

De wijk centraal

Een historische analyse van beleidsvoering gericht op democratisch burgerschap
en bestuur in stadswijken



Marlien Ligtenberg

Studentnummer: 3488721

Begeleider: Prof. Dr. Tine de Moor

Inhoud

1. Inleiding	3
Relevantie	4
Aanpak van het onderzoek	4
Opzet van de scriptie	4
Verantwoording van brongebruik	6
2. De wijk en de burger: het hedendaagse debat	
Heersende opvattingen over verhouding tussen overheid en burger	8
Politiek-maatschappelijke context	9
Conclusie	11
3. Wijkraden Rotterdam en Zuidwijk. Van idealisme naar realisme	12
Politiek-maatschappelijke context	13
Heersende opvattingen over de verhouding tussen burger en overheid	14
Instelling van de wijkraden	14
Verloop van de wijkraden	15
Tuinstad Zuidwijk	16
De ontwikkeling van Zuidwijk	
Conclusie	17
4. Bouwen voor de Buurt. De burger als partner	19
Politiek-maatschappelijke context	19
Heersende opvattingen over de verhouding tussen burger en overheid	20
Projectgroepen en De Dapperbuurt	21
'Projectgroepen nieuwe stijl'	22
Ontwikkeling van de projectgroepen	22
Conclusie	24
5. Onze Buurt aan Zet. De overheid als facilitator	26
Politiek-maatschappelijke context	26
Heersende opvattingen over de verhouding tussen burger en overheid	28
'Onze buurt aan Zet'	29
Conclusie	30
6. Conclusie. De overheid en burger: vruchtbaar partnerschap in de wijk?	32
Jaren vijftig	32
Jaren zeventig	33
Jaren negentig	33
Burgerschap en wijkbeleid nu	34
7. Literatuur en bronnen	35
Literatuur	35
Bronnen	36

1. Inleiding

'De toenemende centralisatie van macht, de groeiende bureaucratie en het daarmee samenhangende gevoel dat de gewone burger hoe langer hoe minder werkelijke medezeggenschap heeft over het regelen van gemeenschapszaken, heeft de geesten ontvankelijk gemaakt voor de wijkgedachte.'¹ Dit citaat uit 1947 had, wellicht wat eigentijdsler geformuleerd, een zinsnede uit een beleidsdocument anno 2014 kunnen zijn. Het citaat is afkomstig uit het boekje 'De Wijkgedachte' van W.F. Geyl. Daarin zet de auteur uiteen hoe de aandacht voor de wijk in het naoorlogse Nederland zich ontwikkeld. In deze ontwikkeling werd de wijk gezien als basis voor sociale cohesie en maatschappelijk betrokken burgers.

Ook tegenwoordig staan de buurt en de wijk onder de aandacht. Burgerparticipatie staat hoog op de politieke agenda. Bovendien ontwikkelen zich in stadswijken en dorpen diverse burgerinitiatieven. In allerlei domeinen ontwikkelen burgers activiteiten rondom verschillende thema's. Bijvoorbeeld op het gebied van sociale binding, groenvoorziening en veiligheid in de buurt. Een voorbeeld is de activiteit in woonwijken in Amsterdam. Onderzoek naar motieven van buurtparticipatie namens de Universiteit Utrecht in verschillende Amsterdamse buurten (de Wildemanbuurt, de Van der Pekbuurt en Holendrecht) wijst uit dat burgerparticipatie in de buurt bruist.² Zowel de centrale overheid als de gemeenten schrijven beleidsplannen om aan te geven dat de burgerkracht, en dat vooral gericht op de eigen, directe leefomgeving, centraal moet staan.

Het observeren van de ontwikkelingen van burgerinitiatieven in Amsterdamse wijken en de wisselwerking met beleid van de overheid vormt aanleiding om nader onderzoek te doen. Burgerinitiatieven staan namelijk vaak niet op zichzelf. Hedendaags actief burgerschap in de stadswijk komt vaak tot stand in wisselwerking met gecreëerde mogelijkheden en actieve sturen van professionals bestuurders enerzijds en reactie, initiatief en interacties van burgers anderzijds.³ Initiatieven zetten vaak de toon, maar staan nooit los van een politiek-maatschappelijke context en beleid. Deze scriptie richt zich op de ontwikkeling van wijkbeleid in grote steden. Heeft de wijk altijd centraal gestaan in stedelijk beleid? Wanneer vormt de wijk een basis voor een beleidskader en het aanvlagen van maatschappelijke vraagstukken? En welke rol krijgt de burger in wijkbeleid?

¹ Duyvendak, J.W. en R. Hotulanus, *De gedroomde wijk. Methodes, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak* (Utrecht 1999) 7.

² In samenwerking met de Universiteit Utrecht en het Amsterdams Steunpunt Wonen heb ik enquêtes afgenomen onder deelnemers van bewonersinitiatieven in de Wildemanbuurt, de Van der Pekbuurt en Holendrecht. De resultaten daarvan zijn te lezen in mijn stageportfolio.

³ Wijdeveen, T. van de, *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken* (Delft 2012) 67.

Relevantie

Nader onderzoek kan een toevoeging zijn op het debat over burgerschap in de stad en de rol van de overheid daarin. Tegenwoordig staat de oproep voor het 'ruimte geven aan burgers' centraal. De huidige discussie staat in context van de zoektocht naar een nieuwe verhouding tussen de overheid, maatschappelijke organisaties en de rol van de burger. De kritiek op de overheid is dat deze te bureaucratisch werkt, de kritiek op maatschappelijke organisaties is dat deze teveel vergroeid zijn met deze manier van werken en de burger voelt zich gepasseerd. Het verdient historisch onderzoek om te kijken of dit patroon zich al eerder in de geschiedenis heeft voorgedaan. Bovendien is dan de vraag: werd de burger dan daadwerkelijk betrokken? Het onderzoek wordt in deze scriptie gedaan aan de hand van casestudies. In de conclusie worden de bevindingen van de studies geanalyseerd. Op basis van de nadere beschouwing kan worden nagegaan hoe de overheid tegen burgerschap in de wijk aankijkt en hoe wijkbeleid ingezet wordt. Daarmee zijn er lessen te trekken voor de huidige zoektocht naar de onderlinge verhoudingen tussen overheid en burger.

Aanpak van het onderzoek

De geschiedenis van wijkaanpak en beleid in grote steden is al uitgebreid beschreven door onder andere sociologen, stadsgeografen en historici.⁴ Zij signaleren een golfbeweging in de populariteit van de wijkaanpak in overheidsbeleid. Daarbij staat het beleid niet op zich. In de aandacht voor de wijk volgen de ontwikkelingen in stedenbouw, inzichten in de wetenschap en de publieke opinie elkaar op.⁵ In de vorige eeuw zijn ruwweg drie oplevingen van wijkaanpak waar te nemen. De eerste is aan het eind van de Tweede Wereldoorlog, in de jaren vijftig. Dan volgt er een opleving in de jaren zeventig, gevolgd door een toenemende aandacht in de jaren negentig, die nog steeds voortduurt. In deze scriptie wordt binnen de hoogtepunten van de wijkaanpak nader onderzoek gedaan. Op welke manier stond ten tijde van beleidsvoering ter stimulering van burgerschap in de wijk centraal? Daarbij wordt gekozen voor casestudies waarin de wijkaanpak samenkomt met een stimulering van (goed) burgerschap en (zelf)bestuur. Welke vormen van burgerbetrokkenheid zijn er te signaleren en welke opvattingen over (goed) burgerschap liggen daarachter verscholen?

Opzet van de scriptie

De centrale vraag van deze scriptie is als volgt: **is er continuïteit te signaleren in de beleidsvoering sinds de Tweede Wereldoorlog op het gebied van burgerschap en bestuur op wijkniveau in grote steden?** Om deze vraag te beantwoorden wordt in deze scriptie onderzocht hoe de overheid stedelijk beleid in het verleden vorm heeft gegeven. Daarbij wordt gekeken naar de rol van burgers in overlegorganen op wijkniveau. Waar worden verantwoordelijkheden neergelegd, en welke bestuurslagen doen wat? Zijn daar veranderingen en patronen in te zien en zo ja: hoe deze te duiden?

⁴ Zie onder andere Ted van de Wijdeveen, Tineke Lupi, Nico de Boer en het WRR rapport 'Vertrouwen in de buurt'.

⁵ Lupi, T., 'Het territorium als bindmiddel. Over bureaus, buurten en beleid' in: Lucassen, L, Willems, W., *De krachtige stad. Een eeuw omgang en ontwikkeling* (Amsterdam 2007) 59.

De initiatieven vinden altijd plaats tegen een politiek-maatschappelijk decor. Daarbij kan het verschillen wat als *goed* burgerschap geduid wordt en wat als een bijdrage aan de publieke zaak gezien wordt, en wat niet. Daarom wordt in ieder hoofdstuk de opvatting over de verhouding tussen overheid en burger, en de opvatting over goed burgerschap, beschreven. Uit het overheidsbeleid blijkt namelijk welk gedrag gestimuleerd wordt. Ook wordt in ieder hoofdstuk beschreven tegen welk politiek-maatschappelijk decor de beweging zich afspeelt. Aangezien het huidige beleid de aanleiding is voor onderzoek, wordt in het eerste hoofdstuk het hedendaagse debat kort beschreven. Wat is de huidige context, en wat zijn hedendaagse opvattingen over de verhouding tussen overheid en burger? Hoe uit zich dat in het beleid van het huidige kabinet?

In het tweede hoofdstuk wordt het wijkbeleid vlak na de Tweede Wereldoorlog besproken. Voor de Tweede Wereldoorlog leefden er al ideeën over de vormgeving van de stad en nieuwe wijken. Dit kreeg na de oorlog pas echter vorm in een samenhangend beleid. Geïnspireerd door het ideaal van de tuinstad van Ebenezer Howard, een vooraanstaand Brits stedenbouwkundige, stonden onder andere zelfvoorziening en een juiste balans tussen wonen, groen en cultuur centraal. Deze idealen kregen pas afspiegeling in het ruimtelijk beleid in de jaren veertig van de twintigste eeuw.⁶ Proeftuin van de 'wijkgedachte', een opvatting van de wijk als een sociaal-culturele eenheid, was Rotterdam.⁷ Daarom wordt in de eerste casestudie de aanpak van de wijkraden in Rotterdam bestudeerd. Dit wordt geconcretiseerd in de bestudering van het beleid in Zuidwijk in de jaren vijftig. Deze wijkaanpak is in deze wijk geanalyseerd door sociologen. Op basis van dit bronmateriaal biedt dat gelegenheid voor concrete bestudering van de wijkaanpak en de achterliggende idealen.

In het derde hoofdstuk wordt het wijkbeleid uit de jaren zeventig besproken. Daarvoor wordt de Amsterdamse Dapperbuurt besproken en geanalyseerd. In de jaren zeventig werden er door de gemeente Amsterdam plannen gemaakt om de oude wijken te vernieuwen. Sloop en renovatie stonden centraal. Op de plannen van de gemeente kwam kritiek van de Amsterdamse bewoners, waar het Aktiecomité van de Dapperbuurt een bekende is. De kritische geluiden van bewoners brachten een omslag in beleid teweeg, waardoor het beleid werd gericht op het 'Bouwen voor de Buurt.' Doel daarvan was om burgers meer bij het proces en het beleid te betrekken. Dit werd onder andere vormgegeven door middel van projectgroepen, waarin ook burgers zitting hadden. Op basis van evaluaties van deze groepen wordt het wijkbeleid in de jaren zeventig van Amsterdam besproken, en de achterliggende opvatting over burgerschap geanalyseerd.

In het vierde hoofdstuk wordt het wijkbeleid vanaf de jaren negentig besproken. Er wordt gekeken naar het project 'Onze Buurt aan Zet', dat uitgevoerd werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2001-2004, als onderdeel van het Grotestedenbeleid. Vanaf de jaren negentig staat het stedelijk beleid sterk onder de aandacht. Dit uit zich in verschillende fasen, namelijk eerst de traditionele stadsvernieuwing, daaropvolgend de stedelijke revitalisering en tot

⁶ Lupi, 'Het territorium als bindmiddel' 60.

⁷ Duyvendak, J.W., en L. Veldboer, L., *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie* (Amsterdam 2001) 30.

slot stedelijke vernieuwing.⁸ In de middenperiode van stedelijke revitalisering richt het derde kabinet Lubbers presenteerde zich sterk op de sociale vernieuwing. Dit was volgens het kabinet nodig omdat er een technocratische en bureaucratisch buurtbeheer was ontstaan. Bovendien was er ook een spanning voelbaar tussen de grootstedelijke ambities en de problemen in de buurt.⁹ Dit resulteert uiteindelijk in een aantal keerpunten in de jaren negentig waar door middel van beleidsimpulsen de wijk in ere hersteld moet worden. Dat betreffen de stedelijke vernieuwing en het Grotestedenbeleid. Het beleid neemt de wijk als eenheid en als referentiekader. Daarom wordt voor de laatste casestudie een voorbeeld van het Grotestedenbeleid gekozen. Dat vormt het project 'Onze Buurt aan Zet', omdat daarin expliciet de betrokkenheid van buurtbewoners centraal staat. Dit wordt gedaan aan de hand van een evaluatie van het project in tien verschillende steden. De uitwerking van de initiatieven wordt besproken.

Tot slot wordt in de eindconclusie analyse van de casestudies samengevat. Welke praktijken van beleidsvoering gericht op de wijk, zijn er vanaf de Tweede Wereldoorlog waar te nemen? Bovendien wordt geanalyseerd welke politieke en maatschappelijke ontwikkelingen aan het beleid ten grondslag lagen. Dit wordt ook ingekaderd in de heersende opvattingen over de verhouding tussen de overheid en de burger, en de opvattingen over burgerschap. Welke opvatting over *goed* burgerschap spreekt uit de beleidsimpulsen van de overheid?

Verantwoording van brongebruik

Voor de uitgangspunten van de deelvragen en aanliegroute in de vele informatie over stedelijk beleid en wijkaanpak, heb ik me gebaseerd op bestaande studies over wijkbeleid. Zoals boven vermeld wordt door een aantal toonaangevende auteurs een golfbeweging in de wijkaanpak en de wijk als uitgangspunt voor beleid gezien. Op basis van dit overzicht heb ik een aantal sleutelpunten gekozen om deze nader te analyseren. In de gekozen casestudies gaat het om beleid dat een verandering in de verhouding tussen overheid en burger beoogd. In hoofdstuk 1 wordt het hedendaagse debat over burgerparticipatie en burgerschap besproken. Het landelijke politieke en wetenschappelijke debat wordt weergegeven. Daarbij worden een aantal bronnen van sociologen gebruikt die het hedendaagse debat duiden en de onderliggende ontwikkelingen bespreken. Deze worden besproken, om de recente opkomst van burgerschap en participatie te verklaren.

In hoofdstuk 2 wordt de wijkaanpak in Rotterdam behandeld op basis van een weergave van het beleid van de gemeente ten aanzien van de Rotterdamse wijkraden. Een verslag van de debatten in de gemeenteraad zijn het uitgangspunt. Tevens wordt een studie naar de aanpak in de Rotterdamse Zuidwijk gebruikt om wijkbeleid te concretiseren. In hoofdstuk 3 worden de interventies in de Amsterdamse Dapperbuurt nader geanalyseerd. Dit wordt gedaan aan de hand van een aantal sociologische onderzoeken die de ontwikkelingen in de buurt, en dan met name de ontwikkeling van de projectgroepen, hebben bestudeert. In hoofdstuk 4 wordt op basis van de evaluatie van het project

⁸ Duyvendak, *Meeting point Nederland*, 40.

⁹ Ibidem 40.

'Onze Buurt aan Zet' het wijkbeleid in het kader van het Grotestedenbeleid besproken. Daarbij wordt ook een brochure gebruikt die de diverse projecten binnen het programma weergeeft.

Er is voor casestudies in verschillende steden gekozen. Het nadeel is dat het lastiger is om te bepalen wat de verschillende politieke, maatschappelijke en economische contexten van steden zijn, en hoe bepalend deze zijn in de wijkaanpak. Verder neemt naar mate het stedelijk beleid vordert, het bronmateriaal ook toe. Dat maakt dat er over de wijkraden in Rotterdam minder materiaal te vinden is, mede omdat de studie naar stedelijk beleid nog minder op gang gekomen was. Op basis van de behandeling van de casestudies kan er echter wel een analyse gemaakt worden over de ontwikkeling van wijkbeleid in steden, juist omdat het onderzoek een combinatie tussen een historische ontwikkeling en toegespitst onderzoek betreft.

2. De wijk en de burger: het hedendaagse debat

Het onderwerp actief burgerschap kan anno 2014 rekenen op grote aandacht. De overheid is op zoek naar burgers die hun handen uit de mouwen steken voor de publieke zaak. Het gaat bijvoorbeeld om het beveiligen van de buurt, het onderhouden van het plantsoen in de wijk en het bevorderen van integratie. De overheid verwacht een zelfredzame en actieve burger die maatschappelijke problemen oppakt. Zowel de centrale overheid als de gemeenten schrijven beleidsplannen om aan te geven dat de burgerkracht, en dat vooral gericht op de eigen, directe leefomgeving, centraal moet staan. Vaak is dat de wijk of de buurt. Beleidsdocumenten daarover zijn er genoeg te vinden. Dit beleid heeft betrekking op onderwerpen als de leefbaarheid van de buurt, welzijnswerk en zelfbeheer. Daarin zijn de volgende ambities te signaleren: een grotere rol voor bewonersinitiatieven, het inzetten van financiële middelen van andere partijen dan de overheid, minder regelgeving en meer eigenaarschap en zelfsturing bij de burger.¹⁰ Dit wordt ondersteund door veelgehoorde kreten als 'Burgers zijn aan zet, 'De bal ligt bij de burger', en: 'Burgers staan centraal.' Dit beeld komt niet alleen in beleid terug, maar ook in diverse adviesrapporten en (semi)wetenschappelijke studies. Zo stellen bijvoorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling dat de overheid meer los moet laten en actief vertrouwen moet stellen in de burger.¹¹ Er is dus een ontwikkeling in de samenleving zelf en in het wetenschappelijk debat gaande, en deze weerspiegelt zich in overheidsbeleid. Tegenwoordig staat actief burgerschap dat gericht is op de eigen leefomgeving centraal. Daarvoor wordt vooral de (stads)wijk als uitgangspunt genomen. In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de hedendaagse aandacht voor de burgerschap in de wijk te verklaren is en welke opvattingen over (goed) burgerschap daarin verscholen liggen.

Heersende opvattingen over verhouding tussen overheid en burger

In het hedendaagse beleid, dat ingezet is vanaf de jaren tachtig, is een focus waar te nemen op burgerschap als goed gedrag en nadruk op burgerplichten.¹² Voor de jaren tachtig stonden de juridische status van de burger en burgerrechten meer centraal. Tot de jaren zeventig was burgerschap vooral gericht op emancipatie: het realiseren van volwaardig burgerschap op drie gebieden civiel, politiek en sociaal gebied.¹³ In de jaren zeventig ontstond er echter een nieuw vraagstuk. Er ontstond consensus over het idee dat de democratie, rechtsstaat en verzorgingsstaat werden overvraagd door enerzijds mondige burgers, en anderzijds bedrijven die zich, los van overheidsregels, wilden richten

¹⁰ Gebaseerd op het lezen van een aantal recente beleidsnota van de grote Nederlandse steden: Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Den Haag. Amsterdam: Notitie 'Werken aan wijken vanaf 2015' (december 2013), Utrecht: 'Versterking en verbreding van participatie in Utrecht' (mei 2013) en: Versterking wijkgericht werken in Utrecht' (maart 2011). Rotterdam: project 'Buurt bestuurt', Den Haag: Aan de slag in de wijk (juli 2012).

¹¹ Zie onder andere de rapporten 'Loslaten in vertrouwen (ROB 2012), 'Vertrouwen in de buurt' (WRR 2005) en 'Terugtrekken is vooruitzien' (RMO 2013).

¹² Van de Wijdeveen, *Doe-democratie*, 47.

¹³ Ibidem 50.

op winstmaximalisatie. Bovendien was er kritiek op de verstatelijking van het middenveld. Zo ontwikkelde zich in de jaren tachtig een andere opvatting over burgerschap. De focus kwam te liggen wat is goed burgerschap en goed gedrag van een burger is. Dit was ook te zien in de burgerschapstheorieën in de tijd. Vanaf de jaren tachtig en negentig zijn grofweg de volgende burgerschapsopvattingen te onderscheiden, namelijk een liberale, communitaristische en republikeinse opvatting.¹⁴ Vanuit de liberale positie staat de burger als individu met zijn wensen, voorkeuren en rechten centraal. In het communitaristische beeld staat de sociale en culturele gemeenschap centraal. Binnen die gemeenschap zijn individuen solidair met elkaar, waarin ze identiteit en gemeenschappelijke waarden en normen ontleen. In de republikeinse opvatting verschilt het liberale perspectief doordat ze het ideaal van de vrije en ongebonden burger verwerpt. Deze is gericht op de publieke gemeenschap: waar burgers regeren en geregeerd worden. Het huidige denken over burgerschap heeft een communitaristisch uitgangspunt. Vanaf het kabinet-Balkenende II (2003-2006) is deze ontwikkeling waar te nemen.¹⁵ In deze visie ligt de nadruk op actiefburgerschap en een overheid die burgerparticipatie aanjaagt en stimuleert. Daarbij is het idee dat de overheid een belangrijke partner wordt in het revitaliseren van de gemeenschap.¹⁶ In de kabinetsvisie van het kabinet Balkenende II stond zelfredzaamheid, mondigheid en maatschappelijke zelforganisatie centraal. Bovendien werd dit beleid aangevuld met een beroep op normen en waarden. De overheid legt de laatste jaren de bal in moreel opzicht vaak bij de burger.¹⁷ De overheid verwacht een actieve burger waar ze een bondgenoot van kan zijn. Zelf heeft ze daarbij een faciliterende en stimulerende rol.

Het huidige kabinet Rutte II (een regeringssamenstelling van de VVD en PvdA) zet dit beleid grotendeels voort. Het kabinet spreekt zich minder expliciet uit over het bevorderen van gemeenschap, wat te verklaren is vanwege de liberale en sociaaldemocratische samenstelling. De verwachting burgerschap is grotendeels gekoppeld aan decentralisaties in het sociale domein. Zorg en welzijnswerk wordt veel meer gebiedsgericht ingevuld. Een voorbeeld daarvan zijn sociale wijkteams, waarin onder andere jeugdzorg, welzijnswerk en arbeidsintegratie wordt vormgegeven. Centraal staat in deze regeerperiode ook het oplossen van de economische crisis. De belangrijkste doelstellingen van het kabinet zijn het op orde brengen van de overheidsfinanciën, het eerlijk verdelen van de lasten en het zorgen voor duurzame groei van de economie. De nadruk ligt daarbij op een overheid die initiatief stimuleert en waarin participatie centraal staat. In de troonrede van 2013 werd dit door koning Willem-Alexander de 'participatiesamenleving' genoemd. Dit geeft volgens de uitleg van Mark Rutte, die hij later in een Kamerdebat gaf, een maatschappelijke verandering weer. Burgers geven de samenleving zelf vorm en het kabinet wil ze daarvoor de ruimte geven.

Politiek-maatschappelijke context

De nadruk op een terugtrekkende overheid en bevorderen van burgerschap in Nederland zijn geïnspireerd door de veranderingen in Angelsaksische landen. Het Nederlands beleid is onder andere geïn-

¹⁴ Ibidem 52.

¹⁵ Verhoeven, I., en Ham, M., *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid* (Amsterdam 2010) 12.

¹⁶ Verhoeven, en Ham, *Brave burgers gezocht* (Amsterdam 2010) 11.

¹⁷ Van de Wijdeveen, *Doe-democratie*, 69.

spireerd door de ontwikkelingen in Groot-Brittannië. Daar ontstond in de jaren tachtig een neoliberale politiek, die gericht was op een sobere overheid, ruimte voor de markt en nadruk op eigen verantwoordelijkheid van burgers. Er traden bezuinigingen in en de verzorgingsstaat werd versoerd. Ook in Nederland ontstond, onder andere in reactie op de oliecrisis, een bezuiniging van de verzorgingsstaat. Onder de kabinetten-Kok en later kabinet Balkenende I stond 'eigen verantwoordelijkheid' centraal. Vanaf 1997 verschoof de balans in de neoliberale politiek. Er werd minder nadruk gelegd op het contrast tussen de verantwoordelijkheid van de overheid versus die van de burger. Revitalisering van de gemeenschap, actief burgerschap en individuele verantwoordelijkheid stond centraal. Deze visie is nog steeds te zien in Groot-Brittannië. Recent heeft de huidige premier Cameron het 'Big Society'-ideaal van de denker Phillip Blond omarmt. Centraal staat daarbij het (zelfoplossend) vermogen van de samenleving.¹⁸In deze benadering treedt de overheid, meer dan in de neoliberale fase, actiever op om burgerschap vorm te geven.

Bovendien geeft het huidige kabinet, zoals boven genoemd, vorm aan een grote hervorming van het sociale domein door middel van decentralisaties. Vooral initiatieven van actieve burgers zelf staan centraal, waarbij de overheid een faciliterende en stimulerende rol aanneemt. Burgers moeten zowel op de inhoud als bij de uitvoering van het proces betrokken worden.¹⁹ De wijkaanpak is al weer enige tijd populair onder beleidsmakers, politici en professionals en de gebiedsgerichte benadering voor het aanpakken van sociale en maatschappelijke problemen wordt als kansrijk gezien.²⁰ Er wordt naar de buurt en wijk gekeken als basis voor experimenten met inspraak, medezeggenschap en burgerschap.

De huidige aandacht voor burgerschap is niet alleen te verklaren uit een aantal beleidsmatige keuzes en verwachtingen van de overheid. Het vormt een antwoord op aantal grotere maatschappelijke ontwikkelingen. De auteurs Menno Hurenkamp en Evelien Tonkens onderscheiden drie tendensen die de opkomst van de aandacht voor burgerschap verklaren.

Ten eerste benoemen zij de globalisering. Daarbij staat de vraag centraal: wat bindt burgers nog, als ze heel diverse achtergronden, op economisch, sociaal en cultureel gebied, hebben? Voorheen werd op dit vraagstuk gereageerd met multiculturalisme als beleidsstrategie.²¹ Burgers werden binnen het kader van nationale wetgeving zoveel mogelijk met rust gelaten. Deze aanpak is later echter onder kritiek gekomen, omdat de nadruk op liberale vrijheidsrechten tot gevolg had dat mensen langs elkaar heen leefden.

Dit bracht aandacht voor het tweede onderwerp, individualisme, met zich mee. Door de ontwikkeling van individualisering is er een angst ontstaan dat de publieke zaak ondermijnt zou worden, en burgers zich niet meer voor elkaar in willen zetten. Het gebrek aan verbintenis met herkenbare verbanden zou de omgang met anderen in de samenleving negatief beïnvloeden. Burgerschap als opvatting brengt daarmee een basis om afspraken te maken wat verwacht wordt van je als burger, in verhouding tot je individuele leven en de publieke zaak. Volgens het rapport 'Vertrouwen in de buurt'

¹⁸ Ibidem 71.

¹⁹ Ibidem 74.

²⁰ Ibidem 76.

²¹ Hurenkamp, M., Tonkens E.H., *Wat vinden burger zelf van burgerschap?* (Den Haag 2008) 9.

van de WRR stelt wordt de onderlinge samenhang van burgers ondermijnt door mechanismen in de huidige samenleving (wat onderbouwd wordt met de analyse van Robert Putnam in zijn boek *Bowling alone*).²² De buurt wordt als mogelijk aangrijpingspunt voor beleid gezien om verandering in de sociale cohesie vorm te geven.

Een derde ontwikkeling is de bezorgdheid over de relatie tussen de overheid en de burger.²³ Volgens sommigen bestaat deze uit een te grote kloof, waardoor burgers niet daadwerkelijk gehoord worden. Anderzijds wordt ook gesteld dat de overheid burgers juist als marionetten gebruikt om hun eigen beleidsplannen vorm te geven. In het WRR-rapport 'Vertrouwen in de buurt' wordt een koppeling gemaakt tussen de sociale cohesie en het functioneren van de democratie. Een slechte onderlinge cohesie zou een beperkt democratisch burgerschap bij de burger teweeg brengen.

Conclusie

De nadruk ligt tegenwoordig dus op het participierend burgerschap en de veranderende verhouding tussen overheid en burger. Dit is terug te leiden op veranderende opvattingen over burgerschap sinds de jaren tachtig. Deze ontwikkeling is niet alleen in Nederland te zien, maar ook in omliggende Europese landen. Het Nederlandse beleid is sterk geïnspireerd op de beleid in Groot-Brittannië. Waar premier Cameron de 'Big Society' centraal stelde, riep het Kabinet Rutte II, door de mond van koning Willem-Alexander, de participatiesamenleving uit. Er is een grotere nadruk op de plichten van de burger waar te nemen, die zich uit in drie dominante visies op burgerschap: de liberale, communitaristische en republikeinse opvatting. Tegenwoordig wordt de verwachting van de burger vooral gericht op het meedoen, wat in context staat van een terugtrekkende verzorgingsstaat. Dat hangt samen met de huidige kabinetsplannen voor decentralisaties, die vooral gericht zijn op het sociale domein. De aandacht voor burgerschap is tevens niet los te zien van grotere maatschappelijke tendensen als globalisering, individualisering en de verhouding tussen politiek en burger. De combinatie van deze ontwikkelingen maakt dat de wijk, het concrete niveau van de leefomgeving, weer centraal staat als aandachtspunt voor beleid. In de volgende hoofdstukken wordt besproken in welke perioden de wijk nog meer centraal stond, en waarom. Daarbij wordt gestart met de ontwikkeling na de Tweede Wereldoorlog.

²² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, *De Doe-Democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving* (Den Haag 2013) 3.

²³ Hurenkamp en Tonkens, *Wat vinden burger zelf van burgerschap?* 10.

3. Wijkraden in Rotterdam en tuinstad Zuidwijk. Van idealisme naar realisme

Het denken in bestuurlijke en beleidsmatige termen over de buurt en de rol van burgerschap daarin, is in Nederland pas rond de jaren veertig opgekomen. Voor de Tweede Wereldoorlog werd de rol van bewonersparticipatie nauwelijks meegenomen, of hooguit vanuit burger in zijn rol als huurder, koper of arbeider. Voor de oorlog zijn al wel 'beschavende' of 'opvoedende elementen' in bouwbeleid te vinden.²⁴ In het Interbellum werd het tuinstadmodel het leidende model in de woningvoorraad te voorzien. De tuinstadgedachte werd in 1902 door Ebenezer Howard geïntroduceerd. Volgens Howard bestond de ideale maatschappij een combinatie van de stad en het platteland, waarin gezond wonen centraal stond. Participatie en bestuur door bewoners was ook een onderdeel van het model. Geïnspireerd op de ideeën over de tuinstad ontwikkeld zich in Nederland in de jaren na de Tweede Wereldoorlog de wijkgedachte.

In het geval van de Rotterdamse wijken werd deze gedachtegang ondersteund door de studiegroep Bos. Een groep wetenschappers onder leiding van ir. A. Bos, directeur Dienst Volkshuisvesting Rotterdam, stelde in 1947 in een rapport voor om de stad in buurten, wijken en stadsdelen op te delen. Deze wijkgedachte beperkte zich niet tot het bouwen van nieuwe huizen, maar betrof het creëren van een gehele leefomgeving. In de studiegroep Bos wordt een studie gedaan naar de moderne mens en de verhouding tot het stadsleven. In het boek wordt de visie van de auteurs op de mens en de verhouding tot het leven in de moderne stad beschreven. In de studie wordt verder op allerlei gebieden (groen, medische en sociale zorg, het verenigingsleven, culturele ontwikkelingen enzovoorts) beschreven hoe deze elementen vorm moeten krijgen in de stad. Ook gedachten over de wijk en de rol van de burger daarin kwam in het rapport naar voren. Daarbij wordt ook kort aandacht besteed aan de juiste organisatievormen.

Deze studiegroep was samen met het initiatief van de Rotterdamse Gemeenschap toonaangevend voor de wijkaanpak na de Tweede Wereldoorlog. Daarnaast werden in veel Nederlandse steden nieuwe wijken gebouwd naar het idee van de tuinstad. De wijkgedachte was hieraan verwant. In beide concepten werd uitgegaan van gebiedsgebonden gemeenschapsvorming, was democratisering van bestuur op lokaal niveau een belangrijk element en was functiemenging van de wijk van voorzieningen en buurtwinkels terug te vinden.²⁵ Deze ideeën werden dus na de oorlog wel eens met elkaar vermengd. In dit hoofdstuk worden daarvan twee voorbeelden onderzocht, namelijk de opgerichte wijkraden in Rotterdam, en de inrichting van de tuinstad Zuidwijk. Daarbij wordt gekeken hoe de lokale overheid beleid voerde op het gebied van wijkinrichting en burgerschap, en welke opvattingen over de verhouding tussen overheid en burger daar achter verscholen lagen.

²⁴ Wijdeveen, *Doe-democratie*, 79.

²⁵ *Ibidem* 88.

Maatschappelijk en politieke context

De gerichtheid op de wijk als de basis van de lokale leefgemeenschap is in context te plaatsen van tijd na de Tweede Wereldoorlog. Ten eerste had dit een praktische reden: vanwege de groei van de bevolking moesten de steden anticiperen op de hoeveelheid inwoners. Rotterdam had vlak na de Tweede Wereldoorlog te maken met een snelle uitbreiding van de bevolking. Dat maakt dus dat de stad als een proeftuin kon fungeren voor het implementeren van vernieuwend stedelijk beleid. In mei 1941 werden een aantal kleine gemeenten aan de rand van Rotterdam aan de stad toegevoegd. Deze grote annexatie bracht het vraagstuk van decentralisatie naar boven. Vanuit dit idee werd voorgesteld door onder andere het toenmalig raadslid mr. G.E. van Walsum, om wijkraden op te richten.

Bovendien is de opkomst van de wijkgedachte te verklaren als reactie op de Tweede Wereldoorlog. Men had een angst voor de ontwrichting van het burgerschap in de samenleving. Dit had te maken met de democratische ontwikkelingen. De voorafgaande crisisjaren en de ontaarding van de oorlog hadden laten zien dat democratisch burgerschap niet vanzelfsprekend was. Ook de traditionele instellingen stonden onder druk, omdat deze in moeilijke tijden niet in staat waren gebleken massaverwildering en fascisme te voorkomen.²⁶ De wijk kon een basis vormen voor verandering en de vormgeving van een nieuwe samenleving. Bovendien kan de opkomst van de wijkgedachte gezien worden als een uiting van de doorbraakgedachte op lokaal niveau. Waar voor de oorlog de zuilen basis vormden voor sociale cohesie en maatschappelijke participatie, vond men het tijd voor iets nieuws. De zuilen werden niet alleen maar meer als vanzelfsprekend gezien.²⁷ Het niveau van de wijk werd als overzichtelijk beschouwd en als schaalniveau om te experimenteren met lokale democratie.

Daarmee had de wijkaanpak ook een sociaal-culturele aspect. Dit betrof een angst voor vervlakking en anonimisering van stad. Dit komt ook expliciet ten uiting in bijvoorbeeld de studiegroep Bos. 'Aanleiding tot deze studie is het tijdens de oorlog bij de samenstellers gegroeide besef, dat de mensheid betrokken is in een wereldcrisis, waarin een proces van algemene geestelijke ontworteling steeds sterker tot uitdrukking komt.'²⁸ In het rapport worden de voordelen van het wonen en de voorzieningen in de stad genoemd, maar wordt ook aandacht gevraagd voor de nadelen. Zo wordt het in het tweede hoofdstuk over de 'Mens en gemeenschap in de moderne stad' het gemis aan 'ware gemeenschap' beschreven.²⁹ Vanwege het gebrek aan natuur en de monotone omgeving zou de mens verworden tot een massaproduct. De stad kon op die manier geen thuis bieden voor de burger. Vooral de chaos van een stad wordt als nadeel gezien, en dus kan een opdeling in wijken structuur en overzicht bieden. Vanwege de sociaal-culturele basis die nodig is om ontwrichting van de mens te voorkomen, was het belangrijk dat de burger zich thuis voelde in de stad.³⁰

De auteurs Doevendans en Stolzenburg concluderen dat de wijkgedachte vooral een poging was om antwoord te geven op maatschappelijke ontwikkelingen. Deze bedreigingen werden, naast het resul-

²⁶ Duyvendak en Veldboer, *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*, 30.

²⁷ Lupi, *Het territorium als bindmiddel*, 60.

²⁸ Wijdeveen, *Doe-democratie*, 79.

²⁹ Ibidem 83.

³⁰ Bos, A., (ed). *De stad der toekomst. De toekomst der stad* (Rotterdam 1946) 8.

taat van de Tweede Wereldoorlog, al gezien vanuit de industriële maatschappij. Deze snelle ontwikkeling zou een negatieve invloed hebben op het sociale en persoonlijke leven. In de plannen voor Zuidwijk kwamen verschillende idealen sociaal-pedagogische, stedenbouwkundige en architectonische opvattingen samen tegen de achtergrond in reactie op een periode van maatschappelijk roerige tijden.³¹

Heersende opvattingen over de verhouding tussen overheid en burger

Tot aan de jaren zeventig is het burgerschapsbegrip van de Engelse socioloog T.H. Marshall zeer invloedrijk. Hij wordt gezien als de grondlegger van het hedendaagse burgerschapsbegrip.³² De ontwikkeling van zijn concept is gekoppeld aan het idee van de naoorlogse verzorgingsstaat. Dit begrip staat voor een 'gelaagd burgerschap' en is vooral gericht op de rechten van een burger. Daarbij maakt Marshall onderscheid tussen civiel-juridische rechten, politieke rechten en sociaaleconomische rechten. De derde laag van het burgerschap betreft het recht om te kunnen leven naar de standaarden die in de maatschappij bestaan. Deze rechten zouden na de Tweede Wereldoorlog in de opkomende verzorgingsstaten verankerd worden in wet- en regelgeving. In Nederland ontwikkeld zich daarbij ook ene opvatting van cultureel burgerschap, namelijk dat men recht heeft op de deelname aan het erfgoed en culturele ontwikkeling.

Dat de (centrale) overheid daar een rol in moest vervullen, had te maken met de ontwikkelde opvatting over de invloed van de overheid voor de Tweede Wereldoorlog. 'Met de opkomst van de industrialisatie groeide al in de tweede helft van de negentiende eeuw de overtuiging dat de overheid een actief beleid op het gebied van volkshuisvesting zou moeten voeren; dit om tegemoet te komen aan de deplorabele omstandigheden waaronder de arbeidende bevolking vaak leefde. Deze 'moderne' opvatting over een overheidstaak op het gebied van de volkshuisvesting mondde in 1901 uit in de Woningwet, die de mogelijkheden opende tot financiering van volkswoningbouw.'³³ Gaandeweg de wederopbouw kreeg dit, naast het onderhoud van woningen, ook meer sociale componenten.

Instelling van de wijkraden

In de studiegroep-Bos wordt ook aandacht besteedt aan de rol van de burger in de besturing van de wijk, omdat de wijkgedachte ook consequenties heeft van organisatorische aard. Daarom wordt het idee van de wijkraad geïntroduceerd. De studiegroep stelt een opdeling van de stad in buurten, wijken en stadsdelen voor. De wijkraad heeft volgens de commissie en brede taak. Zo is het bijvoorbeeld de bedoeling dat dit orgaan activiteiten in de wijk bevordert, evenals het signaleren van woonbehoeften in de wijk en toezicht op het gebruik van gemeenschappelijke tuinen.³⁴ De wijkraad moest dus een publieke functie krijgen. Daarbij was er ook aandacht voor de verhouding tussen de overheid en de burgers, waarbij een juiste afstemming van de samenwerking en bevoegdheden plaats moest

³¹ Bos, *De stad der toekomst. De toekomst der stad* 308.

³² Wijdeveen, *Doe-democratie*, 51.

³³ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt* (Den Haag 2005) 30.

³⁴ Bos, *De stad der toekomst. De toekomst der stad*, 35.

vinden. Onder andere het toenmalig raadslid mr. G.E. van Walsum stelde voor om wijkraden op te richten. Er werd in 1947 een concept-verordening opgesteld. De definitieve verordening voor het instellen van wijkraden is op 8 mei 1947 in de Raad van Rotterdam vastgesteld. Deze verordening bepaalde dat voor elk deel van de gemeente dat door zijn karakter of ligging in aanmerking zou komen, een wijkraad zou worden ingesteld. De wijkraad krijgt de bevoegdheid om het college van B&W te adviseren en aanbevelingen te doen. Ook zou de gemeenteraad dan de wijkraad over zaken die spelen in die wijk kunnen horen. De leden van wijkraden werden door het college van B&W ingesteld, op basis van de kerkelijke, maatschappelijke en politieke verdeling in een wijk.

Verloop van de wijkraden

In de loop van de jaren vijftig is te zien dat over de rol van de raden in de gemeenteraad blijvend gediscussieerd wordt, evenals over leden en het instellen van nieuwe wijkraden. In 1952 werd een studietoelichting ingesteld naar het functioneren van de wijkraden. De bespreking van de wijkraden wordt vooral gevoerd bij de begrotingsdebatten. In het jaar 1954 bracht de in 1953 geïnstalleerde studietoelichting wijkraden en rapport uit, waarin tussentijdse conclusies over het project getrokken werden. Daarin wordt gesteld dat de wijkraden zich zouden moeten uitbreiden. Dit moest vooral op maatschappelijk gebeuren. Het rapport stelt dat de wijze van benoeming gehandhaafd moet blijven, en dat verkiezing onwenselijk is. Bovendien was er discussie over de bestuurlijke status: op basis van de Gemeentewet kon de wijkraad niet zomaar een bevoegdheid kon worden gegeven omdat dit met bestaande organen zou conflicteren.³⁵ Er wordt gesproken over een aantal overkoepelende organen die het buurtwerk moesten coördineren. Als opties werd het toenmalige Vormingswerk en de Rotterdamse Gemeenschap genoemd. Aangezien de wijkraad vooral een bestuurlijk oogmerk had, zou een wijkraad zich in een buurt waar dit element niet nodig was, vooral een sociale functie krijgen. De conclusie in 1957 was dat, als de overheid ook een sociale functie ziet, daarvoor ook voorzieningen voor moesten komen.

In de daaropvolgende jaren blijft het functioneren van de wijkraden onderwerp van aandacht. Zo blijkt uit een Raadsvergadering van 1958 dat wijkraden een kloof tussen hun werkzaamheden en de overheid ervaren. Ook blijft de discussie over de rol van de wijkraden actueel: vormen ze een bestuursorgaan (democratisch en meebeslissingsrecht), of vormen ze een orgaan voor sociaal-culturele activiteiten? In reactie op de vragen over de kloof tussen de raden en het bestuur, komt naar voren dat de ambtenaren met de vragen van de wijkraden niet altijd raad weten.³⁶ Tevens is er in 1959 een studietoelichting ingesteld naar de Sociale wijkopbouw. Dit naar aanleiding van het vraagstuk of de wijkraden, naast een bestuurlijke taak, ook een sociale taak kunnen hebben.

De studietoelichting concludeerde dat de sociale functie juist wel in de wijkaanpak past. Op 10 juni 1960 wordt de stichting Wijkopbouw Zuidwijk opgericht, een vervolg van de Zuidwijkse Gemeen-

³⁵ Van Doorn - Janssen, M.J., *Groei en gestalte van een nieuwe stadswijk. Rapport betreffende een sociologisch onderzoek te Rotterdam-Zuidwijk* (Utrecht 1955) 28.

³⁶ Van Doorn - Janssen, *Groei en gestalte van een nieuwe stadswijk*, 48.

schap. Dit wordt gezien als een tweede sociaal wijkopbouworgaan. In 1961 wordt naar aanleiding van commissieonderzoek vastgesteld dat de afbakening tussen opbouwwerk en de wijkraad moeilijk zal zijn, maar dat er een proefperiode voor de sociale rol van de wijkraden ingesteld kan worden.³⁷ Deze proef van vijf jaar werd ook in Zuidwijk gehouden. Door de overheid is lang vastgehouden aan het idee van de wijkraad. De sociale binding in de wijk bleef daarbij een motief. Er ontstond in de jaren zestig een 'heftige strijd' tussen de wijkopbouworganen en de oorspronkelijke wijkraden. Dit was voor de gemeente aanleiding om de mogelijkheid te bieden om wijkorganen op te richten, die vooral ook bestuurlijke input moesten geven. Dit is door bewoners in de wijken ook gebruikt. De ontwikkeling ging samen met bewonersgroepen die meer gericht waren op directe belangenbehartiging. Deze bemoeienis was aanleiding in 1972 om deelgemeenteraden in te stellen. In deze periode kwam ook de stadsvernieuwing op gang. Dat uitte zich in ambtelijke projectgroepen waar bewonersorganisaties een belangrijke rol speelden.

Tuinstad Zuidwijk

Een ander voorbeeld wijkbeleid in Rotterdam was de opbouw van Zuidwijk. Deze wijk was bedoeld als een tuinstad, met een bevolkingsaantal van ongeveer 20.000 mensen en gelegen aan een groenstrook. De woningen in Zuidwijk werden gebouwd met de financiële steun van de overheid op basis van de Woningwet. De woningen werden beheerd door de Stichting voor Volkshuisvesting 'Tuinstad Zuidwijk.' In de ruimtelijke indeling van de wijk is het ideaal van een ruime en groene wijk terug te vinden. Aangezien de wijk zich op een afstandje van de stad bevindt, zijn er veel voorzieningen in de wijk aan te treffen. De voorzieningen komen vanuit de bestaande organisaties in de wijk, maar ook vanuit de overheid. In het geval van Zuidwijk is dat de Zuidwijkse Gemeenschap. De 'Stichting voor volkshuisvesting *Tuinstad Zuidwijk* is het eerste aanspreekpunt voor passende woningen. Deze stichting wordt gesteund door overheidsgeld. Het heeft tevens een Raad van Toezicht waaruit 3 van de 5 leden uit gemeenteraadsleden bestaan, en twee daarvan door de leden worden gekozen. Deze stichting heeft ook besloten tot het oprichten van de huurdersvereniging 'de Zuidwijkse Gemeenschap.' Deze bestond uit enkele commissies die het sociaal-culturele leven in de wijk moesten bevorderen. Verder waren er verenigingen, scholen en kerken in de wijk aanwezig.

De ontwikkeling van Zuidwijk

In een evaluatie van de opbouw van de wijk is echter te lezen dat de wijkvoorzieningen achterlopen met de wensen van de bewoners. Volgens het onderzoek kan 'de moderne wijk niet worden opgevat als een massale hoeveelheid woningen, maar moeten er ook sociale voorzieningen zijn, die de bevolking zowel structuur als speelruimte biedt.'³⁸ In het analyseren van het patroon van sociale contacten en de burgers in de wijk komt het rapport tot de conclusie dat er niet perse sprake is van anonimisering of vereenzaming in de wijk, iets waar de overheid wel voor vreesde. Ook stelt het rapport dat bepaalde zelfgekozen sociale patronen wellicht ook een keuze zijn van de privacyverlangens van de

³⁷ Ibidem 63.

³⁸ Ibidem 13.

moderne stedeling.³⁹ Bovendien concludeert de commissie dat de voorzieningen vooral van buitenaf zijn aangebracht. Daarmee waarschuwt het rapport dat er een afhankelijkheid van deze instituties kan ontstaan, als daar geen verzelfstandiging optreedt. Verder signaleert het rapport dat de voorzieningen zich eigenlijk al langs de lijnen van de bestaande zuilen aftekenen. Het doel van de wijkaanpak was onder andere de onderlinge integratie van de bewoners. De Zuidwijkse Gemeenschap was daar het gereedschap toe. Uit het jaarverslag uit 1953 van de stichting blijkt dat het gaat om het bevorderen van samenwerking en onderlinge betrekkingen van bewoners. Aangezien de Zuidwijkse bevolking vooral actief was langs lijnen van eigen sociale verbanden, werd dit doel later bijgesteld.

Ook ontstond er af en toe door het ideaal van de wijkaanpak een spanning tussen het functionele en territoriale kader. Soms werden ideeën van wijkbewoners tegen gehouden omdat deze niet bij de wijkgedachte zou passen. De verhouding met de overheid was een zoektocht. Aangezien veel van de initiatieven door de overheid waren bepaald, werd door de burgers ook verwacht dat die samenwerking goed moest zijn. In 1955 wordt een kritisch artikel gepubliceerd dat de gemeente sterk oproept de beloofde voorzieningen ook te realiseren.⁴⁰ Dit hield ook verband met het gebrek aan een officiële bestuurlijke status van de raden. De verhouding tussen de verwachting van de Gemeenschap als wijkraad en de daadwerkelijke wens tot invulling, was scheef. Waar dit wel officieel was verbonden (de band tussen stichting en gemeente) stond men zwak, omdat het enerzijds niet als een democratisch orgaan werd beschouwd, en anderzijds er niet toe kon komen de banden met de overheid toe te spitsen.

Conclusie

De gerichtheid op de wijk als de basis van de lokale leefgemeenschap is in context te plaatsen van tijd na de Tweede Wereldoorlog. In Rotterdam kreeg dit uiting in de vorm van de wijkgedachte, waarin de stad wijken ontwikkelde op basis van de tuinstadgedachte en op basis van de wijkgedachte wijkraden instelde. In beide concepten werd uitgegaan van gebiedsgebonden gemeenschapsvorming, was democratisering van bestuur op lokaal niveau een belangrijk element en was functiemenging van de wijk van voorzieningen en buurtwinkels terug te vinden⁴¹

De focus op de wijk als beleidskader had ten eerste een praktische reden: vanwege de groei van de bevolking moesten de steden anticiperen op de hoeveelheid inwoners. Daarnaast heerste er een angst voor de ontwrichting van het burgerschap in de samenleving. Dit had te maken met de democratische ontwikkelingen in de Tweede Wereldoorlog, waarin het fascisme was opgekomen. Bovendien hadden de bestaande democratische instituties deze ontwikkeling niet tegen kunnen houden. Het niveau van de wijk werd als overzichtelijk beschouwd en als schaalniveau om te experimenteren met lokale democratie. Ook had de wijkaanpak een sociaal-culturele aspect. Dit betrof een

³⁹ Ibidem 51.

⁴⁰ Ibidem 72.

⁴¹ Wijdeveen, Doe-democratie, 88.

angst voor vervlakking en anonimisering van stad die tegengegaan moest worden.

In het beleid van de wijkraden in Rotterdam is inderdaad een weerspiegeling van die ideeën te zien. Zo is het bijvoorbeeld de bedoeling dat dit orgaan activiteiten in de wijk bevordert, evenals het signaleren van woonbehoeften in de wijk en toezicht op het gebruik van gemeenschappelijke tuinen. In Zuidwijk waren commissies, als onderdeel van 'de Zuidwijkse Gemeenschap,' ingesteld die het sociaal-culturele leven in de wijk moesten bevorderen.

Het wijkbeleid na de Tweede Wereldoorlog weerspiegeld de heersende opvattingen over burgerschap en de rol van de overheid. Het burgerschapsbegrip na de Tweede Wereldoorlog is vooral gericht op de rechten van burgers. Bovendien ziet de overheid een rol voor het stimuleren van de sociale situatie in wijken, wat al sinds de opkomst van de Woningwet in 1901 langzaam gegroeid was. In de instelling van de nieuwe wijkraden of de vormgeving van tuinstad Zuidwijk is ook te zien dat er gezocht wordt naar de juiste verhouding tussen de overheid, burgers en de al aanwezige maatschappelijke organisaties. De samenwerking en het afstemmen van de verwachtingen is dan ook een proces.

Verschillende auteurs concluderen dat de wijkgedachte is als samenlevingsconcept niet daadwerkelijk is aangeslagen. Eind jaren vijftig ontstond er flinke kritiek op de wijkgedachte als basis voor samenlevingsopbouw. De socioloog J.A.A. van Doorn schreef een rapport met de titel: *Wijk en stad: reële integratiekaders?* Het was een kritisch rapport, waarbij Van Doorn signaleerde dat de zuilen vooral aan hun eigen organisaties vasthielden.⁴² Daarbij stelde Van Doorn dat de wijkgedachte de ontwikkeling van stedelijk burgerschap juist beperkte. Het ideaal achter het wijkbeleid was volgens hem niet meegegroeid met de ontwikkelingen die in de stedenbouw en samenleving hadden plaatsgevonden.⁴³ De wijkaanpak ging niet uit van de wijkrealiteit. De functionele verhouding tussen wijk en stad werd zo uit het oog verloren. In andere steden kwam er door de impuls van de wijkgedachte en wijkontwikkeling in Rotterdam wel aandacht voor de wijk als leefgemeenschap. Uiteindelijk werd op veel plaatsen de wijkgedachte vooral als ruimtelijk model - en niet zozeer als sociaal integratiekader - ingezet. Dit heeft de inrichting van de naoorlogse wijken bepaald. Dat was gebaseerd op het idee een overzichtelijke en functioneel hiërarchisch geordende stedelijke omgeving te creëren.⁴⁴

⁴² Gemeentelijke Archiefdienst Rotterdam, *Overzicht van bemoeiingen van het gemeentebestuur van Rotterdam met de wijkraden, de sociale opbouworganen en de binnengemeentelijke decentralisatie* (1945 tot 1970) 2.

⁴³ Gemeentelijke Archiefdienst Rotterdam, *Overzicht van bemoeiingen van het gemeentebestuur van Rotterdam met de wijkraden, de sociale opbouworganen en de binnengemeentelijke decentralisatie*, 3.

⁴⁴ Doevendans en Stolzenburg, *De wijkgedachte in Nederland. Gemeenschapsstreven in een stedenbouwkundige context* (Eindhoven 1988) 51.

4. Bouwen voor de buurt. De burger als partner.

In de jaren zestig speelde wijkbeleid nauwelijks een rol van betekenis.⁴⁵ Dit had te maken met het feit dat de woningnood hoog was in deze jaren. De overheid was er vooral op gericht om in korte tijd veel huizen te bouwen. Dit was in de jaren daarvoor nog anders, omdat in de tijd van de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog daar het geld en het materiaal niet voor beschikbaar was. Bovendien werd het meer gemeengoed om de opvatting van de buurt als basis voor binding en maatschappelijke gebondenheid als achterhaald te zien.⁴⁶ Het beleid was om woongebieden te creëren en de voorzieningen werden geconcentreerd in binnensteden. In de steden uitte zich dat in een bewuste scheiding tussen het wonen en het werken. In grote steden lag het plan om de oude wijken af te breken en te vervangen voor nieuwe. Er diende een grootscheepse stadsvernieuwing plaats te vinden. Dit wordt in de meeste analyses in eerste instantie als een technische onderneming beschouwd, waarvan later bleek dat er ook sociale gevolgen van waren. Of zoals Justus Uitermark het verwoord: 'in de verloederde woningen bleken ook nog mensen te wonen met wie pas na een reeks protestacties rekening gehouden zou worden.'⁴⁷ Er was geen duidelijke betrekking of inspraak van bewoners in deze plannen. Dat bewoners ook inspraak wilden hebben in de plannen voor hun wijk, bleek uit de actiegroep 'De sterke arm' in de Amsterdamse Dapperbuurt. Deze bewoners wilden kleinschalige stadsbouw afdwingen onder het motto: 'bouwen voor de buurt.' Daarmee kwam de wijkaanpak weer in de aandacht. Het project van 'bouwen voor de buurt' werd meer gemeengoed in de grote steden in Nederland. In veel gevallen kwamen stadsbesturen tegemoet aan de eisen van bewoners. 'Bouwen voor de buurt' werd het doel, inspraak en overleg werden daarvoor de middelen.

Politiek-maatschappelijke context

Voor de opleving van de wijkaanpak in de jaren zeventig staat in context van maatschappelijke ontwikkelingen. Ten eerste vind er een afbrokkeling van de verzuiling plaats. Burgers organiseren zich minder langs de lijnen van de zuilen, maar zijn meer gericht op andere verbanden (zoals verenigingen, sportclubs en andere organisaties). Mede door de verandering van de verzuiling nam de invloed van de overheid en de verzorgingsstaat toe.

Ook speelt er een politiek ideologische element mee. De landelijke overheid is in de jaren zeventig meer gericht op het streven naar meer sociaaleconomische gelijkheid. Dit lag verscholen in het motto van het kabinet Den Uyl: de spreiding van kennis, inkomen en macht. Typerend voor deze wijkaanpak was de stadsvernieuwing, spreidingsbeleid en de wijkwelzijnsplanning. Dit kan ook gezien worden als een angst voor verschillen die heerste bij de overheid. Net als de van de wijkgedachte

⁴⁵ Duyvendak en Veldboer, *Meeting point Nederland*, 32.

⁴⁶ Zie onder andere Ted van de Wijdeveen, Tineke Lupi, Duyvendak en Veldboer.

⁴⁷ Uitermark, J., *De sociale controle van achterstandswijken. Een beleidsgenetisch perspectief* (Amsterdam 2003) 103.

was dat ook een reactie op moderniteit.⁴⁸ Sociale cohesie en onderlinge verbanden moesten versterkt worden. De stadsvernieuwing werd meer in de sociale context geplaatst. Er bleek ook een behoefte aan sociale binding in de wijk. De reactie op de plannen van 'bovenaf' kreeg vorm in het project Bouwen voor de Buurt. Gaandeweg kreeg deze wens ook weerklank in beleid in andere steden.⁴⁹ De factor van sociale binding was in de jaren zeventig onderzoeksobject van sociologen. Er werd bijvoorbeeld gekeken naar de basis voor het contact tussen bureaus. Uit onderzoeken bleek dat op basis van een bepaalde mate van overeenkomst mensen makkelijker sociale bindingen op lokaal niveau aangingen.

Er was tevens aandacht voor de wijk als beleidseenheid voor welzijnswerk. Vanwege de afbrokkelende zuilenstructuur werd dit meer door de overheid gedaan, door middel van subsidiering en sturing. In de Knelpuntennota 1974 werd geconcludeerd dat het welzijnswerk onder verantwoordelijkheid van de lokale overheden moest vallen. Dit pakte in de grote steden vaak uit als wijkgerichte opzet. Daarbij werd samengewerkt met de plaatselijke welzijnsinstellingen en vertegenwoordigers van de gebruikers daarvan.⁵⁰

Heersende opvattingen over de verhouding tussen overheid en burger

De ontwikkeling van inspraak van burgers staat in de jaren zeventig, sterker dan in de jaren vijftig, in context van een veranderende verhouding tussen burger en overheid. Dat heeft te maken met de opkomst van een mondiger burger. De Amsterdamse burgers geven duidelijk aan wat zij met hun wijk willen bereiken. De 'gewone burgers' had tot dan toe weinig in te brengen in de plannen voor stedelijke vernieuwing. Vernieuwing, keuzevrijheid en maatschappelijke ontplooiing en gelijke kansen zijn leidende begrippen.⁵¹ Bewoners reageerden op de ontwikkeling van de nieuwe grootschalige stadswijken. Dat vraagt ook een 'klantvriendelijker' overheid.⁵² Niet zozeer het beleid maar de dagelijkse problemen komen centraal te staan.⁵³

Daarbij is participatie van de burger zelf centraal. In deze tijd ontwikkeld zich een eerste generatie burgerparticipatie. De auteurs Lenos, Sturm en Vis analyseren in het beleid rondom burgerparticipatie drie generaties. Inspraak in het besluitvormingsproces, zoals dat vanaf de jaren zeventig opkomt, wordt daarbij als eerste generatie opgevat.⁵⁴ Hierin staat afgedwongen inspraak door de mondige burger centraal. In deze fase van de wijkaanpak zijn er organisatorische en thematische ontwikkelingen zichtbaar. Ten eerste de organisatorische kant: in de wijkaanpak werd gewerkt met ambtelijke projectgroepen. Dit was een nieuwe vorm waarbij ambtenaren luisteren naar de behoeften van burgers in de wijk. Daarmee kwam met deze aanpak ook de discussie over de verhouding tussen de overheid en de samenleving op gang. Ten tweede was er een verbreding gaande, waar ook aspecten

⁴⁸ Lupi, *Het territorium als bindmiddel*, 61.

⁴⁹ Werf, M. van der, 'Bouwen voor de buurt revisited', *Rooilijn: mededelingen van het Planologisch en Demografisch Instituut* 6 (1997) 290.

⁵⁰ Specken, R, *Ambtelijke projectgroepen en stadsvernieuwing* (Amsterdam 1967) 3.

⁵¹ M. van der Werf, 'Bouwen voor de buurt revisited' 291.

⁵² Specken, *Ambtelijke projectgroepen en stadsvernieuwing*, 84.

⁵³ WRR, *Vertrouwen in de buurt*, 34.

⁵⁴ Van de Wijdeveen, *Doe-democratie*, 94.

ten als leefbaarheid en welzijn aan bod kwamen. 'Het werken in de projectgroepen was voor gemeenten 'de eerste ervaring met intersectorale en probleemgerichte samenwerking tussen verschillende partijen, onder wie georganiseerde bewoners.⁵⁵ Samen met het besef dat andere onderwerpen ook aandacht verdienen in de wijk (zoals leefbaarheid en sociale cohesie), wordt de wijkaanpak uitgebreid.

Projectgroepen en De Dapperbuurt

Zoals boven gesteld was de Amsterdamse Dapperbuurt de voorloper voor het Bouwen voor de Buurt. Hier ontstond een actiegroep in reactie op de stedelijke vernieuwingsplannen van de gemeente Amsterdam. Een nieuwe structuur van de stad en een andere spreiding in de bevolkingssamenstelling werd wenselijk geacht.⁵⁶ Vooral in de Nota Stadsvernieuwing II uit 1971 werd het spreidingsbeleid benadrukt. Het motief voor deze aanpak van de overheid was de door de overheid als negatief beschouwde eenzijdige bevolkingssamenstelling. Ingrijpen werd zelfs noodzakelijk geacht: 'Zonder actief ingrijpen van de overheid zal dit proces van verval en sociale verslechtering zich blijven versterken, totdat een maatschappelijke onhanteerbare situatie is ontstaan.'⁵⁷ Om de gestelde doelen te bereiken werden er in Amsterdam verschillende projectgroepen ingesteld. Daar namen ambtenaren (van verschillende verantwoordelijke gemeentelijke diensten) en ondernemers die betrokken waren bij de stadsvernieuwing in plaats. Buurtbewoners hadden geen zitting in de groepen, maar konden via een mee-praat-model wel inspraak geven. Dat hield in dat als bewoners het niet eens waren met een beslissing, ze bezwaar konden aantekenen. Al snel bleek dat het element van het spreidingsbeleid in stedelijke vernieuwingsplannen voor Amsterdam op weerstand bij bewoners stuitte.

Door de aanwezigheid van de actiegroep 'De sterke Arm' en de toenemende onvrede over de aanpak. De actiegroep kwam op in de Dapperbuurt in reactie op de sloopplannen van de naoorlogse wijken: het plan Duyff uit 1971. Daarin stond dat de wijk grotendeels gesloopt zou worden en er nieuwe woningen voor in de plaats komen. De bewoners wilden echter betaalbare woningen of renovatie van hun eigen wijk. Er volgde een tijd waarin de actiegroep zich ontwikkelde en als gesprekspartner van de overheid erkent wilde worden. Dat gebeurde in 1973. Met de komst van een nieuw college van Burgemeester en Wethouders in Amsterdam het kleinschalige 'Bouwen voor de Buurt' als uitgangspunt genomen. De bestaande rooilijnen van de wijk werden behouden en de aanpak van de wijk werd voortaan gedaan in overleg met bewoners en met meer invloed van de projectgroepen.⁵⁸

In 1972 had ook de Dapperbuurt een projectgroep gekregen. Het opstarten daarvan liep niet helemaal vloeiend, omdat de verhoudingen tussen de overheid en de buurt gespannen waren. Bovendien was de rol van de overheid in de buurt nog niet duidelijk, en ook niet welke buurtbewoners men voor inspraak aan kon spreken. Gaandeweg kwam het gesprek met bewoners op gang. Daaruit bleek dat er te weinig draagvlak zou zijn voor een kaalslag van de wijk. Daarom werd overgegaan op plannen

⁵⁵ Specken, *Ambtelijke projectgroepen en stadsvernieuwing*, 4.

⁵⁶ Ernst, Annemiek van., (ed). *Evaluatie van 'Bouwen voor de buurt in de Rotterdamse en Amsterdamsstadvernieuwing* (Amsterdam 1989) deel II, 3.

⁵⁷ Duyvendak en Veldboer, *Meeting point Nederland*, 33.

⁵⁸ Van Ernst, *Evaluatie van 'Bouwen voor de buurt'*, deel II, 6.

voor kleinschaliger bouwen. De projectgroep zag daardoor het belang van inspraak en draagvlak onder bewoners in.⁵⁹ De projectgroepen in de andere wijken kregen als taak het overleg met de bevolking vanuit het gemeentelijk apparaat te coördineren. Gaandeweg de vordering van de plannen kregen de projectgroepen vooral de functie van procesbewakers. De projectgroep stelde een meerjarenprogramma voor de uitvoering in het actiegebied op in overleg met de betrokken diensten en afdelingen en met de bevolking en belanghebbende groepen in de buurt. De beleidsvoorbereiding echter bleef een taak van de verschillende diensten en afdelingen. De projectgroep kon geen beslissingen nemen zonder goedkeuring van de bestaande diensten en afdelingen.⁶⁰

'Projectgroepen nieuwe stijl'

De plannen voor het 'Bouwen voor de buurt' werden in verschillende fasen uitgewerkt. In het programma-akkoord van het college van B&W werd het doel gesteld om een 'gefaseerde en integrale aanpak van de stadsvernieuwing in nauw overleg met de bewoners' te ontwikkelen.⁶¹ In december 1976 opereren er projectgroepen in zeven actiegebieden: de Dapperbuurt, Gouden Reaal (Haarlemmerbuurt en Westelijke eilanden), de Jordaan, de Kinkerbuurt, Nieuwmarkt, de Oosterparkbuurt en de Spaarndammer- en Zeeheldenbuurt.⁶² In de projectgroepen zitten ambtenaren die betrokken zijn bij de stadsvernieuwing, zitting. De andere leden van de groepen waren vaak betrokken diensten uit de buurt. Zij vertegenwoordigden hun dienst in meerdere projectgroepen. Over de zitting van bewoners in de groepen wordt nog niet echt gesproken.

Motieven bij het instellen van de projectgroepen zijn transparantie van bestuur, het werken met een projectgerichte aanpak, de stadsvernieuwing opdelen in geografische delen omdat dit overzicht geeft en het creëren van betrokken ambtenaren. De instelling van de projectgroepen, vooral nog met een experimenteel karakter, heeft als doel te fungeren als gesprekspartner van overheid en burgers. Deze groep moet de vraagstukken omtrent de stadsvernieuwing behandelen. De groepen kregen een nieuwe post in de begroting van de gemeente, die vooral gericht was op de fulltime stadsfunctionarissen, die de stadsvernieuwing vorm moesten geven. De projecten kregen de ruimte om hun ervaringen, opmerkingen en klachten te wenden tot de gemeentelijke dienst, maar ook naar de wethouder. Bij deze inspraak is het de tendens dat bewoners zich meer richten op concrete projecten in de buurt. Daarbij verschuift de aandacht van het hebben van inspraak naar het hebben van invloed. Kortom: of de burger zich wel gehoord voelt. Het beleidsdoel van het maken van plannen in nauw overleg met bewoners, is tot stand gekomen.

Ontwikkeling van de projectgroepen

Door de taken en de rol van de projectgroepen nam de duidelijkheid in de verhouding tussen ambtenaren, overheid en burgers niet altijd toe.⁶³ Het 'hoe' van de stadsvernieuwing moest nog op gang komen. In een onderzoek evalueert de auteur Specken de ambtelijke projectgroepen en stadsver-

⁵⁹ Specken, *Ambtelijke projectgroepen en stadsvernieuwing*, 60.

⁶⁰ <http://stadsarchief.amsterdam.nl/archieven/archiefbank/overzicht/5474.nl.html>

⁶¹ Van Ernst, *Evaluatie van 'Bouwen voor de buurt'* deel II, 22.

⁶² Specken, *Ambtelijke projectgroepen en stadsvernieuwing*, 24.

⁶³ Duyvendak en Veldboer, *Meeting point Nederland*, 35.

nieuwing om te kijken hoe de projectgroepen deze onderlinge verhouding hebben bepaald, mede omdat de stad waarschijnlijk het beleid op basis van projecten wil continueren. Uit de bespreking van de projectgroepen blijkt ook dat over de voorwaarde dat burgers moeten kunnen participeren, consensus bestaat.⁶⁴ Aan het betrekken van de burger zou het motief kunnen liggen om de problematiek te beheersen, of een bewuste voor de democratisering van burgerparticipatie. In de eerste fase van de projectgroepen stond vooral het beheersmotief voorop, waarin de gemeente slagvaardig en duidelijk kan werken als ze de signalen van de bevolking opvangen.⁶⁵ Gaandeweg was van participatie als beheersmotief ook het motief van democratisering van burgers belangrijker geworden. Het doel van de projectgroepen was onder andere transparantie van bestuur en het creëren van betrokken ambtenaren. Gaandeweg de jaren zeventig veranderd de verwachting van de inspraak en participatie. Ambtenaren ervaren de inspraak als vertragend en vermoeiend, terwijl bewoners inspraak moe worden. Vaak zijn het ook dezelfde bewoners (maatschappelijk betrokken en politiek actief) die inspraak geven.⁶⁶

Gedurende het functioneren van de projectgroepen kwamen echter verschillende verwachtingen aan het licht. 'De projectgroepen zijn veeleer bedoeld als een vorm van ambtelijke deconcentratie. Bij de bewoners wekken ze echter vaak de schijn tot op zekere hoogte zelfstandig beleid te kunnen uitstippelen. Als de projectgroepen niet aan die verwachtingen kunnen voldoen - bijvoorbeeld als een dienst dwarslig - en niet in staat zijn afspraken met de bevolking na te komen, brengt dit de projectgroepen ten opzichte van de bevolking in een moeilijk parket.'⁶⁷ Specken formuleert het krachtiger: 'De Dapperbuurders zijn van mening dat inspraak van de bewoners geen enkele zin heeft, zolang deze door de gemeente gebruikt wordt als instrument om haar eigen plannetjes aanvaard te krijgen.'⁶⁸ Bovendien wordt de verwachting bijgesteld omdat de overheid moet bezuinigen.

In 1986 werd het Structuurplan 'De Stad Centraal' opgesteld. Daarin werd de achtergrond van de stedelijke problematiek, zoals door de overheid gezien, geschetst. Centraal daarin stond het grote tekort aan woningen en de selectieve verhuizing van hogere inkomens naar de randen van de stad. Ook werd er een uitholling voor het draagvlak van voorzieningen gevreesd. Daarbij stond de woningbehoefte van vooral groepen met een laag inkomen centraal. Bij de nadere invulling van het bouwen voor de buurt worden er 'projectgroepen nieuwe stijl' opgericht. Inspraak van de burger op verschillende gebieden stond centraal. Het doel was onder andere om bestemmingsplannen, bouwplannen en meerjarenprogramma's in nauw overleg met betrokkenen op te stellen. Per 1 januari 1990 werden met de instelling van de stadsdelen de afdeling Coördinatie Stadsvernieuwing en de projectgroepen opgeheven. De organisatie en de uitvoering van de stadsvernieuwing gingen over op de stadsdelen.⁶⁹

⁶⁴ Ibidem 34.

⁶⁵ Specken, *Ambtelijke projectgroepen en stadsvernieuwing*, 10.

⁶⁶ Van Ernst, *Evaluatie van 'Bouwen voor de buurt'*, deel II, 24.

⁶⁷ Duyvendak en Veldboer, *Meeting point Nederland*, 34.

⁶⁸ Van de Wijdeveen, *Doe-democratie*, 94.

⁶⁹ <http://stadsarchief.amsterdam.nl/archieven/archiefbank/overzicht/5474.nl.html>

Conclusie

De opleving van de wijkaanpak in de jaren zeventig staat in context van maatschappelijke ontwikkelingen. Ten eerste vind er een afbrokkeling van de verzuiling plaats, waarbij mensen zich niet meer langs de traditionele verbanden organiseerden. Bovendien speelde een politiek ideologische element mee. De landelijke overheid is in de jaren zeventig meer gericht op het streven naar meer sociaaleconomische gelijkheid. Daarnaast vond de overheid dat sociale cohesie en onderlinge verbanden moesten versterkt worden. Vanwege de afbrokkelende zuilenstructuur werden meer sociaal-maatschappelijke taken overgenomen door de overheid, zoals het welzijnswerk. Dat gebeurde door middel van subsidiering en sturing. In de Knelpuntennota 1974 werd geconcludeerd dat het welzijnswerk onder verantwoordelijkheid van de lokale overheden moest vallen. Dit pakte in de grote steden vaak uit als wijkgerichte aanpak.

Een ander element in de opkomst van de inspraak van burgers was de opkomst van de mondig burger. De 'gewone burgers' had tot dan toe weinig in te brengen in de plannen voor stedelijke vernieuwing. Vernieuwing, keuzevrijheid en maatschappelijke ontplooiing en gelijke kansen voor burgers waren begrippen die centraal kwamen te staan. Dat is ook te zien in de instelling van de ambtelijke projectgroepen, waar de beleidsmakers concreet samenwerken en een verbinding moeten vormen tussen de overheid en burgers. Motieven bij het instellen van de projectgroepen waren het bevorderen van transparantie van bestuur en het creëren van betrokken ambtenaren. Bovendien was het een praktische keuze om de stadsvernieuwing op te delen in overzichtelijke geografische delen.

De projectgroepen hadden onder andere als taak het coördineren van het gesprek tussen de bevolking en de overheid, het opstellen van een meerjarenprogramma en overleg met ambtenaren en betrokken bewoners in de buurt. De beleidsvoorbereiding echter bleef een taak van de verschillende diensten en afdelingen. De projectgroep kon geen beslissingen nemen zonder goedkeuring van de bestaande diensten en afdelingen. Een volledig zelfstandige participatie, waarin de burger zeggenschap had van plan tot uitvoering, was dus niet aan de orde.

Met het idee van het spreidingsbeleid in de grote steden werd later gebroken. In de jaren tachtig en begin jaren negentig blijven steden onder de aandacht, maar is het beleid vooral gericht op de versterking van de economische functie van de stad. Een trek naar de buitenranden van de stad, een van de redenen van het inzetten van spreidingsbeleid, neemt af. Bovendien ontstond er aan het eind van de jaren tachtig kritiek op de stadsvernieuwing zoals deze in de jaren zeventig was ingezet. De kwaliteit van de buurt als geheel werd niet aanzienlijk verbeterd. Er waren drie redenen voor kritiek op het beleid. Ten eerste dat het beleid er niet in slaagde sociale problemen als werkloosheid, veenzaaming en onderwijsachterstanden op te lossen. Het stadsvernieuwingsbeleid was vooral fysiek gemotiveerd, waarbij het doel was om de kwaliteitsachterstanden in de woningvoorraad op te lossen. De woningen werden wel verbeterd, maar de problemen van de bewoners niet. Ten tweede was de kritiek dat het beleid te eenzijdig gericht was op het realiseren van sociale woningbouw en de aanwezige lage inkomensgroepen. Mensen met hoge inkomens trokken weg uit de stad. Tot slot was het

derde kritiekpunt dat het beleid geen goede verbinding lag tussen de verschillende schaalniveaus (zoals stad en regio). Daar was in de tijd van groeiende roep om economische revitalisering wel behoefte aan.⁷⁰ In de loop van de jaren negentig komt de wijkaanpak echter weer op de agenda. Dit komt door maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke ontwikkelingen. 'Academici wijzen dan op trends die de territoriale thema's actueler dan ooit maken. Het besef groeit dat een plek nog wel degelijk of opnieuw van belang is voor stadsbewoners. Daarbij is 'identiteit' een het kernbegrip.'⁷¹ In deze tijd wordt de discussie over de wijk als basis voor binding en integratie actueel. Op deze ontwikkeling wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

⁷⁰ Van de Wijdeveen, *Doe-democratie*, 94.

⁷¹ Lupi, *Het territorium als bindmiddel*, 65.

5. Onze Buurt aan Zet. De overheid als facilitator.

In de opleving van de wijk als beleidsbasis stond grotendeels de werkwijze van het welzijnswerk centraal. Aan het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig kwam de focus in grote steden vooral te liggen op de ontwikkeling van werkgelegenheid en de economie. Hiervoor leken de wijken geen interessante schaal; deze ontwikkeling was eerder gericht op regio's en samenwerkingsverbanden. Aan het eind van de jaren tachtig komt de wijkaanpak toch weer in beeld in verband met sociale vernieuwingsbeleid. Het toenmalige kabinet Lubbers III introduceerde als motto 'Sociale vernieuwing.' Het doel was om door middel van dit beleid sociale achterstanden aan te pakken. Centraal daarbij stond dat lokale actoren de problemen moeten definiëren en passende oplossingen moeten zoeken. Een voorbeeld is het project van 'Opzoomeren' in Rotterdam. Rotterdamse bewoners zetten zich zelf in voor de schoonheid, gezelligheid en veiligheid van hun straat. In de daaropvolgende jaren ontwikkelde zich grote aandacht voor grootstedelijke problematiek. De verantwoordelijkheid voor de aanpak daarvan breidde zich uit naar verschillende gebieden (zowel fysiek, economisch als sociaal). Het beleid is echter ook aan verandering onderhevig; soms werd er bezuinigd op een deelgebied, of ligt de verantwoordelijkheid meer centraal of decentraal. Dit onder andere afhankelijk van de maatschappelijke en economische context, evenals de verschillende regeringssamenstellingen en politieke coalities. Duidelijk is dat vanaf de jaren tachtig en negentig, meer dan in het verleden, de sociale vernieuwing en het welzijnsbeleid centraal kwam te staan. Dat blijkt ook uit het impulsprogramma 'Onze Buurt aan Zet.' Dit betrof een onderdeel van het Grotestedenbeleid, en werd uitgerold van 2001 tot 2004 in dertig steden in Nederland. Het programma had als doel om veiligheid, leefbaarheid, integratie en sociale cohesie in aandachtswijken te bevorderen. De projecten worden in dit hoofdstuk geanalyseerd, en in het kader van de ontwikkelingen van het wijkbeleid vanaf de jaren negentig geplaatst.

Maatschappelijk-politieke context

Het project 'Onze buurt aan zet' is onderdeel van het Grotestedenbeleid zoals dat ontstond vanaf 1994. Aan dit beleid zijn twee beleidsontwikkelingen vooraf gegaan, namelijk de sociale vernieuwing en de stedelijke vernieuwing. Halverwege de middenperiode van de stedelijke revitalisering deed er zich een keerpunt voor in de vorm van het Kabinet Lubbers III.⁷² Daarin kwam de sociale vernieuwing centraal te staan, en de wijk als mogelijk beleidskader. De oorzaak daarvan was de verscherping van de sociale problematiek. Het beleid moest ervoor zorgen dat er zowel een economische als sociale opleving in de stad werd teweeg gebracht. De wijken als konden fungeren als sociaalpedagogische en emancipatoire politiek.⁷³ Deze vernieuwde aanpak was onder andere een reactie op de technocratie

⁷² Duyvendak en Veldboer, *Meeting point Nederland*, 40.

⁷³ <http://kennisbank.platform31.nl/pages/27910/Herijking-stadsvernieuwing>

en de bureaucratie in het dagelijks beheer van buurten. Door het CDA en PvdA coalitie werd in 1990 een 'Nota Sociale Vernieuwing' gepresenteerd. Daarin waren de plannen ook vooral gericht op decentralisatie en deregulering van het welzijnswerk. Het kabinet gaf de aanbeveling om dit beleid vooral op wijken en buurten te centreren, maar dit was geen vereiste. De lokale partijen gaven dat inderdaad een wijkgerichte invulling, en omdat dit een positieve impuls gaf aan nieuwe en bestaande initiatieven, won de wijkaanpak aan populariteit.⁷⁴ De stadsvernieuwing werd vooral als tijdelijke impuls van revitalisering gezien. In 1992 werd in de nota *Beleid voor de stadsvernieuwing in de toekomst* van het ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu de afbouw van de stadsvernieuwing aangekondigd. De opvatting was dat lokale partijen dit in de naoorlogse wijken zelf moesten gaan betalen. De gemeenten geven echter aan dat investeringen van het Rijk nodig blijven voor een succesvol beleid.

Daarom werd in 1994 er een specifiek beleid voor grote steden ontwikkeld als opvolger van het sociale vernieuwingsbeleid. Het beleid was nog onvoldoende in staat om de sociale en economische problemen aan te pakken. De centrale gedachte blijft daarbij dat grootstedelijke problematiek voortkomt uit gebrek aan sociale cohesie, en daarom aandacht verdient. In 1995 tekenden vijftien grote steden en het kabinet een convenant dat de basis vormt van het Grotestedenbeleid. Het Grotestedenbeleid rust op drie pijlers: de fysieke pijler (met name stedelijke vernieuwing), de economische pijler (werk en economie) en de sociale pijler (onderwijs, leefbaarheid, veiligheid, zorg).⁷⁵ Doel van het Grotestedenbeleid was het integraal aanpakken van fysieke, sociale en economische problemen. De overtuiging werd dat voor aanpak van leefbaarheid de sociale en fysieke investeringen hand in hand moeten gaan.⁷⁶ Al in de jaren zeventig was met de opkomst van onder andere het bouwen voor de buurt, duidelijk dat burgers ook mee wilden praten en beslissen over hun buurt. Er ontstond daardoor een participatiecultuur, waarbij het normaal werd dat ambtenaren en politiek bewoners gingen betrekken. Dit gegeven kreeg door de ontwikkeling van de sociale vernieuwing een nieuwe impuls.⁷⁷

De gerichtheid op burgers hing ook samen met de legitimatie van het lokale bestuur en maatschappelijke organisaties. In 1990 was er een ontzettend lage opkomst voor de gemeenteraadsverkiezingen. Bovendien had extreem rechts in die verkiezingen veel winst gekregen. Daarom was het voor lokale bestuurders zoeken naar nieuwe legitimatie. Ook maatschappelijke organisaties hadden te maken met kritiek op hun werkwijze en het bureaucratische gehalte daarvan. In die zin kan de wijkaanpak ook gezien worden als een reactie op een democratisch tekort in het lokale bestuur en professionals. Daarbij veranderde de positie van ambtenaren deels door de ontwikkelingen in de technologie. De ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie maakten het in de jaren negentig mogelijk om decentraal in de wijken een compleet dienstenpakket aan te bieden.⁷⁸ De ambtenaar werd, van loyale dienaar van de overheid, meer een ambassadeur. Binnen de maatschappelijke, en vooral de dienstverlenende organisaties, nam de hiërarchie af, waardoor de meer autonome pro-

⁷⁴ Duyvendak en Veldboer, *Meeting point Nederland*, 43.

⁷⁵ <http://kennisbank.platform31.nl/pages/27911/Grotestedenbeleid>

⁷⁶ Van de Wijdeveen, *Doe-democratie*, 97.

⁷⁷ Duyvendak en Veldboer, *Meeting point Nederland*, 46.

⁷⁸ *Ibidem* 47.

fessional centraal kwam te staan. De professionals kwamen elkaar in het wijkwerk weer tegen, waarin ze merkten dat de inbreng van de burger onmisbaar was.

Daarmee samenhangend bood de wijkaanpak een tegenwicht op de toenemende schaalvergroting in de samenleving. Er vonden binnen de overheid en maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld gemeentelijke herindelingen en fusies in het welzijnswerk plaats. In reactie daarop kwam een overzichtelijke, territoriale benadering centraal te staan.

Heersende opvattingen over de verhouding tussen overheid en burgers

Vanaf het sociale vernieuwingsbeleid van het kabinet Lubbers III stond centraal dat er een 'nieuw evenwicht' tussen burgers en overheid gevonden moest worden. Dit stond mede op de agenda omdat opvatting heerste dat de verzorgingsstaat doorgeschoten was. Binnen deze verandering staat de 'zelfwerkende burger' meer centraal. Dit werd mede aangejaagd door de sociale vernieuwingsimpuls en het Grotestedenbeleid. Vanaf de jaren negentig is te zien dat gemeenten kiezen voor een wijkontwikkeling waarin bewoners kunnen meesturen. Dit uitte zich bijvoorbeeld door de keuze van instelling van bewonersbudgetten, waarbij bewoners de verdere inrichting mede konden bepalen.

Ook neemt het aantal partijen, dat aan de beleidstafel komt te zitten, door de jaren heen toe. In de tijd dat het wijkbeleid minder centraal stond, waren dit vooral ruimtelijke ordenaars die beleid vorm gaven. In de hoogtijdagen van de stadsvernieuwing namen volkshuisvesters deze rol over. "Bij de start van de sociale vernieuwing werden daar opbouwwerkers en andere sociale instellingen aan toegevoegd. In de stedelijke vernieuwingsperiode is het palet aan partijen flink uitgebreid met, niet op de laatste plaats, de commerciële marktpartijen. De rol van het rijk is daarbij veranderd van dominante partij (kaalslag en stadsvernieuwing) naar een regisserende, faciliterende en slechts op hoofdlijnen sturende partij (stedelijke vernieuwing)."⁷⁹ Het Grotestedenbeleid richt zich ook op een bestuurlijke component: op rijksniveau dient er een ontschotting (van financieringsstromen en ministeries) plaats te vinden, en op lokaal niveau dient gebiedsgericht (= wijkgericht) en probleemgericht gewerkt te worden in plaats van aanbodgericht (vanuit verschillende directies)."⁸⁰

Hoewel de overheid zich gedurende het Grotestedenbeleid minder uitvoerend opstelt, blijft de aandacht voor de wijk vanuit de centrale overheid wel belangrijk. Het toenmalige ministerie VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) gaf de volgende verantwoording van het beleid: "Grotestedenbeleid wordt gelegitimeerd vanuit het landelijk welvaartsargument (de steden zijn de motor van de landelijke economie), vanuit het landelijk sociale/rechtvaardigheidsargument (vermindering van verschillen in sociaaleconomische positie binnen steden en tussen steden; tegengaan van maatschappelijke onrust en het bewaken van de veiligheid) en vanuit het argument dat de benodigde investeringen de financiële spankracht van gemeenten te boven gaat."⁸¹ Het eerste Kabinet-Kok stelt daarmee dus dat de problematiek in grote steden ook aandacht van het centrale Rijk nodig heeft. Het vergt ook inspanning van publieke en private partijen. Tijdens het tweede Kabinet-Kok wordt dit be-

⁷⁹ <http://kennisbank.platform31.nl/pages/27916/Samenvattend>

⁸⁰ Van de Wijdeveen, *Doe-democratie*, 97.

⁸¹ <http://kennisbank.platform31.nl/pages/27911/Grotestedenbeleid>

leid voortgezet. De coördinerende rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt versterkt en er komt zelfs een minister voor Grote Steden en Integratiebeleid (Roger van Boxtel).

De burger zelf eist en krijgt meer inspraak in de beleidsprocedures. Burgers worden meer betrokken in een eerdere fase van de besluitvorming. Dit was onder andere in reactie op de kritiek dat burgers alsnog te laat konden deelnemen aan het beslissingsproces. Dit wordt door de auteurs Lenos, Sturm en Vis de tweede generatie burgerparticipatie genoemd. Het blijft echter de overheid die bepaalt wanneer de burgers aanschuiven en op welk moment in de besluitvorming.⁸²

'Onze Buurt aan Zet'

Het programma 'Onze Buurt aan Zet' is in 2001 van start gegaan. Zoals de titel al laat zien, staat het werk in de buurt centraal. Het programma maakte onderdeel uit van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van het Grotestedenbeleid. Het programma had als doel om veiligheid, leefbaarheid, integratie en sociale cohesie in aandachtswijken te bevorderen. Er was 40,8 miljoen euro budget beschikbaar gemaakt. Steden konden zich intekenen met goede plannen voor hun stad, en daarmee recht krijgen op financiering. Voorwaarde daarbij was expliciet het betrekken van de bewoners bij de opzet en de uitvoering van de plannen. Belangrijk onderdeel van het programma is het experimenteren met verregaande vormen van burgerparticipatie.

Onderzoekers van het Verwey-Jonker instituut hebben de resultaten van de bewonersprojecten in vijf verschillende steden geëvalueerd. Niet iedere stad heeft de projecten precies hetzelfde aangepakt. Een voorbeeld is de opzet van buurtpanels in Amsterdam. In deze panels konden burgers zitting nemen die zich actief wilden inzetten voor de verbetering van de woon- en leefomgeving. In Amsterdam ontstonden drie panels, namelijk in de Van der Pekbuurt, Transvaal en Geuzenveld. De panels werkten met een binnenkring en een buitenkring: de binnenkring vormde de vaste kern en de buitenkring ingeschakeld als er extra handen nodig waren. De panels werkten samen met het buurtbeheer. In de evaluatie komt terug dat het ontstaan van een dergelijk panel tijd en aandacht kost. Bovendien wordt er ook gesproken over een benodigde cultuuromslag bij de overheid: 'het gaat om een afgewogen mix van steun aan, afstand behouden van en betrokkenheid tonen bij activiteiten van het panel.'⁸³

Een ander voorbeeld is de aanpak in Rotterdam. Daar lagen al plannen voor de aanpak van de wijk in de vorm van een beleidsplan 'Versterking van Veiligheid.' De initiatieven van dit programma en 'De Buurt aan Zet' werden gecombineerd. In Rotterdam gebeurde al veel op het niveau van de deelgemeenten, en daar werd met een wijkgerichte aanpak bij aangesloten. Onder andere door middel van enquêtes werden het veiligheidsgevoel van bewoners onderzocht. In samenwerking met de politie werd een aanpak opgezet die de wijken waar de meeste noodzaak aan veiligheid was, aanpakte.⁸⁴

⁸² Van de Wijdeveen, *Doe-democratie*, 73.

⁸³ Verwey-Jonker Instituut, *Eindevaluatie 'Onze Buurt aan Zet. Een thematische vergelijking van tien steden* (Utrecht 2006) 23.

⁸⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *'Onze Buurt aan Zet. Voortgang in de grote steden, meedenken, meepraten en meedoen* (Den Haag 2002) 52.

In Den Haag werd vanaf 2001 door middel van een spel een buurtconsultatie gehouden. Leden van migrantenorganisaties, bewonersorganisaties en professionele diensten speelden een kaartspel, waarin ze tien miljoen gulden konden verdelen onder zestien projecten. Een projectleider van 'Onze Buurt aan Zet' verzamelde de wensen en ideeën. In de bespreking van het vervolg van het project zijn bleek er echter wel een verschil te zitten tussen de plannen en de uitvoering. Dit had te maken met de afstemming tussen gemeentelijke partijen, strengere financiële eisen en de wens om goede producten af te leveren. Plannen blijven echter leven en de projectleider verwacht dat enthousiasme terug zal komen als de plannen echt van start gaan. In de evaluatie van de diverse projecten wordt positief over het programma van 'Onze Buurt aan Zet' gesproken. Tussen bewoners en professionals is een betere verstandhouding ontstaan, en professionals wisten elkaar onderling sneller te vinden.

Conclusie

Aan het eind van de jaren tachtig staat het wijkbeleid weer onder de aandacht. Deze tendens wordt ingezet door het derde Kabinet-Lubbers, waarbij het motto 'sociale vernieuwing' centraal staat. Het doel was om door middel van dit beleid sociale achterstanden aan te pakken. Dit beleid werd in eerste instantie als een tijdelijke impuls gezien, maar werd later doorgezet in de vorm van stedelijke revitalisering en het Grotestedenbeleid. Steden gaven aan een blijvende behoefte te hebben aan financiering vanuit de overheid. Vanaf 1994 is het Grotestedenbeleid in werking getreden, waarin een verbreding van de taken te zien is. Het beleid breidde zich uit naar verschillende gebieden (zowel fysiek, economisch als sociaal). De overtuiging groeit diverse grootstedelijke problematieken aan te pakken zijn door middel van beleid op wijkniveau.

Het betrekken van de burger bij politiek hing ook samen met de legitimatie van het lokale bestuur en maatschappelijke organisaties. In die zin kan de wijkaanpak ook gezien worden als een reactie op een democratisch tekort in het lokale bestuur en professionals. Daarmee samenhangend bood de wijkaanpak een tegenwicht op de toenemende schaalvergroting in de samenleving. Er vonden binnen de overheid en maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld gemeentelijke herindelingen en fusies in het welzijnswerk plaats. In reactie daarop kwam een overzichtelijke, territoriale benadering centraal te staan.

De rol van de burger werd in grotere mate een participerende. Dat had onder andere te maken met de verworven rechten van de mondige burger die in de jaren zeventig zijn inspraak eiste. Toch bepaalde de overheid vaak de grenzen daarvan, en in de jaren negentig werden burgers in een eerder stadium betrokken bij de initiatieven. De overheid kreeg daarbij een meer faciliterende rol.

De positie van ambtenaren was ook mee veranderd; deze kreeg meer een rol als ambassadeur dan als loyale dienaar van de overheid. Dit kwam deels door de ontwikkelingen in de technologie.

Achter deze ontwikkelingen is een tweede generatie burgerparticipatie in te herkennen, zoals beschreven door de auteurs Lenos, Sturm en Vis. De veranderende aanpak en participatie van bewoners is ook terug te zien in de beschrijving van het programma 'Onze Buurt aan Zet,' dat onderdeel

was van het Grotestedenbeleid. Hierin stelde de overheid een bedrag beschikbaar, en konden steden op basis van het indienen van initiatieven aanspraak maken op budget. In verschillende wijken in diverse steden werden allerlei buurtprojecten ontwikkeld. Het doel daarbij was vaak om de sociale cohesie te versterken, organisaties in de wijk te verbinden en de buurt te verbeteren.

Het Grotestedenbeleid bleef ook na het programma 'Onze Buurt aan Zet' onder de aandacht in de opvolgende jaren. Zo is bijvoorbeeld de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Henk Kamp) de 56-wijkenaanpak ingesteld, en wees de minister van Wonen, Werken en Integratie-minister Ella Vogelaar in 2007 veertig 'krachtwijken' aan die de aandacht verdienden. Het beleid was vooral gericht op investering, waarbij de maatschappelijke organisaties en gemeenten meer vrijheid kregen om de gelden te besteden.

Vanaf 2010 zijn onder het kabinet Rutte-Verhagen de gelden van de Vogelaarheffing voor de veertig aandachtswijken afgebouwd. In de toelichting op deze keuze wordt genoemd dat de wijkaanpak wel gewaardeerd wordt, maar wordt gezocht naar nieuwe vormen (vooral op financieel gebied). Volgens de verantwoordelijke minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties weten dat burgers, maatschappelijke organisaties en de lokale overheid als eerste verantwoordelijkheid draagt voor de leefbaarheid van steden en dorpen.⁸⁵ Daarbij hangt de aanpak samen met een visie op burgerschap; het ministerie zet duidelijk in op de 'eigen kracht van de burger.' Dat houdt ook in dat de overheid zich, organisatorisch en financieel, terugtrekt.

⁸⁵ Van de Wijdeveen, *Doe-democratie*, 103.

Conclusie. De overheid en burger: vruchtbaar partnerschap in de wijk?

De ontwikkeling van hedendaags wijkbeleid in context van het debat over de participatiesamenleving was aanleiding voor de besturing van het wijkbeleid in het verleden. De hoofdvraag van deze scriptie luidde als volgt: is er continuïteit te signaleren in de beleidsvoering sinds de Tweede Wereldoorlog op het gebied van burgerschap en bestuur op wijkniveau in grote steden? Door diverse auteurs is er een golfbeweging waar te nemen in de ontwikkeling van beleidsmatige aandacht voor de wijk. De eerste opleving is te zien na de Tweede Wereldoorlog, vervolgens in de jaren zeventig en tot slot in de jaren negentig. Daarbij is, om een goed antwoord te kunnen geven op deze vraag, het wijkbeleid behandeld aan de hand van drie fasen met daarin ieder een casestudie ter concretisering van het onderzoek. In dit afsluitende hoofdstuk wordt geanalyseerd of er continuïteit te zien is in de wijkaanpak, en of het hedendaagse beleid en debat een voortzetting is van het verleden.

Jaren vijftig

De eerste golf van wijkaanpak was vlak na de Tweede Wereldoorlog in de vorm van de wijkgedachte. De wijkgedachte was een ideaal voor een gehele samenlevingsopbouw. Rotterdam geldt als de stad waar de overheid dit vorm wilde geven. Dit had een praktische reden, vanwege de snelle uitbreiding van de stad na de Tweede Wereldoorlog. De uitbreiding van de naoorlogse wijken werd in veel steden gedaan op basis van de tuinstadgedachte, geïnspireerd op het ideaal van Ebenezer Howard. Soms kwamen deze idealen ook samen in een stad of wijk. Binnen zowel de tuinstadgedachte als de wijkgedachte stonden naast ruimtelijke elementen (zoals ruimtelijk wonen en voldoende groen) ook zelfbeheer en participatie van burgers centraal. De casestudie van de wijkraden en de tuinstad Zuidwijk in Rotterdam liet zien dat de overheid door middel van wijkraden investeert in de mogelijkheid van participatie voor burgers. Het niveau van de wijk werd als overzichtelijk schaalniveau gezien om te experimenteren met lokale democratie. Dit thema stond onder de aandacht na de Tweede Wereldoorlog, waar het fascisme en massaverwildering zich had ontwikkeld. Daarnaast werd voor de oorlog de samenleving getypeerd door de verzuiling. De wijk werd als een mogelijke basis voor vernieuwing van een nieuw integratiekader gezien.⁸⁶ De wijkraden en de tuinstad Zuidwijk hadden ook een sociaal-cultureel aspect. Dit hing samen met een angst van vervlakking en individualisering in de stad. Dit was een reactie op de doorgedrongen industrialisering en de snelle groei van de steden. Daarbij zag de overheid het als een taak om de sociale bindingen te stimuleren. De overheid ziet daarbij een rol voor het stimuleren van de sociale situatie in wijken. Aan het eind van de jaren vijftig

⁸⁶ Duyvendak en Veldboer, *Meeting point Nederland*, 43.

ontstond er kritiek op de wijkgedachte en verdween deze uit beeld. De wijkgedachte is wel, in combinatie met de tuinstadgedachte, invloedrijk gebleken als ruimtelijk concept.

Jaren zeventig

Tot de jaren zeventig was de beleidsaandacht verschoven naar stedelijke revitalisering waarbij vooral de economische component en het stimuleren van de werkgelegenheid centraal stond, en de wijk als beleidskader niet centraal stond. Daar kwam verandering in met het kabinet Lubbers III, die het thema 'sociale vernieuwing' als motto had. Net als in de jaren vijftig spelen ook in de jaren zeventig een politiek ideologische elementen mee. Waar in de jaren vijftig de wijkgedachte een 'ideale samenleving' wilde creëren, streefde de landelijke overheid naar meer sociaaleconomische gelijkheid. Type-rend voor de wijkaanpak in de jaren zeventig was de stadsvernieuwing, spreidingsbeleid en de wijkwelzijnsplanning. Dit kan ook gezien worden als een angst voor verschillen die heerste bij de overheid. Net als de van de wijkgedachte was dat ook een reactie op moderniteit. Die moderniteit is echter wel anders dan in de jaren vijftig. Waar in de jaren vijftig het individuele leven in de stad kritisch beschouwd werd, is dat minder het geval in de jaren zeventig, maar er bleek wel een behoefte aan sociale binding in de wijk. Dit werd ondersteund door onderzoeken van wetenschappers.

In de jaren zeventig is de zuilenstructuur die de samenleving in de jaren vijftig nog typeerde, verdwenen. Enkele sociaal-maatschappelijke taken waren overgenomen door de overheid, zoals het welzijnswerk. Naar aanleiding van de Knelpuntennota in 1974 werd het welzijnswerk meer gedecentraliseerd, en richtten welzijnswerkers zich daarvoor op de wijk als toepassing van het beleid.

Een verandering ten opzichte van de jaren vijftig was de opkomst van de mondige burger. Vernieuwing, keuzevrijheid en maatschappelijke ontplooiing en gelijke kansen voor burgers waren begrippen die centraal kwamen te staan. Dit is te verklaren door de opkomst van de eerste generatie burgerparticipatie. Hierin staat zowel een thematische als organisatorische verandering centraal, waarin inspraak steeds belangrijker wordt. Deze verandering is ook terug te zien in de projectgroepen in de Dapperbuurt en het daaropvolgende beleid van 'Bouwen voor de Buurt.' Naar aanleiding van stedelijke vernieuwingsplannen was er in de Amsterdamse Dapperbuurt een actiegroep ontstaan, die tegen de plannen van de overheid protesteerde. Naar aanleiding van het protest van burgers ging de overheid hun ideeën over de buurt meer betrekken in het beleidsproces. Dat uitte zich in projectgroepen waarin verschillende partijen zitting namen. Dit had naast een keuze voor het betrekken van burgers ook praktische redenen: door middel van de geografische indeling konden de vernieuwingsplannen overzichtelijk uitgevoerd worden. Later voegden zich in de 'projectgroepen nieuwe stijl' zich ook burgers. Het was voor de overheid de eerste ervaring met intersectorale en probleemgerichte samenwerking tussen verschillende partijen, onder wie georganiseerde bewoners.

Jaren negentig

In de loop van de jaren zeventig en tachtig wordt het spreidingsbeleid in grote steden bekritiseerd en richt stedelijk beleid zich vooral de economische functie van een stad. Aan het eind van de jaren tachtig komt het wijkbeleid weer onder de aandacht te staan. Deze tendens wordt ingezet door het derde

Kabinet-Lubbers, waarbij het motto 'sociale vernieuwing' centraal staat. Het doel was om door middel van dit beleid sociale achterstanden aan te pakken. Dit motief is ook terug te vinden in de het wijkbeleid in de jaren zeventig. Het beleid breidt zich in de jaren negentig uit naar verschillende gebieden, zowel fysiek, economisch als sociaal. De overtuiging groeit diverse grootstedelijke problematieken aan te pakken zijn door middel van beleid op wijkniveau. Deze reactie is zowel in de jaren vijftig als in de jaren zeventig terug te vinden als reactie op de eigentijdse vraagstukken van binding en sociale samenhang in de stad.

Het sociale vernieuwingsbeleid werd opgevolgd door stedelijke revitalisering en het Grotestedenbeleid. De rol van de burger werd in grotere mate een participerende. Dat had onder andere te maken met de verworven rechten van de mondige burger die in de jaren zeventig zijn inspraak eiste. Toch bepaalde de overheid vaak de grenzen daarvan, en in de jaren negentig werden burgers in een eerder stadium betrokken bij de initiatieven. Meer dan in de jaren zeventig kreeg de overheid daarbij een meer faciliterende rol. Hierin is de ontwikkeling van een tweede generatie burgerparticipatie in te herkennen. De veranderende aanpak en participatie van bewoners is ook terug te zien in de beschrijving van het programma 'Onze Buurt aan Zet,' dat onderdeel was van het Grotestedenbeleid. Op basis van het indienen van initiatieven konden buurtbewoners aanspraak maken op budget. Het doel daarbij was vaak om de sociale cohesie te versterken, organisaties in de wijk te verbinden en de buurt te verbeteren.

Burgerschap en wijkbeleid nu

Tegenwoordig ligt de nadruk op het participerend burgerschap en de veranderende verhouding tussen overheid en burger. Hierin is een ontwikkeling te herkennen van een derde generatie burgerparticipatie. Deze ontwikkeling is sinds het begin van deze eeuw ingezet. Centraal daarbij staan burgerinitiatieven, waarbij zelforganisatie centraal staat. Hierbij wordt de verhouding tussen overheid en burger omgedraaid: de burger is leidend op de inhoud en op het proces. Anders dan eerder bepalen zij waar ze zich voor inzetten in het publieke domein. Het is daarbij aan de overheid om de ruimte te geven aan deze initiatieven.

De huidige ontwikkelingen hangen samen met de decentralisatieplannen van dit kabinet. Ook in de jaren zeventig en in de jaren negentig was dit motief terug te vinden; in het welzijnsbeleid, stadsvernieuwing en de aanpak van sociale problematiek in steden. De aandacht voor burgerschap is tevens niet los te zien van grotere maatschappelijke tendensen als globalisering, individualisering en de verhouding tussen politiek en burger. Ook deze ontwikkelingen hebben een rode draad vanaf de jaren vijftig. De combinatie van deze ontwikkelingen maakt dat de wijk, het concrete niveau van de leefomgeving, weer centraal staat als aandachtspunt voor beleid.

7. Literatuur en bronnen

Literatuur

Bergeijk, E. van, A. Kokx, G. Bolt R. van Kempen, *Helpt herstructurering? Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners* (Utrecht 2008).

Classen, T., *Bouwen voor de buurt. Op zoek naar context en continuïteit* (Rotterdam 2007).

Deben, L. en J. van der Weiden, *Stadsveroudering en stadsvernieuwing* (Deventer 1980).

Doevendans, K, en R. Stolzenburg, *De wijkgedachte in Nederland. Gemeenschapsstreven in een stedenbouwkundige context* (Eindhoven 1988).

Duyvendak, J.W., *Het belang van derden. Over opbouwwerk, sociale cohesie en multiculturaliteit* (Den Haag 1997).

Duyvendak, J.W., *De planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving* (Den Haag 1999).

Duyvendak, J.W., en R. Hotulanus, *De gedroomde wijk. Methoden, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak* (Utrecht 1999).

Duyvendak, J.W. en L. Veldboer (ed.), *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie* (Amsterdam 2001).

Horst, H. van der, J. Kullberg, en L. Deben, *Wat wijken maakt. De wording van functionele, sociale en expressieve kwaliteiten van Vreewijk, Zuidwijk en Ommoord* (Delft 2001).

Hurenkamp, M. en E. H. Tonkens, *Wat vinden burger zelf van burgerschap?* (Den Haag 2008).

Kreukels, A.M.J. en W.G.M. Salet (ed). *Debating Institutions and Cities. Proceedings of the Anglo-Dutch conference on Urban Regeneration* (Den Haag 1992).

Lupi, T., *'Het territorium als bindmiddel. Over burens, buurten en beleid'* in: Lucassen, L en W. Willems, *De krachtige stad. Een eeuw omgang en ontwijking* (Amsterdam 2007).

Nelissen, N.J.M., *De stad. Een inleiding tot de urbane sociologie* (Kampen 1979).

Reijndorp, A., *Stadswijk. Stedenbouw en dagelijks leven* (Rotterdam 2004).

Reijndorp, A. en H. van der Ven, (ed.), *Een reuze vooruitgang. Utopie en praktijk in de Zuidelijke tuinsteden van Rotterdam* (Rotterdam 1994).

Uitermark, J., *De sociale controle van achterstandswijken. Een beleidsgenetisch perspectief* (Amsterdam 2003).

Verhoeven, I. en M. Ham, *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid* (Amsterdam 2010).

Vermeijden, B., 'Dutch urban renewal. Transformation of the political discourse 1960-2000.' *Journal of Housing and the Built environment* 16 (2001).

Voogt, P.W., en W. Wiertsema, *Bewonersorganisaties gezien vanuit de buurt* (Rotterdam 1984).

Werf, M. van der, 'Bouwen voor de buurt revisited' in: *Rooilijn: mededelingen van het Planologisch en Demografisch Instituut* 6 (1997).

Wijdeveen, T. van de., *Doe-democratie: over actief burgerschap in stadswijken* (Delft 2012).

Zijderveld, A.C., *Steden zonder stedelijkheid. Een cultuursociologische studie van een beleidsprobleem* (Deventer 1983).

Bronnen

Bos, A. (ed). *De stad der toekomst, de toekomst der stad* (Rotterdam 1946).

Beleidsnota's gemeenten:

- Amsterdam: *Werken aan wijken vanaf 2015'* (december 2013)
- Utrecht: *Versterking en verbreding van participatie in Utrecht'* (mei 2013) en *Versterking wijkgericht werken in Utrecht'* (maart 2011).
- Rotterdam: project '*Buurt bestuurt'*,
- Den Haag: *Aan de slag in de wijk* (juli 2012).

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, De Dapperbuurt. *Reconstructie, of behoud, of...? Een bijdrage tot meningsvorming* (Amsterdam 1968).

Ernst, A., (ed). *Evaluatie van 'Bouwen voor de buurt in de Rotterdamse en Amsterdamsestadsvernieuwing* (Amsterdam 1989).

Gemeentelijke Archiefdienst Rotterdam, *Overzicht van bemoeiingen van het gemeentebestuur van Rotterdam met de wijkraden, de sociale opbouworganen en de binnengemeentelijke decentralisatie* (1945 tot 1970).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, *De Doe-Democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving* (Den Haag 2013).

Specken, R., *Ambtelijke projektgroepen en stadsvernieuwing* (Amsterdam 1976).

Van Doorn - Janssen, M.J., *Groei en gestalte van een nieuwe stadswijk. Rapport betreffende een sociologisch onderzoek te Rotterdam-Zuidwijk* (Utrecht 1955).

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt* (Den Haag 2005).