

“Katholieken woonden in blokken van Dr. Schaepman, de roomse woningbouwvereniging, mensen die ‘niets waren’ in huizen van De Dageraad of Zomers Buiten. Ook hun scholen en winkels zaten in hun eigen blokken, net zoals onze school in een blok van Patrimonium zat.”

Uit: Willem van Toorn, De rivier

HOOFDSTUK 2:

DE OPKOMST VAN DE WIJKAANPAK ALS DOMINANTE STRATEGIE IN HET SOCIAAL BELEID

2.1 Inleiding

Er is in de naoorlogse geschiedenis van Nederland een pendelbeweging als het gaat om de populariteit van ‘de wijk’ als aangrijpingspunt voor het lokaliseren en aanpakken van sociale problemen in steden (in dit hoofdstuk verder aangeduid als ‘de wijkaanpak’). In de eerste jaren na de oorlog was ze zeer populair om in de jaren ’60 als schijnbaar irrelevant van het beleidstoneel te verdwijnen. In de jaren ’70 duikt ze weer op in het kader van de stadsvernieuwing en de (wijk)welzijnsplanning om in de jaren ’80 kortstondig weer ten onder te gaan in het geweld van de grootstedelijke revitalisering. In de jaren ’90 herleeft de wijkaanpak tamelijk plotseling als basisstrategie van de Sociale vernieuwing en – later – de stedelijke vernieuwing.

In elk van die periodes speelt de angst voor ongewenste verschillen op een of andere manier een rol. Grof gezegd ging het daarbij in de jaren vlak na de oorlog om een sociaal-culturele bezorgdheid om ontworteling en bandeloosheid – die immers in de crisisjaren een voedingsbodem waren gebleken voor het fascisme – maar ook om een aversie tegen de toen al omstreden zuilenstructuur. In de jaren ’70 was de wijk de aangewezen plek om iets te ondernemen tegen sociaal-economische ongelijkheid die het gevolg was van de onrechtvaardige verdeling van kennis, inkomen en macht. In de jaren ’90 speelt de angst voor een maatschappelijke tweedeling, grotendeels langs etnische lijnen, een belangrijke rol bij de wedergeboorte van de wijkaanpak.

In dit hoofdstuk staat die meest recente wedergeboorte centraal. Hoe is het te verklaren dat het sublokale niveau zo populair werd in een wereld die wordt gekenmerkt door technologische innovaties, individualisering en globalisering? Om die vraag te beantwoorden plaats ik de triomf van de wijkaanpak in het historische kader dat hiervoor in grote lijnen is geschetst. Deels om de continuïteit aan het licht te brengen, maar ook om te voorkomen dat we de *discontinuïteit* uit het oog

verliezen. Het is namelijk maar de vraag of er in de jaren '50, '70 en '90 sprake is van eenzelfde wijkaanpak. Juist de verschillen – zo zal blijken – werpen een nieuw licht op wat er momenteel in de Nederlandse buurten en wijken gebeurt.

2.2 De wijk vóór de jaren '90

2.2.1 De jaren '50: de gedachte wijk

In de jaren vlak na de oorlog koesterde men met name in de grote steden hoge verwachtingen over de mogelijkheden van de wijk. De crisisjaren en de Tweede Wereldoorlog hadden duidelijk gemaakt dat democratisch burgerschap geen vanzelfsprekendheid was. De traditionele democratische instellingen (zowel de bestuurlijke structuren als de politieke partijen) stonden in een kwade reuk omdat ze massaverwildering en fascisme niet hadden kunnen voorkomen. In dat opzicht kan de met name in Rotterdam tot ontwikkeling gekomen 'wijkgedachte' worden gezien als de sublokale pendant van de 'doorbraakgedachte' die onder meer leidde tot de oprichting van de Partij van de Arbeid. Men wilde wat nieuws, wat anders, en dat nieuwe kon in de wijk tot stand worden gebracht.

Wat hield die wijkgedachte in?ⁱ Enerzijds een bestuurlijke vernieuwing. Met name Rotterdam stond voor de vraag hoe ze moest omgaan met de omvangrijke gebiedsuitbreiding door annexatie die in 1941 was gerealiseerd. Het Rotterdamse gemeentebestuur wilde de bestuurlijke kwaliteiten van de notabelen in de geannexeerde gemeenten optimaal blijven benutten. Wijkraden zouden daarvoor een geschikt instrument kunnen zijn. Anderzijds was er een sociaal-cultureel aspect: de moderne stad bracht gevaren als vervlakking en anonimisering met zich mee die alleen bestreden konden worden in kleinere eenheden. Sterkste woordvoerder van deze gedachte was de stichting 'De Rotterdamse Gemeenschap', die na de bevrijding wijkbesturen voor zich zag met vooral sociale en culturele functies. Daarnaast was er een studiegroep van Rotterdammers die al tijdens de oorlog regelmatig bijeenkwam onder voorzitterschap van directeur Bos van de diens Volkshuisvesting, beter bekend als de *studiegroep Bos*. Ook deze zag wijkraden voor zich met een sociale en culturele functie, maar die moesten tevens organen zijn met een publieke functie: semi-overheidslichamen.

Niet alleen in Rotterdam hield die gedachte vanaf het vertrek van de Duitse bezetter tal van bestuurders bezig. Ze speelde ook in vele andere steden die voor de opgave van wederopbouw stonden en in dat kader nieuwe wijken gingen bouwen of bestaande wijken moesten herinrichten. Of dat grote hoeveelheden goed functionerende wijkgemeenschappen opleverde, mag worden betwijfeld. Commentator *Treurniet*ⁱⁱ verzuchtte in de zomer van 1955 dat van de hem bekende plaatselijke en wijkgemeenschappen er niet meer dan vijf een actief leven leidden: 'De meeste wijkgemeenschappen en plaatselijke gemeenschappen zijn in feite morsdood.'

Geen katholieken meer

De gedachte dat de wijk in principe een integratiekader zou kunnen zijn, mag bij de hedendaagse lezer weinig opschudding teweeg brengen, voor de jaren '40 betekende ze een *statement* van de eerste orde. Ze hield immers een indirecte veroordeling in van de vigerende integratie binnen de kaders van de levensbeschouwelijke zuilen. In de wijkgedachte waren Nederlanders niet in de eerste plaats katholieken, protestanten of 'algemenen', maar bewoners van een

territoriaal afgebakende eenheid die het daarbinnen met elkaar moesten roeien. Van meet af aan stond de wijkgedachte dan ook op gespannen voet met dominees en pastoors. Dat hoefde overigens niet te betekenen dat het een het ander uitsloot. Zo moest volgens een van de grondleggers van de wijkgedachte, de reeds genoemde studiegroep Bos, de wijk in Nederland een omvangrijker schaal krijgen dan in het buitenland vanwege de bijzondere structuur hier te lande ‘waarbij ieder zijn eigen gebouw, zijn eigen school, zijn eigen kerk, zijn eigen ziekenhuis wil hebben.’ⁱⁱⁱ Op die manier moest het nieuwe concept van de wijkgedachte worden gerijmd met de verzuilde werkelijkheid.

De spanning tussen die beide klinkt door in het essay waarmee drs. J.A.A. van Doorn in 1955 het einde bezegelde van de eerste naoorlogse bloeiperiode van het wijkdenken.^{iv} Niet voor niets stond er een vraagteken in de titel– *Wijk en stad: reële integratiekaders?* – van het essay dat de toen nog jonge socioloog schreef als preadvies voor het congres over sociale samenhangen in nieuwe stadswijken dat het Instituut voor sociaal onderzoek van het Nederlandse volk op 17 december van dat jaar organiseerde. Van Doorn betwijfelde namelijk in sterke mate de relevantie van de wijk voor de integratie. Hij wees erop dat protestanten én katholieken de ‘totalitaire’ tendenties in de wijkgedachte met beslistheid afwijzen. ‘Dit impliceert reeds dat in wereldbeschouwelijk gemengde steden – en dat zijn de meeste – een verwezenlijking van de wijkgedachte alleen om die reden bij voorbaat tot mislukking gedoemd is.’

Van Doorns conclusie over de verhouding tussen wijkgedachte en verzuiling ligt in de lijn die ten grondslag ligt aan het hele essay, namelijk dat de wijk niet buiten de maatschappij staat: ‘De realiteit die men immers bij de wijkpolitiek in het oog zal dienen te houden, is niet de wijkrealiteit, maar over de stedelijke ontwikkeling heen de totale sociale ontwikkeling in ons land.’ Van Doorns kritiek op de wijkgedachte luidt, dat deze te sterk historisch gebonden is, aangezien ze niet ‘meegroeit met de veranderingen, die zich in de laatste decennia in de stedenbouw én in de sociale structuur hebben voltrokken.’ Verder is ze te weinig gedifferentieerd, emotioneel en ideologisch en een ‘eenzijdige stedenbouwkundige beklemtoning van de functie van de locale samenlevingsstructuur, onder verwaarlozing van andere integratiemogelijkheden.’ De wijkgedachte verliest volgens Van Doorn de functionele verhouding tussen wijk en stad uit het oog, waardoor ze het stedelijk samenlevingsverband bedreigt, terwijl ze die nu juist probeerde te dienen.

De functionaliteit van de verhouding tussen wijk en stad is in Van Doorns gedachtegang cruciaal. Waar de protagonisten van de wijkgedachte de wijk willen construeren als een zelfstandige eenheid – met eigen voorzieningen en als tegenwicht tegen de atomiserende, ontwortelende en vereenzamende grote stad – ziet Van Doorn hem veeleer als onderdeel van de stedelijke agglomeratie. Wijkbewoners zijn in die optiek vooral grotestadsbewoners die zich niet onttrekken aan moderniseringsprocessen, maar daar misschien wel de exponent van zijn. De wijk kan gerust belangrijke functies hebben, maar die zijn ‘niet te vinden door het construeren van een ideaal gemeenschapsleven, maar door uitgaande van bepaalde idealen aansluiting te zoeken bij de reële mogelijkheden die in de wijksamenleving besloten liggen.’ Daarbij moet men volgens Van Doorn niet te hoog grijpen en vooral rekening houden met het bestaan van een verzuilde samenleving.

Kortom: stond ir. Bos in 1946 aan de wieg van de wijkgedachte, Van Doorn spreekt er nog geen tien jaar later de grafrede over uit. De wijkgedachte was bedoeld om op sublokaal niveau een tegenwicht te bieden tegen atomisering en verwildering, zonder daarbij terug te vallen op de oude zuilenstructuur. De zuilen bleken echter

levendiger dan ooit: in de naoorlogse restauratie van de zuilen sneuvelde de wijkgedachte.

2.2.2 *De jaren '70: de geplande wijk*

Na de teloorgang van de wijkgedachte in de tweede helft van de jaren '50 speelde de wijk als integratiekader enige jaren nauwelijks een rol van betekenis. In de nieuwbouwwijken waren de woningen zelf de spil: wijken werden *woongebieden* zonder noemenswaardig openbaar leven. De publieke ruimte werd voor bestuurders een kostenpost, die zo laag mogelijk moest worden gehouden. Voorzieningen werden geconcentreerd in de binnensteden, die dus goed bereikbaar moesten zijn vanuit de perifere woongebieden. In de binnensteden zelf werd de woonfunctie afgebroken: daar moesten immers kantoren en winkels komen. Wijken werden niet opgezet als zelfstandige eenheden met eigen voorzieningen, maar als onderdelen van de stedelijke agglomeratie.

In het stedelijk beleid resulteerde het streven naar scheiding van wonen (perifeer) en werken (centraal) in omvangrijke investeringen in cityprojecten, gecombineerd met de constructie van rondwegen en radiale toegangswegen tot het centrum, terwijl in diezelfde periode in Amsterdam en Rotterdam het besluit viel om een metro aan te leggen.

Maar de functiescheiding tussen wonen en werken bleef niet binnen de stadsgrenzen. In het kader van de 'gebundelde deconcentratie', een beleid dat later werd voortgezet onder de naam 'groeikernenbeleid', kregen voormalige dorpen als Capelle aan de IJssel, Zoetermeer, Purmerend en Haarlemmermeer (en iets later Lelystad en Almere) de functie om de bevolkingsdruk in de Randstad te verlichten. Het patroon van de functiescheiding zette zich zo op verschillende schaalniveaus voort. Genoemde steden werden 'slaapsteden' met een minimaal voorzieningenniveau in vergelijking met de steden waarvan zij de overloop vormden. Binnen die satellietsteden waren de schaarse voorzieningen bovendien geconcentreerd in het centrum. Dat leidde uiteindelijk met name in Lelystad tot wijken waar men wel een verdraaid boeiend gezinsleven móest hebben: in de wijk was verder niets te beleven.

Bouwen voor de buurt

Ruim een decennium lang leek deze politiek acceptabel. Een niet te verwaarlozen achtergrond van die acceptatie was de woningnood, die na de Tweede Wereldoorlog schier onoplosbaar leek. In de eerste jaren na de oorlog was het uitblijven van een oplossing voor dat probleem begrijpelijk omdat er een enorme schaarste was aan materiaal en vaklieden. Bovendien moesten er nu eenmaal prioriteiten worden gesteld en in de naoorlogse jaren lag die op de wederopbouw van de economie. Eerst moest er geld worden verdiend, daarna kwam de huisvesting pas. Illustratief is Rotterdam. Al in 1962 passeerde de stad de Maasstad New York als grootste zeehaven ter wereld. Het herstel van de woonfunctie stak bij die successen mager af: in 1960 was de complete nieuwbouwproductie maar net genoeg om het in de oorlog geleden verlies aan woningen te compenseren.^v

Zowel in Rotterdam en Amsterdam als in tal van andere steden was de woningnood reden om binnen de volkshuisvesting prioriteit te geven aan nieuwbouw boven het opknappen van de oude wijken. Dat laatste zou immers geen uitbreiding van woonruimte opleveren, integendeel zelfs. De nieuwe woningen

waren doorgaans groter: sloop en nieuwbouw zou resulteren in vermindering van het aantal woningen.

Aan het einde van de jaren '60 werd dat beleid onhoudbaar. De verkrotting werd als probleem erkend en er kwamen de eerste plannen voor een grootscheepse stadsvernieuwing. Aanvankelijk werden de gedachten daartoe ontwikkeld binnen de logica van de functiescheiding en het metropolitisme. Hele wijken moesten worden afgebroken, nadat de bewoners elders waren ondergebracht. Op de kaalgeslagen vlakten zouden nieuwe woonwijken kunnen ontstaan, grotendeels met nieuwe bewoners en waar nodig doorsneden door ruime verkeersaders. Al snel rees daartegen een fanatiek verzet, deels van de kant van de oude bewoners, die er niet over piekerden de rest van hun leven in een slaapstad te moeten wonen, deels verwoord door kunstenaars, studenten en andere nieuwkomers. Met name de actiegroep 'De sterke arm' in de Amsterdamse Dapperbuurt wist landelijke aandacht op zich te vestigen en een nieuwe lijn in de stadsvernieuwing af te dwingen: kleinschalig (complex na complex en met tijdelijke huisvesting voor de oude bewoners die het recht op terugkeer kregen) en onder het motto 'bouwen voor de buurt'.

Het is hier niet de plaats voor een integrale evaluatie van de resultaten van de stadsvernieuwing. We zoomen kort in op tot twee aspecten die van belang bleken voor de wijkaanpak: de organisatie (in de vorm van de '*ambtelijke projectgroepen*') en de na enige tijd opgetreden *verbreding* (van stenen stapelen naar beheer en leefbaarheid). Beide aspecten maakten dat de stadsvernieuwing niet alleen een hersteloperatie was, maar ook een proeftuin voor nieuwe vormen van overheidsop treden, met ingrijpende effecten op de wijkaanpak.

Projectgroepen

In praktisch alle steden waar op een of andere aan stadsvernieuwing werd gedaan, ontstonden in de loop van de jaren '70 projectgroepen. In de meeste gevallen waren die projectgroepen gericht op het te vernieuwen object: veelal een straat, een blok of een buurt. In wijken met een grootschalige aanpak – zoals in Amsterdam bijvoorbeeld de Indische buurt en in Rotterdam het Oude Westen – ontstonden projectgroepen die de hele buurt bestreken. In de projectgroepen zaten ambtenaren van alle betrokken diensten. De formule van de projectgroepen hield in dat deze ambtenaren over mandaat vanuit hun dienst of sector moesten beschikken, zodat er ter plekke zaken gedaan konden worden. Daartoe werden voor de bijeenkomsten van de projectgroepen vaak ook vertegenwoordigers uitgenodigd van de corporaties, de winkeliers, de bewoners en soms ook andere partijen, zoals in de wijk gevestigde voorzieningen. Anders dan in Amsterdam maakten in Rotterdam bewoners vaak wel formeel deel uit van de ambtelijke projectgroep, zij het dat hun positie ook daar niet erg duidelijk was, aangezien besluiten van enige politieke reikwijdte toch vaak weer ten stadhuize moesten worden genomen.^{vi}

Aanvankelijk lag in de stadsvernieuwing een zware nadruk op de sloop/nieuwbouw of renovatie van de huizen, maar al na enkele jaren bleek dat ook het beheer van de woonomgeving en de planning van voorzieningen er deel van uit diende te maken. Zonder dat verpauperde de buurt immers weer vrij snel. De projectgroepen gingen in die ontwikkeling mee. Stonden aanvankelijk vooral stedenbouwkundige en volkshuisvestelijke onderwerpen op de agenda, gaandeweg ging het steeds vaker over fysiek en sociaal beheer en de leefbaarheid.

Deze organisatorische en inhoudelijke innovaties in het kader van de stadsvernieuwing bleken van groot belang voor de naoorlogse geschiedenis van de

wijkaanpak. In de ambtelijke projectgroepen werd immers de eerste ervaring opgedaan met intersectorale en probleemgerichte samenwerking tussen verschillende partijen, onder wie georganiseerde bewoners. In de twee grootste steden bracht dat al langer sluimerende gedachten over een binnengemeentelijke decentralisatie ex artikel 61 (later artikel 92) van de Gemeentewet in een stroomversnelling. De Amsterdamse stadsdeelraden en de Rotterdamse deelgemeenteraden bouwen voort op de ervaringen met de ambtelijke projectgroepen. Niet alleen door de positieve kanten ervan voort te zetten (dichter bij de burger op een kleinere schaal) maar ook door de problemen met de politieke legitimatie te verhelpen. Doordat politiek en bestuur werden gedecentraliseerd, werd in principe voorkomen dat in de wijken koninkrijkjes ontstonden waar ambtenaren de dienst uitmaakten in een kongsi met bewoners zonder een duidelijke politieke achterban. Net als een evaluatie van de stadsvernieuwing valt overigens een evaluatie van de binnengemeentelijke decentralisatie buiten het kader van dit hoofdstuk.

Welzijnsplanning

Maar voor de wijkaanpak in de jaren '90 bestond er nog een andere voedingsbodem, die in wisselende mate van intensiteit heeft bestaan vanaf 1979 tot 1987: de zogeheten (wijk)welzijnsplanning.

In de eerste naoorlogse decennia lag zoals we zagen in het overheidsbeleid de nadruk zwaar op de economische wederopbouw. Dat had onmiskenbaar succes. De economische groei was enorm, maar al snel kwam de vraag op: is welvaart ons hoogste doel? Worden we daar nou gelukkig van? Die kwestie werd vanaf medio jaren '60 een kernvraag in het Nederlands sociaal beleid. Sleutelbegrip was daarbij de term 'welzijn', die aanvankelijk vooral door de confessionelen werd gebruikt, later populair werd over de hele breedte van het politieke spectrum en tenslotte werd geannexeerd door links.^{vii} Binnen die brede – ietwat antimaterialistische – bedding bestond er ook nog een smaller begrip welzijn. Daarmee werden die onderdelen van de verzorgingsstaat aangeduid die specifiek gericht waren op het individueel en sociaal welbevinden van de mens. Van oudsher waren die onderdelen in de 19^e eeuw uitgevoerd door levensbeschouwelijk georiënteerde organisaties, mondjesmaat gesteund door de gemeentelijke overheid. Aan het begin van de twintigste eeuw waren daar voorzieningen bijgekomen uit de schoot van de arbeidersbeweging. Vanaf de Tweede wereldoorlog ging de rijksoverheid zich er in toenemende mate als financier mee bemoeien.

Aan het begin van de jaren '70 groeide door verschillende oorzaken de kritiek op dat complex van particuliere en overheidsinterventies. De werkers in de instellingen raakten beter geschoold en lieten zich niet langer ringeloren door hun bestuur (doorgaans confessionele notabelen). De besturen zelf kwamen los te staan van hun afkalkende levensbeschouwelijke achterban. De mensen die gebruik maakten van de voorzieningen gingen hun eigen eisen stellen aan de inhoud van het aanbod. De rijksoverheid wilde graag wat greep in ruil voor de groeiende bijdragen aan de exploitatie van de instellingen.

Tegen die achtergrond kwam de Knelpuntennota in 1974 met zijn analyse en conclusies. De voornaamste constatering was, dat het welzijnsbeleid van rijkswege vastliep, dat de praktijk van het welzijnsbeleid niet harmonisch was (met als metafoer de 'lappendeken') en dat de bestaande regelingen bureaucratisch, afstandelijk en onbeheersbaar waren. Op basis van die constatering stelden de opstellers van de nota voor om een wettelijke regeling te treffen voor het

welzijnswerk die plaatselijk moest worden opgezet. Die algemene wettelijke regeling zou de Kaderwet Specifiek Welzijn moeten zijn.

Mét bewoners plannen maken

Een van de belangrijkste uitwerkingen van die wet zou zijn dat het gehele welzijnsbeleid (dus ook het werk van de particuliere instellingen) onder de politieke verantwoordelijkheid kwam van de lokale overheid. De wet in zijn geheel zou uiteindelijk in 1990 moeten zijn ingevoerd. Tot die tijd zouden op een aantal deelreinen rijksbijdrageregelingen worden ingevoerd. Vanaf 1976 (de RBR Plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk) kwamen die er inderdaad, onder meer voor emancipatie, democratische planning, kinderdagverblijven, gecoördineerd bejaardenwerk, maatschappelijk werk en sociaal-cultureel werk.

Onderdeel van laatstgenoemde RBR, die per 1 januari 1979 van kracht werd, was de komst van een tamelijk omvangrijke planningsmachinerie, met name in de grotere steden. Om voor een rijksbijdrage in aanmerking te komen, moest de gemeenteraad een *plan* vaststellen met een looptijd van vier jaar en een *programma* met een looptijd van één jaar. Ook moest elke gemeente een inspraak- en een subsidieverordening aan het departement voorleggen. Aan het plan moest een beschrijving van de sociale situatie in de gemeente ten grondslag liggen, alsmede een inventarisatie van de bestaande voorzieningen, het bestaande beleid en de wensen die dienaangaande onder de bevolking leefden.

De gemeenten hadden tot op dat moment geen enkele ervaring met deze taken. De ambtelijke welzijnsplanners – soms eenpitters en bijna altijd los van collega's opererend – zaten ten stadhuize dan ook met hun handen in het haar. Hoe moesten ze in hemelsnaam die planning aanpakken? In de praktijk bleven de meeste gemeenten steken in de fase van de inventarisatie met een zwaar accent op de kwantitatieve gegevens. Van de inspraak kwam in de meeste gevallen niet veel terecht.

Een tikje anders lag het in de grote steden, waar de welzijnsplanning niet op stedelijk niveau werd uitgevoerd maar in de wijken. Ook hier lag de nadruk veelal op de inventarisatie en bleek het moeilijk om grote groepen bewoners bij het planproces te betrekken, maar er groeide tenminste enige traditie in planning als coproductie van ambtenaren en bewonersgroepen. Zo gingen in Rotterdam vanaf 1976 'wijkwelzijnsgroepen' van start, bestaande uit vertegenwoordigers van gebruikers en van instellingen. Zij kregen als taak niet alleen om de inventarisatie uit te voeren, maar ook om samenwerking en samenhang te bevorderen en voorstellen te doen voor een herschikking van de middelen. Dat moest uitmonden in jaarlijkse wijkwelzijnsplannen.

Die plannen kwamen er in een aantal gevallen wel, maar dat wil nog niet zeggen dat de wijkwelzijnsplanning in haar geheel als een succes kan worden beschouwd. Kort samengevat kwam de kritiek op het fenomeen op het volgende neer.^{viii} De planning bleek al snel te moeten functioneren als een instrument in een budgettaire herverdeling en bezuiniging, de inventarisatie leidde niet tot het formuleren van een lokaal welzijnsbeleid, de ambtenaren overzagen het proces niet, de probleembeleving ten stadhuize kwam niet overeen met de probleembeleving van bewoners in de wijken, terwijl de overheid vooral met haar eigen problemen bezig was.

Toen WVC-minister Brinkman in 1987 het welzijnsbeleid versnelde naar de gemeenten decentraliseerde, werd deze complexe planningsmachinerie van de Kaderwet in één klap overbodig: de verdeling van het geld zou immers voortaan op

lokaal niveau plaatsvinden. De gemeenten moesten zelf maar zien hoe ze dat procedureel regelden. Hoewel de pijn van de gelijktijdige bezuiniging hevig werd gevoeld, liet niemand een traan om het einde van die bureaucratie. Dat kwam niet alleen door de ergernis die de papierwinkel opriep, maar ook omdat er intussen andere circuits waren ontstaan, waar ambtenaren en bewoners aanzienlijk beter zaken konden doen: in Amsterdam en Rotterdam waren dat de deelraden en elders – zoals we eerder zagen – de ambtelijke projectgroepen. Daarbij ging het niet meer om welzijn in specifieke zin, maar ook dat betreurde bijna niemand meer.

Aanzet

Beeldbepalend voor de tweede naoorlogse bloeiperiode van de wijkaanpak (van het begin van de jaren '70 tot het begin van de jaren '80) waren de stadsvernieuwing (en haar ambtelijke projectgroepen) en de wijkwelzijnsplanning. Was ook in die tweede bloeiperiode de wijk een middel om de angst voor verschillen te bezweren? In twee opzichten valt die vraag met een voorzichtig ja te beantwoorden. Ten eerste bezegelden in sociaal-cultureel opzicht de Kaderwet specifiek welzijn en de daarop gebaseerde Rijksbijdrageregelingen het einde van het naar levensbeschouwing gedifferentieerde welzijnswerk. Welzijnsvoorzieningen werden – minstens verbaal – een recht van iedere burger en waren niet langer een gunst voor wie tot een bepaalde groep behoorde. De verzuiling van het sociaal beleid behoorde met die democratisering formeel tot het verleden, al zou het materieel nog wel enkele jaren duren voor de zuilen definitief vergruisden. De basis was daarmee gelegd voor het aanspreken van de burger als lid van een (sub)lokale gemeenschap, niet onderscheiden naar levensbeschouwing. Wat in de jaren '50 met de wijkgedachte niet lukte, leek vanaf dat moment een feit te zijn.

Ten tweede ging achter die versteviging van het burgerschap een politiek project schuil dat kan worden samengevat in het motto van het kabinet Den Uyl: spreiding van kennis, inkomen en macht. Sociaal-economisch ongelijkheid moest worden bestreden, onder meer door inkomensbeleid, maar ook door beleid op het gebied van onderwijs, huisvesting, zeggenschap enzovoort.

Het einde van de verzuiling en het streven naar sociaal-economische gelijkheid mogen dan een rol hebben gespeeld bij de heropleving van de wijkaanpak in deze periode, meer op de voorgrond trok vooral de veranderende verhouding tussen overheid en burger de aandacht. Drie elementen waren daarbij van grote betekenis.

- Ten eerste nam in de loop van de naoorlogse Nederlandse geschiedenis de invloed van de overheid op het dagelijks leven bijna voortdurend toe. De drager van die invloed was niet zozeer de politiek of het bestuur, als wel de bureaucratie. Ook in de wijken was dat merkbaar. Zo waren het in de projectgroepen stadsvernieuwing vooral de uitvoerders, de ambtenaren die bepaalden wat er gebeurde. De politiek stelde weliswaar de budgetten en de hoofdlijnen vast, maar stond voor het overige te ver weg om meer dan een volgende rol te kunnen spelen. Dit proces kan worden aangeduid als de '*emancipatie van de uitvoering*'.^{ix}
- In minstens één opzicht was de wijkwelzijnsplanning een leerzame onderneming geweest: ze bewees het failliet van een technocratische planning. De overheid faalde al bij de eerste poging van enige omvang om het welzijn van de burger vorm te geven volgens een van bovenaf opgelegd plan. Die mislukking leidde onder meer tot een zekere *opwaardering van het proces*: zeker zo belangrijk als de formele uitkomst van inspraak en planning is het praten als zodanig. Partnership was voortaan niet alleen meer middel, maar ook een doel in zichzelf.

- Ging de welzijnsplanning nog vooral over het beleid van overheid en instellingen, allengs groeide het inzicht dat niet zozeer het *beleid* als wel de *dagelijkse problemen* het vertrekpunt dienden te zijn. De vraag was niet meer wat de burger van deze of gene nota vond, maar hoe we samen de straat leefbaar konden houden. Hondenpoep en ander dagelijkse problemen waren geen hinderpaal, maar fundament voor de wijkaanpak.

Met die elementen was de basis gelegd voor de derde bloeiperiode van de wijkaanpak, die van de jaren '90.

2.3 De wijkaanpak in de jaren '90: context

'Groenlo, je kunt er niet omheen', 'Amsterdam heeft het', 'Rotterdam werkt'... Van grote borden langs de weg en glossy folders riepen aan het einde van de jaren '80 de slogans ons toe. Het was de tijd van de stedelijke revitalisering, van de plannen voor de IJboulevard, de Kop van Zuid en het Utrecht City Project. Van wijkwelzijnsplanning sprak niemand meer. Het welzijnswerk likte zijn wonden na de versnelde decentralisatie in 1987; de gemeenten bezinden zich nog op de voortzetting van de financiering van buurthuizen en maatschappelijke dienstverlening. De stadsvernieuwing in de oude zin van het woord was in diskrediet geraakt als een operatie die te eenzijdig het accent had gelegd op de *woningvernieuwing*. Het was tijd voor een economische inhaalrace, waarin steden het ook tegen elkaar opnamen in een onderlinge concurrentiestrijd om de meest lucratieve bedrijfsvestigingen. In het denken over stedelijke ontwikkeling stond niet zozeer het welzijn van de bewoners centraal, als wel economie en werkgelegenheid, hetgeen indirect vast wel weer zijn invloed zou hebben op het welzijn. De klepel sloeg duidelijk naar de andere kant door: het economische was net als in het begin van de jaren zestig de bepalende factor.

In die gedachtegang waren wijken (tijdelijk) geen interessante schaal: het ging eerder om regio's en agglomeraties, eerder om het ROA-gebied Groot-Amsterdam en de regio Rijnmond. Referenda waarin de kiezers minstens voor enige jaren een einde zouden maken aan het denken op die schaal waren nog ver weg.

Toch duurde die periode waarin de klepel ver naar het economische doorsloeg niet lang. Ter Borg (1994) onderscheidt na 1972 drie perioden:

- de periode van de *traditionele stadsvernieuwing* (1972 – 1983), gericht op de oplossing van de woningnood en het achterstallig onderhoud voor met name de mensen met lagere inkomens op het niveau van de buurt;
- de periode van de *stedelijke revitalisering* (1983 – 1993) met grootschalige samenwerkingsprojecten tussen overheid en bedrijfsleven, vooral regionaal, nationaal en internationaal;
- de periode van de *stedelijke vernieuwing* in ruimere zin (1993 – heden) met een combinatie van fysieke, economische en sociale elementen.

Halverwege die middenperiode van de stedelijke revitalisering doet zich echter al een belangrijk keerpunt voor in de vorm van de formatie van het derde kabinet Lubbers (het eerste zonder de VVD). Dat kabinet kiest einde 1989 'sociale vernieuwing' als motto – een begrip dat eerder in Rotterdam tot ontwikkeling was gekomen, onder meer als reactie op de technocratie en bureaucratie in het dagelijks beheer in buurten en op de spanningsverhouding tussen de grootstedelijke ambities en de problemen in buurten.

Vanaf dat keerpunt volgt in de loop van de jaren '90 een aantal beleidsimpulsen die de wijk in ere herstellen. Ik beperk me straks tot de drie belangrijkste: de Sociale vernieuwing, het Grotestedenbeleid en de Stedelijke vernieuwing.

Voorlopers

Voordien is het goed om erop te wijzen dat die drie beleidsimpulsen niet uit de lucht kwamen vallen maar hun voorlopers hebben gekend, vóór en zelfs tijdens de periode van stedelijk revitalisering. In zeer algemene zin wordt zo'n voorloper gevormd door de lange geschiedenis van de territoriale decentralisatie waarop al werd gepreludeerd in de *Knelpuntennota* (1974) maar die in 1980 definitief werd ingeluid met de *Decentralisatienota* van de toenmalige minister van Binnenlandse zaken Wiegel. In dat kader hebben alle departementen een zogeheten kerntakendiscussie gevoerd, die aan het einde van de jaren '80 zijn hoogtepunt bereikte. Tegen die achtergrond was het bijna onvermijdelijk dat de beoogde *sociale* vernieuwing vooral een *bestuurlijke* vernieuwing werd, die bestond uit de overheveling van al dan niet geormerkte rijksmiddelen naar gemeenten.

Een tweede – aanzienlijk specifiekere – voorloper van de grote beleidsimpulsen van de jaren '90 is het 'Probleemcumulatiegebiedenbeleid' – afgekort tot PCG-beleid – dat vanaf het midden van de jaren '80 werd ingezet in die wijken waar de problemen zich opstapelden. Met dat beleid was maar een beperkt budget gemoeid (jaarlijks iets meer dan 10 miljoen) en de zeggenschap over dat budget lag niet bij de gemeenten (laat staan bij de bewoners van de wijken), maar bij het ministerie van Binnenlandse zaken. Die twee aspecten maakten dat het PCG-beleid bij gemeenten niet bijster populair was. Toch kan het beschouwd worden als een vingeroefening in een samenhangende aanpak van problemen op het gebied van werken, wonen en welzijn op sublokaal niveau.

Ook in specifieke sectoren leken aan het begin van de jaren '90 de geesten rijp voor een gedecentraliseerde aanpak van sociale problemen.^x Zo was de politie al enige jaren aan het experimenteren met het fenomeen 'wijkagent' – aanvankelijk een geïsoleerd optredende (vaak zelfs ongewapende) diender met vooral sociale taken, later het prototype van de moderne politiefunctie die gebiedsgericht functioneert. Na de reorganisatie van de politie (waarbij gemeente- en rijkspolitie merendeels opgingen in nieuwe districten) werd dat gebiedsgebonden werken een belangrijke norm. Last but not least was ook in het (basis)onderwijs sprake van voorlopers. Zo was er al in het begin van de zeventiger jaren sprake van 'stimuleringsprojecten' en kwamen onder minister Van Kemenade halverwege de jaren zeventig al vormen van lokaal onderwijsbeleid van de grond, die later werden gecombineerd met het minderhedenbeleid. In het kader van dat beleid – maar ook buiten dat kader – waren verschillende scholen bezig relaties aan te knopen met de buurt. Erg veel samenhang en stevigheid hadden die pogingen echter niet; het succes hing sterk af van de persoon van het schoolhoofd. Pas met de komst van het onderwijsvoorrrangsbeleid, halverwege de jaren tachtig, kwam daarin verandering. Het departement verstreekte extra middelen aan scholen, bibliotheken en welzijnsinstellingen in achterstandsgebieden waar minstens tien scholen wilden samenwerken. Dat was een hefboom voor samenwerking en voor een oriëntatie op instellingen buiten de school.

2.3.1 Sociale vernieuwing

Met die voorlopers was Nederland op de drempel van de jaren '90 rijp voor een nieuw hoofdstuk in de geschiedenis van de wijkaanpak. Het is verleidelijk dat hoofdstuk te laten beginnen met de start van de Sociale vernieuwing, maar dat zou de waarheid geweld aandoen. Aanvankelijk was Sociale vernieuwing namelijk maar zeer ten dele op wijken gericht.

Achtergrond voor de Sociale vernieuwing was dat na jaren no nonsense beleid, bezuinigingen op collectieve voorzieningen en economisch herstel het besef groeide dat substantiële groepen mensen niet deelden in de vooruitgang. De werkloosheid bleef hoog, de integratie van allochtonen was geen succes en steeds meer mensen raakten in een maatschappelijk isolement.

In september 1989 bracht in Rotterdam de commissie Idenburg haar rapport uit over 'Sociale vernieuwing' als de sociale component van 'Het nieuwe Rotterdam'. Het gemeentebestuur neemt in 1990 de aanbevelingen grotendeels over. Opmerkelijk is in dit verband dat de gemeente het oude achterstandsbeleid wil 'herijken' in die zin, dat er tot dan toe 'teveel aandacht is geweest voor problemen in plaats van potenties, voor doelgroepen in plaats van de samenleving als geheel, voor wijken in plaats van de hele stad en voor het creëren van voorzieningen zonder het eisen van een gedragswijziging bij de doelgroepen van het achterstandsbeleid.'^{xi} De afkeer van het PCG-beleid zat er in Rotterdam stevig in.

In datzelfde najaar van '89 was de nieuwe (CDA/PvdA-)coalitie op zoek naar een motto. Ze vond dat in het begrippenpaar Sociale vernieuwing. Volgens de in maart 1990 gepresenteerde 'Nota Sociale Vernieuwing' ging het daarbij om het wegwerken van maatschappelijke achterstanden door 'geconcentreerde actie op het grondvlak van de samenleving', waarbij het van belang was dat er 'een nieuw evenwicht wordt gevonden tussen rechten en plichten' van burgers en overheden. Dat inhoudelijk geformuleerde doel werd in de praktijk nagestreefd met een procedurele, bestuurlijke aanpak: de rijksoverheid wilde voorwaarden scheppen voor lokale sociale vernieuwing door middel van decentralisatie en deregulering.

De eerste periode van de Sociale vernieuwing ging dan ook heen met – soms heftige – discussies over de vraag welke rijksmiddelen er op welke manier en onder welke voorwaarden konden worden overgeheveld naar de gemeenten: het ging veeleer om decentralisatie dan om de aanpak van sociale problemen. In de 'brede doeluitkering' kwamen uiteindelijk 25 regelingen terecht met een totale omvang van 1,6 miljard. Van die regelingen bestonden de meeste al jaren – alleen de banenpool was nieuw – zonder in die jaren onderdeel te zijn geweest van enige vorm van wijkaanpak. Het kabinet gaf de gemeenten wel het indringende advies om hun beleid op buurten en wijken te richten, maar beschouwde daarmee zijn opdracht als afgedaan. In de loop van de daaropvolgende jaren gaven de gemeenten er inderdaad een wijkgerichte invulling aan. Zo concludeert het Sociaal en Cultureel Planbureau^{xii} in 1998 dat de Sociale vernieuwing een positieve impuls heeft gehad op de lokale bestuurspraktijk. Er kwamen nieuwe initiatieven en vastgelopen initiatieven raakten weer vlot. De gemeenten leerden om problemen samen met anderen aan te pakken (bewoners en organisaties) en dat lukte vooral bij projecten die waren gericht op het verbeteren van de leefbaarheid. De wijkaanpak won in dat kader aan populariteit.

2.3.2 Stedelijke vernieuwing

Was stadsvernieuwing aanvankelijk gedacht als een eenmalige en dus eindige inhaaloperatie, al snel na de start bleek dat ook in de vernieuwde wijken

verloedering kon toeslaan: er moest blijvend geïnvesteerd worden in het onderhoud en het beheer, niet alleen van de vernieuwde woningen, maar ook van de openbare ruimte. Die blijvende investering is ‘Stedelijke vernieuwing’ gaan heten, conform de nota die de toenmalige staatssecretaris Tommel in 1997 uitbracht. Stedelijke vernieuwing begeeft zich op een aanzienlijk breder terrein dan alleen het wonen. Ook de sociale en economische aspecten van de stedelijke samenleving wordt erbij betrokken. Daarmee raakt de operatie verweven met andere beleidsimpulsen, zoals de opvolger van de Sociale vernieuwing: het Grotestedenbeleid.

Binnen die kluwen van beleidsimpulsen bestaat de specifieke inbreng van de Stedelijke vernieuwing met name in de zogeheten ‘herstructurering’, in de nota aangeprezen als tijdig preventief ingrijpen om verdere ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.^{xiii} In de praktijk komt herstructurering met name neer op het slopen van delen van de goedkope woningvoorraad, waarna nieuwe huizen worden gebouwd in een duurdere prijsklasse, zowel voor huurders als voor kopers.

Stedelijke vernieuwing onderscheidt zich van stadsvernieuwing niet alleen door zijn brede insteek (naast woningverbetering ook investeren in sociale en economische maatregelen), maar ook doordat ze zich niet alleen richt op de woningen die vernieuwd moeten worden, maar de wijk als eenheid en als referentiekader neemt. Sommige wijken zijn een probleem geworden door een eenzijdig woningbestand en een onaantrekkelijk imago. De kwaliteit van die wijken als geheel moet worden verhoogd door een betere menging, zodat het kwaliteitspeil van de gehele wijk de vergelijking met nieuwe woonwijken kan doorstaan. Nadrukkelijk is de mengingsgedachte ook van toepassing op allochtonen: ‘Herstructurering kan eraan bijdragen dat ook woongebieden met een hoge concentratie van minderheden een sociaal gedifferentieerde opbouw krijgen, wat de stabiliteit van de wijken zal vergroten en een positief effect op het imago kan hebben.’^{xiv} In het volgende hoofdstuk – dat gaat over volkshuisvesting als strategie tegen ongewenste verschillen – komt die mengingsgedachte uitgebreid aan bod.

2.3.3 *Het Grotestedenbeleid*

Zoals de Stedelijke vernieuwing kan worden gezien als de erfgenaam van de stadsvernieuwing, is het Grotestedenbeleid de voortzetting van de Sociale vernieuwing in een kleiner aantal steden. In die steden volgt het GSB de vanaf het begin van de jaren '90 beproefde route: decentralisatie en deregulering. Ook op andere vlakken zijn er grote overeenkomsten tussen beide beleidsimpulsen waar te nemen.

Een belangrijke overeenkomst is, dat beide een voornamelijk bestuurlijk antwoord geven op de sociale, economische en fysieke problemen.^{xv} Dat verklaart ook waarom de antwoorden die in de verschillende steden worden gegenereerd, sterk op elkaar lijken: overall is het bijvoorbeeld de versterking van de sociale infrastructuur die redding moet bieden. Dat kan ermee te maken hebben dat de minister van Grotestedenbeleid en integratie tamelijk dwingend is door middel van de criteria die hij stelt voor de toekenning van budgetten. Die grote gelijkvormigheid van de lokale plannen was eerder ook al door verschillende critici aan de kaak gesteld toen de convenantgemeenten plaatselijk inhoud moesten geven aan de Sociale vernieuwing. Kennelijk zit de rijksoverheid ondanks de decentralisatie nog steeds stevig aan het roer.

Een tweede overeenkomst tussen beide beleidsimpulsen is de continuïteit in de populariteit van de wijkaanpak. Bij de sociale vernieuwing duurde het even voordat

alle steden in het spoor van de wijkaanpak zaten, maar toen het eenmaal zover was, waren ze daar niet meer uit te krijgen. ‘Het GSB is in alle steden een impuls geweest om meer wijkgericht te werken, een ontwikkeling overigens die uitstekend aansluit bij recente veranderingen die gemeentelijke organisaties hebben doorgemaakt,’ constateert de visitatiecommissie Grotestedenbeleid in 1998. Die ontwikkeling kent echter wel zijn grenzen. Zo waarschuwt de commissie ‘dat door de oriëntatie op de wijk de verbindingen naar oplossingen soms onvoldoende worden gelegd. (...) Een doeltreffend GSB vergt het vermogen om te schakelen tussen schalen.’ In 1999 herhaalt ze die waarschuwing tegen ‘monoconceptueel denken’: ‘Een te sterke en eenzijdige oriëntatie op de wijk kan de betrokkenheid van bewoners met de stad als geheel ondermijnen (...). De wijkaanpak is niet voor alles een remedie en hoewel veel problemen zich op wijkniveau manifesteren, zijn niet alle oplossingen daarvoor ook in de wijk voorhanden.’

Uit deze korte geschiedenis van de grote beleidsimpulsen van de jaren '90 komt minstens één opmerkelijk fenomeen naar voren: de rijksoverheid wil vooral decentraliseren, de lokale overheid besluit deze decentralisatie binnen de gemeentegrenzen voort te zetten. Voor een deel komt dat doordat de rijksoverheid laat merken erg gecharmeerd te zijn van een wijkaanpak. Maar er zijn meer redenen waarom de gemeenten zo massaal kiezen voor een wijkaanpak. Is hierboven de context van de wijkaanpak in de jaren '90 beschreven vanuit het perspectief van de rijksoverheid, nu wordt het tijd eens in de gemeenten te kijken.

2.4 De wijkaanpak in de jaren '90: de plaatselijke invulling

De landelijke beleidsimpulsen (Stedelijke en Sociale vernieuwing en Grotestedenbeleid) boden ruimte aan het lokaal bestuur en de maatschappelijke organisaties om in de wijken aan de slag te gaan. Is het gerechtvaardigd om te zeggen dat het beleid van de rijksoverheid heeft geleid tot de wijkaanpak? Dat zou teveel eer zijn. Dat de gemeenten naar een wijkaanpak omschakelden, had met meer omstandigheden te maken dan alleen de ruimte die ze ‘van boven’ kregen. In grote lijnen zijn de volgende achtergronden aan te geven^{xvi}:

- *Buurtbewoners trokken aan de bel*

Tot de jaren '70 organiseerden burgers zich vooral langs de lijnen van de verzuijing, zowel politiek als in maatschappelijke organisaties. Vanaf dat moment kwamen daar nieuwe organisaties bij die waren gericht op individuele emancipatie. Tegelijkertijd haalde de stadsvernieuwing een stop uit de fles die niemand er daarna meer op heeft kunnen krijgen: burgers gingen zich organiseren op basis van hun buurt. Deels was dat de opzet van de stadsvernieuwing, maar deels ook een onbedoeld effect: de eerste plannen joegen de bewoners op de kast. Hoe dan ook: er ontstond – met steun van het opbouwwerk – een participatiecultuur die zich al snel buiten de stadsvernieuwing voortzette, ook als de fysieke stadsvernieuwing was voltooid. Op de drempel van de jaren '90 kreeg die cultuur nieuwe inhoud door de Sociale vernieuwing. Buurtbewoners gingen de lokale politieke agenda mede bepalen. Er was geen bestuurder of ambtenaar meer die het aandurfde om wijkraden en bewonersorganisaties te trotseren. Daarbij speelt mee dat de bewonersparticipatie in Nederland door verschillende oorzaken van steeds betere kwaliteit werd. Niet alleen door de stijging van het opleidingspeil van de bevolking, maar ook door

de cumulatie van strategische ervaring – mede door toedoen van het opbouwwerk.

- *Het lokaal bestuur moest op zoek naar nieuwe legitimatie*
Twee weken nadat in Den Haag maar liefst vijf ministers de nota Sociale vernieuwing presenteerden, bereikten op 21 maart 1990 de gemeenteraadsverkiezingen een dramatisch naoorlogs dieptepunt: een zeer lage opkomst en grote winst voor extreem rechts, met name in de arbeiderswijken van de grote steden. Dat dieptepunt gaf nieuwe voeding aan de al eerder opgekomen twijfel aan de gemeenteraad als politiek forum. Kon de raad wel hét draagvlak vormen voor het lokaal bestuur? Op verschillende manieren werd in de daaropvolgende jaren gezocht naar vormen van politieke vernieuwing. Die bestond er veelal in dat ambtenaren en wethouders op een andere manier naar legitimatie gingen zoeken, in vormen van interactieve beleidsvorming, maar ook bij de wijkorganisaties. In dat opzicht is de wijkaanpak te beschouwen als een bestuurlijk antwoord op een democratisch tekort. Om een basis in de wijken op te bouwen, moest de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening worden verbeterd, hetgeen alleen kon in samenwerking met bewoners. Op die manier versterkten participatiecultuur, verbetering van het dagelijks beheer en het zoeken naar legitimatie elkaar wederzijds.
- *Niet alleen de gemeente, ook andere instanties (her)ontdekten de wijk*
Een soortgelijke wederzijdse versterking van de wijkgerichtheid trad op doordat ook zorg- en welzijnsinstellingen, de politie en corporaties de wijk opzochten. Deels kwam dat doordat ook zij te maken hadden met een legitimatiecrisis, die opgelost leek te kunnen worden door zich te oriënteren op ‘de burger’, ‘de klant’ of ‘de bewoner’. Deels was er ook een plattere verklaring in wat je het ‘zwaan-kleef-aan’ effect zou kunnen noemen: men organiseert zich op wijkniveau omdat anderen dat ook doen en om optimaal gebruik te maken van een eenmaal – deels door anderen – gecreëerde infrastructuur. Steeds vaker werd de wijk een ontmoetingsplaats van professionals.
- *Wijkaanpak als tegenwicht tegen schaalvergroting*
Dat die instanties de wijk opzochten had daarnaast te maken met de omvangrijke schaalvergroting in de ‘bedrijfsvoering’ van overheid en maatschappelijke organisaties. Te denken valt aan de gemeentelijke herindeling, de reorganisatie van de politie en de fusiegolven in het welzijnswerk, de zorg en de corporaties. Ogenblikkelijk na die schaalvergroting ontstond de behoefte om zich in kleinere eenheden te hergroeperen. Een territoriale opdeling lag daarbij kennelijk meer voor de hand dan een langs andere lijnen, zoals doelgroepen of professionele achtergrond.
- *De technology push*
Een verklaring van een andere orde wordt gevormd door de technologische vernieuwingen. De informatie- en communicatietechnologie maakten het in de jaren '90 voor het eerst mogelijk om decentraal (in wijken) een compleet en uniform dienstenpakket te bieden. Dat gold bijvoorbeeld voor de vacature- en werklozenbestanden van de arbeidsbureaus, maar ook voor de bevolkingsregistratie. Bovendien werden allerlei routineuze werkzaamheden (zoals het berekenen van uitkeringen en het plannen van onderhoudswerkzaamheden) gecomputeriseerd, waardoor ambtenaren in principe tijd kregen om andere problemen aan te pakken. Met name bij de sociale diensten, maar ook bij de planning van het beheer van plantsoenen en straten (groen en grijs) gold dat. Ook in de aansturing van organisaties veranderde het

een en ander. In alle dienstverlenende organisaties nam hiërarchie af om plaats te maken voor semi-autonoom opererende professionals die in staat werden gesteld om intersectoraal en ook buiten het eigen apparaat ‘zaken te doen’. In combinatie met de zoektocht van de lokale overheid naar een nieuwe legitimatiebasis bracht deze trend de ambtenaar in een bijzondere positie. Van loyale dienaar van de overheid werd hij voorpost of ambassadeur. De eerder aangestipte ‘emancipatie van de uitvoering’ nam daarmee een hoge vlucht.

- *Inzicht groeide dat de actieve inzet van bewoners nodig is*

De ambtenaren en professionals van verschillende organisaties kwamen elkaar in de wijken weer tegen. Daar ontstonden netwerken en samenwerkingsafspraken en in een aantal gevallen zelfs wijkteams rond bepaalde thema’s, zoals gezondheid of jeugdproblematiek. Doorgaans zochten deze netwerken of teams vervolgens naar mogelijkheden om hun doelgroep bij hun inspanningen te betrekken. Soms leidde dat ertoe dat ze hun eigen klankbord van bewoners(organisaties) gingen opzetten.

- *Groepsangst*

De laatste verklaring voor de geweldige populariteit van de wijkaanpak in de jaren ’90 heeft sterk te maken met het onderwerp van dit boek, de angst voor verschillen. Vandaar dat ik die verklaring bij wijze van conclusie hieronder nader uitwerk.

2.5 De wijk en groepen

Misschien wel de belangrijkste verklaring voor de populariteit van de wijkaanpak in de jaren ’90 is te vinden in de waarde van de wijk als wapen tegen als ongewenst beschouwde groepsvorming. Het historische perspectief in dit hoofdstuk onderstreept dat.

In de eerste jaren na de oorlog bond de wijkgedachte de strijd aan tegen de zuilen. Burgers moesten voortaan niet zozeer – of tenminste niet alleen – lid zijn van een *geloofsgemeenschap*, maar van een *wijkgemeenschap*. Het eerder genoemde essay van Van Doorn is onder meer een afscheid van die gedachte: de zuilen waren nog te vitaal om ruimte te bieden voor een maatschappelijke ordening op basis van wijken.

Aan het einde van de jaren ’60 brokkelde de macht van de zuilen echter in een hoog tempo af. Niet alleen de kerken, maar ook de door deze gevoede maatschappelijke organisaties verloren terrein. De geschiedenis van het begrip ‘welzijn’ illustreert dat: aanvankelijk door confessionelen gebruikt als een poging om tegenover welvaart een immaterieel tegenwicht te bieden, uiteindelijk door sociaal-democraten benut als noemer voor de planning van aardse voorzieningen.

Groepsvorming op basis van levensbeschouwing nam af in hetzelfde tempo als waarmee een nieuwe vorm van groepsvorming begon: die op basis van emancipatie. Te denken valt niet alleen aan de vrouwenbeweging, de homobeweging en de kraakbeweging, maar ook aan nieuwe vormen van bewonersorganisatie. De voorlopers van wat later het ‘lokaal sociaal beleid’ zou gaan heten, oriënteerden zich in sterke mate op die groepen. Zo sterk zelfs dat ‘doelgroepenbeleid’ een officiële noemer in het beleid werd.

Geheel onomstreden is die oriëntatie op doelgroepen nooit geweest. De typering die de ‘beraadsgroep’ achter de Knelpuntennota in 1974 aan het welzijnsbeleid gaf (‘lappendeken’), was een kritiek op de versnippering niet alleen over de

levensbeschouwelijke zuilen, maar ook over de doelgroepen. De wijkwelzijnsplanning moest daar een einde aan maken, maar bleek daartoe niet in staat. Deels omdat deze planning te technocratisch was, deels omdat zowel de zuilen als de doelgroepen als de professionals erin slaagden hun eigen belangen te doen gelden. De oriëntatie op doelgroepen raakte in de loop van de jaren '80 in diskrediet omdat ze een vliegwiel bleek voor steeds nieuwe groepen met een specifiek probleem: dat leidde tot versplintering van de samenleving en de sociale problemen. Steeds nieuwe vormen van verschil kwamen daarmee op de voorgrond te staan, in plaats van samenhang en verwevenheid. Aandacht voor de ene doelgroep ging voortdurend ten koste van een andere, die daaruit energie kon peuren om ook een (voorkeurs)behandeling te verwerven. De kritiek op het fenomeen 'positieve actie' onderstreept dat.

Het zou tot het begin van de jaren '90 duren voordat de Sociale vernieuwing aan die doelgroepenoriëntatie een (minstens voorlopige) doodsteek toebrengt. Het is veelzeggend dat de zwaarste kritiek op het nieuwe concept kwam van onder meer de organisaties van minderheden en de Blijf-van-mijn-lijf-huizen, die vreesden dat ze binnen het kader van een algemeen lokaal beleid hun identiteit niet zouden kunnen bewaren. Die kritiek kon niet voorkomen dat de Sociale vernieuwing breed werd omarmd en in die zin beleidsmatig een succes werd. De oriëntatie op bewoners had geen last van het diskrediet van de doelgroepenbenadering; sterker nog: ze werd er een alternatief voor. Dat komt wellicht doordat bewoners een tamelijk specifieke doelgroep zijn: bijna iedereen kan worden beschouwd als buurtbewoner.

Met enig cynisme zou het einde van de doelgroepenbenadering en de brede omarming van de Sociale vernieuwing toegeschreven kunnen worden aan de groei van het aantal allochtonen en de problemen die zij in de Nederlandse samenleving ondervonden, zoals relatief slechte huisvesting en een massale werkloosheid. Aanvankelijk was het antwoord op die problemen – geheel in de lijn van het vigerende doelgroepenbeleid – categoriaal: een specifiek minderhedenbeleid binnen eigen kaders en met eigen organisaties. Voor allerlei doelgroepen was categoriaal beleid wellicht nog jaren een bevredigend antwoord geweest: hun problemen waren specifiek van aard zonder dat ze tot ontwrichting leidden. Juist voor allochtonen bleek categoriaal beleid echter voor het eerst een onmogelijkheid. Hun problemen waren immers in veel opzichten niet zo heel specifiek, daar ook een onderklasse van autochtonen ervan te lijden had, hetgeen ze bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 luidkeels lieten weten. Blijvend categoriale aandacht zou tegen die achtergrond ontwrichtend werken.

Met name kritiek op het categoriale minderhedenbeleid leidde tot een gedreven zoektocht naar andere integratiekaders. De wijk was daarvoor een ideaal alternatief: in de wijk zijn immers alle burgers gelijk en kunnen heel uiteenlopende groepen met elkaar sociale problemen gaan oplossen. Was tot de jaren '70 de burger afwisselend onderdaan en lid van een levensbeschouwelijke zuil, in de jaren '80 was hij afwisselend lid van een doelgroep en consument. In de jaren '90 werd hij wijkbewoner, lid van een levende wijkgemeenschap die voortdurend geconstrueerd moet worden.

LITERATUUR

- Berg, L. van den en J. van der Meer (1987), Rotterdam op weg naar een nieuw stedelijk beleid, in: Berg, L. van den, *Stedelijke vernieuwing*, Den Haag: SMO.

- Berge, J. ten (1978), *Decentraliseren met commissies*, Den Haag: Vuga.
- Boer, N. de en J.W. Duyvendak (1998), *Wijkaanpak een trend?*, Den Haag: BZK.
- Boer, N. de en J.W. Duyvendak (2000), *Buurten in de wijk*, Den Haag: BZK.
- Borg, E. ter (1994), Stedelijke revitalisering: bewoner, beheerder en consument, in: Veldheer, V. e.a. (1994), *Het lokale profiel*, Rijswijk: SCP.
- Commissie-Brinkman, *Groot onderhoud der steden, samenwerking in samenhang, eindrapport van de visitatiecommissie Grootstedenbeleid*, Den Haag 1998.
- Commissie Brinkman(1999), *Inhalen van Achterstanden, zelfanalyse en visitatie 1998-1999*, Den Haag.
- Doorn, J. van (1955), Wijk en Stad; reële integratiekaders, in: *Prae-adviezen voor het Congres over Sociale Samenhangen in Nieuwe Stadswijken*, Amsterdam
- Duyvendak, J.W. (1999), *De planning van ontplooiing: wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*, Den Haag: Sdu.
- Geyl, W.F. (1947), De wijkgedachte. *Bestuurswetenschappen*. Den Haag: VNG.
- Hommes, D. (1994), *Sociale vernieuwing, opkomst en ondergang van een politiek motto*, Utrecht: SWP.
- Lange, E. de (1995), *Sober en solide, de wederopbouw van Nederland 1940-1965*, Rotterdam: NAI-uitgevers.
- Frissen, P. (1996), *De virtuele staat – politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven: Academic Service.
- Frissen, P. (1999), *De lege staat*, Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.
- Kloprogge J. (1975), De wijkgedachte, in: *Plan*, 1.
- Korsten, A. (1998), *Lokaal bestuur in Nederland, inleiding in de gemeentekunde*, Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Pennen, A. van der, e.a. (1998), *Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk*, Rijswijk: SCP.
- Priemus, H. (1978), *Stadsvernieuwing, problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Reijndorp, A. (1994), *Een reuze vooruitgang, utopie en praktijk in de Zuidelijke Tuinsteden van Rotterdam*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Strik, J. (1982), Lokale welzijnsplanning, overheidsinstrument of bewonersperspectief, *Katernen 2000/1*.
- Studiegroep Bos (1946), *De stad der toekomst, de toekomst der stad*, Rotterdam: Voorhoeve.
- Tonkens E. en R. Gabriëls. De dubbele binding van het grote-stedenbeleid. *Tijdschrift voor de sociale sector*, maart 2000
- Tops, P. e.a. (1998), *Zoeken naar een modern bestuur*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- VROM (1997), *Nota Stedelijke Vernieuwing*, Den Haag.

Noten:

- i Zie onder meer: Reijndorp 1994 en Kloprogge 1975
- ii Geciteerd in Van Doorn 1955, p. 65
- iii Studiegroep Bos 1946, zoals geciteerd in De Lange 1995
- iv Van Doorn 1955
- v Van den Berg e.a. 1987

-
- vi Priemus 1978.
vii Duyvendak 1999.
viii Strik 1982
ix Zie: Frissen 1999
x De Boer 1998
xi Hommes 1994, pagina 40 (cursivering van mij, ndb)
xii Van der Pennen 1998
xiii VROM 1997
xiv Nota Stedelijke Vernieuwing, Den Haag (VROM) juni 1997
xv Zie onder meer: Tonkens E. e.a. 2000
xvi De Boer e.a. 2000