

Beleidstheorie en de praktijk

AUTEUR MARLOES WEVERS

Het grotestedenbeleid is een reactie op de sociaal-economische problemen waar steden begin jaren negentig mee te maken kregen: werkloosheid, criminaliteit, onveiligheidsgevoelens, buurtverval en ruimtelijke concentraties van lage inkomensgroepen en etnische minderheden. Kenmerkend voor dit beleid is de gelijktijdige aandacht voor de economische, fysieke en sociale dimensies. Vanaf 1999 is stedelijke vernieuwing hier een structureel onderdeel van geworden. Het gaat ruimtelijke segregatie tegen door herstructurering van de oude woningvoorraad om deze voor de midden- en hogere inkomensgroepen aantrekkelijk te maken, of hen daarin vast te houden.

Het grotestedenbeleid en stedelijke vernieuwing wordt decentraal vormgegeven in samenwerking met lokale partners. Om voor middelen uit de rijksbegroting in aanmerking te komen, moeten steden aantonen dat zij samen met actoren ter plaatse over voldoende financiële en organisatorische slagkracht beschikken. Bovendien worden zij achteraf afgerekend op het realiseren van hun doelstellingen. Dit dwingt steden om allianties te vormen met woningcorporaties, zorginstellingen en bewonersorganisaties. De stedelijke vernieuwingspraktijk steunt op netwerktheoretische uitgangspunten. In het zogenaamde 'open planproces' behouden alle actoren zelfstandigheid, en worden er vooraf geen afspraken gemaakt over de taakverdeling. De overtuiging is dat zo optimaal gebruik wordt gemaakt van verschillen in expertise, zienswijze en belangen, wat uiteindelijk leidt tot winst voor alle partijen en een aanpak die precies op maat is.

In de praktijk verloopt dit niet altijd soepel. Anita Kokx heeft voor haar doctoraalscriptie onderzoek verricht naar lokale partnerschappen en zich afgevraagd welke contextuele factoren van invloed zijn op het functioneren daarvan. Zij veronderstelde dat vroegnaoorlogse wijken en wijken uit de jaren zestig sociaal en fysiek dermate van elkaar verschillen dat er ook verschillen optreden in de probleemaanpak en de samenwerkingspraktijk.

Kokx heeft twee herstructureringswijken in Breda vergeleken: Heuvel, gebouwd tijdens

de wederopbouw, en Noordoost, grotendeels gerealiseerd in de jaren zestig. Karakteristiek voor Heuvel is de middelhoogbouw, het grote aandeel goedkope huurwoningen voornamelijk in bezit van woningcorporaties, veel starters, alleenstaanden en allochtonen en een slechte woningmarktpositie. In Noordoost domineert de hoogbouw: overwegend corporatiewoningen, maar met een hogere huurprijs dan in Heuvel. Er wo-

Het netwerk- theoretisch ideaal leidt tot spanning en wantrouwen.

nen veel starters en ouderen en de buurt is etnisch gemengd. De woningmarktpositie is gunstiger dan die van Heuvel in de zin dat de wijk populairder is bij starters. Beide wijken hebben te kampen met de afwezigheid of het vertrek van hogere inkomensgroepen. Kokx beschouwt Heuvel en Noordoost als typische wijken uit de jaren vijftig en zestig en kan ze daarom model laten staan.

De herstructureringsdoelstelling voor deze wijken blijkt te verschillen. Heuvel is voorraadgericht: het behoud en het verbeteren van de bestaande woningvoorraad staat centraal om huidige bewoners te binden en een wooncarrière binnen de wijk mogelijk te maken. Noordoost is marktgericht en probeert nieuwe, rijkere bewoners te trekken door gedifferentieerde woonmilieus te creëren. Daarnaast verschilt de complexiteit van de vernieuwingsagenda. De opgave voor Noordoost is ingewikkelder. Ten eerste doordat de stedenbouwkundige kwaliteit en de marktpositie van Heuvel positiever gewaardeerd wordt dan in Noordoost. Ten tweede is de woningvoorraad in Heuvel zo

oud dat zij geen boekwaarde meer heeft, terwijl men in Noordoost beperkt wordt door de economische restwaarde. Ten derde vergrijsst Noordoost, waardoor er zorgarrangementen moeten worden gerealiseerd. Tot slot is de sociale cohesie in Noordoost zwakker dan in Heuvel en is het ervaren leefbaarheidsprobleem groter.

In Heuvel verloopt het proces beter dan in Noordoost. Kokx wijt dit vooral aan de flexibiliteit van de taakverdeling. Sociale cohesie blijkt Heuvel-bewoners gemeenschappelijk sociaal kapitaal te verschaffen, waardoor zij relatief veel invloed kunnen uitoefenen. In het marktgeoriënteerde Noordoost leidt de onduidelijkheid over de rolverdeling echter tot spanning en wantrouwen, zeker wanneer de gemeente en de corporaties elkaar op de grondmarkt beconcurreren en bewoners machteloos toekijken. De complexiteit van de vernieuwingsagenda maakt het ambitieniveau overeenkomstig hoog. Als beloftes uiteindelijk niet waargemaakt worden, ontstaat teleurstelling, wat het wantrouwen verder voedt.

Betrokkenheid van zorginstellingen en bewoners leidt ertoe dat er naast een fysieke eveneens een sociale agenda wordt ontwikkeld. Kokx oordeelt echter dat het voorgeschreven open planproces niet automatisch tot een win-winsituatie leidt. Zeker als de opgave ingewikkelder is, zijn de machtsposities van de partners te ongelijk. Zij adviseert om de taken duidelijker af te bakenen en de sociale cohesie in de wijk, en daarmee de positie van bewoners, te versterken.

Vervolgonderzoek zal moeten aantonen in hoeverre Heuvel en Noordoost inderdaad exemplarisch zijn voor wijken uit de jaren vijftig en zestig, maar Kokx' resultaten kunnen alvast gelezen worden als een waarschuwing: de context waarbinnen herstructurering plaatsvindt, beïnvloedt de productiviteit van lokale partnerschappen, en negatieve effecten kunnen voorzien en wellicht voorkomen worden. In die zin heeft Kokx een zeer beleidsrelevante scriptie afgeleverd.

Anita Kokx (2005) Samenwerken in de stedelijke vernieuwing, terugkijken en vooruitzien. Universiteit Utrecht.