



75 jaar stedelijke vernieuwing en wijkaanpak

Kennisdossier stedelijke vernieuwing

Update 2022

Jeroen van der Velden, Emre Can

Uitgave

Platform31
Den Haag, februari 2022

Auteurs: Jeroen van der Velden, Emre Can
Redactie: Platform31

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de trends in stad en regio. We verbinden beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een aanpak waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Leeswijzer	4
1 Inleiding	5
Schuivende verhoudingen tussen Rijk en gemeenten	5
Nieuwe aandacht voor de wijk	6
2 Leefbaarheid anno 2022	9
Wat is leefbaarheid?	9
Groeiende leefbaarheidsverschillen	10
3 Naoorlogs wijkenbeleid (1945-1995)	12
Wederopbouw en stadssanering	12
Stadsvernieuwing	12
Sociale vernieuwing	12
Belstato	13
4 Stedelijke vernieuwing (1995-2012)	14
Nota Stedelijke Vernieuwing (1997)	14
Wijkenbeleid (2003)	15
Afronding en evaluatie	16
5 Lokaal gestuurde wijkvernieuwing (2012 tot nu)	19
Beleids- en stelselwijzigingen	20
Organische wijkaanpak gezocht	21
Van gemengde wijk naar inclusieve wijk	23
Hernieuwde opleving van de gebiedsgerichte aanpak	23

Leeswijzer

Dit kennisdossier geeft inzicht in de uitdagingen waarvoor gemeenten staan om hun wijken leefbaar te maken en te houden. Daarnaast biedt het inspiratie door oplossingsrichtingen en praktijkvoorbeelden. Omdat het huidige beleid voortkomt uit eerdere ontwikkelingen, schetsen we in dit kennisdossier de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van stedelijke vernieuwing, leefbaarheid en wijkaanpak sinds de Tweede Wereldoorlog. De navigatiebalk links beschrijft de structuur van dit kennisdossier. Naast de belangrijkste beleidsprogramma's uit de afgelopen driekwart eeuw een beknopte inleiding, de stand van de leefbaarheid anno 2022 en een hoofdstuk met lessen en terugkerende dilemma's uit 75 jaar leefbaarheid en wijkaanpak.

Periode	Kernproblemen	Tijdvak	Rijksbeleid	Sturing
Naoorlogs wijkenbeleid	Herstel oorlogsschade Woningnood	1945-1970	Wederopbouw: sanering en reconstructie	Rijk
	Woningkwaliteit vooorlogse wijken	1970-1995	Stadsvernieuwing	Rijk → gemeenten
Grotestedenbeleid	Leefbaarheid naoorlogse wijken Attractieve steden	1995-2012	Grotestedenbeleid / Investerings- budget Stedelijke Vernieuwing	Rijk, gemeenten en corporaties
Lokaal gestuurde wijkvernieuwing	Cumulatie van sociale problematiek Concentraties kwetsbare groepen Ondermijnende criminaliteit Energietransitie	2012-2022	Geen	Gemeenten, corporaties, bewoners, ondernemers, maatschappelijke partners (zorg, welzijn, onderwijs)

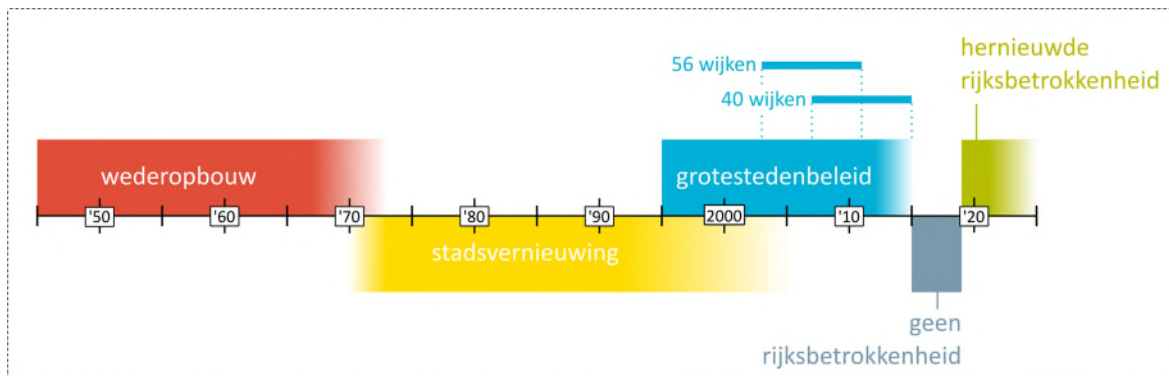
1 Inleiding

Al meer dan honderd jaar investeren we in Nederland preventief om slechte wijken voor afglijden te behoeden. Over de vraag hoe buurtverval moet worden gekeerd, toont zich in de loop der tijd een golfbeweging: grote nationale beleidsprogramma's worden afgewisseld met perioden van decentrale wijkvernieuwing. Na een periode waarin Rijk en gemeenten weinig aandacht hadden voor de leefbaarheid in kwetsbare wijken, lijkt nu weer sprake van een opleving. Staan we aan de vooravond van een derde golf van wijkvernieuwing?

Schuivende verhoudingen tussen Rijk en gemeenten

De afgelopen 75 jaar gaf het Rijk met verschillende beleidsprogramma's een belangrijke impuls aan de samenwerking op wijkniveau tussen gemeenten, woningcorporaties, welzijns- en zorgpartijen en bewoners. 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. De figuur hieronder geeft de tijdlijn weer van achtereenvolgende beleidsprogramma's. De stadsvernieuwing en de stedelijke vernieuwing (het grotestedenbeleid) zijn de twee belangrijkste langlopende programma's; deze worden wel gezien als de eerste en de tweede golf van naoorlogse wijkvernieuwing.

Figuur 1: tijdlijn wijkgerichte beleidsprogramma's



5

Twee golfbewegingen

Over de vraag hoe buurtverval moet worden gekeerd, zijn twee golfbewegingen waar te nemen in de beleidsgeschiedenis.¹ Ten eerste de afwisseling tussen perioden met een dominante fysieke aanpak ('stenen stapelen') met perioden waarin de nadruk ligt op een sociale aanpak ('sociale stijging en sociaaleconomische verbetering'). Sinds de Tweede Wereldoorlog is een ontwikkeling waarneembaar van kaalslag en reconstructie ([wederopbouw en stadssanering](#)) naar [stadsvernieuwing](#) (vanaf eind jaren zestig), naar de herstructurering van naoorlogse wijken ([stedelijke vernieuwing](#)) vanaf midden jaren negentig. In deze fysiek gedreven programma's groeide gaandeweg echter het besef dat alleen fysiek ingrijpen niet toereikend is om wijken vooruit te helpen. Zo ontstond in de jaren tachtig de sociale vernieuwing en in 2008 het krachtwijkenbeleid.

¹ Uyterlinde, M. & N. Gastkemper (2018). [Naar een wendbare wijkaanpak. Het waarom en hoe van lokaal gestuurde wijkvernieuwing.](#) Platform31.

De tweede golfbeweging heeft te maken met de afwisseling tussen nationale beleidsprogramma's met perioden van decentrale wijkvernieuwing. Deze variatie zien we ook in de landen om ons heen. Denemarken hanteert een sterk sturend beleid op nationaal niveau (gettowetgeving), terwijl België grote vrijheid aan gemeenten laat om hun eigen beleid in te richten. Duitsland kent eveneens nationale programma's voor kwetsbare wijken, waarbij elke bestuurslaag beleidsruimte heeft voor een lokale invulling van de programma's.²

Beleidsvacuüm rond wijkaanpak

Het afgelopen decennium bevinden we ons in een periode waarin het Rijk zich minder bemoeit met de aanpak van kwetsbare wijken, en waarin lokale partijen zoekende zijn naar goede werkwijzen. Het omslagpunt hiervoor ligt rond 2012, toen de afbouw van de stedelijke vernieuwing is ingezet door de kabinetten-Rutte I en II. In plaats van actieve inzet met geld en doelstellingen, koos het Rijk voor een ondersteunende rol, met monitoring, kennisontwikkeling en de aanpak van knellende wet- en regelgeving. Deze terugtrekkende beweging van het Rijk uit wijkenbeleid, staat niet op zichzelf. Al voor de vorige crisis belegde het Rijk de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening bij provincies en gemeenten. Met de invoering van de Omgevingswet wordt de decentralisatie van beleid in het ruimtelijk domein bestendigd. In 2015 krijgen de decentralisaties in het sociaal domein hun beslag, waarmee gemeenten verantwoordelijk werden voor de uitvoering van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning.

6

Een periode van [lokaal gestuurde wijkvernieuwing](#) breekt aan, waarin de stedelijke vernieuwing zichzelf opnieuw moet uitvinden. Gemeenten staan voor de opgave lokale coalities te formeren voor de aanpak van sociale en fysieke opgaven in stedelijke gebieden die onvoldoende meeprofiteren van de economische bloei. In veel steden belandt de wijkgerichte aanpak van leefbaarheid echter in een impasse. Want gemeenten worstelen met bezuinigingen en de decentralisaties in het sociaal domein eisen veel beleidsaandacht op. Ook bij woningcorporaties verslapt de aandacht voor de wijk, als gevolg van de inperking van hun taken door de herziening van de Woningwet (2015). Met het Rijk op afstand en lokale partijen die hun prioriteiten verlegden, ontstaat een beleidsvacuüm rondom de wijkaanpak.

Nieuwe aandacht voor de wijk

Leefbaarheid onder druk

De genoemde stelselwijzigingen hebben echter direct en indirect effect op het leefklimaat van wijken met goedkope woningen. Zo treft de scheiding van wonen en zorg, de instroom van cliënten uit de maatschappelijke opvang en de ggz en de toewijzing van woningen aan statushouders, deze wijken relatief hard. Door de instroom van kwetsbare mensen groeit de druk op de sociale infrastructuur, terwijl op het terrein van samenlevingsopbouw fors gesaneerd is. De invoering van (sociale) wijkteams, opgezet in het kader van de decentralisaties in het sociale domein, kwam lange tijd moeizaam van de grond. Mede ingegeven door het beroep op de 'participatiesamenleving' in de troonrede van 2013, was veel hoop gevestigd op het initiatief van bewoners. Talrijke bottom-up initiatieven kwamen tot bloei, maar een brede leefbaarheidsimpuls bleef uit. Vanaf 2012 groeit de kloof tussen gebieden met een (ruim) voldoende leefbaarheid en gebieden waar de [leefbaarheid achterblijft](#).

² Meere, F. de, N. Hermens, E. Smits van Waesberge, M. Eskes & K. Tinnemans (2019). [Kwetsbare wijken in België, Duitsland en Denemarken. Wisselwerking tussen landelijk en lokaal beleid](#). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Vanaf 2017 maken opeenvolgende onderzoeken duidelijk dat de grenzen van het incasservermogen van wijken in zicht komen wanneer concentraties van kansarme groepen verder toenemen.³ Het leefklimaat in kwetsbare wijken vraagt doorlopend om beleidsaandacht. Door extramuralisering, het scheiden van wonen en zorg en het passend toewijzen van sociale huurwoningen, ontstaan concentraties van kwetsbare mensen en spoedzoekers in buurten met goedkope woningen. Buurten met een kwetsbare leefbaarheidssituatie vormen een voedingsbodem voor criminele netwerken. Niet alleen omdat kwetsbare personen vatbaar zijn voor criminaliteit, maar ook omdat het voor criminele organisaties aantrekkelijk is om zich te vestigen in buurten met minder sociale draagkracht en weerbaarheid. En toenemende (culturele) diversiteit zorgt in sommige stadswijken voor minder sociale binding en vertrouwen, terwijl dit op andere plekken juist een positieve uitwerking heeft.

De afgelopen jaren richten verschillende steden hun vizier opnieuw op het vitaal maken en houden van kwetsbare wijken. In tal van coalitieakkoorden is de ambitie te lezen om te werken aan een 'ongedeelde stad' met 'inclusieve wijken'. Onder andere Amsterdam, Groningen en Arnhem wijzen in de collegeperiode 2018-2022 wijken of gebieden aan waar geïnvesteerd wordt in een gebiedsgerichte aanpak. Bovendien staan veel steden voor een verstedelijkings- en verdichtingsopgave, die deels beslag zal krijgen in bestaande wijken. Ook het Rijk meldt zich weer. In twee brieven aan de Tweede Kamer (in oktober 2019 en maart 2020) kondigt de minister van BZK het nieuwe Interbestuurlijk Programma Leefbaarheid en Veiligheid aan, dat gericht is op het verkennen van 'integrale ontwikkelingsmogelijkheden' om de leefbaarheid te verbeteren in 'gebieden met een combinatie en cumulatie van opgaven'.⁴ In de campagnes voor de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2021 gaan stemmen op voor een nieuwe minister van Wonen en Wijken. Het is de vraag welke invulling het nieuwe kabinet hieraan zal geven.

7

Herontdekking van het wijkperspectief

De hernieuwde beleidsaandacht is niet alleen ingegeven door de achteruitgang van de leefbaarheid; er komen ook allerlei nieuwe vraagstukken op de bestaande wijken af. Denk aan de verstedelijkings- en verdichtingsopgave 750.000 nieuwe woningen tot 2025), aan het accommoderen van vergrijzing (langer thuis wonen, eenzaamheid), de extramuralisering (uitstroom Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang) en collectieve gezondheidsaanpakken. Maar ook aan de verduurzamingsopgave in al haar facetten: de warmtetransitie (wijkgericht van het aardgas af), energiebesparing in de gebouwde omgeving, klimaatadaptatie en de transitie naar een circulaire economie. En ook op het terrein van veiligheid en de aanpak van ondermijnende criminaliteit komt de wijk steeds vaker in beeld als schaalniveau om in te grijpen. Betekent deze nieuwe aandacht voor de wijk bij Rijk, gemeenten, corporaties en andere partijen dat de derde golf van wijkvernieuwing in aantocht is?

De wijk als schaalniveau voor de energietransitie

De ambitie om 'van het aardgas af' te komen – zowel vanwege het Parijse klimaatakkoord als de aardbevingsbeveiligingsproblematiek in Groningen – krijgt grotendeels beslag op wijkniveau. In oktober 2018 maakt het ministerie van BZK bekend dat 27 proeftuinen, waaronder verschillende wijken met een

³ Platform31: [Kwetsbare wijken in beeld](#) (2017), [Wijk in zicht](#) (2020); Veerkracht rapporten 1 (2018) en 2 (2020), [Leefbaarometer 2016](#) (2017) en [Leefbaarometer 2018](#) (2019)

⁴ [Kamerbrief Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid](#), ministerie van BZK, 28 oktober 2019; [Kamerbrief Voortgang programma Leefbaarheid en veiligheid](#), ministerie van BZK, 31 maart 2020.

kwetsbare leefbaarheidssituatie, in totaal 120 miljoen euro subsidie ontvangen.⁵ In 2020 gaat een tweede ronde proeftuinen van start en in 2022 volgt een derde ronde. Samen met Nyenrode Business Universiteit en 15 gemeenten voert Platform31 het meerjarig experimentenprogramma [Verduurzaming van kwetsbare wijken](#) uit, waarin de energietransitie en leefbaarheidsopgave in kwetsbare wijken integraal worden opgepakt.

De wijk als aangrijpingspunt van veiligheidsbeleid

Op het terrein van veiligheid – de aanpak van ondermijningsgevoelige gebieden – komt de buurt eveneens in beeld als het geëigende schaalniveau om in te grijpen. Het kabinet investeert 100 miljoen euro in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dit maatschappelijke probleem juist ook in kwetsbare buurten opspeelt, blijkt uit de studies [De Achterkant van Nederland](#) en [Een ongetemde buurt](#) van Pieter Tops. En kwetsbare buurten herbergen relatief veel politieke 'afhakers'; om de kloof tussen burger en politiek te verkleinen is juist in deze gebieden democratische vernieuwing nodig.

⁵ 120 miljoen euro voor 'proeftuinen' aardgasvrije wijken in 27 gemeenten, ministeries van BZK en EZK, 1 oktober 2018.

2 Leefbaarheid anno 2022

Er bestaat geen eenduidige definitie van leefbaarheid. Het is een retorisch begrip waarvan de exacte betekenis veelal impliciet blijft. In relatie tot buurten heeft het hoofdzakelijk betrekking op goed en prettig wonen. In de loop der jaren is de betekenis van het begrip veranderd. Hoewel leefbaarheid daardoor lastig meetbaar is, wijzen veel statistische instrumenten erop dat de leefbaarheidskloof tussen 'goede' en 'slechte' wijken de afgelopen tien jaar is gegroeid.

Wat is leefbaarheid?

Er bestaat geen vastomlijnde, breed toegepaste definitie van leefbaarheid. Het woordenboek van Van Dale omschrijft 'leefbaar' als 'geschikt om erin en ermee te leven'. In de beleidswereld heeft leefbaarheid veelal betrekking op de bevolking, de kwaliteit van woningen, voorzieningen en de woonomgeving. Het omvat dus verschillende sociale en fysieke aspecten in een gebied (meestal een buurt of wijk), waaraan een waardering gekoppeld wordt – soms in de vorm van een totaalscore, maar regelmatig ook in beschrijvende zin. Welke aspecten eronder worden geschaard, vanuit wiens perspectief de leefbaarheid wordt beoordeeld en langs welke meetlat, verschilt per gebied. Bovendien is de invulling mede afhankelijk van de doelen en ambities van belanghebbende partijen. Rekening houdend met de definitie van Van Dale, ligt het voor de hand om het perspectief van de bewoners en gebruikers van een buurt centraal te stellen. Wie op zoek is naar het laden en meten van de leefbaarheid in een buurt, kan niet om de beleving van bewoners heen.

9

Veranderende betekenis

De afgelopen twintig jaar werd duidelijk dat de betekenisgeving van het begrip leefbaarheid meebeweegt met de politiek-ideologische wind. Zo was een gangbare definitie van leefbaarheid ten tijde van het grotestedenbeleid de trias 'schoon, heel en veilig'. Hoewel deze begrippen volgens de socioloog Abram de Swaan eerder de randvoorwaarden zijn voor een badkamer dan voor een grootstedelijke samenleving, dekken ze wel aspecten die van invloed zijn op het woongenot: een goede fysieke staat, van zowel de woningen als de publieke ruimte, en een veilig leefklimaat.⁶

Ingegeven door de stelselwijzigingen in de volkshuisvesting en het sociaal domein, tekent zich het afgelopen decennium een verschuiving af in de betekenisgeving van het begrip. De Woningwet (2015) brengt het begrip in verband met 'ongestoord woongenot', maar een heldere definitie verschaft de wet niet.⁷ Zowel gemeenten als woningcorporaties brengen het begrip de laatste jaren vooral in verband met individuele problemen bij huishoudens in een buurt ('verwarde personen', 'achter-de-voordeur-problematiek' en multiprobleem-gezinnen) en de mogelijke woonoverlast die daarmee gepaard gaat.⁸ Toch wordt de term ook nog steeds gebruikt als het gaat over omgangsvormen in het publieke domein; ook wordt regelmatig een verbinding gelegd met gezondheid, geluk en welbevinden.

⁶ De Swaan (1997).

⁷ Het begrip leefbaarheid wordt niet specifiek gedefinieerd in de Woningwet. 'Een verhuurder heeft de plicht om te voorzien in het ongestoord woongenot van een huurder. In dat licht kan de woningcorporatie betrokken zijn bij de bestrijding van overlast en het bevorderen van de veiligheid. Dat geldt ook voor complexen waarin een deel in eigendom is en een ander deel aan de bewoners is verkocht.' (www.woningwet2015.nl)

⁸ Uyerlinde, Van Hal, Kunst, Coen & Bouwman, [Betere wijken dankzij de energietransitie?](#), Platform31, 2019.

Metten van leefbaarheid

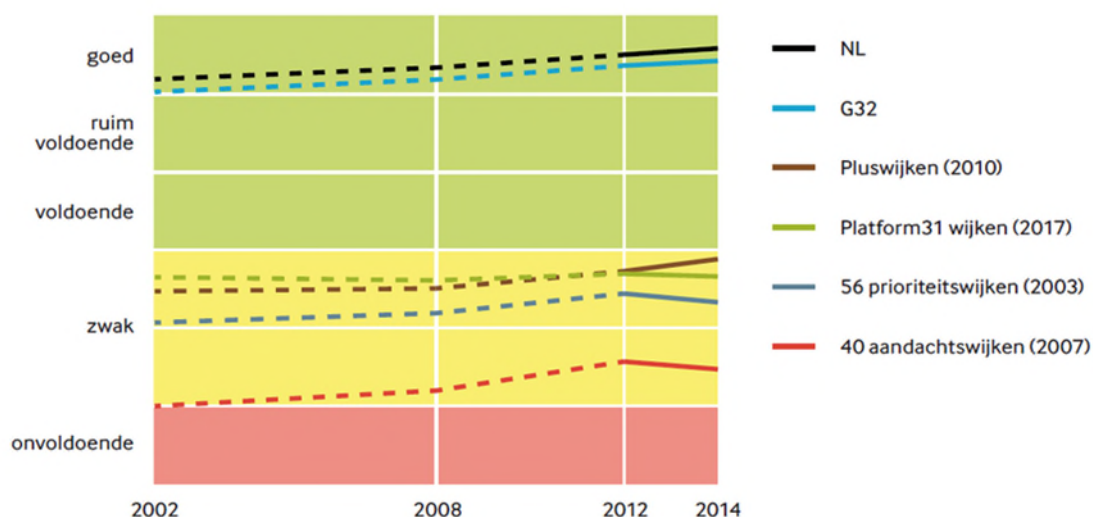
Het ministerie van BZK meet de ontwikkeling van de leefbaarheid sinds het begin van deze eeuw met de zogeheten **Leefbaarometer**: een statistisch instrument gebaseerd op vijf dimensies van leefbaarheid (wonen, bewoners, voorzieningen, veiligheid en fysieke omgeving); elke dimensie is gebaseerd op 6 tot 29 indicatoren.⁹ In 2014 is het instrument herzien (Leefbaarometer 2.0) en het ministerie is momenteel bezig met voorbereidingen om het instrument opnieuw te herzien (Leefbaarometer 3.0), mede naar aanleiding van kritiek op discriminerende elementen in het instrument.¹⁰ De Leefbaarometer beschrijft de ontwikkeling van de leefbaarheid van alle wijken en buurten, maar het instrument verschaft geen inzicht in verklaringen voor geconstateerde patronen. Daarnaast verschaffen databronnen zoals CBS in uw buurt en de **KIS Wijkmonitor** inzicht in aspecten van leefbaarheid. Ook op lokaal niveau bestaan er **verschillende instrumenten** waarmee gemeenten systematisch de leefbaarheid van wijken in kaart brengen.

Groeiende leefbaarheidsverschillen

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 gemiddeld genomen sinds 2002 langzaam maar gestaag verbeterde, maar vanaf 2012 stopt de stijgende lijn bij het merendeel van de wijken die begin deze eeuw bestempeld zijn als kwetsbaar of problematisch. Voor meer dan de helft van de bewoners van deze wijken was de verbetering in 2014 weer verleden tijd. Verdiepend kwalitatief onderzoek in twaalf stadswijken wijst uit dat in veel wijken bevolkingsgroepen uiteengroeien door verschillen in inkomen, opleiding, etniciteit en participatie op de arbeidsmarkt. Zowel gemeenten als corporaties en maatschappelijke organisaties verliezen het leefklimaat van kwetsbare wijken uit het oog. Gebiedsgerichte teams worden afgeschaald en visievorming is grotendeels tot stilstand gekomen.

10

Figuur: Ontwikkeling van de leefbaarheid (2002-2014), naar type wijk



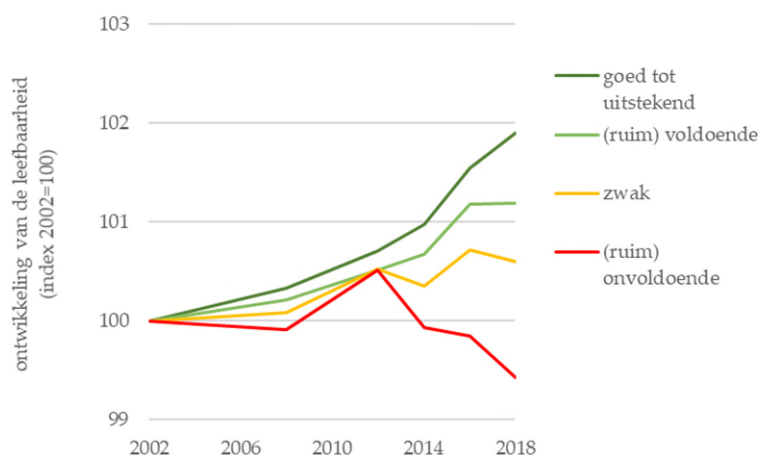
Bron: Uyterlinde & Van der Velden (2017)

⁹ De volledige lijst van indicatoren is vermeld in bijlage 1 van het analyserapport **Leefbaarheid in Nederland 2018** (pdf)

¹⁰ Dit discriminerende meetinstrument bepaalt overheidsbeleid, VPRO Tegenlicht, 2 oktober 2020..

De afgelopen jaren is deze trend verder doorgezet, blijkt de analyserapporten van de [Leefbaarometer 2016](#) en de [Leefbaarometer 2018](#) van het ministerie van BZK. Weliswaar zet de landelijke verbetering van de leefbaarheid nog steeds door, maar in een groot deel van de 'zwakkere' wijken is dit niet het geval. De verschillen tussen 'goede' en 'slechte' wijken groeien. Eind 2018 publiceert Aedes het rapport [Veerkracht in het corporatiebezit](#); anderhalf jaar later gevolgd door een [update](#). Op basis van analyse van de Leefbaarometer, CBS-data en de Woonzorgwijzer trekken de onderzoekers vergelijkbare conclusies als Platform31 in 2017: de instroom van kwetsbare huishoudens heeft een negatieve invloed op de leefbaarheid van buurten met veel goedkope woningen. Gezinnen vertrekken uit deze buurten, waardoor het cement van de wijk verdwijnt. In buurten waar de leefbaarheid al minder goed is, lijkt een negatieve spiraal te ontstaan; daar neemt de omvang en de complexiteit van de problemen verder toe.

Figuur: Ontwikkeling van de leefbaarheid (2002-2018), naar leefbaarheidsklasse van gebieden



11

Bron: Leidelmeijer, K., J. Frissen & J. van Iersel (2020), [Veerkracht in corporatiebezit](#).

3 Naoorlogs wijkenbeleid (1945-1995)

Na de Tweede Wereldoorlog was alle beleidsaandacht gericht op de wederopbouw. De woningnood was groot, het aanjagen van de woningproductie stond centraal. Later verschoof het accent naar het tegengaan van het verval van de binnensteden: eerst vooral met fysieke investeringen, waarna het besef ontstond dat er ook een sociale opgave lag.

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 krotopruijing. 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 beeldend weer voor onder andere de binnenstad van Utrecht.

Stadsvernieuwing

12

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.

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.

13

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.

4 Stedelijke vernieuwing (1995-2012)

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.

14

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.

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-wijkeraanpak (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.

15

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 euro 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 euro. En voor de laatste periode 2010-2014 is ongeveer 800 miljoen euro 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.

16

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. Eerdere pogingen om tot een vrijwillige en landelijke verevening tussen corporaties te komen liepen op niets uit. 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. 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.

17

Evaluatie krachtwijkenbeleid

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) wijdt verschillende studies – *Wonen, wijken en interventies* (2011) en *Werk aan de wijk* (2013) – aan de opbrengsten van het krachtwijkenbeleid in de 40 aandachtswijken in de periode 2008-2011. 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 concludeert het SCP dat het krachtwijkenbeleid, door de beleidsmatige aandacht en de integrale planvorming, mogelijk een agenderende werking heeft gehad waarvan ook andere wijken profiteerden.

In [Betrokken wijken](#) (2015), een kwalitatieve analyse van de ontwikkeling van vier voormalige krachtwijken, komt het SCP tot de slotsom dat al voor de 40-wijkenaanpak (met het GSB/ISV) grote stappen gemaakt zijn om de leefbaarheid en veiligheid in achterstandswijken en buurten te verbeteren, ook buiten de 40 wijken. Wel wijzen de onderzoekers erop dat wijkverbetering hand in hand gaat met stijgende verwachtingen onder bewoners. Klachten en ontevredenheid nemen dan ook niet altijd af, wanneer de ernst van de problemen wel afneemt. Het werk aan de wijk is daardoor nooit af.

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.¹¹ Op basis van registerdata van het CBS op 500 bij 500 meter grids, analyseerden zij veranderingen van de

¹¹ Zwiers, M., van Ham, M en Kleinjans, R (2018). [The effects of physical restructuring on the socioeconomic status of neighbourhoods](#), TU Delft..

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.

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.

5 Lokaal gestuurde wijkvernieuwing (2012 tot nu)

Sinds afbouw vanaf 2012 van het Grotestedenbeleid (GSB) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), krijgt het werken aan wijken gestalte zonder beleidskaders en financiering vanuit het Rijk. De transitie van centraal naar lokaal gestuurde wijkvernieuwing luidt een periode in waarin steden zoeken nieuwe vormen van (samen)werken aan leefbare wijken. Intussen raakt de leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare wijken en buurten onder druk.

Wijkaanpak in een impasse

Met ingang van 2015 verandert er veel rijksbeleid dat van invloed is op het leefklimaat in kwetsbare wijken: de beëindiging van het GSB/ISV, de decentralisaties in het sociaal domein en de herziening van de Woningwet. In veel gemeenten belandde de wijkaanpak daardoor in een impasse. Enerzijds vanwege bezuinigingen en anderzijds omdat er veel beleidsaandacht uitging naar andere vraagstukken. Voor zover wijkgerichte programma's zijn voortgezet, verschuift de focus van fysiek gedreven wijkvernieuwing naar een meer kleinschalige, sociale inzet op huishoudenniveau (achter de voordeur). [Onderzoek](#) van Platform31 laat begin 2017 zien dat de economische crisis (2008-2015), de ingezakte woningmarkt, de versobering van de verzorgingsstaat en het veranderde rijksbeleid op het terrein van wonen en sociaal domein een stempel drukken op het leefklimaat van wijken.

Enkele jaren later begint het tij heel voorzichtig te keren: verschillende gemeenten herontdekken de wijkaanpak en het wijkgericht werken. Dat de wijk terugkeert in de schijnwerpers, wordt duidelijk in oktober 2018 tijdens het landelijke congres 'Vooruit met de wijk!' dat Platform31 samen met de gemeente Groningen, het G40 stedennetwerk, het ministerie van BZK en LSA Bewoners organiseert. Met bijna 300 bezoekers en een goed bekeken livestream is de belangstelling overweldigend. De oogst van het congres is gebundeld in het magazine [Vooruit met de Wijk!](#) (2019). Ook het Rijk kijkt sinds 2018 weer voorzichtig naar de wijk als het schaalniveau waarop de transitie naar aardgasvrij moet worden gerealiseerd en ondermijnende criminaliteit moet worden aangepakt.

19

Uitzondering: Rotterdam Zuid

Hoewel het Rijk zich terugtrok uit de stedelijke vernieuwing, maakt ze voor één gebied een uitzondering. Sinds 2012 is het Rijk partner in de gebiedsgerichte aanpak in Rotterdam Zuid. In het rapport *Kwaliteitssprong Zuid: ontwikkeling vanuit Kracht* (2011) concluderen Deetman en Mans dat de sociaaleconomische problemen op Zuid in omvang en intensiteit ongekend zijn voor Nederland.¹² In het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) werken Rijk, de gemeente Rotterdam, corporaties, zorginstellingen, schoolbesturen, bedrijfsleven, politie en Openbaar Ministerie samen aan een gezonde toekomst voor Rotterdam Zuid. Er zijn zeven 'focuswijken' aangewezen waar de nood het hoogst is. Het NPRZ richt zich vooral op het bestrijden van achterstanden via onderwijs, wonen en werk. In een periode van twintig jaar moet Zuid opklimmen tot het gemiddeld niveau van Rotterdam en andere G4-steden. In december 2018 ondertekenen het Rijk en lokale partijen de [Regio Deal Rotterdam Zuid](#). Met deze Regio Deal is 130 miljoen euro gemoeid, met als doel de huidige (sociaaleconomische en fysieke) achterstandspositie van Rotterdam Zuid weg te werken.

¹² Deetman, W. en J. Mans (2011). *Kwaliteitssprong Zuid: ontwikkeling vanuit Kracht*.

Beleids- en stelselwijzigingen

Ten tijde van de afbouw van het wijkenbeleid, vanaf 2012, worstelen veel gemeenten met bezuinigingen en reorganisaties als gevolg van de toenmalige crisis. In dezelfde periode is de Woningwet grondig herzien en in het sociaal domein vond een ingrijpende decentralisatie en transformatie plaats. In 2015 krijgen deze wijzigingen formeel hun beslag. De beëindiging van het wijkenbeleid (GSB/ISV) past binnen een bredere decentralisatietrend bij de rijksoverheid, die al voor de crisis is ingezet met de gedeeltelijke decentralisatie van het ruimtelijke orderingsbeleid. Met de invoering van de Omgevingswet wordt de decentralisatie van beleid in het ruimtelijk domein bestendigd. Die wet geeft gemeenten meer mogelijkheden om lokaal maatwerk te leveren bij burgerparticipatie, het versnellen van procedures en meer integrale gebiedsontwikkeling.

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.

20

De 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 zich daar de doelgroepen concentreren die in aanmerking komen voor de inzet van de wijkteams.

Herziening 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 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 737,14 euro in 2020). Deze inperking en terugtrekking van de sector lijkt de dynamiek in de stedelijke vernieuwing blijvend te veranderen.

Van wijkenbeleid naar City en Regio Deals

Met de formele 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. 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 heeft het G32 Stedennetwerk de mogelijkheden om tot een City Deal over wijkvernieuwing te komen verkend. Omdat de opgave in kwetsbare wijken complex en intersectoraal is, biedt het programma echter onvoldoende concrete aanknopingspunten.

Niet alleen gemeenten maken zich zorgen over de groeiende verschillen binnen tussen wijken. In de Tweede Kamer keert de leefbaarheid van wijken, na jaren van radiostilte, voorzichtig terug in de politieke discussie. Toch schitteren de begrippen wijk en buurt in afwezigheid in *Vertrouwen in de toekomst*, het regeerakkoord van Rutte III. Wel zoekt het kabinet Rutte III via allerhande City, Regio en Woon Deals naar nieuwe vormen van rijksbetrokkenheid bij lokale opgaven. In diverse Regio en Woondeals zijn gebieden aangewezen waar leefbaarheidsopgaven spelen. Het kabinet investeert 950 miljoen euro in de zogenaamde 'Regio envelop', waarvan een substantieel deel wordt ingezet in de vorm van Regio Deals. De achterliggende gedachte is dat het Rijk, regionale overheden en de bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties samen moeten optrekken om regionale opgaven aan te pakken. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) coördineert de Regio Envelop, in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en in samenwerking met andere departementen. In enkele Regio Deals, zoals in Rotterdam Zuid, Den Haag Zuid West en Parkstad Limburg, wordt ingezet op de aanpak van stedelijke leefbaarheidsvraagstukken.¹³

In het voorjaar van 2018 worden Kamervragen gesteld naar aanleiding van de Leefbaarometer update over 2016. Tijdens de Algemene Beschouwingen in het najaar pleit VVD-leider Dijkhoff voor een actieplan voor de 'verlichtingswijken' waar de leefbaarheid onder druk staat.¹⁴ Hierop verklaart premier Rutte te laten onderzoeken welke mogelijkheden er liggen op dit terrein binnen het regeerakkoord. Dit resulteert eind 2019 uiteindelijk in de aankondiging van het – nog steeds hoofdzakelijk verkennende – Programma Leefbaarheid en Veiligheid door de minister van BZK in een brief aan de Tweede Kamer.¹⁵

Organische wijkaanpak gezocht

21

De aandacht voor het werken aan leefbare wijken vermindert vanaf 2012 door de economische crisis, de beëindiging van langlopend wijkbeleid en de ingrijpende beleidswijzigingen in de volkshuisvesting en het sociaal domein. De rollen en mogelijkheden van partijen zijn ingrijpend veranderd. Vertrouwde oplossingen liggen daardoor minder voor de hand dan voorheen, terwijl er ook nog eens minder middelen beschikbaar zijn. Investeren in de leefkwaliteit van de stad blijft nodig. Maar de zoektocht naar nieuwe wegen om tot vernieuwing van de stad te komen, komt moeilijk van de grond.

Verkokering en territoriumdrift

De snelle opeenvolging van beleids- en stelselveranderingen heeft terugtrekgedrag, verkokering en fragmentatie in de hand gewerkt. Gemeenten worstelen met bezuinigingen en reorganisaties vanwege de crisis. Ze richten zich vooral op sociaaleconomische en psychische ondersteuning van huishoudens, de aanpak van problemen achter-de-voordeur en het stimuleren van eigen kracht en bottom-up initiatieven. Bij woningcorporaties verslapt de aandacht voor de wijk, als gevolg van de inperking van hun taken door de herziening van de Woningwet (2015). Ook andere wijkpartners, zoals zorgorganisaties, vertonen terugtrekgedrag. Samenwerking in wijkteams komt moeizaam op gang. Lub (2018) spreekt van 'territoriumdrift' wanneer gemeentelijke diensten, woningcorporaties, maatschappelijke

¹³ Kamerbrief Regiodeal Rotterdam Zuid, ministerie van LNV e.a., 3 december 2018.

¹⁴ VVD propageert nieuw Deens model: dubbele straffen in probleemwijken, de Volkskrant, 19 september 2018.

¹⁵ Kamerbrief Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid, ministerie van BZK, 28 oktober 2019; Kamerbrief Voortgang programma Leefbaarheid en veiligheid, ministerie van BZK, 31 maart 2020.

organisaties en bewonersgroepen zich primair op hun eigen belang en handelingsperspectief richten.¹⁶ Deze tunnelvisie van partijen gaat ten koste van de samenwerking op wijkniveau.

Hoge verwachtingen van eigen kracht

In de essays *Stedelijke vernieuwing op uitnodiging* (2012) en *Steden van waarde* (2015) verkent Platform31, samen met bestuurders en professionals hoe de vernieuwing van de stad opnieuw kan worden uitgevonden. Door het wegvallen van oude structuren en geldstromen ontstaat ruimte voor eigen initiatief, actief burgerschap en sociaal ondernemerschap. De verleiding van het kapitaal op het publieke doel moet (opnieuw) worden ontwikkeld. Het uitlokken van investeringen in publieke doelen vanuit andere partijen dan de overheid is echter ingewikkeld.

Initiatieven van onderop moeten, opgestuwd door beleidsmantra's als de participatiesamenleving en het stimuleren van 'eigen kracht', zorgen voor een nieuwe voedingsbodem voor stedelijke vernieuwing. Wijkaanpak moet gestalte krijgen *met, voor en door* bewoners. Met 'uitnodigingsplanologie' kunnen gemeenten de randvoorwaarden scheppen voor zelfsturing en nieuwe verhoudingen tussen burgers, overheden en marktpartijen. Binnen deze beweging passen ook instrumenten als 'right to challenge' en 'right to bid', waarmee een groep (georganiseerde) bewoners taken van gemeenten kunnen overnemen als zij denken dat het anders, beter, slimmer of goedkoper kan.

22

De vertaalslag van conceptuele ideevorming naar concrete, gebiedsgerichte maatregelen blijkt weerbarstig. In het kader van het onderzoeks- en inspiratiebudget *Ecologie van de stedelijke vernieuwing* volgt Platform31 van 2014 tot 2016 zestien bottom-up initiatieven. Zelforganisatie vergt veel tijd, energie en betrokkenheid. De grote afhankelijkheid van de inzet van individuen maakt deze initiatieven kwetsbaar. Het beroep op burgerkracht vraagt om meer inlevings- en anticiperend vermogen van overheden, maar gerichte ondersteuning van sociale professionals is daarbij cruciaal. Anders worden bewoners overvraagd. Het programma maakt duidelijk dat het van weinig realiteitszin getuigt om de regie in de stedelijke vernieuwing volledig *bottom-up* neer te leggen. Het is aan gemeenten om samenhang aan te brengen tussen verschillende perspectieven en belangen, en een realistische inschatting te maken van burgerinzet. Hoe kan een balans worden gevonden tussen de initiatieven en wensen van bewoners, en de opgaven die institutionele partijen in de wijk zien?

Experimenteren en vernieuwen

Dat gemeenten niet stilzitten, blijkt uit de publicatie *Aan de slag in kwetsbare wijken* (2017). Hierin beschrijft Platform31 meer dan 20 projecten en interventies waarmee partijen werken aan leefbare wijken. Duidelijk is dat partijen volop 'zoekende' zijn: traditionele werkwijzen worden afgewisseld met vernieuwende, meer experimentele aanpakken. De meeste initiatieven zijn vanuit een sectoraal perspectief ontwikkeld. Fysieke interventies zijn schaars. Wat de onderzochte cases gemeen hebben, is dat ze inspelen op de veranderde realiteit. Ze zijn kleinschalig van opzet, met fors minder overheidsmiddelen, veelal dichtbij en waar mogelijk in samenspraak met de burger georganiseerd. Een selectie van deze initiatieven en projecten is in dit kennisdossier beschreven onder *Praktijkvoorbeelden*.

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* (2017) 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

¹⁶ Lub, V. (2018). *Tussen territoriumdrift en burgerkracht: Actiepunten voor een weerbare wijkaanpak*, LSA.

urgente, veelomvattende vraagstukken zoals de verduurzamingsopgaven en de aanpak van segregatie, onveiligheid en ondermijnende criminaliteit, is een sectorale benadering en een korte tijdshorizon niet toereikend. Daarvoor zijn creatieve en grondig doordachte werkwijzen en strategieën nodig, op de juiste schaalniveaus en met de juiste samenwerkingspartners.

Van gemengde wijk naar inclusieve wijk

Ten tijde van het Grotestedenbeleid bestond brede consensus over het waarom en het hoe van de stedelijke vernieuwing. Partijen vonden elkaar op brede thema's, zoals bestrijding van kansarmoede. Ook was er consensus over de oplossingsrichtingen. Sociale huurwoningen zijn op grote schaal vervangen door middeldure huur- en koopwoningen, met als doel meer gemengde woonmilieus te creëren. En er is werk gemaakt van sociale en economische programma's om kwetsbare groepen meer perspectief te bieden om mee te doen in de samenleving. Het Grotestedenbeleid is – vooralsnog – het laatste hoofdstuk waarin van rijkswege is ingezet op het voorkomen van buurtverval.

De roep om gemengde woonmilieus en sociale menging, is na de afbouw van het Grotestedenbeleid (vanaf 2012) verstomd.¹⁷ Ingegeven door de transformaties en decentralisaties in het sociaal domein, is het werken aan gemengde wijken ingeruild voor het ideaal van de 'inclusieve wijk'. Het beleidsdiscours van de inclusieve wijk komt tegemoet aan de toegenomen instroom van 'kwetsbare mensen' in wijken met betaalbare huurwoningen. Het gaat dan om zorgdoelgroepen, zoals uitstromende cliënten uit de geestelijke gezondheidszorg en maatschappelijke opvang, maar ook om ouderen die langer thuis wonen en kampen met toenemende gebreken, zoals dementie. Ook statushouders, arbeidsmigranten, ex-gedetineerden, mensen met een verslavings- of schuldenverleden en spoedzoekers, bijvoorbeeld mensen die vanwege van een scheiding een woning nodig hebben, worden tot deze groep gerekend.

23

Wat de inclusieve wijk in de praktijk betekent, en hoe deze kan worden gerealiseerd, laat zich nog lastig concretiseren. Partijen vinden elkaar op de positieve lading van het begrip; op stedelijk niveau wordt het veelal verbonden met het beleidsideaal van de 'ongedeelde stad' – zonder dat deze begrippen worden vertaald in beleidsmaatregelen of interventies. In de praktijk betekent de aandacht voor inclusieve wijken een sterke nadruk op individuele zorg, zeker in de eerste jaren na de transitie in 2015. Gaandeweg groeit in het zorgdomein wel de aandacht voor de sociale omgeving waarin cliënten verkeren. Toch gaat de verschuiving van beleidsaandacht naar het individuele niveau ('achter de voordeur') ten koste van de aandacht van gemeenten, corporaties en instellingen voor de leefbaarheid en het leefklimaat in het publieke domein. Veel minder dan voorheen, houden beleid en praktijk zich bezig met het functioneren van de wijk *als systeem*.

Hernieuwde opleving van de gebiedsgerichte aanpak

De aandacht voor een brede gebiedsgerichte aanpak in kwetsbare wijken is inmiddels teruggekeerd op de beleidsagenda. Na een decennium van grotendeels afwezig Rijksbeleid, kondigde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2019 het Programma Leefbaarheid en Veiligheid aan¹⁸, gericht op het verkennen van integrale ontwikkelingsmogelijkheden en handelingsperspectieven voor het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in gebieden waar leefbaarheid onder druk staat. Ook in veel gemeenten oriënteren stedelijke coalities zich weer op hun meest kwetsbare gebieden. Er

¹⁷ Van der Velden, J., Uyterlinde, M. en Bronsvort, I. (2018). [Sturen op gemengde wijken?](#), Platform31.

¹⁸ Zie Kamerbrief [Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid](#), ministerie van BZK, 28 oktober 2019.

is zorg over de groeiende kloof tussen wijken, de afnemende leefbaarheid in sommige wijken en vormen van ondermijnende criminaliteit.¹⁹ Een samenspel van economische, beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen lijkt hieraan bij te dragen. Een ontwikkeling waarop ook is gewezen in studies van onder andere de WRR, het SCP en het PBL.²⁰ In de grote steden dreigt bovendien een suburbanisatie van armoede, waardoor de kloof tussen de welvarende binnensteden en de buitenwijken van de *havenots* verder groeit.²¹

Naast de zorg over segregatie en afnemende leefbaarheid komt de hernieuwde aandacht voor de gebiedsgerichte aanpak ook voort uit het feit dat grote beleidsopgaven steeds meer gebiedsgericht worden opgezet en georganiseerd. Denk aan de extramuralisering, de woningbouwopgave en de warmtetransitie.

¹⁹ Leidelmeijer, K., J. Frissen & J. van Iersel (2020). *Veerkracht in het corporatiebeleid; de update: een jaar later, twee jaar verder*, In.Fact.Research. & Uytendil, M. & J. van der Velden (2017). *Kwetsbare wijken in beeld*, Platform31.

²⁰ Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst en M. Bovens (2018) *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, WRR; Bovens, M., P. Dekker en W. Tiemeijer (2014), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, WRR; Buitelaar, E., A. Weterings, O. Raspe, O. Jonkeren en W. Boterman (2016), *De verdeelde triomf. Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid*, PBL.

²¹ Hochstenbach, C. (2017). *Inequality in the gentrifying European city*, *University of Amsterdam*.