

Nederland heeft er twaalf jaar Grotestedenbeleid (gsb) op zitten, inclusief tien jaar Stedelijke Vernieuwing, de rijksregeling voor fysieke herstructurering van verouderde stadswijken. Ruim voordat beide regelingen in 2009 aflopen, is de discussie over het vervolg losgebroken.

Uitgewoond grotestedenbeleid

beschouwing over de wijkgerichte aanpak van gemeenten

copyright Carien Overdijk
verschenen in Binnenlands Bestuur, 26 januari 2007

Hoe moet het verder met de grote steden? Het afgelopen jaar buitelden de evaluaties van de grotestadsproblematiek over elkaar heen. Nederland heeft er twaalf jaar Grotestedenbeleid (GSB) op zitten, inclusief tien jaar zogeheten 'Stedelijke Vernieuwing', de rijksregeling voor fysieke herstructurering van verouderde stadswijken. Ruim voordat beide regelingen in 2009 aflopen, is de discussie over het vervolg losgebroken.

Veel rapportages baseren zich op te oude cijfers, uit 2004 of zelfs daarvoor. Zo kon in februari toenmalig minister Dekker nog melden dat de herstructureringsoperatie succesvol verliep. De sloop-annex-herbouw van goedkope huurwoningen en de toevoeging van koopwoningen zou effect hebben en de gestegen waarde van het vastgoed in de 56 aandachtswijken zou een indicatie zijn van dit succes.

In juni presenteerde toenmalig minister Pechtold het Jaarboek Grotestedenbeleid (GSB), dat de GSB-aanpak effectief noemde. De leefbaarheid was bij de deelnemende steden immers gemiddeld toegenomen, de bijstandsafhankelijkheid teruggedrongen.

In oktober volgden echter andere geluiden. Het Ruimtelijk Planbureau stelde in een meta-evaluatie dat de meeste vooruitgang eerder aan de oplevende conjunctuur te danken was dan aan beleid. Het Sociaal Cultureel Planbureau trok later die maand een vergelijkbare conclusie en waarschuwde voor de toenemende ongelijkheid tussen bevolkingsgroepen.

Tegelijkertijd kwam minister Nicolai met een discussienota over de segregatie in grote steden, in november gevolgd door een alarm van VROM-minister Winsemius op grond van nog recentere cijfers. In veertig probleemwijken staan bevolkingsgroepen met de rug naar elkaar toe en is er veel criminaliteit. Tientallen andere wijken dreigen af te glijden naar eenzelfde situatie.

Toetreders

Iedereen is het er nu wel over eens dat de effecten van de Stedelijke Vernieuwing ('stenen stapelen'), hoe belangrijk ook, zijn overschat. En dat het overkoepelende GSB in zijn huidige vorm zijn langste tijd heeft gehad. De vele critici zoeken de verdienste van het GSB eerder in de massa verworven en uitgewisselde kennis en in (voor veel gemeenten nieuwe) meerjarenoriëntatie dan in concrete resultaten. De GSB-ruif is in zijn twaalfjarig bestaan opgerekt van negentien naar eenendertig steden, en onderscheidt, hoewel sinds 2005 beter toegespitst, nog altijd teveel subdoelstellingen. Als dit subsidieprogramma afloopt, zo menen de G4 en diverse landelijke adviesraden en kennisinstanties, is het tijd voor iets anders.

Het lijstje deelnemende steden zegt dat zelf eigenlijk ook. In twaalf jaar waren er alleen maar toetreders, nooit afvallers. Als werkloosheid een graadmeter is voor achterstanden, dan is het een raadsel waarom Haarlem, Leiden, Zwolle en Amersfoort sinds 2005 weer meedraaien in een subsidieronde.

Ook van sommige andere gemeenten, hoe arm, laagopgeleid of vergrijsd ook, valt de deelneming te betwisten. Emmen kent een hoge werkloosheid, maar dat is eerder een regionaal dan een stedelijk probleem. De helft van de 108.000 inwoners woont op het platteland, in kleine dorpjes. De bebouingsdichtheid is er, zelfs naar landelijke begrippen, bovengemiddeld laag en het eigen woningbezit hoog. Hoezo grote stad?

Ook nieuwkomer Sittard-Geleen, dat zich vorig jaar succesvol tot GSB-nummertje eenendertig lobbyde, is geen grote stad. Deze bestuurlijke samenvoeging van de vroegere gemeenten Sittard, Geleen en Born is een netwerk van stadjes en dorpjes dat zelfs samen de honderdduizend inwoners niet haalt. En nooit zal halen ook, want de bevolking vergrijsd en krimpt er snel.

Bloemkoolwijken

Een GSB voor eenendertig steden is dus niet logisch. Maar hoe moet het verder met die pakweg twintig grote steden die kampen met hardnekkige verloedering, straat- en flatterreur en langdurige bijstandsafhankelijkheid? De pijlers van het Grotestedenbeleid (economisch, sociaal en fysiek) zal iedereen onderschrijven. Want gebrek aan werk, saamhorigheid, en passende huisvesting zijn hét recept voor problemen. Maar de aanhoudende wildgroei aan GSB-projecten suggereert dat niemand de oplossing weet.

Sinds kort kijken beleidsmakers naar de Britse aanpak. De regering Blair constateerde al eind jaren negentig dat miljarden aan fysieke investeringen de achterstandswijken niet uit het slop hadden gehaald. Een landelijke meting van alle wijken op zes aspecten (werkloosheid, opleidingsniveau, inkomen, gezondheid, voorzieningen en veiligheid) leverde een bestand op van honderden probleemwijken in 88 gemeenten. De Britse rijksoverheid sluit met deze gemeenten simpele meerjarige prestatiecontracten af zonder al te veel bureaucratie, maar met de verplichting om in lokale 'partnerships' samen te werken met woningcorporaties, sociale instellingen en het bedrijfsleven. Jaarlijkse wijkmetingen bepalen of de afspraken tussen rijk en gemeenten worden bijgesteld.

Dit objectievere, simpele en wendbare Britse model steekt positief af bij de Nederlandse aanpak. Het GSB had op z'n Brits bijvoorbeeld de recente waarschuwing voor het afglijden van de zogenoemde 'bloemkoolwijken' (woonerfgebieden uit de jaren zeventig) direct mee kunnen nemen. Al is het een illusie dat steden ooit volledig vredig en welvarend zullen zijn. Ook de Britse achterstandenmonitor signaleert, naast successen, steeds weer nieuwe probleemwijken.

Kilte

Nederland moet zich echter niet blindstaren op wijken alleen. De wijk is hier, meer dan in dunner bevolkte landen, een vluchtige, veranderlijke eenheid.

Achterstandswijken kennen een relatief hoog verloop en kunnen verrassend snel opknappen of verloederen.

Een uitzondering daarop vormen de achterstandsgebieden in de G4. Door hun schaalgrootte zijn de risico's van gettovorming en permanente uitzichtloosheid er

groter en immobielier dan elders (zie kader). Een stevig gebiedsgericht G4-beleid, met ruimere budgetten, ligt voor de hand.

In alle grote steden blijft fysieke herstructurering natuurlijk hard nodig op wijkniveau, maar de sociale en economische componenten van het achterstandsleven zijn allang niet meer wijkgebonden. Juist buiten de eigen wijk verwerven de meeste grotestadsbewoners hun status, hun groepsgevoel én hun inkomsten, hetzij door werk of scholing, hetzij in de criminaliteit. Een sociaal vangnet vinden ze ook elders: bij familie, specifieke kerken, in eigen koffiehuisen of verenigingen (of zelfs bij landelijke evenementen, zoals het Vietnamese kokkels rapen). Ook virtuele connecties zijn belangrijk: via mobieltjes, satelliet-tv of internet.

Een tweede beleidsvalkuil is de fixatie op niet-westerse allochtonen als één statistische categorie. Deze mensen vormen geen groep. Etnische minderheden zoeken hun sociale heil liever bij (verre) bloedverwanten in andere steden dan bij 'vreemde' allochtonen in hun eigen wijk. Dit geldt in Nederland nog sterker dan in Engeland, omdat de afstanden klein zijn. De zogenoemde Antillengemeenten kunnen hiervan meepraten.

Dát is de segregatie (overigens net zo hard gaande binnen de autochtone gelederen) die aandacht verdient, en die in sommige opzichten onomkeerbaar lijkt. Het stedelijk leefklimaat wordt harder. Het verloop – en daarmee de onverschilligheid – van de bewoners neemt toe. De autochtone onderlaag ervaart deze kilte des te meer, omdat zijn eigen sociale structuur is verdampt. Vervreemd van kerken en politieke stromingen voelen zij zich vaak alleen nog erkend door radicalen als Wilders. De komst van nieuwe Europeanen zal dit effect versterken. Nu al bouwen Polen in Nederland aan een eigen gemeenschap. Wanneer de arbeidsbeperkingen voor Bulgaren en Roemenen worden opgeheven, zullen ook zij hier – noodgedwongen - hun eilandjes vormen.

Emanciperen

Gemeenten en rijk moeten dus niet téveel verwachten van wijkgericht beleid. De mensen komen heus wel naar de buurtbarbecue, en elke etnische groep kent gelukkig ook individuen die wél actief zijn op wijkniveau, maar de pleidooien voor 'empowerment' in de wijk of 'buurtbinding', zoals verneembaar bij de WRR en sommige stadsbesturen, gaan voorbij aan het diepgewortelde groepsinstinct en de veranderde levensstijl. De zogeheten 'micro-aanpak' van problemen op buurtniveau kan plaatselijk en tijdelijk de rust terugbrengen, maar elders duiken die problemen dan weer op.

De wijk is alleen nog het logische oriëntatiepunt voor de minder mobiele: bejaarden, gehandicapten, bijstandsouders en hun jonge kinderen. Deze groepen moeten gemeenten natuurlijk wél wijkgericht blijven bedienen. Maar het veiligheids- en welzijnsbeleid zal zich vooral interstedelijk moeten ontplooien om etnische groepen uit hun isolement te halen.

Steden ontkomen daarnaast niet aan intensief toezicht en handhaving op zwakke plekken. Onderlinge sociale controle is nu eenmaal teveel gevraagd van een heterogene bevolking op doortocht. De experimenten met straatcoaches (Amsterdam), buurtconciërges (Den Haag) en floormanagers (Rotterdam) zijn daarvan nog maar het begin. 'Vadertje Staat komt terug, in een andere gedaante dan vroeger', zo verwoordde de Rotterdamse wethouder Schrijer het onlangs al.

'Corporaties moeten soms ook weer zelf de portiek schoonmaken, woningen stofferen en tuintjes onderhouden.'

Een Grotestedenbeleid nieuwe stijl zal vooral de talrijke, mobiele achterstandspopulaties moeten traceren en helpen emanciperen. Want alleen emancipatie doorbreekt groepsbarrières en kan een nieuwe saamhorigheid opleveren. Die emancipatie moet sneller, actueler en wijkoverstijgend. Of stadsoverstijgend. In het verlengde daarvan kan de fysieke herstructurering dan positief inspelen op de ruimtelijke dynamiek die bij het eigentijdse stadsleven hoort.

1. Beleidsmakers kunnen verder inspiratie ontleen aan de recente publicatie *Tien jaar stedelijke vernieuwing* (KEI Kenniscentrum/Nai uitgevers), waarin naast opiniestukken van zeer wisselende kwaliteit ook 24 SV-projecten zijn geïllustreerd en beschreven.

2. De SEV (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting) publiceerde afgelopen zomer, ook al naar Brits voorbeeld, een *Kanskaart van Nederland*. Met behulp van postcodes, de Politiemonitor en SCP-gegevens zijn landelijk risicogebieden in kaart gebracht.

Achterstandsgebieden in de G4

Wel het formaat van een stad, niet het reliëf

Escamp is een naoorlogs Haags stadsdeel van 115.000 inwoners. De onafzienbare rijen portiekflats kwamen er in de jaren zestig. Ze pasten bij de levensstijl van die tijd. De thuisblijvende moeders en hun kinderen hadden buurtwinkeltjes, scholen, een huisarts en een wijkcentrum op loopafstand.

De nieuwkomers van toen zijn nu in de minderheid. Merendeels hoogbejaard en alleenstaand wonen ze inmiddels tussen anderstalige mensen uit alle windstreken. De voormalige buurtwinkeltjes hebben dichtgeplakte ruiten, de huisarts is al jaren weg. Vorig jaar sloot ook een buurtcentrum zijn deuren. Het werd nog gerund door dezelfde autochtonen die het ooit als dertigers en veertigers opzetten. Het vergrijsde bestuur kon niet voldoen aan de gemeentelijke eis om tien extra activiteiten voor tenminste één andere dan de eigen (witte) doelgroep te organiseren.

De sociale controle is in Escamp minimaal. Ieder leeft er voor zich, waarbij de kleine portiekflatjes vaak grote families herbergen of illegale onderhuurders opnemen. De muren houden de bijkomende herrie niet tegen. Buiten trappen jongeren rotzooi. De autochtone bejaarden mopperen, maar spreken hun burens er niet op aan ('ze verstaan me niet eens'). Ze zien de criminaliteit wel, maar doen geen aangifte. Vernielingen melden, de wietplantage in hun portiek rapporteren? De angst voor wraak is groot.

Escamp is geëvolueerd tot een klont achterstandswijken zoals alleen de G4 die kennen. Zulke gebieden hebben het inwonertal van steden als Zwolle of Maastricht, maar ontberen enig economisch reliëf en maatschappelijke voorzieningen. De westelijke tuinsteden in Amsterdam en het grootste deel van het (overwegend vooroorlogse) Rotterdam-Zuid zijn goed met Escamp te vergelijken. Ook hier massa's goedkope huurwoningen, een hoge werkloosheid, veel immigranten en een enorm tekort aan bedrijvigheid en sociaal-culturele faciliteiten. In Utrecht hebben stadsdeel Zuidwest en het noordelijke Overvecht op iets kleinere schaal dezelfde kenmerken.