

# Met beleid de buurt in

RONALD VAN KEMPEN\*

**Buurtgericht stedelijk beleid lijkt steeds populairder te worden. Dat is ook logisch, omdat stedelijke problemen zich meer en meer in bepaalde buurten lijken te concentreren. Zulk beleid heeft zeker voordelen en kan resultaten boeken. Toch moet ook een aantal nadelen worden genoemd. Buurtgericht beleid gaat er wellicht te gemakkelijk van uit dat problemen binnen buurten ook op dat ruimtelijke schaalniveau op zijn te lossen.**

Al gedurende vele decennia worden er artikelen en boeken geschreven waaruit blijkt dat de buurt en de wijk voor hun bewoners van steeds geringer belang worden. Toegenomen vervoersmogelijkheden hebben ertoe geleid dat het verlaten van de buurt om elders activiteiten te ontplooiën steeds makkelijker werd. De invloed van televisie en veranderende waarden en normen zorgen ervoor dat mensen zich in het leven steeds minder op familie, vrienden en buren richten. De laatste jaren is de invloed van Internet daar nog bij gekomen. Het is, nog minder dan vroeger, nodig en noodzakelijk om kennissen en vrienden in de buurt te hebben. In contrast hiermee staan overigens de conclusies uit recent onderzoek dat buren in persoonlijke netwerken een belangrijke rol spelen. Het lenen van gereedschap of een kopje suiker is immers nog steeds wat lastig via Internet. Daarnaast is er ook nog de literatuur die wijst op buurteffecten. Met name in studies in Amerikaanse stadsgetto's wordt er nogal eens op gewezen dat het wonen in een dergelijk getto, omringd door een massa kansarmen en weinig faciliteiten in de buurt, een negatieve invloed kan hebben. Om te overleven in een getto is aanpassing nodig aan de leefstijl die daar overheersend is. Dat betekent bijvoorbeeld dat allerlei vormen van criminaliteit, drugsgebruik en drugshandel, alleenstaand ouderschap of werkloosheid als normaal worden gezien. Het ontstaan van een aparte buurtcultuur die niet past in 'mainstream society' wordt door getto-onderzoekers gezien als bijna onvermijdelijk. Eveneens in contrast met de verhalen over het afnemende belang van buurt en wijk is het gebiedsgerichte beleid dat zich met name op dat

schaalniveau richt. In dit artikel wordt ingegaan op de zin van en de kritiek op dergelijk beleid.

## GROTE-STEDENBELEID

In ons eigen land is het Grote-stedenbeleid een belangrijk voorbeeld van gebiedsgericht beleid. Uiteraard richt het beleid zich om te beginnen op de 'grote' steden. Dat zijn er inmiddels wel 25, met Amsterdam (bijna 720.000 inwoners) als grootste en Almelo als kleinste (nog geen 65.000 inwoners). Toen het beleid werd geïnitieerd, was het de bedoeling dat het zich alleen op de vier grootste steden in Nederland zou richten. Dat schoot in het verkeerde keelgat bij de wat kleinere steden die vonden dat hun problemen vergelijkbaar waren met die van de grote vier. Ook in steden als Leiden, Eindhoven en Arnhem was er immers sprake van bijvoorbeeld toenemende werkloosheid, toegankelijkheidsproblemen en een afnemende leefbaarheid in bepaalde wijken. Gestaan nam het aantal steden binnen het Grote-stedenbeleid toe. Naast de 25 steden zijn er intussen ook nog vijf steden met een speciale status binnen het Grote-stedenbeleid. Zij krijgen echter veel minder geld dan de andere 25. Het Grote-stedenbeleid is sterk gebiedsgericht. Binnen de grote steden dienen de resultaten van het beleid, volgens de in november 1998 opgestelde Doorstartconvenanten, met name neer te slaan in de wijken en buurten die het slechtst af zijn. Concreet zijn dat vooral de wijken die gebouwd zijn aan het eind van de negentiende eeuw, aan het begin van de twintigste eeuw en in de periode 1945-1960. Beleid richt zich met name op de gebieden met de



grootste concentraties werkloosheid, criminaliteit, slechte woningen, enzovoorts. Steden kiezen overigens zelf hun gebieden uit. Ze zijn vrij om al het beleid te richten op bijvoorbeeld één bepaalde buurt of op een groter aantal gebieden binnen de stad. Een belangrijk aspect van het Grote-stedenbeleid is dat tussen de steden en de verantwoordelijke minister contracten (convenanten) wor-

den getekend. De steden verplichten zich om binnen een aantal jaren meetbare resultaten te boeken op de verschillende probleemgebieden.

## BUITENLAND

Internationaal gezien is gebiedsgericht beleid in combinatie met het tekenen van contracten tussen de centrale overheid en de gemeenten niets nieuws. In Frankrijk werd iets dergelijks al in 1983 toegepast. Beleid dat bedoeld is om wijken in fysiek, sociaal en economisch opzicht te verbeteren, is zich daar steeds meer op gebieden gaan richten. Terwijl in 1983 nog maar 22 wijken recht hadden op geld, was dit aantal in 1998 gestegen tot maar liefst 1200. Voor de periode 2000-2006 blijft het aantal gebieden

meer om dat de centrale overheid, of zelfs de gemeentelijke overheid, bepaalt wat er gaat gebeuren in een buurt, maar dat 'de buurt zelf' (instituten en bewoners) het heft in handen neemt en manieren vindt om het leven in de buurt te verbeteren.

Ook stedelijk beleid in Denemarken is buurtgericht. In de jaren negentig moesten gemeenten en buurten tezamen plannen indienen bij de Stedelijke Commissie om geld te krijgen voor verbetering. Deze plannen moesten naast een probleemanalyse (weer op economisch, fysiek en sociaal terrein) ook duidelijke strategieën bevatten over hoe de geconstateerde problemen moesten worden aangepakt en opgelost. In de jaren negentig ontvingen 492 gebieden in Denemarken steun in het kader van dit pro-

gevoerd, zoals ten tijde van de grootscheepse stadsvernieuwingsactiviteiten tijdens de jaren zeventig. Ook het destijds vigerende Probleemcumulatiegebiedenbeleid is een voorbeeld van gebiedsgericht beleid. Opvallend is echter dat het huidige buurtgerichte beleid in veel gevallen tamelijk integraal van opzet is. Het lijkt in toenemende mate samen te gaan met het bijeenbrengen van een groot aantal partners. Tevens is belangrijk dat gebieden moeten 'solliciteren' naar geld. Niets gaat meer automatisch.

## VOORDELEN

Er zitten onmiskenbaar voordelen aan gebiedsgericht beleid. Ten eerste zou het richten van beleid op de gebieden waar de meeste problemen voorkomen wellicht het meest effectief kunnen zijn. Daar is immers de kans op succes, verbetering van ellendige situaties, het grootst. Ten tweede is gebiedsgericht beleid politiek gezien goed verkoopbaar. Wie kan er immers tegen zijn om beleid te richten op die buurten en wijken waar het het meeste nodig is? Ten derde kan het in de coördinatie nogal wat voordelen met zich meebrengen. Alles komt immers samen in een gelokaliseerd, duidelijk afgebakend gebied. Dit schept tevens goede mogelijkheden voor het 'monitoren' van de resultaten van het beleid.

Buurtgericht beleid biedt tevens goede mogelijkheden voor samenwerking tussen verschillende belanghebbenden, zoals de lokale overheid, het bestuur van een stadsdeel, private organisaties, publieke organisaties, organisaties van bewoners en, niet te vergeten, de bewoners zelf. Het betrekken van dit soort partijen in het beleid wordt tegenwoordig nogal eens aangeduid met het begrip 'governance'. Door dergelijke samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld in strak gedefinieerde 'partnerships' of wat losser gedefinieerde netwerken, kan de betrokkenheid van de belanghebbenden ook sterk worden vergroot. Wanneer bijvoorbeeld buurtbewoners van het begin af aan bij de formulering van het beleid ten aanzien van hun eigen buurt worden betrokken, is de kans op succes groter dan wanneer dat niet het geval is. Er mag immers worden verwacht dat door betrokkenheid de wil tot samenwerking wordt gestimuleerd.

## NADELEN

Naast de onmiskenbare voordelen van beleid dat zich specifiek op gebieden en met name op buurten en wijken richt, zitten er ook enkele sterke nadelen vast aan dergelijk beleid. Ten eerste is het van groot belang dat problemen zich niet alleen in de geselecteerde gebieden bevinden. Het selecteren van gebieden met de grootste problematiek kan betekenen dat gebieden die iets beter scoren op variabelen als werkloosheid, criminaliteit en leefbaarheid, van beleid (en geld) verstoken blijven. Het zou kunnen betekenen dat het wonen in een echt achterstandsgebied uiteindelijk meer voordelen oplevert dan het wonen in een wijk



Bron: Marieke van der Sloot

waarop het beleid zich richt ongeveer gelijk, maar stijgt het budget aanzienlijk.

Terwijl het stedelijk beleid in Frankrijk gericht is op de verbetering van de leefomstandigheden in de geselecteerde buurten, is er ook een bijkomend doel: het bouwen van netwerken van verschillende partners, zowel in de publieke als in de private sfeer. 'Empowerment' is een sleutelwoord in het Franse beleid. Het gaat er niet

gramma. Net als in Frankrijk maken ook hier organisaties binnen de buurt deel uit van de plannen. De politie, de kerken, de scholen en allerlei vrijwilligersorganisaties werden niet alleen geraadpleegd, maar ook werd aangegeven wat hun specifieke taak was in de verbetering van de leefomgeving.

Buurtgericht beleid is eigenlijk niets nieuws. Ook in Nederland is dergelijk beleid al eerder



**Foto boven: Tanende werkgelegenheid**  
Bron: Sanne Kamp

die het iets beter doet. Bovendien is het niet onlogisch te veronderstellen dat gebiedsgericht beleid leidt tot verplaatsing van problemen naar gebieden waar dat beleid niet wordt gevoerd. Een simpel voorbeeld: wanneer een buurt wordt opgeknapt door middel van het slopen van goedkope woningen en het bouwen van woningen die alleen toegankelijk zijn voor midden- en hogere inkomens, dan kan het gebeuren dat buurten waar zich nog wel goedkope woningen bevinden in vrij korte tijd worden geconfronteerd met een instroom van allerlei huishoudens met een laag inkomen voor welke in de aangepakte buurt geen plaats meer is.

Ten tweede kan een eenzijdig op buurten gerichte aandacht betekenen dat men de beteke-

**Foto rechts: Verpaupering van de buurt**  
Bron: Justus Uitermark



nis en de kracht van de rest van de stad en de stedelijke omgeving uit het oog verliest. Beleid op het terrein van de werkgelegenheid kan hier als voorbeeld dienen. Er kan uit alle macht en met alle middelen geprobeerd worden om in een buurt meer werkgelegenheid te creëren, maar wanneer andere gebieden aantrekkelijker blijven voor startende ondernemers, dan zullen veel pogingen tot mislukken gedoemd zijn. De arbeidsmarkt en de woningmarkt spelen zich niet af op buurtniveau.

Samenhangend met veel gebiedsgericht beleid is de gerichtheid op 'governance', zoals hierboven is beschreven. Deze gerichtheid kan enkele nadelen in zich bergen. Ten eerste is het de vraag wie er nu wel aan het beleid mee mag doen, en wie niet. Samenhangend hiermee is de vraag wie zich wel inzet en wie niet. Als bijvoorbeeld gesteld wordt dat bewoners van een buurt mogen meedenken en -beslissen, dan zal dat nooit betekenen dat alle bewoners dat ook daadwerkelijk doen. Soms is het een kwestie van eigen keuze, maar in andere gevallen is de ontoegankelijkheid van bestaande structuren een belangrijke belemmering voor participatie. In bepaalde buurten zal deelname aan het beleidsproces worden gedomineerd door een klein aantal personen die wellicht in staat zijn om andere geïnteresseerden te weren. Met ander woorden: insluiting van bepaalde belangengroepen en personen kan leiden tot uitsluiting van anderen.

Al met al mag niet automatisch worden aangenomen dat er een directe relatie bestaat tussen de betekenis van buurten voor mensen en de noodzaak om stedelijk beleid dat gericht is op verbeteringen buurtgericht te laten zijn.

\* Ronald van Kempen is stadsgeograaf en werkzaam bij het Urban Research Centre van de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht.