedoeling dat gemeenten de investeringen volledig zelf financieren. Zij worden geacht zich te concentreren op een initiërende en regisserende rol. Hierbij moeten de publieke bijdragen een multipliereffect teweegbrengen, leidend tot private investeringen van vastgoedbeleggers, woningcorporaties, bedrijven en eigenaar-bewoners. ISV is dus 'trigger money', waarbij volgens de Nota Stedelijke vernieuwing een multiplier van 1 staat tot 10 geldt: elke ISV-euro moet tien euro's van anderen losmaken.

### **Wijkenbeleid (2003)**

Minister Kamp (VROM) constateert in 2003 dat de aanpak van de stedelijke vernieuwing nog niet voorspoedig verloopt. De belangrijkste redenen voor de vertraging zijn het complexe en tijdrovende proces en de stagnatie in het doorstromingsproces op de woningmarkt. Voor de minister voldoende aanleiding om onder de noemer '*Actieprogramma Herstructurering*' maatregelen te nemen om de voortgang van de stedelijke vernieuwing te stimuleren. Dit doet hij met name door focus aan te brengen binnen het Grotestedenbeleid.



### 56 wijken (2003)

De focus komt te liggen op een overzichtelijk aantal wijken die als voorbeeld kunnen dienen voor de rest. Daarvoor worden 56 wijken voorgedragen door de 30 grootste gemeenten. Het wijkniveau wordt gekozen omdat daar problemen het meest tastbaar zijn en de wijk het aangewezen schaalniveau is waarop samenwerkingscontracten tussen met name de gemeente en corporaties konden worden afgesloten. Het ministerie van VROM stimuleert het afsluiten van deze prestatieafspraken en stelt daar een aantal faciliteiten tegenover, bekostigd uit ISV-gelden, zoals impulsteams van externe deskundigen en het impulsbudget voor innovatieve ideeën. VROM maakt met de 56-wijkenaanpak een vertaling van de programmasturing in het ISV naar ondersteuning van de lokale uitvoering. Op deze manier hoopt het ministerie te komen tot een versnelling, hogere ambities, een voorbeeldwerking en het inzetten van de juiste middelen op de juiste plek.

### 40 wijken (2007)

In 2007 kiest het nieuwe kabinet na de 56-wijkenaanpak voor nog meer focus (Actieplan Krachtwijken). Minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie maakt bekend de wijkenaanpak aan te scherpen, zowel in thematische, geografische als financiële zin. Ze selecteert op basis van een aantal wetenschappelijk onderbouwde kengetallen veertig wijken in achttien steden met als doel deze binnen acht tot tien jaar om te vormen tot 'prachtwijken'. In het regeerakkoord van Balkenende IV wordt hier tot 2012 een miljard euro voor uitgetrokken. Ook wordt een bijdrage van de hele corporatiesector beoogd van 750 miljoen per jaar. De thema's wonen, werken, leren en opgroeien, veiligheid en integratie moeten in de aanpak centraal staan. Het *Actieplan Krachtwijken*, waarin de minister expliciet refereert aan het VROM-raad advies *Stad en stijging* (2006), is een aanvulling op het bestaande beleid ten aanzien van stedelijke vernieuwing (oftewel het GSB/ISV-beleid). Aanvullend op de 40 krachtwijken, wijst het Rijk in 2009 en 2010 nog 37 zogeheten '40-pluswijken' aan. Om te voorkomen dat deze wijken afglijden naar het niveau van de veertig aandachtswijken, wordt 60 miljoen euro beschikbaar gesteld. Ook deze investeringen zijn aanvullend op de investeringen in het kader van het Grotestedenbeleid.

9

### Voortijdig gestopt

De hoge financiële ambities van de krachtwijkenaanpak worden niet behaald. Tot 2012 krijgen de 40 aandachtswijken inderdaad extra geld (gemiddeld 388 euro per bewoner per jaar). Het meeste geld wordt door een afgedwongen heffing ingebracht door de woningcorporaties, ook door corporaties die geen bezit hebben in de aangewezen wijken. In 2011 wordt na veel gesteggel tussen rijk en corporaties en bezwaren vanuit Europa, de zogenaamde Vogelaarheffing alweer afgeschaft. Ook het kabinet-Rutte I stelt vanaf 2012 geen extra middelen meer beschikbaar voor de aandachtswijken. Het temperen van de ambities van het wijkenbeleid heeft niet alleen politieke oorzaken. Ook de economische crisis die in 2008 inzette, is hier debet aan. De woningcorporaties, de belangrijkste financiële partner in de aanpak, stellen hun investeringsmogelijkheden hierdoor drastisch bij, terwijl aspirant-kopers afhaken. De motor achter de vernieuwing stagneert: tal van herstructureringsprojecten worden in de wacht gezet of afgeblazen. In plaats van tien jaar is het wijkenbeleid slechts vier jaar financieel ondersteund. In die periode is in het kader van het krachtwijkenbeleid in totaal ruim 1 miljard euro besteed in de 40 aandachtswijken samen.

### Afronding en evaluatie

Het Rijk beperkt zich na 2011 ten aanzien van de Wijkenaanpak tot een kennis- en partnerfunctie. Deze rol wordt na 2014 versterkt door de beëindiging van het ISV. In een brief aan de Tweede Kamer

verklaart Minister Blok van Wonen en Rijksdienst de stedelijke vernieuwing eind 2015 afgerond. Daarmee komt een (voorlopig) einde aan een lange beleidstraditie van voortijdig en publiek ingrijpen in de ontwikkeling van kwetsbare wijken. Kapitaalintensieve vernieuwing van de stad is sinds de Tweede Wereldoorlog vanzelfsprekend in Nederland. Dit komt omdat partijen veronderstellen dat dit economisch en maatschappelijke meerwaarde oplevert. Wat is er bekend over deze meerwaarde?

### **Evaluatie GSB/ISV**

In verschillende evaluatiestudies is geprobeerd antwoord te vinden op de vraag wat de meerwaarde is geweest van het ISV. Uit diverse studies blijkt dat het GSB/ISV aantoonbaar resultaat heeft gehad.<sup>1</sup> De steden die in aanmerking kwamen voor GSB/ISV-budget stonden er beter voor dan vóór het ingezette beleid, wat voor een deel het gevolg is van dat beleid. Als positief werden genoemd in de evaluaties: de wijze van werken (bundeling van meerjarige subsidies en ontkokerd werken), de focus op wijken (waarmee in de 56 wijken een gebiedsgerichte 'kop op het GSB/ISV' werd gezet), de partnerschappen bij gemeenten en corporaties en het ontstane multipliereffect, dat leidde tot veel grotere investeringsstromen dan louter de rijksbijdrage. Een euro overheidsgeld (van Rijk, provincies of gemeenten) maakte tien private euro's los voor investeringen in de leefomgeving (voornamelijk van woningcorporaties). Van de fysieke maatregelen bleken vooral nieuwbouw, de verkoop van sociale huurwoningen en investeringen in de openbare ruimte effectief om de doelstellingen van het ISV-beleid te halen. Zowel bij het vergroten van de aantrekkingskracht van de stad voor midden- en hogere inkomens, als bij het verbeteren van de veiligheid en de kwaliteit van de woonomgeving. De overwegend fysieke insteek van het ISV-beleid leidde vooral tot een verdunning van de problematiek in de kwetsbare wijken. Dit zorgde onder meer voor een statistische verbetering van de sociaal-economische positie van deze wijken.

10

### **Evaluatie krachtwijkenbeleid**

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) wijdde verschillende studies aan de opbrengsten van het krachtwijkenbeleid in de 40 aandachtswijken in de periode 2008-2011.<sup>2</sup> Het SCP constateert geen onderscheidende positieve leefbaarheidseffecten ten opzichte van referentiewijken in deze beperkte periode. Wel stelt het SCP vast dat het in absolute zin beter ging met de geselecteerde aandachtswijken, maar dit gold ook voor andere kwetsbare wijken. De meeste fysieke ingrepen dateerden immers al van vóór 2008 en werden breder ingezet dan de 40 wijken. Verder concludeerde het SCP dat het krachtwijkenbeleid, door de beleidsmatige aandacht en de integrale planvorming, mogelijk een agenderende werking heeft gehad waarvan ook andere wijken profiteerden. Onderzoekers van OTB wijzen erop dat de korte termijn-focus en het gebruik van grote administratieve wijkeenheden een knelpunt zijn in veel effectstudies van stedelijk beleid op buurtniveau. Op basis van registerdata van het CBS op 500 bij 500 meter grids, analyseerden zij veranderingen van de sociaaleconomische status van deze kleine gebieden over de periode 1999-2013. Ze constateren een positief effect op de sociaaleconomische status van deze buurten. Door sloop van sociale huurwoningen van matige kwaliteit en nieuwbouw van middeldure huur- en koopwoningen steeg het gemiddelde buurtinkomen omdat midden- en hogere inkomensgroepen hun weg vonden naar voormalige aandachtswijken.

<sup>1</sup> Ecorys (2006). *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004*. Rotterdam Marlet, G. & Van Woerkens, C (2010). *De effectiviteit van Grotestedenbeleid*. Utrecht. Rigo (2012), *Midterm review ISV-3*. Amsterdam.

<sup>2</sup> Sociaal Cultureel Planbureau (2011). *Wonen wijken en interventies*. Den Haag. Sociaal Cultureel Planbureau (2011). *Werk aan de Wijk*. Den Haag.

### **Effectiviteit moeilijk 'hard' te maken**

Op basis van deze evaluaties kan worden geconcludeerd dat de overheidsinvesteringen door middel van het GSB/ISV en daaraan gerelateerde programma's goede opbrengsten hebben gehad. De effectiviteit van de sociale programma's en interventies die in het kader van het krachtwijkenbeleid zijn ingezet, laten zich moeilijker 'hard' meetbaar maken op wijkniveau. Veel sociale investeringen hebben een lange incubatietijd en de effecten van sociale interventies worden beïnvloed door talloze contextuele factoren, zoals de conjunctuur en veranderend beleid, maar ook door verhuisbewegingen (waardoor huishoudens die van een interventie hebben geprofiteerd, mogelijk verhuisd zijn, terwijl anderen hun plaats hebben ingenomen). Dit betekent zeker niet dat deze programma's en interventies geen invloed hebben gehad op de positieve ontwikkeling van de aandachtswijken die door het SCP, het CBS en andere onderzoekers zijn geregistreerd.

# Lokaal gestuurde wijkvernieuwing (2015 tot heden)

Na de beëindiging van het GSB/ISV krijgt het werken aan wijken gestalte zonder financiering en beleidskaders vanuit het Rijk. De verschuiving van centraal naar lokaal was met de afbouw van het ISV al geleidelijk ingezet. De economische crisis (2008-2015), de ingezakte woningmarkt, de versobering van de verzorgingsstaat en veranderd rijksbeleid op het terrein van wonen en sociaal domein drukten een stempel op het leefklimaat wijken. Voor zover wijkgerichte programma's zijn voorgezet, verschuift de focus van een vooral fysieke vernieuwing (voor de voordeur) naar een gebiedsgerichte sociale inzet op huishoudenniveau (achter de voordeur).

Als in 2016 de crisis achter de rug is, beginnen verschillende steden hun vizier weer te richten op het vitaal maken en houden van kwetsbare wijken. De transitie van centraal naar lokaal gestuurde wijkvernieuwing luidt een periode in waarin steden volop zoekende zijn nieuwe vormen van (samen)werken aan leefbare wijken.

## Beleids- en stelselwijzigingen

De afgenomen rijksbemoeyenis bij stedelijke vernieuwing past binnen een bredere decentralisatietrend bij de Rijksoverheid, die al voor de crisis inzette met de gedeeltelijke decentralisatie van het ruimtelijke ordeningsbeleid. In de derde fase van het ISV (2010-2014) hoefden wethouders uitgaven al niet meer te verantwoorden bij de Rijksoverheid (zoals bij het ISV1 en ISV2), maar alleen nog bij de eigen gemeenteraad. Ook in het sociaal domein is de uitvoering van rijksbeleid in 2015 overgeheveld naar gemeenten. Met de toekomstige invoering van de Omgevingswet wordt de decentralisatie van beleid in het ruimtelijk domein bestendigd. De nieuwe wet geeft gemeenten meer mogelijkheden om lokaal maatwerk te leveren bij burgerparticipatie, het versnellen van procedures en meer integrale gebiedsontwikkeling.

12

### Decentralisaties in het sociaal domein (2015)

Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet (jeugdzorg), de Participatiewet (werk en inkomen) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (zorg aan langdurig zieken en ouderen). De budgetten die zijn gekoppeld aan deze beleidsvelden worden, met een bezuiniging van Rijk en provincies, overgeheveld naar gemeenten. De gedachte is dat lokaal maatwerk leidt tot minder schotten en tot meer integrale vormen van werken, wat efficiëntie in de uitvoering ten goede komt. De drie decentralisaties hebben als doel beter aan te sluiten bij het zelfoplossend vermogen van de samenleving. De overheid beoogt hiermee ook de eigen kracht van burgers te mobiliseren. Wederom kiezen veel gemeenten de wijk als schaalniveau om de nieuwe werkwijze vorm te geven. In het hele land ontstaan zogenaamde sociale wijkteams die voortborduren op experimenten uit de Stedenbeleid-periode ('Achter de voordeur', 'Eén gezin één plan'). De sociaaleconomisch zwakkere wijken krijgen hierbij wederom een belangrijke rol, omdat daar zich de doelgroepen concentreren die in aanmerking komen voor de inzet van de wijkteams.

### Nieuwe Woningwet (2015)

De economische crisis (2008-2015) en de herziening van de Woningwet (2015) zorgen ervoor dat de woningcorporaties zichzelf en hun activiteiten moeten herijken. Gedurende de economische crisis

staken corporaties hun projecten in het commerciële domein. Ook leefbaarheidsbudgetten worden flink teruggeschoefd. De herziening van de Woningwet dwingt de corporaties bovendien wettelijk om terug te gaan naar de kerntaak. Na een periode van twintig jaar waarin de corporaties ruimte krijgen om breed actief te zijn, richten ze zich sinds deze periode voornamelijk op het bouwen en beheren van woningen tot de liberalisatiegrens (vastgesteld op € 710,86 voor de periode 2016-2018). Deze inperking en terugtrekking van de sector lijkt de dynamiek in de stedelijke vernieuwing blijvend te veranderen.

### **Agenda Stad (2015)**

Met de beëindiging van het ISV-budget kondigt minister Blok in 2015 aan dat het Rijk via het instrument van 'City Deals' steden gaat ondersteunen om tot vernieuwende aanpakken van stedelijke opgaven te komen. Vanuit het programma Agenda Stad kunnen steden rekenen op ondersteuning. In een City Deal worden samenwerkingsafspraken tussen steden, Rijk, andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties verankerd. Er zijn diverse City Deals gesloten, onder meer op het terrein van digitalisering van de woonomgeving, klimaatadaptatie, stedelijke veiligheid en de circulaire stad. In 2017 verkent het G32 Stedennetwerk, met ondersteuning van Platform31, de mogelijkheden om tot een City Deal over wijkvernieuwing te komen. Omdat de opgave in wijken vaak complex en intersectoraal is, biedt het programma hiervoor echter onvoldoende concrete aanknopingspunten.

## **Op zoek naar nieuwe perspectieven voor wijkvernieuwing**

Door de economische crisis, de beëindiging van langlopend rijksbeleid voor wijken en de ingrijpende beleid- en stelselwijzigingen in de volkshuisvesting en het sociaal domein, verminderde de aandacht voor het werken aan leefbare wijken. Rollen en mogelijkheden van partijen zijn veranderd. Vertrouwde oplossingen liggen daardoor minder voor de hand dan we decennialang gewend waren, terwijl er ook nog eens minder middelen beschikbaar zijn dan voorheen. Investeren in de leefkwaliteit van de stad blijft echter nodig. De zoektocht naar nieuwe wegen om na het GSB/ISV tot vernieuwing van de stad te komen, komt echter stroef van de grond.

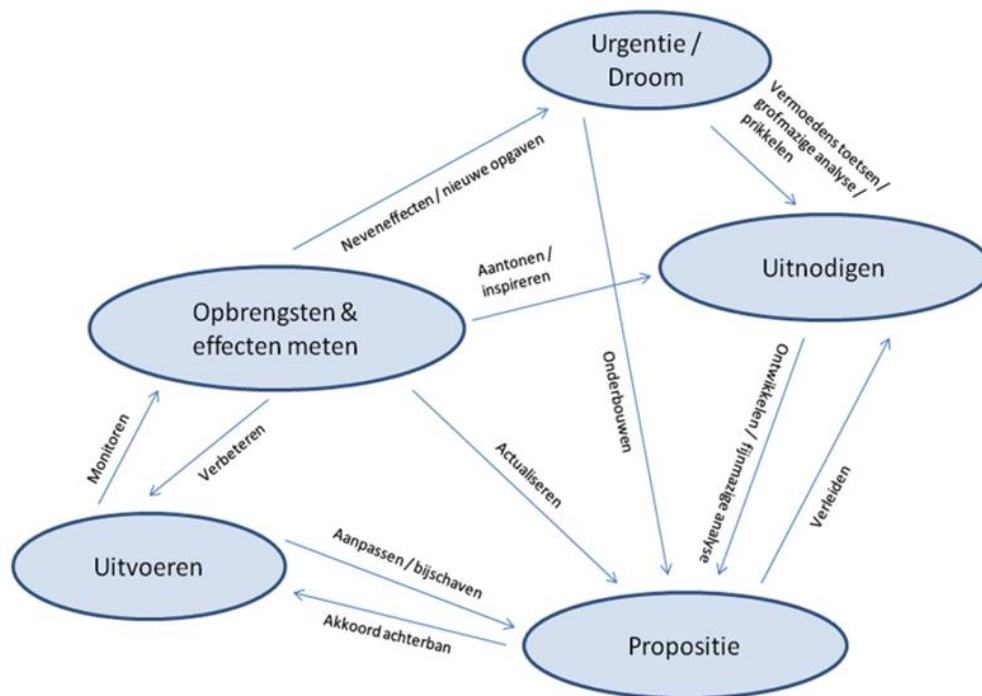
13

In de essays [Stedelijke vernieuwing op uitnodiging](#) (2012) en [Steden van Waarde](#) (2015) verkent Platform31, samen met bestuurders en professionals uit zowel het private als het publieke domein hoe de vernieuwing van de stad opnieuw kan worden uitgevonden. Aan de hand van drie vragen verkennen ze de mogelijkheden om 'nieuwe brandstof voor stedelijke vernieuwing' te vinden:

- Als groei niet meer vanzelfsprekend is en rijksmiddelen niet meer voorhanden zijn, hoe vinden we dan nieuwe wegen om dat wat waardevol is aan onze steden (en aan de wijken en buurten waaruit ze zijn opgebouwd) te bewaren of te verrijken?
- Hoe kunnen bewoners en ondernemers waarde voor zichzelf en de stad ontwikkelen?
- En als de waarde daalt, is dat te keren of, op zijn minst, kunnen de gevolgen worden opgevangen?

De conclusie luidt dat de verleiding van het kapitaal op het publieke doel (opnieuw) moet worden ontwikkeld. Naast een goedgevulde gereedschapskist voor het vernieuwen van de steden, zijn aanvullende middelen nodig om investeringen aan stedelijke vernieuwing te binden, die nieuwe combinaties van ontwikkelen en beheren mogelijk maken. In tegenstelling tot de GSB/ISV-periode, moeten steden het doen zonder *trigger money* van de rijksoverheid. Mede daardoor is het moeilijk om de stedelijke vernieuwing opnieuw uit te vinden. De vertaalslag van conceptuele ideevorming naar concrete, gebiedsgerichte maatregelen blijkt weerbarstig.

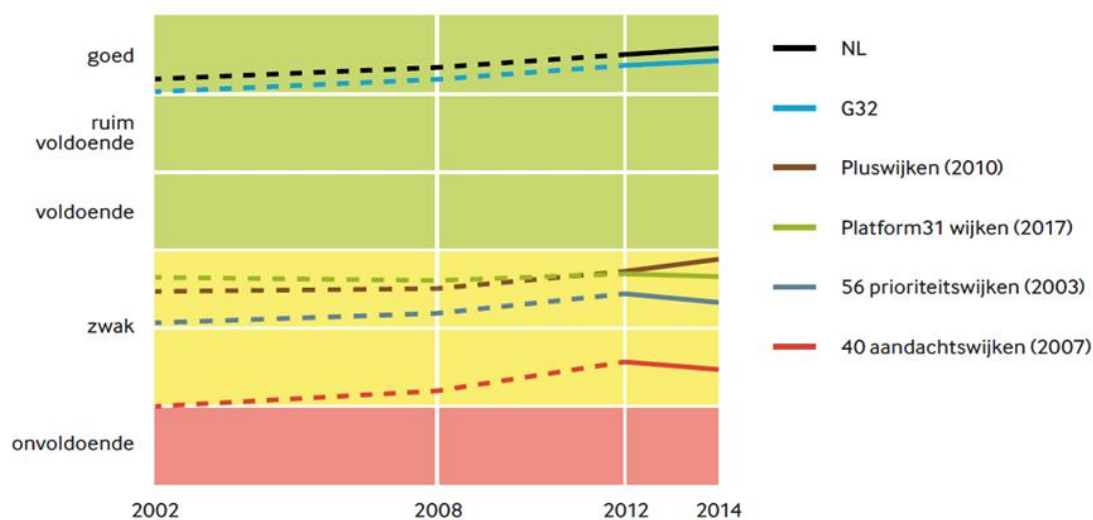
In de publicatie *Stedelijk ontwikkelen nieuwe stijl* (2015) beschrijft Platform31 vijf lokale initiatieven die pionieren met nieuwe vormen van stedelijk ontwikkelaarschap. Deze zijn kleinschaliger en minder sterk fysiek georiënteerd dan de wijkvernieuwingsprogramma's van weleer. De analyse laat zien dat partijen nog 'zoekende' zijn: ieder initiatief draagt zowel kenmerken van stedelijk ontwikkel 'oude stijl' als vernieuwende elementen in zich. Traditionele werkwijzen worden afgewisseld met nieuwere, meer experimentele aanpakken. Klip en klaar is dat wijkvernieuwing 'nieuwe stijl' niet meer volgens een lineair proces verloopt, maar eerder via een kort cyclisch proces, waarin denken en doen elkaar sneller afwisselen en niet altijd in dezelfde volgorde plaatsvinden (zie afbeelding).



14

## Leefbaarheid onder druk

Eind 2016 onderzoekt Platform31 de staat van de leefbaarheid in wijken die de afgelopen decennia als kwetsbaar of problematisch zijn aangemerkt, met behulp van de Leefbaarometer. Het rapport *Kwetsbare wijken in beeld* (2017) laat zien dat de leefbaarheid in veel wijken, conform de landelijke trend, sinds 2002 langzaam maar gestaag verbeterde. Maar vanaf 2012 stopt de stijgende lijn bij het merendeel van deze wijken, in tegenstelling tot de rest van Nederland. Voor meer dan de helft van de bewoners van wijken die de afgelopen vijftien jaar in beeld waren als aandachts-, probleem-, of prioriteitswijk, was de verbetering in 2014 weer verleden tijd. Wat in wijken die een terugval vertonen vooral niet goed lijkt te gaan, is de ontwikkeling van overlast en criminaliteit. Ook een incurante woningvoorraad maakt een wijk kwetsbaar voor verval.



Verdiepende interviews met beleidsmakers en uitvoerende professionals in twaalf stadswijken laten zien dat in veel wijken bevolkingsgroepen uiteengroeien door verschillen in inkomen, opleiding, etniciteit en participatie op de arbeidsmarkt. De scheiding van wonen en zorg, de extramuralisering (instroom van cliënten uit de maatschappelijke opvang en de ggz) en de toewijzing van woningen aan statushouders, treffen kwetsbare wijken relatief sterk. In de onderzochte wijken is de fysieke vernieuwing vrijwel volledig stilgevallen. Corporaties – destijds de belangrijkste investeerder in de aandachtswijken – renoveren nog op kleine schaal sociale huurwoningen, maar bedienen geen middengroepen meer. Marktpartijen investeren nauwelijks in deze wijken. Het gevolg is dat differentiatie, het werken aan gemengde wijken, onder druk staat. Door toenemende concentraties van kwetsbare huishoudens groeit de druk op de sociale infrastructuur, terwijl verschillende buurtcentra zijn gesloten wegens bezuinigingen. De drie grote decentralisaties in het sociale domein zijn op lokaal niveau nog niet overal goed ingeregeld.

15

Zowel bij gemeenten als bij corporaties en instellingen, vonden tijdens de crisis reorganisaties en bezuinigingen plaats om te anticiperen op de nieuwe, gedecentraliseerde realiteit. Daardoor verloren veel gemeenten – bedoeld of onbedoeld – hun kwetsbare wijken uit het oog. Gebiedsgerichte teams werden afgeschaald en visievorming kwam tot stilstand. De corporatiesector trok zich terug uit het domein van leefbaarheid omdat de nieuwe Woningwet beperking oplegde. Lokaal opgebouwde kennis, samenwerkingsverbanden en uitvoeringspraktijken erodeerden. De buurt blijft echter het schaalniveau waar hardnekkige problemen in de sfeer van leefbaarheid en veiligheid zich manifesteren, zeker in gebieden met verhoudingsgewijs veel goedkope woningen. Het onderzoek maakt duidelijk dat de grenzen van het incasseringsvermogen van wijken in zicht komen, wanneer concentraties van kansarme groepen verder toenemen. Het leefklimaat in kwetsbare wijken vraagt daarom doorlopend om beleidsaandacht.

## Hernieuwde oriëntatie op gebiedsgericht (samen)werken

Toch staan de steden niet stil. In de publicatie *Aan de slag in kwetsbare wijken* (2017) beschrijft Platform31 meer dan 20 projecten en interventies waarmee steden werken aan leefbare wijken. Een selectie van deze initiatieven is beschreven onder Praktijkvoorbeelden. De publicatie maakt duidelijk dat gemeenten nog steeds zoekende zijn naar nieuwe manieren van werken, maar dat daarbij wel degelijk stappen voorwaarts worden gezet. Wat de onderzochte cases gemeen hebben, is dat ze inspelen op de

veranderde realiteit: ze zijn kleinschalig van opzet, met fors minder overheidsmiddelen, dichtbij de leefwereld van de burger en waar mogelijk in samenspraak of interactie met die burger. Daarmee sluiten ze aan bij de lijn die in eerdergenoemde essays uit 2012 en 2015 werd geschetst.

De meeste initiatieven zijn echter vanuit een sectoraal perspectief ontwikkeld. Fysieke interventies zijn schaars. De vraag is of een overwegend kleinschalige en sociaal georiënteerde wijkaanpak volstaat om de opkomende problematiek het hoofd te bieden. Het onderzoek Kwetsbare wijken in beeld laat immers zien dat in kwetsbare wijken sprake is van een cumulatie van problemen, die samenhangen met economische en volkshuisvestelijke trends en met ontwikkelingen in het sociale domein. Zeker voor urgente, veelomvattende vraagstukken zoals de verduurzamingsopgaven en de aanpak van (ondermijnende criminaliteit) schiet een sectorale benadering tekort. Daarvoor zijn creatieve en grondig doordachte werkwijzen en strategieën nodig, op de juiste schaalniveaus en met de juiste samenwerkingspartners.



# Reflectie: Ieren van het verleden

Nadat in 2016 de economische crisis overwonnen is, komt de hoofddoelstelling uit de ISV/GSB-periode – het tegengaan van de concentratie van kwetsbare groepen – in verschillende steden voorzichtig terug op de agenda. Het samenspel van economische, beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen lijkt bij te dragen aan segregatietendensen, waardoor verschillen tussen en binnen steden toenemen. Een ontwikkeling die ook wordt geconstateerd in studies van onder andere de WRR en het PBL. Ook andere vraagstukken dringen zich op omdat ze zich op wijkniveau manifesteren, zoals de verduurzamingsopgave in de gebouwde omgeving, de aanpak van (ondermijnende) criminaliteit en onveiligheid en de transities in het onderwijs en het sociaal domein. Steden zijn nog volop zoekende naar nieuwe manieren om te werken aan vitale wijken, die aansluiten bij de veranderde realiteit. Wat kunnen we leren van de beleidsontwikkelingen sinds de Tweede Wereldoorlog?

## Terugkerende dilemma's

In de ontwikkeling van de stedelijk vernieuwing sinds het midden van de vorige eeuw, tekenen verschillende discussies en dilemma's zich in golfbewegingen af. Ook in het huidige tijdsgewricht lijken deze noties weer relevant:

- Moeten we wijkgericht werken en investeren, of moeten we de oplossingen zoeken (en dus investeren) op een hoger schaalniveau? Wijken zijn immers vaak de vindplaats van problemen, maar de oorzaken liggen deels op andere schaalniveaus.
- Vernieuwen we voor de huidige bewoners met behoud van fysieke en sociale structuren, of richten we ons op verbetering van de buurt, met herstructurering en differentiatie als belangrijkste pijlers?
- Vernieuwen we kleinschalig, van onderop mét de huidige bewoners, of grootschalig en gecentraliseerd (top-down)?
- Hoe kunnen we fysieke ingrepen beter koppelen aan sociale ingrepen?
- Zijn er rijks gelden of andere vormen van rijksbetrokkenheid nodig – en zo ja, in welke vorm? Of kunnen lokale stakeholders wijkvernieuwing op eigen kracht oppakken?

17

## Waar ligt de ondergrens?

Wat opvalt sinds de Wederopbouw, is nagenoeg de afwezigheid van de discussie of we wijken die afglijden aan de markt moeten overlaten, of dat we voortijdig publiek moeten ingrijpen? Partijen in Nederland hebben, anders dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten of Groot-Brittannië, altijd gekozen voor de laatste optie. 'Detroitisering' is hier geen optie. Het laten vervallen van wijken ('Verelendung') totdat zij weer interessant worden voor nieuwe bewonersgroepen en investeerders komt in Nederland nauwelijks voor. Nog steeds bestaat van links tot rechts consensus dat de situatie in wijken als Molenbeek (Brussel) en de Parijse banlieue hier volstrekt onwenselijk is. Decennialang kozen publieke en semi-publieke partijen ervoor om met preventieve investeringen de neerwaartse spiraal van buurten vroegtijdig te doen kantelen.

## Uitdagingen voor de toekomst

De rol van het Rijk om gebieden met prangende maatschappelijke problemen te verbeteren veranderde door de jaren heen. Van directe beleidsturing, naar financieel aanjagen, naar ondersteuning door kennis en kunde. Met de afronding van het GSB/ISV is de nadruk is verlegd naar samenwerkende

lokale coalities. Het Rijk gaf met verschillende beleidsprogramma's een belangrijke impuls aan de samenwerking op wijkniveau, met name tussen bewoners, gemeente, woningcorporaties, welzijns- en zorgpartijen. Vanaf 2015 deed het Rijk een stap terug. Het is nu aan deze én aan nieuwe partijen om de grote opgaven op te pakken – sociaal en fysiek – in gebieden waaraan de stedelijke renaissance voorbij lijkt te gaan.

In verschillende steden oriënteren gemeenten, corporaties, wijkteams en andere instellingen zich weer op een gebiedsgerichte aanpak om het leefklimaat van wijken te verbeteren. De impasse die het gevolg was van een economische crisis en ingrijpende beleids- en stelselwijzigingen, lijkt ten einde. Geleidelijk trekken de stofwolken weer op. Het eind 2017 aangetreden kabinet Rutte III zet de lijn van voorgaande kabinetten door: wederom is er geen rijksaandacht voor de problematiek in stedelijke gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat. De bal blijft dus liggen bij lokale spelers.

### **Integrale oplossingen voor complexe vraagstukken**

Studies en praktijkbeschrijvingen van de afgelopen vijf jaar tonen aan dat lokale partijen nog steeds volop zoekende zijn naar effectieve manieren van (samen)werken om te voorkomen dat wijken 'door het ijs zakken'. De uitdaging waar de steden de komende jaren voor staan, is om nieuwe werkwijzen uit te vinden om integraal gebiedsgericht deze opgaven ter hand te nemen. Vast staat dat de ten tijde van het GSB/ISV gebruikelijke werkwijze – met een wijkvisie, projectorganisatie en een meerjarig uitvoeringsplan met vastomlijnde doelen en resultaten – niet meer past.

### **Afstemmen en verbinden**

18

De uitdaging is om lopende trajecten en investeringen van uiteenlopende partijen in en rond de wijk, op elkaar af te stemmen. Het gaat om traditionele 'wijkspelers' als gemeenten, woningcorporaties en zorg- en welzijnsinstellingen, maar ook om onderwijsinstellingen, nutsbedrijven, midden- en kleinbedrijf en zorgverzekeraars. Om partijen op een lijn te krijgen én om activiteiten en werkstromen uit te lijnen, is een gedeelde visie nodig. Inhoudelijk, strategisch of procesmatig moet aansluiting worden gezocht bij de doelen en het handelingsperspectief van actoren. Niet met een meerjarig uitvoeringsplan, maar met een dynamische strategie waaraan partijen zich in wisselende coalities kunnen verbinden.

### **Nieuwe financieringsmodellen**

Het vinden en committeren van stakeholders en mogelijke financiers die kunnen bijdragen aan het leefklimaat van kwetsbare wijken, vormen een van de belangrijkste uitdagingen. De slaagkans van een project groeit dankzij het koppelen van belangen: bijvoorbeeld woningonderhoud aan energieprestaties, zorgbehoefte, betaalbaarheid of toeleiding tot de arbeidsmarkt. Gebiedsgerichte overheidsfinanciering, kan net als in de ISV-periode, als *trigger money* dienen. Marktpartijen dienen zich immers zelden uit eigen beweging aan om wijkgericht te investeren. De uitdaging is om overheidsinvesteringen rond de beleidsopgaven van vandaag en (over)morgen – denk naast verduurzaming en klimaatadaptatie ook aan betaalbare zorg, onderwijsvernieuwing of de aanpak van ondermijnende criminaliteit – te bundelen en te richten, zodat ze het leefklimaat van wijken ten goede komen.

### **Ruimte voor maatwerk**

Een aandachtspunt vormt de afstemming tussen doelen en investeringen op korte en (middel)lange termijn, zodanig dat ze elkaar kunnen ondersteunen en versterken. In de ISV-periode werden vaak concrete doelen en resultaten geformuleerd die binnen een vastgestelde termijn moesten worden behaald. In een dynamisch speelveld laten niet alle partners zich binden aan (te) dwingende kaders. Ook initiatieven 'van onderop' trekken zich vaak weinig aan van SMART-geformuleerde projectplannen.

Ruimte voor maatwerk betekent ook dat niet elke wijk hoeft te voldoen aan het landelijk of stedelijk gemiddelde. Er mag verschil bestaan in sfeer of sociale en economische dynamiek. Wel is het belangrijk altijd de ondergrens – een basisniveau van leefbaarheid – te bewaken.