

# De accumulatie van de Nederlandse wijkaanpak. Een studie van Rotterdam en Pendrecht<sup>1</sup>

Julien van Ostaaijen

The accumulation of Dutch neighbourhood policy. A case study of Rotterdam and Pendrecht

 *Ruimte & Maatschappij*, 4 (1), 1-31  
© Garant | ISSN 2032-8427 | Sept. 2012

## ABOUT THE AUTHOR

Dr. Julien van Ostaaijen works as a researcher for the Tilburg School of Politics and Public Administration, Tilburg University, The Netherlands. His research mainly focuses on local governance, populism and anti-establishment politics, and international comparison.

## ABSTRACT

The Netherlands has a long tradition of policy directed at the neighbourhood. Central in this research is the accumulation of postwar neighbourhood policy in the Netherlands and Rotterdam, with a focus on 1998-2008 and the neighbourhood Pendrecht. The article shows the interdependence of various organisations in an adequate approach. The main obstacles for such an approach are sectorisation, meaning the participation of different (mainly governmental) actors on the local level each with its own aims and competences, and the limited role of neighbourhood residents. The article ends with a plea for more active citizenship and better handling of sectorisation, in particular by giving more space to frontline workers.

---

<sup>1</sup> Met dank aan Koen van der Krieken voor de statistieken (tabel 1 t/m 9) en Tamara Metze en de anonieme referenten voor hun nuttig commentaar.

## KEYWORDS

Rotterdam, local politics, neighbourhood, policy, active citizenship

## CORRESPONDING AUTHOR/CORRESPONDENTIEADRES

Julien van Ostaaijen, Tilburg University, Room M 318, P.O. Box 90153, NL-5000 LE Tilburg, The Netherlands, +31 13 466 8039, <http://rechten.uvt.nl/ostaaijen>, [J.J.C.vanOstaaijen@uvt.nl](mailto:J.J.C.vanOstaaijen@uvt.nl)

## OVER DE AUTEUR

Dr. Julien van Ostaaijen is als bestuurskundige verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB) van de Tilburg University. Zijn onderzoek focust vooral op lokaal bestuur, populisme en anti-establishment politiek en internationale vergelijking.

## SAMENVATTING

Nederland heeft een lange traditie van beleid gericht op de wijk. In dit artikel staat de cumulatie van het naoorlogse wijkbeleid van Nederland en Rotterdam centraal, met een focus op 1998-2008 en de wijk Pendrecht. Het artikel toont de verwevenheid van de verschillende overheden bij een adequate aanpak. De belangrijkste belemmeringen bij het wijkbeleid zijn de verkokering van beleid en de beperkte rol van wijkbewoners. Het artikel eindigt met een pleidooi voor meer actief burgerschap en het beter omgaan met verkokering, met name door meer ruimte te geven aan frontlijnwerkers.

## SLEUTELWOORDEN

Rotterdam, wijk, beleid, lokaal bestuur, actief burgerschap

## 1. Inleiding

Rotterdam is de op een na grootste stad van Nederland en is door toenmalig burgemeester Opstelten getypeerd als een stad die de verkeerde lijstjes aanvoert. Daarmee doelde hij op de lage scores op terreinen als werkgelegenheid en veiligheid. Die problemen clusteren zich in een aantal wijken. Pendrecht, in de deelgemeente Charlois, is er daar één van. Operevolgende wijkaanpakken op zowel nationaal als lokaal (en sub-lokaal) niveau trachten deze problemen tot een acceptabel niveau terug te brengen. De manier waarop dat gebeurt, staat in dit artikel centraal.

Dit onderzoek maakt deel uit van een groter onderzoeksproject om de samenwerking in wijkaanpakken in verschillende Europese en Noord-Amerikaanse steden te vergelijken. Dit *Regenerating Urban Neighbourhoods* (RUN) project staat onder lei-

ding van professor Clarence N. Stone (George Washington University & University of Maryland) en heeft als doel een beter begrip te krijgen van een bijzondere vorm van overheidsbeleid, een interventie gericht op sub-lokale woongebieden die lijden onder een vorm van achterstand. Voor de Rotterdamse casus staan in dit artikel de volgende vragen centraal:

*Hoe hebben de inhoud en focus van de Nederlandse en Rotterdamse aanpak van achterstandswijken zich de afgelopen decennia ontwikkeld, hoe verhouden beide zich tot elkaar en welke belemmeringen en succesfactoren volgen daaruit?*

Dit artikel begint met uitleg over het overkoepelende RUN project en de onderzoeks-aanpak. Dit wordt gevolgd door informatie over de geschiedenis en de kenmerken van Rotterdam en Pendrecht en de geschiedenis van de Nederlandse en Rotterdamse wijkaanpak. De aandacht richt zich vervolgens op de wijkaanpak in Rotterdam en Pendrecht, in het bijzonder voor de periode 1998-2008.

## 2. Het RUN-project en de onderzoeks-aanpak

Het onderzoek naar de Rotterdamse wijkaanpak is onderdeel van een groter vergelijkend onderzoek. Het *Regenerating Urban Neighbourhoods* (RUN) project komt voort uit een bezorgdheid over wijken die enige vorm van achterstand kennen. Het is een vergelijkend onderzoek waar veertien steden in Europa en Noord-Amerika worden vergeleken. In het onderzoeksprotocol worden door alle deelnemende onderzoekers de belangrijkste standpunten gepresenteerd (Run Onderzoek Protocol, 2006; zie ook GWIPP, 2012; De Montfort University, 2012). Het doel van de studie is een beter begrip van de politiek van een bepaald type overheidsbeleid, een die zich richt op sub-lokale woongebieden. Om de casussen zo vergelijkbaar mogelijk te maken, zijn de volgende criteria opgesteld:

- Het beleid richt zich op een specifiek territorium; het is gebiedsgericht.
- Het beleid is intentioneel. Het is doelbewust opgezet om de achterstand in de wijk aan te pakken.
- Het beleid is cross-sectoraal. Het gaat om een combinatie van middelen uit verschillende overheidsterreinen (bijvoorbeeld een combinatie van welzijns- en infrastructuurbeleid).
- Voor het beleid worden extra middelen vrijgemaakt.

In elke stad worden wijken bestudeerd die problemen op het gebied van achterstand hebben. De maatstaven voor die achterstand kunnen per land verschillen, maar het

gaat vooral om achterblijvende scores op het gebied van inkomen, onderwijs en kwaliteit van de huisvesting. Alle onderzochte wijken hebben een minimum aantal inwoners van 2500. Bij het onderzoek ligt de nadruk op (overheids)beleid, maar kan ook de private sector een rol spelen. Bijzondere aandacht is er verder voor de rol van de wijkbewoners. Het onderzoek houdt zich nadrukkelijk *niet* bezig met het uitleggen van de onderliggende oorzaken van de achterstand of van de evaluatie van de impact van beleidsinitiatieven. Het gaat enkel om het beter begrijpen van de (ontwikkeling van de) aanpak zelf.

## 2.1 Onderzoeksaanpak

Voor het uitvoeren van de Rotterdamse casus is vooral gebruik gemaakt van een documentenanalyse van met name landelijke studies over de Nederlandse wijkaanpak. Deze studies zijn te vinden in de literatuurlijst. Voor de studie over de wijkaanpak in Rotterdam is aangesloten bij bestaande onderzoeksprojecten, met name een in de periode 2007-2010 uitgevoerde studie naar de Rotterdamse politiek tussen 1998 en 2008 (Van Ostaaijen, 2010). Hiervoor is een uitgebreide documentenstudie verricht, veelal Rotterdamse beleidsdocumenten en raadsverslagen tussen 1998 en 2008. Voor het overzicht verwijst ik naar de publicatie (Van Ostaaijen, 2010). Daarnaast zijn er voor die studie veertig interviews gehouden met politici en ambtenaren werkzaam in Rotterdam. Niet alle geïnterviewde personen waren ook voor het doel van dit artikel noodzakelijk, maar waar relevant, was de opvolging van opeenvolgende wijkaanpakken onderdeel van de gesprekken, vooral tot doel om bevindingen uit het documentonderzoek te staven. Voor het onderzoek in Pendrecht is aangesloten bij onderzoek van Eefke Cornelissen en Pieter Tops. Zij hebben het initiatief van Vitaal Pendrecht meegemaakt doordat zij er zelf een rol in speelden (zie verderop). Hun bevindingen waren van grote waarde voor dit artikel en zij hebben ook hun persoonlijke notities voor de auteur beschikbaar gemaakt.

## 3. Rotterdam, een geschiedenis van uitdagingen<sup>1</sup>

Rotterdam is ontstaan als een 'dam' in de buurt van rivier de 'Rotte' in de dertiende eeuw. In de periode 1880-1914 werden grote investeringen in de haven gedaan en groeide Rotterdam uit tot de belangrijkste Europese havenstad (Harding, 1994). Rotterdam profiteerde onder meer van de industrialisatie van het Duitse

<sup>1</sup> Het historisch overzicht is grotendeels gebaseerd op Van de Laar (2000) en Harding (1994).

Ruhrgebied en de toename van transportmogelijkheden. Door de groei van de haven werd Rotterdam een aantrekkelijke stad voor mensen en immigranten om te werken. Rotterdam groeide van 110.700 inwoners in 1850 tot 318.500 in 1900 (Harding, 1994: 20). Er werden veel huizen gebouwd om aan de groeiende vraag te voldoen. Rotterdam werd ook groter; naburige gemeenten gingen deel uitmaken van de groeiende stad.

Na de Duitse nederlaag in de Eerste Wereldoorlog werd Rotterdam geconfronteerd met een economisch geruïneerd achterland en werd het nadeel van de eenzijdige focus op de haven duidelijk. Het was duidelijk dat Rotterdam een meer diverse economische structuur nodig had. De haven speelde hierin een belangrijke rol. De eerste petroleum haven opende er in 1929 en de eerste raffinaderij van Shell in 1937.

Rotterdam beleefde haar zwartste dag op 14 mei 1940, tijdens de Tweede Wereldoorlog. Het Duitse bombardement verwoeste vrijwel de gehele binnenstad. Het bombardement en de branden die het veroorzaakten, doodden 1100 mensen, maakten 78.000 mensen dakloos en vernietigden 25.000 woningen en 7.000 commerciële en industriële gebouwen. Wat er van de haven over was, werd grotendeels vernietigd in de laatste fasen van de oorlog (Harding, 1994: 21).

Na, maar ook tijdens de oorlog, was Rotterdam bezig met de wederopbouw van de stad. En net zoals Rotterdam een landelijk voorbeeld was van de puinhopen van de oorlog, zo werd Rotterdam een landelijk voorbeeld van de wederopbouw. De reconstructie van de haven en van het centrum van de stad waren daarbij de belangrijkste prioriteiten en de reconstructie van de Rotterdamse haven speelde een grote rol bij het herstel van de Nederlandse economie. Rotterdam presenteerde zich in de wederopbouw als een stad van 'geen woorden, maar daden' (Van de Laar, 2000: 481). Al in 1962 werd Rotterdam de grootste haven ter wereld (gemeten in behandelde tonnage – pas in 2004 werd die titel overgedragen aan Sjanghai). Naast de direct aan de haven te relateren activiteiten droegen ook steeds meer dienstverlenende bedrijven, zoals verzekeringsbedrijven, bij aan het succes. In 1960 bereikte Rotterdam een piek in het aantal inwoners met 730.000 inwoners. De economische doelstellingen van Rotterdam kwamen ook tot uiting in de nieuwe infrastructuur van de stad en haar centrum: "Het centrum van de stad werd volledig herbouwd op basis van een rooster-systeem, in functionalistische stijl, met brede boulevards, geschikt voor zwaar autoverkeer en vrijwel uitsluitend voor commerciële handel, culturele en administratieve toepassingen. Nieuwe woningen werden er niet gebouwd" (Harding, 1994: 22, eigen vertaling).

De crisis van de jaren zeventig leidde tot een sterke daling van de werkgelegenheid. De economie van Rotterdam, nog steeds zwaar afhankelijk van de haven en aan de

haven gerelateerde activiteiten, werd beïnvloed door hevige concurrentie van onder meer landen rondom de Grote Oceaan. In de jaren zeventig en tachtig verloor de scheepsbouw ongeveer 80% van het personeel. Dat werd mede veroorzaakt door de opkomst van nieuwe technologie die de haven minder arbeidsintensief maakte. Het hoogtepunt van de zogenaamde ‘stadsvlucht’ was rond 1973 toen 34.000 mensen jaarlijks de stad verlieten (Burgers, 2001). Dit leidde in 1985 tot het dieptepunt van 571.000 inwoners (Harding, 1994: 24).

Na 1985 begon een nieuwe langzame opleving. In de jaren tachtig steeg vooral de dienstensector, met een groei tussen 6% en 10% per jaar en de dienstverlening aan bedrijven (vaak gerelateerd aan de haven) groeide tussen 1985 en 1989 met meer dan 30% (Harding, 1994: 24-25). Bedrijven als Unilever, Robeco, Shell en Nationale Nederlanden vestigden zich in Rotterdam. Dit alles leidde echter niet tot een aanzienlijke toename van de werkgelegenheid. Veel bedrijven waren niet arbeidsintensief en de arbeidsplaatsen die nodig was, waren vaak voor hoogopgeleiden buiten het centrum of de stad. Tussen 1975 en 1995 steeg het aantal banen dat door mensen van buiten de stad werd bezet van 40% tot 54% (Burgers, 2001). Deze Rotterdamse ‘achterstand’ en die van de nog te bespreken wijk Pendrecht laat zich goed zien in tabellen één tot en met zes, waarin de nadruk zoveel mogelijk ligt op de onderzoeksperiode 1998-2008.

**TABEL 1:** Percentage werkzoekenden<sup>2</sup>

	1990	1995	1998	2002	2003	2004	2006	2008	2009	2010	2011
<b>Nederland</b>			5,1	4,1	5,4	6,4	5,5	3,8	4,8	5,4	5,4
<b>Rotterdam</b>	11,7	13,6	10,2	7,2	9,0	10,3	9,7	6,7	5,0	5,6	5,7
<b>Pendrecht</b>				8,8	10,8	14,3	11,3	8,4	7,3	7,5	7,2

<sup>2</sup> Cijfers over Nederland zijn afkomstig van CBS Statline, geraadpleegd in augustus 2012. Hier gaat het om het percentage werklozen in NL tussen de 15 en 65 jaar oud. Definitie volgens het CBS: Personen (15 tot 65 jaar) zonder werk, of die met werk voor minder dan twaalf uur per week, die op zoek zijn naar betaald werk voor twaalf uur of meer per week en die daarvoor direct beschikbaar zijn. Cijfers over Rotterdam en Pendrecht zijn afkomstig van RotterdamDATA (<http://213.160.249.87/reportportal/login.aspx>), geraadpleegd op 12/11/2008 en gecontroleerd/aangevuld in augustus 2012. Met werkzoekenden worden personen bedoeld die bij het CWI als werkzoekenden zijn ingeschreven (definitie van RotterdamDATA).

TABEL 2: Percentage van mensen met een uitkering<sup>3</sup>

	2002	2003	2004	2006	2008	2010	2011
<b>Nederland (CBS)</b>	9,2	9,6	9,9	9,0	7,7	8,6	8,6
<b>Rotterdam (CBS)</b>					11,0	12,3	12,3
<b>Rotterdam (RD)</b>	7,1	7,0	6,8	6,4	5,4	5,8	6,1
<b>Pendrecht (RD)</b>	10,5	10,5	10,4	10,9	9,6	8,8	9,3

TABEL 3: Percentage van mensen onder de armoedegrens<sup>4</sup>

	2006	2007	2008	2009
<b>Nederland</b>	6,5	6,2	5,7	6,4
<b>Rotterdam</b>	13,0	12,6	11,9	13,1

TABEL 4: Gemiddelde huizenprijs in Euro's<sup>5</sup>

	1997	1998	2002	2003	2004	2006	2008	2010	2011
<b>Nederland</b>	79.000	79.000	132.000	133.000	134.000	201.000	232.000	243.000	237.000
<b>Rotterdam</b>	56.000	55.000	83.000	84.000	86.000	136.000	159.000	161.000	161.000
<b>Pendrecht</b>						97.740	111.473	110.368	108.082

- <sup>3.</sup> Vanwege definitieverschillen tussen CBS en RotterdamDATA zijn voor Rotterdam zowel CBS als RotterdamDATA (RD) gegevens gebruikt. Beide databanken zijn geraadpleegd in augustus 2012. Bij CBS gegevens gaat het om aantal mensen met arbeidsongeschiktheidsuitkering, werkloosheidsuitkeringen, bijstandsuitkeringen, vervolgens gedeeld door het aantal inwoners in Nederland/Rotterdam in de maand december van het betreffende jaar. Om enigszins de relevantie tussen de cijfers van het CBS en RD te bewaren is bij de cijfers van het CBS gekeken naar het aantal mensen tot 65 jaar met een uitkering in de zojuist genoemde drie categorieën. Bij de RotterdamDATA gegevens gaat het om personen tot en met 64 jaar met een periodieke uitkering van de gemeentelijke dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 1 januari van het betreffende jaar. Het is onduidelijk wat daar verder precies onder wordt verstaan.
- <sup>4.</sup> Gegevens geraadpleegd via RotterdamDATA in augustus 2012. Het betreft hier het aantal mensen met een inkomen van 105% van het sociaal minimum. Voor Pendrecht was een dergelijk overzicht niet beschikbaar. Cijfers van Nederland zijn afkomstig van CBS Statline, geraadpleegd in augustus 2012. Ook hier betreft het het aantal mensen met een inkomen van 105% van het sociaal minimum.
- <sup>5.</sup> Gegevens voor Nederland en Rotterdam geraadpleegd via CBS Statline in augustus 2012 (gemiddelde WOZ waarde, <http://statline.cbs.nl>). Gegevens voor Pendrecht geraadpleegd via RotterdamDATA in augustus 2012 (gemiddelde WOZ waarde).

TABEL 5: Percentage verlaten huizen<sup>6</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Nederland</b>					4,8	4,7	4,7
<b>Rotterdam</b>	8,4	8,9	9,1	9,0	8,3	7,7	7,6
<b>Pendrecht</b>	8,9	11,4	9,7	6,8	6,6	8,7	13,0

TABEL 6: Verhouding in percentage huiseigenaars / huurders<sup>7</sup>

	1995	1998	2002	2003	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Rotterdam</b>	20/80	20/80	22/78	23/77	25/75	27/73	31/69	32/68	33/67	34/66	35/65
<b>Pendrecht</b>	9/91	11/89	14/86	14/86	17/83	20/80	24/76	22/72	22/72	22/72	30/70

Afgezien van de werkloosheid en de economie zijn er andere ontwikkelingen die in de laatste decennia van de twintigste eeuw meer zichtbaar worden. In de jaren zestig en zeventig heeft Rotterdam, net als veel andere (grote) Nederlandse steden, te maken met een sterke instroom van migranten uit het Middellandse Zeegebied. Migranten uit Turkije en Marokko worden in de jaren zeventig gevolgd door immigranten uit de voormalige Nederlandse koloniën (Suriname en de Antillen). Zij komen vaak te wonen in huizen daterend van voor de Eerste Wereldoorlog. De meer welvarenden trekken naar de buitenwijken. Later komen de immigranten ook steeds meer te wonen in de wijken die net na de Tweede Wereldoorlog zijn gebouwd, zoals Pendrecht. Tabel zeven en acht laten zien dat Rotterdam en Pendrecht veel allochtonen herbergen.<sup>8</sup>

<sup>6.</sup> Gegevens voor Nederland geraadpleegd via CBS Statline in augustus 2012 (leegstandsgegevens). Gegevens voor Rotterdam en Pendrecht in augustus 2012 geraadpleegd via RotterdamDATA. Via inwonersgegevens van de Rotterdamse buurtmonitor (<http://rotterdam.buurtmonitor.nl>) vervolgens het percentage berekend.

<sup>7.</sup> Gegevens verzameld in augustus 2012 via de Rotterdamse buurtmonitor, onder Wonen.

<sup>8.</sup> Voor het begrip allochtoon sluiten we hier aan bij de CBS definitie: "persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren" (website CBS, geraadpleegd op 27 juli 2012).



**TABEL 7:** Percentage eerste en tweede generatie allochtonen in Nederland<sup>9</sup>

	1998	2002	2003	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Nederland</b>	16,7	18,4	18,8	19,0	19,3	19,6	19,9	20,3	20,6	20,9

**TABEL 8:** Percentages allochtonen in Rotterdam en Pendrecht (Westers / niet-Westers)<sup>10</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Rotterdam</b>	10 / 35	10 / 35	10 / 36	10 / 36	10 / 36	11 / 37	11 / 37	11 / 37
<b>Pendrecht</b>	9 / 50	9 / 51	10 / 52	10 / 53	10 / 55	10 / 56	10 / 56	10 / 57

Uit onderzoek blijkt enige overlap tussen het aantal migranten en achterstanden op het gebied van werkloosheid, armoede en een lage opleiding. In het eerste jaarverslag over de armoede uit 1996 blijkt dat vijftien van de dertig Nederlandse wijken met de meeste mensen in de bijstand zijn gevestigd in Rotterdam, dezelfde wijken met de grootste groepen 'migranten' (Burgers, 2001: 20). Ook het niveau van het onderwijs in Rotterdam is laag. In 2006 en 2008 heeft 38% van de bevolking alleen basisonderwijs ontvangen. In Pendrecht is dit zelfs 50%. Daarnaast bevinden zich in Rotterdam relatief veel alleenstaanden met kinderen, 10,2% in 2008 (ten opzichte van 6,4% voor Nederland en 15,4% voor Pendrecht) en kan Pendrecht ook enigszins worden beschouwd als een jonge wijk (zie tabel negen).

**TABEL 9:** Percentage jongeren<sup>11</sup>

	2002	2003	2004	2006	2008	2009	2010	2011
<b>Nederland (-20)</b>	24,5	24,5	24,5	24,3	24,0	23,9	23,7	23,5
<b>Rotterdam (-20)</b>				23,0	22,7	22,5	22,4	22,3
<b>Pendrecht (-20)</b>				26,6	29,1	27,5	26,8	25,2

<sup>9.</sup> CBS Statline, geraadpleegd op 3/1/2009, aangevuld en gecontroleerd in augustus 2012. Voor de begrippen eerste en tweede generatie allochtonen sluiten we hier aan bij de definities van het CBS. Een eerstegeneratie allochtoon is een "persoon die in het buitenland is geboren met ten minste één in het buitenland geboren ouder". Een tweedegeneratieallochtoon is een "Persoon die in Nederland is geboren met ten minste één in het buitenland geboren ouder".

<sup>10.</sup> *Buurt Informatie Rotterdam Digitaal*, geraadpleegd op 1/12/2009, aangevuld en gecontroleerd in augustus 2012.

<sup>11.</sup> Gegevens voor Nederland via CBS Statline. Gegevens voor Rotterdam en Pendrecht via Rotterdam-DATA (alle leeftijden tot en met 19 bij elkaar optellen), geraadpleegd op 7/12/2008, gecontroleerd en aangevuld in augustus 2012.

De laatste achterstandsproblematiek speelt zich af op het gebied van veiligheid. Vanaf de jaren negentig wordt Rotterdam steeds meer als een onveilige stad gekwalificeerd (Intraval 2000; Intraval 2001, rapportages gebaseerd op politiecijfers en bevolkingsenquêtes). Het percentage van de mensen in Rotterdam dat de openbare orde en veiligheid beschouwt als een van de drie grootste problemen stijgt van 38% in 1988 tot 73% in 1994 (Gemeente Rotterdam, 1997: 6). Rond de eeuwwisseling zijn de sociale en veiligheidsproblemen niet meer te negeren, getuige ook verschillende protesten van burgers over wat zij beschouwen als een toename van veiligheidsproblematiek (Van Ostaaijen, 2010). De Rotterdamse burgemeester Opstelten (1999-2008) refereert aan al die problemen als hij het heeft over zijn stad die de verkeerde lijstjes aanvoert (Van Ulzen, 2007: 23). Eventuele relaties tussen aantallen allochtonen en veiligheidsproblematiek worden dan overigens in het openbaar nog niet of nauwelijks gemaakt, ook niet door Opstelten. Dat zal in Rotterdam pas onder impuls van Pim Fortuyn, in 2002 en 2003, gebeuren (zie verderop).

In de 'veiligheidsindex' die door de gemeente vanaf 2002 (met terugwerkende kracht 1999) ontwikkeld wordt, is de ontwikkeling van de veiligheid in Rotterdam in kaart gebracht. De veiligheidsindex is een jaarlijks document waarin de veiligheidsontwikkeling voor Rotterdam van het afgelopen jaar beschreven wordt en uitgedrukt in een cijfer van 1 tot 10. Dat cijfer bestaat grotendeels uit subjectieve gegevens (bevolkingsonderzoeken en politiemonitoren) en daarnaast uit objectieve gegevens (registraties van onder meer politie, brandweer en gemeentelijke diensten). Uit tabel 10 blijkt dat de veiligheid in Rotterdam volgens de veiligheidsindex in Rotterdam en Pendrecht in de loop van de jaren geleidelijk verbetert.

**TABEL 10:** Ontwikkeling veiligheidsindex in Rotterdam en Pendrecht<sup>12</sup>

	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011
<b>Rotterdam</b>	5,5	5,5	6,2	6,9	7,3	7,3	7,5
<b>Pendrecht</b>	-	4,0	4,3	4,9	5,4	5,4	6,1

<sup>12</sup> Gebaseerd op de veiligheidsindexen van 2004 en 2012. Enkel het gecombineerde cijfer - niet het verschil tussen objectieve en subjectieve cijfers - wordt daarin gegeven.

## 4. De Rotterdamse wijk Pendrecht

De wijk Pendrecht is kort na de Tweede Wereldoorlog gebouwd om te voorzien in de grote behoefte aan huisvesting in de stad. Momenteel wonen er in Pendrecht ongeveer 12.000 mensen. De meeste huizen zijn huurwoningen, eigendom van een lokale woningcorporatie (De Nieuwe Unie / Woonstad Rotterdam). Pendrecht is voor wat betreft architectuur een vrij monotone wijk met veel standaard huizen. Voor hedendaagse normen zijn de huizen vrij klein. Toch was Pendrecht tot het begin van de jaren negentig een plaats waar veel mensen graag wilden wonen, met veel sociale controle.

De verloedering van veel huizen aan het eind van vorige eeuw versterkte echter de onaantrekkelijkheid van de wijk. Voor veel minder kapitaalkrachtigen waren de kleine huizen echter wel aantrekkelijk en betaalbaar. Dat leidde tot een toestroom van met name niet-Nederlandse immigranten. In vergelijking met andere Rotterdamse wijken gebeurde dit laat, maar toen het eenmaal gebeurde, gebeurde het snel. Binnen tien jaar tijd daalde het aandeel autochtone inwoners van 90% tot 50%. Dit leidde tot een soort culturele kloof tussen de 'oorspronkelijk' autochtone inwoners, veelal ouderen, en de nieuwere vaak niet-Nederlandse en jongere inwoners. Of zoals een medewerker van de deelgemeente uitlegt: "Na verloop van tijd kwam er een tweedeling tot stand: het ene deel van de bevolking was oud en grijs terwijl het andere deel jong en donker was" (Van den Brink, 2007: 237).

De autochtone bewoners zien hun wijk in snel tempo veranderen naar een achterstandwijk met alle daaraan verbonden problemen, zoals overlast, onveiligheid, vervuiling, gevaren voor de gezondheid en taal- en leerachterstanden. In 2009 publiceert de minister van Wonen, Wijken en Integratie een lijst van achterstandswijken (post-codegebieden). Pendrecht staat tweede en is de eerste Rotterdamse wijk op de lijst (NICIS, 2009). De 'gebiedsmanager' in Pendrecht geeft de in zijn ogen grootste problemen aan: "Er is heel veel anonimiteit in die sociale samenhang. Dat komt omdat mensen allemaal zelf aan het overleven zijn. Daar zit ook veel criminaliteit. Die gaan dan vaak ook daartussen wonen omdat die daar beter hun dingen kunnen doen... Als je teveel mensen bij elkaar zet die alleen met zichzelf bezig zijn ... dan gaat het mis. Die zitten dan ook altijd per definitie in de woningen die oud en goedkoop zijn want daar kunnen de mensen terecht" (Van Bergeijk e.a., 2008: 157).

## 5. Een geschiedenis van de Nederlandse en Rotterdamse wijkaanpak

Door plannen of programma's gericht op het verbeteren van Nederlandse wijken is de Nederlandse overheid altijd betrokken geweest bij de wijkaanpak. Na de Tweede Wereldoorlog evolueert dit van een discours rondom voornamelijk fysieke herstructurering en wederopbouw naar meer aandacht voor de sociale en economische positie van achtergestelde buurten en hun inwoners. In de jaren negentig ontstaat nieuw beleid dat zich richt op een combinatie van benaderingen. Vanaf 2002 komt daar het thema veiligheid explicieter bij.

Deze ontwikkeling verloopt in Rotterdam redelijk gelijkaardig. De onmiddellijke naoorlogse periode in Rotterdam wordt gekenmerkt door de wederopbouw van de stad en de haven en het stadsbestuur hanteert vooral een fysiek en economisch perspectief. In de jaren zeventig leiden burgerprotesten tot meer aandacht voor problemen als armoede en milieu. Rotterdam reageert hierop met verschillende wijkaanpakken. Vanaf 2002 komt er in Rotterdam ook een stevige veiligheidsaanpak bij.

### 5.1 Jaren vijftig en zestig: Wederopbouw, herstructurering en de Rotterdamse havenprioriteit

#### *Nederland*

In de jaren vijftig en zestig wordt, na een korte idealisering van de wijk als levende gemeenschap, de Nederlands wijkaanpak vooral gekenmerkt door het neerhalen van oude woningen om plaats te maken voor 'economische activiteiten'. Het gaat dan onder meer om het bouwen van kantoren, parkeergarages en wegen, maar ook nieuwe huizen aan de rand van steden. In dit discours is er niet veel aandacht voor burgers en als die er is, is dat vaak in organisatorische termen zoals het tijdig ontruimen van gebouwen om met de bouw te kunnen beginnen (Van de Wijdeven, te verschijnen).

#### *Rotterdam*

Rotterdam beleeft de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog als een tijd van consensus. Bijna iedereen in de gemeenteraad is het erover eens dat naast de herbouw van de stad en de huizen voor haar inwoners, de ontwikkeling van de haven

prioriteit moet krijgen. Dat gebeurt ook. De plannen hiervoor krijgen gestalte in een zogenaamde 'regentencoalitie' of 'politieke-commerciële coalitie' (Van de Laar, 2000: 487). Deze coalitie bestaat tot de jaren zeventig en bestaat uit belangrijke publieke en private actoren, zoals de Kamer van Koophandel en de burgemeester, die samenwerken voor de bouw van de haven en de bevordering van het industriebeleid. Officieel is het een adviesraad, maar volgens het hoofd van het Gemeentelijke Havenbedrijf is de gemeenteraad geen groot obstakel als hij stelt: "Ach, onze voorstellen werden in de raad bij acclamatie aangenomen" (Van de Laar, 2000: 488).

## 5.2 Jaren zeventig: Stadsvernieuwing

### *Nederland*

In de jaren zestig is de grootste woningnood in Nederland overwonnen en in de jaren zeventig verschuift de aandacht daarom wat meer naar de vooroorlogse wijken die steeds meer in verval raken; een grote 'Stadsvernieuwing' operatie begint. Dit betekent onder andere dat veel in verval geraakte wijken worden afgebroken. Met de operatie wordt tevens geprobeerd om de demografische samenstelling van deze wijken te beïnvloeden. Rijkere huishoudens moeten voor de steden behouden blijven en (deels) worden gehuisvest in voormalige achterstandswijken (Van de Wijdeven, te verschijnen).

De Stadsvernieuwing slaagt erin de kwaliteit van veel huizen in Nederlandse wijken te verbeteren. Toch ontstaan er protesten tegen deze van bovenaf bedachte en op grote schaal ingezette reconstructies. De wijkbewoners voelen zich vaak verbonden met hun wijk, hoe vervallen die soms ook mag zijn. De sloopplannen leiden dan ook tot de nodige emotie en protest. Voor de planners komt dit enigszins als een verrassing en pas na stevige protesten komen ze er enigszins aan tegemoet (De Boer e.a., 2004: 16 en Uitermark, 2003; beide in: Van de Wijdeven, te verschijnen).

Op een meer abstract niveau zijn de belangrijkste kritiekpunten op de Stadsvernieuwing dat deze er niet in slaagt sociale problemen als werkloosheid, eenzaamheid en onderwijsachterstand op te lossen en dat het te eenzijdig gericht is op het realiseren van sociale woningbouw, waardoor de samenstelling van de inwoners statisch is en 'sociale stijgers' naar elders verhuizen. Bovendien is de Stadsvernieuwing er onvoldoende in geslaagd de verbinding naar hogere niveaus zoals de stad en de omgeving te maken (De Boer e.a., 2004; Van de Wijdeven, te verschijnen).

## Rotterdam

In Rotterdam wordt bij het naderen van de jaren zeventig de naoorlogse wederopbouw retoriek ook steeds minder geaccepteerd. Zo is als gevolg van de woningnood na de Tweede Wereldoorlog de broodnodige verbetering van oude wijken nog steeds niet begonnen. In 1969 presenteert de gemeente ambitieuze plannen in de 'Saneringsnota' (Van de Laar, 2000: 541). Vooroorlogse sloppenwijken moeten worden gesloopt en hele wijken moeten worden aangepakt. Inwoners klagen echter steeds meer over milieuproblemen, zoals de door de haven veroorzaakte stank, die schadelijk is voor de leefsituatie in verschillende wijken (een wethouder uit die tijd bestempelt dat als 'de geur van de werkgelegenheid'; Bouwmeester, 2000: 29). Verschillende buurtcomités worden opgericht om de problemen bij de gemeente onder de aandacht te brengen. In deze comités streven inwoners van verschillende wijken naar inspraak in de plannen. Zij vrezen dat de aangekondigde reconstructies hun wijk net zo levenloos en koud als het stadscentrum zullen maken. Soms zijn deze buurtcomités ook gericht tegen buitenlandse werknemers die in toenemende mate de huizen in de vooroorlogse wijken bewonen (Van de Laar, 2000: 544).

In 1974 krijgt de Partij van de Arbeid een absolute meerderheid in de gemeenteraad en besluit zonder andere partijen te besturen. Ze maakt duidelijk dat de belangen van inwoners en niet van het bedrijfsleven de focus zullen zijn. Het nieuwe bestuur zet de Stadsvernieuwing door, maar het motto is 'bouwen voor de buurt', wat onder meer betaalbare woningen betekent. Daarvoor worden ook projectgroepen in het leven geroepen. Deze groepen, bestaande uit ambtenaren en inwoners, moeten de Stadsvernieuwing leiden. Ondernemers zijn daarin niet vertegenwoordigd (Bouwmeester, 2000: 35-37).

### 5.3 Jaren tachtig: Sociale Vernieuwing

#### Rotterdam

Na de recessie van de jaren zeventig ontwikkelt het Rotterdamse gemeentebestuur langzaam weer een positievere houding ten opzichte van ondernemen. Ook de economie kruipt weer uit het dal. Het blijkt echter al snel dat mensen in verschillende achterstandswijken hier nauwelijks van profiteren. Veel van de wijken die kort na de Tweede Wereldoorlog zijn gebouwd, zoals Pendrecht, raken in verval. Deze wijken worden vaak gekenmerkt door grote werkloosheid en armoede en een hoog percentage van niet-Nederlandse immigranten (Van de Wijdeven, te verschijnen; SCP, 1998: 15). De 'Sociale Vernieuwing' die eind van de jaren tachtig wordt ingezet wil daar wat aan doen.

Het uitgangspunt is dat economische (en fysieke) vernieuwing niet kan zonder sociale maatregelen (SCP, 1998: 15). Bovendien moet de Sociale Vernieuwing mensen ook stimuleren zelf aan hun leefomgeving bij te dragen (Van Putten, 2006: 17).

Rotterdam beschikt met het Opzoomer project over een mooi visitekaartje voor de Sociale Vernieuwing. Mensen in de Opzoomer straat dragen aan hun leefomgeving bij door het samen schoonmaken van hun straat. De gemeente tilt dit ‘Opzoomeren’ vervolgens naar een hoger niveau door ook in andere wijken buurtbewoners te stimuleren verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen leefomgeving. Dit kan samen schoonmaken, maar ook het samen organiseren van een buurtfeestje zijn.

### *Nederland*

De nationale overheid brengt het Rotterdamse initiatief van Sociale Vernieuwing naar andere gemeenten. De Sociale Vernieuwing focust op het geven van impulsen aan de “uitvoering van een geconcentreerd en samenhangend achterstandsbeleid op lokaal niveau” (SCP, 1998: 7). Langdurige werkloosheid en sociaal isolement van mensen die gedurende lange tijd afhankelijk zijn van een uitkering moet stoppen en voorkomen worden (SCP, 1998: 16). Met convenanten stimuleert de nationale overheid lokale overheden ertoe hun problemen te benoemen, maar ook om oplossingen te formuleren rondom werkgelegenheid, opleiding en training, huisvesting en leefomgeving en zorg en welzijn. Een evaluatie wijst uit dat de Sociale Vernieuwing “heeft geresulteerd in de introductie van een breed scala aan nieuwe initiatieven en in de reactivering van gestrande initiatieven. In die zin heeft sociale vernieuwing een belangrijke katalyserende werking. En hoewel de belangstelling voor sociale vernieuwing op het nationale niveau vrij snel verdween, verruild voor een focus op het Grotestedenbeleid, werd de sociale vernieuwing nog een aanzienlijke periode op lokaal niveau voortgezet. Het opnemen daarvan in reguliere beleidsprocessen is momenteel een veel voorkomend verschijnsel” (SCP, 1998: 174-175, eigen vertaling).

## **5.4 Jaren negentig en jaren nul: De doorwerking van het Grotestedenbeleid**

### *Nederland*

Hoewel de Sociale Vernieuwing een welkome aanvulling is op het meer fysieke perspectief uit eerdere jaren kampen veel grote steden in de jaren negentig nog steeds

met grote problemen op het gebied van leefbaarheid, integratie en veiligheid. De werkloosheid is er twee keer zo hoog als het landelijk gemiddelde, het gemiddelde inkomen en opleidingsniveau zijn flink lager en er is een vlucht van bedrijven en werkgelegenheid (Van Putten, 2006: 24). De grote steden worden bovendien gekenmerkt door een eenzijdige (goedkope) woningvoorraad en grote groepen kwetsbare groepen, zoals drugsverslaafden en daklozen. Veel van deze problemen clusteren in bepaalde wijken en onder (etnische) minderheidsgroepen. De verminderde sociale cohesie in deze wijken legt een druk op de sociaal-economische vitaliteit van de steden (Van Putten, 2006: 24).

Halverwege de jaren negentig presenteert de nationale overheid het 'Grotestedenbeleid' als opvolger van de Sociale Vernieuwing om deze problemen aan te pakken. In vergelijking met de Sociale Vernieuwing, dat vooral op achterstand focust, richt het Grotestedenbeleid zich vooral op het (economisch) revitaliseren van wijken (Tops e.a., 1998: 66). Hiervoor maakt de nationale overheid in 1994 afspraken met 25 Nederlandse gemeenten, waaronder Rotterdam. Rotterdam vertaalt het Grotestedenbeleid vervolgens in een focus op vijf gebieden van ongeveer 20.000 tot 25.000 inwoners (waaronder Pendrecht). Rotterdam moet voor elk van die gebieden ontwikkelingsvoorstellen indienen. De gemeente verdubbelt vervolgens het geld dat door de nationale overheid hiervoor beschikbaar is gemaakt.

Het geld van de nationale overheid voor het Grotestedenbeleid wordt eind jaren negentig verdeeld langs drie lijnen: sociaal, fysiek (inclusief de opvolger van de Stadsvernieuwing) en economie (Van de Wijdeven, te verschijnen). De aandacht voor wijken als plaatsen waar sociale en fysieke vernieuwing noodzakelijk is, zet zich voort onder de kabinetten van premier Balkenende (2002-2010). Onder Balkenende wordt veiligheid ook steeds belangrijker en een expliciet nieuw aandachtsgebied binnen het Grotestedenbeleid (Van Putten, 2006: 71). De verkokering die ook bij de Sociale Vernieuwing zichtbaar was, wordt bij het Grotestedenbeleid als een steeds groter probleem ervaren. Vooral in de laatste beleidsperiode (2004-2009) dragen verschillende ministeries vanuit hun eigen perspectief bij aan de wijkaanpak. Zo is er een fysiek perspectief met de 56-wijken aanpak van het ministerie van VROM, een meer juridisch perspectief met het Justitie-in-de-Buurt project van het Openbaar Ministerie en een aanpak vooral gericht op leefbaarheid en veiligheid met Onze-Buurt-Aan-Zet van het ministerie van BZK (Denters, 2008: 59). Al deze projecten hebben eigen voorwaarden, eisen en verantwoordingsmechanismen waaraan de gemeenten moeten voldoen. Met de aanpak van 'Krachtwijken' wordt in 2007 een impuls gegeven om in een veertigtal wijken op de verschillende terreinen verbeteringen aan te brengen (Ministerie van VROM, datum onbekend), maar vooralsnog met wisselend resultaat.



## 6. Rotterdams lokaal bestuur en wijkaanpak 1998-2008

De Rotterdamse gemeenteraad (45 leden) wordt rechtstreeks gekozen door de inwoners van Rotterdam. Op enkele uitzonderingen na, valt het hele grondgebied ook onder de bevoegdheid van de Rotterdamse deelgemeenten. De deelgemeenteraden worden rechtstreeks door de inwoners van de deelgemeente gekozen. Uit de deelgemeenteraad worden vervolgens een deelgemeentebestuur en -voorzitter gekozen. Een deelgemeente heeft vooral bevoegdheden op het gebied van openbare ruimte en welzijn (Van Ostaaijen e.a., 2012).

Hoewel Rotterdam een geschiedenis van publiek-private samenwerking kent, is de rol van het bedrijfsleven de afgelopen decennia veranderd. In de jaren tachtig en negentig ligt publiek-private samenwerking aan de basis van vele grote stedelijke projecten, maar de innige samenwerking van de private belangen in de politiek, zoals in de naoorlogse politieke-commerciële coalitie, behoort dan tot het verleden. In een onderzoek in de jaren negentig bleek de betrokkenheid van de grote in Rotterdam gevestigde bedrijven met de Rotterdamse politiek beperkt. Veel bedrijven beschouwen de lokale politiek als een aparte wereld ver verwijderd van hun internationale oriëntatie. Voor velen van hen is Rotterdam niet meer dan de plaats waar het bedrijf gevestigd is en veel van de ondervraagde werkgevers wonen buiten de stad (Engbersen, 2001).

Voor de uitvoering van beleid spelen de lokale ambtelijke diensten een belangrijke rol. De – ten tijde van dit onderzoek – ongeveer 25 diensten zijn georganiseerd rondom beleidsvelden en elke dienst heeft kennis en professie op zijn vakgebied; de diensten houden zich bezig met beleid en uitvoering. Van oudsher hebben de Rotterdamse diensten veel vrijheid (zie bijvoorbeeld Van der Zwan, 2003: 158-160). Voor het wijkbeleid zijn de volgende diensten in het bijzonder van belang: *Gemeentewerken* (herstel en onderhoud van de openbare ruimte), *Roteb* (stadsreiniging en afvalverwerking), *Stadstoezicht* (toezicht op de openbare ruimte, parkeren), *Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam* (bevorderen economische en ruimtelijke ontwikkeling), *Stedenbouw en Volkshuisvesting* (adviseren, ontwerpen en/of uitvoeren infrastructurele projecten), *GGD* (verbeteren en onderhouden van de gezondheidszorg en voorkomen van ziekten), *Sport en Recreatie* (verbeteren van sport en recreatie faciliteiten en activiteiten), *Jeugd, Onderwijs en Samenleving* (bevorderen jeugdbeleid, onderwijs, integratie en sociale kwaliteit) en *Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (verstrekken van het welzijn en het bevorderen werkgelegenheid).

Het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders heeft een belangrijke rol in de wijkaanpakken. Het college leidt het (gemeentelijke en nationale) geld naar de

diensten en deelgemeenten en sterke wethouders zijn vaak een stimulans voor zowel de vertaling van de landelijke wijkaanpak naar lokaal beleid als het opzetten van eigen wijkbeleid. Maar ook burgers en maatschappelijke organisaties hebben steeds vaker een stem in de wijkaanpak (zie bijvoorbeeld de latere fase in de Stadsvernieuwing). Hetzelfde geldt voor een aantal semi-overheidsorganisaties, zoals de woningcorporaties, min of meer onafhankelijke en private organisaties die redelijk laag geprijsde woningen verhuren. Hun rol is belangrijker geworden. Vooral in de achterstandswijken bezitten en verhuren ze vaak veruit het grootste deel van de woningvoorraad. In Rotterdam, maar deze trend is landelijk, houden de woningcorporaties zich ook in toenemende mate bezig met de sociale ontwikkeling van deze wijken.

## 6.1 De Rotterdamse wijkaanpak 1998-2002

Na een overwinning van de PvdA bij de gemeenteraadsverkiezing in 1998 neemt de partij bij de collegevorming het voortouw. Het nieuwe Rotterdamse bestuur moet zich meer richten op 'linkse' thema's, zoals werkgelegenheid, een sterke wijkaanpak en sterk sociaal beleid met betrekking tot armoede, jongeren en samenleven (Trouw, 1998; NRC, 1998). Hoewel de 'wijkaanpak' slechts één van de twaalf programma's van het nieuwe college is, geeft de grote hoeveelheid geld die ervoor gereserveerd is, alsmede de centrale rol van de wijkaanpak binnen de sociale 'pijler' van het college (naast de fysieke pijler), het belang aan. De wijkaanpak dient de wijken te verbeteren of zoals het op een gemeentelijke folder wordt genoemd: "versterking van de economie en sociale samenhang en de verbetering van woningen en woonomgeving" (Hendriks, Tops, 2002: 9).

Het college neemt het Grotestedenbeleid van de nationale overheid mee in deze aanpak. Voor het Grotestedenbeleid moet de gemeente 'meerjarenontwikkelingsprogramma's' en 'stadsconvenanten' schrijven, waarin staat hoe het geld van de overheid (voor sociaal, fysiek en economische maatregelen) besteed wordt (Christophe e.a., 2001: 14). De wijkaanpak wordt ook gefinancierd via geld van de Stedelijke Vernieuwing, de gemeente zelf en van Europa, vooral de D2-middelen, gericht op economische en sociale omschakeling van 'zones' die in structurele moeilijkheden verkeren. Een gemeentelijk bureau genaamd 'Bureau Stedelijke Visie' beheert alle fondsen. In totaal is er ongeveer 140 miljoen euro beschikbaar voor de wijkaanpak voor de periode 2000-2004. Ongeveer 23 miljoen euro wordt besteed aan het gebied waar Pendrecht een onderdeel van is (Christophe e.a., 2001: 15).

De hele wijkaanpak wordt geleid door de politieke coördinatie vanuit het college en door een programmaleider vanuit de ambtenarij. Voor elk wijkaanpak-gebied zijn

uitvoeringsplannen gemaakt om de sociale, economische en fysieke investeringen te combineren, alsmede de inspanningen van maatschappelijke organisaties. Elk van de gebieden wordt vervolgens gecoördineerd door een gebiedsmanager met drie coördinatoren onder hem, één voor elke pijler. Daarnaast heeft ieder gebied ook een (politieke) stuurgroep, bestaande uit een wethouder en de voorzitter van de deelgemeente (Christophe e.a., 2001: 15). Onderzoekers die enkele jaren later de wijkaanpak onderzoeken zijn kritisch op het proces en deze organisatie. Zij merken op dat de wijkaanpak vooral een bureaucratisch proces is en dat de resultaten op wijkniveau soms minimaal zijn. De aanpak gaat gepaard met organisatorische obstakels. De deelnemers zien het als een 'organisatorisch monstrem', 'stroperig geheel', 'niet transparant' en 'bureaucratisch' (Hendriks, Tops, 2002: 48). De onderzoekers komen tot een soortgelijke conclusie en vullen dat aan met de constatering dat er meerdere kapiteins op één schip zitten en de maatschappelijke betrokkenheid afwezig is (Hendriks, Tops, 2002: 47-49, zie ook Christophe e.a., 2001: 29-30). De wijkaanpak is ook een poging om te komen tot integraal beleid voor de wijken, maar vooral ten aanzien van de gemeentelijke diensten zijn de prestaties verre van optimaal. De gemeentelijke diensten schikken zich zeer moeizaam in de omslag die door de wijkaanpak van hen gevraagd wordt (Hendriks, Tops, 2002: 23).

De gemeente zelf is aan het eind ook kritisch op de wijkaanpak en constateert dat vooral de organisationele vraagstukken en de bureaucratie veel tijd kost (Gemeente Rotterdam, 2002a: 17, zie ook de ontevredenheid van de gemeenteraad in het algemeen in de notulen van de gemeenteraadsvergadering van 24 januari 2002). Rond dezelfde tijd wordt onder leiding van de gemeentesecretaris ook een rapport gepresenteerd dat dient als een advies aan een nieuw college. Daarin wordt geadviseerd te focussen op een beperkt aantal thema's. Het college zou voorrang moeten geven aan uitvoering en het bereiken van resultaten. Veiligheid wordt genoemd als een van de thema's om zich op te richten (Gemeente Rotterdam, 2002b).

## 6.2 De Rotterdamse wijkaanpak 2002-2006

Rotterdam beleeft in maart 2002 een politieke omwenteling. Een nieuwe partij, Leefbaar Rotterdam, wint de gemeenteraadsverkiezingen met bijna 35% van de stemmen. Leefbaar Rotterdam staat onder leiding van Pim Fortuyn die op dat moment ook met een landelijke opmars bezig is. In zijn eerste speech als lokale lijsttrekker meldt Fortuyn dat Rotterdam de verkeerde lijsten leidt, dat Rotterdam het New York van Nederland vóór Guilliani is en de hoogste criminaliteit en onopgeloste moorden heeft (Rotterdams Dagblad, 2002). Fortuyn combineert deze boodschap met zich stevig af

te zetten tegen de andere politici, met name die van de PvdA, de partij die in zijn ogen de problemen heeft laten gebeuren (Van Ostaaijen, 2010).

Het grote aantal stemmen voor Leefbaar Rotterdam wordt doorgaans (onder meer in de media) uitgelegd als een teken dat het niet goed gaat met Rotterdam en dat de Rotterdamse politiek ver verwijderd is van 'gewone burgers', vooral die in de meer achtergestelde wijken.<sup>13</sup> Het nieuwe college, sinds lange tijd zonder de PvdA, maar met Leefbaar Rotterdam, interpreteert de verkiezingsuitslag als een duidelijk signaal van burgers. In het daaropvolgende collegeprogramma wordt veiligheid het nieuwe speerpunt. In 2006 mogen er geen onveilige wijken meer zijn (Gemeente Rotterdam, 2002c: 5, 11, zie voor meer over de invloed van Leefbaar Rotterdam Van Ostaaijen, 2010; 2011). Het is ook in deze periode dat de 'veiligheidsindex' meer prominent naar voren komt (zie tabel 10).

Het nieuwe gemeentebestuur maakt in 2002 bijna letterlijk van het ene op het andere moment een einde aan de wijkaanpak en installeert een 'wijkveiligheidsaanpak'. Alle deelgemeenten moeten nu 'wijkveiligheidsactieprogramma's' voor hun wijken schrijven. Hierin moeten afspraken met gemeentelijke diensten en andere partners (bijvoorbeeld politie, officier van justitie, niet-gouvernementele organisaties) staan over hoe om te gaan met veiligheid in de wijk. Ambtenaren van het aan het college gekoppelde Bureau Veilig kijken mee of deelgemeenten dit op een goede manier doen (Tops, 2007; Van Ostaaijen, 2010). Hoewel de veiligheidsaanpak al onder het vorige college begonnen is – er is ook al 30 miljoen Euro voor vrijgemaakt – doet het college daar nog een flinke schep bovenop. Er wordt nog eens honderd miljoen Euro voor veiligheidsmaatregelen beschikbaar gemaakt, geld wat deels afkomstig is van het stopzetten van andere voormalige prioriteiten, zoals de wijkaanpak. Het doel van de aanpak is om de veiligheid te verbeteren. Het al dan niet slagen hiervan wordt vooral via de cijfers van de veiligheidsindex gemeten. Het stijgen van die cijfers (zie tabel 10) wordt dan ook, zeker in de beginjaren, grotendeels geïnterpreteerd als een succes van de (nieuwe) (wijk)veiligheidsaanpak (zie ook Van Ostaaijen, 2010).

De veiligheidsaanpak beïnvloedt ook de andere activiteiten in de wijk, vooral op het gebied van fysiek, sociaal en economisch beleid. De desbetreffende diensten voelen dat ook. Zij moeten hun activiteiten steeds meer aanpassen aan het veiligheidsbeleid. Voor de dienst Stadsontwikkeling betekent het bijvoorbeeld dat niet alleen financiële argumenten meegenomen moeten worden bij de (ver)koop van onroerend goed, maar dat vanwege

<sup>13</sup> Onderzoek laat overigens zien dat de stemmers op Leefbaar Rotterdam uit alle Rotterdamse wijken afkomstig zijn. Er is geen duidelijk verband op wijkniveau tussen het aantal stemmen voor Leefbaar Rotterdam en het niveau van de welvaart van een buurt (COS 2002).

veiligheidsoverwegingen onveilige panden toch kunnen worden opgeknapt, ook al gaat dat tegen het economische belang van de dienst in (zie ook Van Ostaaijen, 2010).

Toch wordt vanuit het veiligheidsdiscours ook getracht integraal te werken. Er zijn bijvoorbeeld negen gebieden (*hot spots*) aangewezen waar een stevige veiligheidsaanpak in combinatie met een sociale en fysieke aanpak het gebied moet verbeteren. In de gebieden komen extra toezichthouders, cameratoezicht, maar ook maatregelen om de sociale cohesie te verbeteren. Daarnaast vergadert een groep van directeurs van gemeentelijke diensten periodiek om de samenwerking rondom veiligheidsproblematiek te verbeteren (Van Ostaaijen, 2010).

### 6.3 2003-2004: Aanscherping van de wijkaanpak

In 2003 voorspelt het Rotterdamse onderzoeksbureau COS dat in 2017 in verschillende wijken een grote meerderheid van de inwoners van buitenlandse afkomst zal zijn. Een deelgemeentebestuurder van de PvdA in Charlois (waartoe Pendrecht behoort) gebruikt het rapport om in de media de sociaal-economische problemen in zijn wijk aan te kaarten. De discussie wordt ook door politieke tegenstanders opgepakt en er wordt onder meer geopperd of er een ‘allochtonenstop’ voor bepaalde wijken of de stad moet komen. Wethouder Pastors van Leefbaar Rotterdam komt later dat jaar met een rapport (‘Rotterdam Zet Door’) waarin staat dat ‘kleur niet het probleem is, maar het probleem wel vaak een kleur heeft’ (Gemeente Rotterdam, 2003). Het rapport bevat voorstellen voor een combinatie van maatregelen met betrekking tot migratie, vestiging en integratie en is deels een vraag aan de nationale overheid voor nieuwe wetgeving. Sommige maatregelen zijn controversieel, zoals het voornemen dat in bepaalde wijken een persoon 120% van het minimumloon moet verdienen om zich er te kunnen vestigen. De nationale overheid reageert echter verrassend snel en welwillend op het Rotterdamse rapport en maakt een nationale wet die veel van de maatregelen mogelijk maakt (Van Ostaaijen, 2010).

### 6.4 De Rotterdamse wijkaanpak 2006-2008

In 2006 wint de PvdA weer de verkiezingen en vervangt Leefbaar Rotterdam in het college van burgemeester en wethouders. Het nieuwe college behoudt de aandacht voor veiligheid, inclusief het Rotterdam Zet Door rapport. Net als in 2002 verandert dus niet alles. Sommige zaken komen bovenop al ingezet beleid, waardoor er ook een bepaalde mate van cumulatie en continuïteit ontstaat (Van Ostaaijen, Tops, 2007a). Alle deelgemeenten moeten na 2006 wel aan de slag met het schrijven van wijkac-

tieprogramma's. Het veiligheidsdiscours blijft overeind (zeker onder burgemeester Opstelten die de eerste jaren van dit college de aanpak stevig leidt), maar krijgt langzaam een plaats *naast* de fysieke, sociale en economische maatregelen en niet zozeer *erboven*, zoals tussen 2002 en 2006. Dit leidt echter ook weer tot de nodige afstemmingsproblemen. Vooral tussen de 2002 en 2006 sterk gegroeide veiligheidspijler en de hernieuwde sociale pijler. Wijken kunnen nu bij beide pijlers terecht voor financiële middelen, maar omdat veel sociale problemen met beide te maken hebben (denk bijvoorbeeld drugsverslaafden of overlast van jongeren) verwijzen beide pijlers ook naar elkaar. Het nieuwe sociaal programma worstelt daarnaast ook met organisatorische tegenslagen, waardoor de resultaten halverwege de collegeperiode beperkt zijn (Van Ostaaijen, 2010).

## 7. Wijkgericht werken in Pendrecht 1998-2008

Stadsvernieuwing begint in Pendrecht in 1995 (KEI, 2007). Het slecht functioneren van de winkelcentra en de slechte staat van de woningvoorraad leiden tot de 'Wijkvisie Pendrecht'. De herstructurering zal in het noorden van de wijk beginnen en tussen 1995 en 2004 worden ongeveer 750 woningen gerenoveerd. De renovatie van de zuidkant van Pendrecht begint in 2005. Deze herstructurering zal tot 2010 duren en moet het aantal huurwoningen verminderen en het huizenbezit vergroten (zie ook Van Bergeijk e.a., 2008: 47). De deelgemeente Charlois, waarvan Pendrecht een onderdeel is, wordt ook opgenomen in de wijkaanpak van het college tussen 1998-2002. De investeringen in Charlois focussen op sociale (welvaart en leefbaarheid), economische (werkgelegenheid en economie), en fysieke maatregelen (woningvoorraad en woonomgeving).

In 2002 krijgt Pendrecht te maken met de nieuwe veiligheidsaanpak en wordt wijkveiligheid voor Pendrecht de belangrijkste prioriteit. De deelgemeente ontvangt geld om op te treden tegen problemen rondom onveiligheid en schrijft een wijkveiligheidsactieprogramma voor Pendrecht. Daarnaast krijgt de deelgemeente een stadsmarinier. De stadsmariniers zijn ambtenaren met een groot budget. Ze werken op straatniveau om problemen rondom de uitvoering en coördinatie van het veiligheidsbeleid op te lossen. De stadsmarinier is verantwoordelijk voor het verbeteren van de veiligheid in de wijk, meer concreet: hij (meestal hij) moet zorgen dat het cijfer van de veiligheidsindex voor Pendrecht verbetert.

Bij het verschijnen van Rotterdam Zet Door wordt Pendrecht een van de proeftuinen voor de nieuwe aanpak. Hiervoor verschijnt het programma 'Pendrecht Zet Door'. De

gemeente en deelgemeente benoemen een gebiedsmanager voor Pendrecht om dat programma te coördineren. De gebiedsmanager schrijft vervolgens een uitvoeringsprogramma dat maatregelen op het gebied van sociaal beleid, bouwen en wonen, openbare ruimte, veiligheid en economie combineert. Het programma wordt geëvalueerd en aangepast in 2007. De woningcorporatie hanteert in lijn met dat programma voorwaarden voor nieuwe inwoners in een bepaald deel van Pendrecht. Nieuwe huurders moeten een baan hebben voor minstens één jaar en mogen geen overlast hebben veroorzaakt in hun vorige wijk (Van Beek, Bijl-Rodenburg, 2008: 44-47).

In Pendrecht zijn bij de uitvoering verschillende actoren van belang. De gemeente Rotterdam, met name het *college van burgemeester en wethouders*, is direct verantwoordelijk voor de gemeentelijke diensten, maar ook voor het maken van gemeentelijk (wijk)beleid. De *deelgemeente Charlois*, waar Pendrecht deel van uitmaakt, maakt beleid voor haar wijken en stuurt de *gemeentelijke diensten* aan die dat beleid uit moeten voeren. De *woningcorporatie* is eigenaar van het grootste deel van de huizen in Pendrecht. De *Wijkontwikkelingsmaatschappij* is een organisatie die verantwoordelijk is voor het belangrijkste winkelplein en de verbetering daarvan en de *buurtvereniging en het welzijnswerk* functioneert (of zou moeten functioneren) als toegang tot de burgers (Van Beek, Bijl-Rodenburg, 2008: 43-44).

Om het programma uit te voeren, heeft de gebiedsmanager een organisatiestructuur opgericht. Allereerst is er een *stuurgroep* die beslissingen neemt, en de kaders stelt. Deze stuurgroep bestaat uit een deelgemeentebestuurder, het hoofd van de deelgemeente afdeling voor wijkzaken, directeuren van de betrokken woningcorporaties, de stadsmarinier, de programmamanager voor het Pact op Zuid initiatief (een van de initiatieven van het college van 2006-2010, wat is aangesloten bij de sociale pijler) en de gebiedsmanager. Naast de stuurgroep is er een *programmagroep*. De programmagroep functioneert als spin in het web tussen de stuurgroep en het uitvoeringsniveau. De programmagroep komt ongeveer een keer per maand bijeen en bestaat afgezien van de gebiedsmanager uit een welzijnswerker en vertegenwoordigers van de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het programma. Elk van hen leidt een van de subprogramma's. De wijkcoördinator van de wijk leidt het sociale programma (zorg, jeugd en integratie / participatie). De procesmanager van de woningcorporatie leidt het bouw- en woningtoezicht programma (renovatie, sloop en nieuwe woningen). De beheercoördinator van de deelgemeente leidt het openbare ruimte programma (schoon en heel). De wijkveiligheidscoördinator van de deelgemeente leidt samen met de stadsmarinier het veiligheidsprogramma. De directeur van de Wijkontwikkelingsmaatschappij leidt het economisch programma (het centrale plein en de winkels) (Van Beek, Bijl-Rodenburg, 2008: 43).

Volgens de gebiedsmanager is het voordeel van het netwerk dat iedereen elkaar scherp houdt en niemand overeenkomsten breekt (Van Bergeijk e.a., 2008: 80). Er zijn echter ook nadelen. Volgens de gebiedsmanager is de structuur soms vrij rigide. Het is bijvoorbeeld niet altijd eenvoudig om adequaat te reageren op projecten of kansen die zich aandienen (Van Beek, Bijl-Rodenburg, 2008: 45). De gebiedsmanager merkt dat iedereen vanuit zijn eigen visie of die van zijn organisatie in de wijk aan de slag is en dat een gemeenschappelijke visie ontbreekt (Van Beek, Bijl-Rodenburg, 2008: 46). Soms botsen verschillende opvattingen ook expliciet, bijvoorbeeld tussen de gemeente en woningcorporatie rondom het plaatsen van nieuwe woningen in een deel van de wijk. Omdat een aantal fondsen rechtstreeks van de nationale overheid naar de woningcorporaties gaan, kan de gemeente de opvattingen van die woningcorporaties veel moeilijker negeren, al 'won' in dit specifieke geval de gemeente.

De gebiedsmanager komt die verschillen in opvatting vaak nog duidelijker tegen. De stadsmarinier heeft bijvoorbeeld de taak Pendrecht hoger te laten scoren op de veiligheidsindex. De burgemeester houdt hem daarvoor direct verantwoordelijk. Ondanks onderhandelingen en wensen van andere actoren zal de stadsmarinier vooral vasthouden aan de taak waarvoor hij uiteindelijk wordt afgerekend. Vergelijkbare dilemma's zijn niet enkel voorbehouden voor de stadsmariniers (Van Bergeijk e.a., 2008: 75).

Het andere probleem is dat de mensen die werkzaam zijn in Pendrecht soms botsen met hun eigen organisatie. Bijvoorbeeld, binnen de woningcorporatie is er een Afdeling Ontwikkeling. Volgens de gebiedsmanager is het belangrijkste doel voor deze afdeling om geld te verdienen. Als het deze afdeling voor dat doel beter uitkomt om de planning die de vertegenwoordiger van de woningcorporatie in overleggen met anderen heeft gemaakt te wijzigen, wordt dat niet nagelaten (Van Bergeijk e.a., 2008: 78-79). "De grootste winst is niet te halen door er meer geld in te pompen. Dat is namelijk het probleem niet. Het probleem is ... dat hier toch de Diensten maar ook de deelgemeenten veel te veel verkokerde zelfstandige eilanden zijn ... Dat is eigenlijk het grootste probleem waar ik tegenaan loop. Het is teveel verkokerd" (gebiedsmanager Pendrecht in Van Bergeijk e.a., 2008: 74).

De wijkaanpak in Pendrecht is uiteindelijk sterk afhankelijk van personen. De gebiedsmanager is de spin in dat web van (semi-)overheidsorganisaties en hij is verantwoordelijk voor het totale programma (Van Beek, Bijl-Rodenburg, 2008: 47). Maar wanneer bepaalde posities veranderen of bepaalde personen vertrekken, heeft dit vaak veel effect op (de uitvoering van) het wijkprogramma. Toen het bestuur van een van de woningcorporaties veranderde, werd de wijkgerichtheid van de corporatie als geheel ineens een stuk sterker (Van Beek, Bijl-Rodenburg, 2008: 48) en vanuit dit perspectief is het geen goed teken dat van de mensen die vanaf 2005 bij de aanpak in



Pendrecht werkten, er in 2008 er nog maar twee over zijn (Van Beek, Bijl-Rodenburg, 2008: 46).

## 8. Incidenten en burgerinitiatief in Pendrecht 2003-2012

Het is moeilijk inwoners van Pendrecht bij de initiatieven van de overheid te betrekken. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar met de plannen voor de herstructurering (Van Bergeijk e.a., 2008). Ook het Mensen Maken de Stad-initiatief (enigszins verbonden met Opzoomeren) heeft weinig effect in Pendrecht, waar veel mensen geen echte wens hebben om meer met elkaar in contact te komen. Dit geldt ook voor verschillende nieuwere bewoners, mensen met een dubbel inkomen die er juist vanwege de goedkope huizen wonen, maar niet (veel) willen investeren in de wijk (Van Bergeijk e.a., 2008: 162). Toch zijn er ook in Pendrecht inwoners te vinden die de energie en bereidheid bezitten om aan de leefbaarheid van de wijk bij te dragen. Helaas kunnen deze acties niet los gezien worden van een aantal incidenten.

In februari 2003 wordt de 13-jarige Seder Soares gedood door een kogel na het gooien van een sneeuwbal naar zijn (latere) moordenaar. Of de sneeuwbal de reden voor de moord was of Seder per ongeluk in een bende gevecht kwam, is nooit opgehelderd. Maar de feiten veroorzaakten massale media aandacht voor de wijk. Er vinden interviews plaats met inwoners die spreken over liquidaties, schietincidenten, seksueel geweld, dealers, drugs en andere vormen van criminaliteit. Een maand na de moord verlaten de laatste huisartsen in Pendrecht hun praktijk. Eén van hen schrijft te willen werken in een wijk waar geen kogels rondvliegen en er niet onder hun ogen gedeald wordt. Het laatste incident is de al gemelde discussie waar Pendrecht wordt gebruikt als voorbeeld van een wijk waar er een grote aanvoer is van kansarme mensen.

Verschiedende inwoners van Pendrecht zijn de negatieve aandacht voor hun buurt meer dan zat. En ook een deelgemeentebestuurder van Charlois onderneemt actie. Hij benadert onderzoekers van de Universiteit van Tilburg die vervolgens gesprekken aangaan met een aantal inwoners van Pendrecht. Dit is het begin van een burgerinitiatief dat later wordt aangeduid als 'Vitaal Pendrecht'. In een van deze gesprekken, wordt het duidelijk dat een deel van de burgers niet tevreden is over de negatieve media-aandacht. 'We laten onze buurt niet kapot schrijven' is de gangbare mening. Tijdens een van de vervolgbijeenkomsten komt het idee naar voren een kerstboom op het centrale plein in Pendrecht op te zetten. Het idee is om deze boom een meter hoger te maken dan de kerstboom voor het Rotterdamse stadhuis. Dit idee slaat onmiddellijk aan en drie inwoners nemen het initiatief dit te organiseren. Ze slagen

erin veel inwoners en organisaties in de wijk te mobiliseren en ook het vinden van sponsors blijkt geen probleem. In tabel elf staat een lijst van organisaties die door de drie inwoners bereid zijn gevonden het initiatief te steunen.

**TABEL 11:** lijst van organisaties die bereid zijn het Pendrecht Kerstinitiatief te steunen (inventarisatie door Eefke Cornelissen, onderzoeker aan de Universiteit van Tilburg).

Stichting Thuiszorg	Brandweer	Open Hofkerk
Vier basisscholen	Leger des Heils	Boswachter
TOS (Thuis op straat)	Katholieke Kerk	Ouderengroep
Educatieve Tuin	Jeu de boules club	Hindi lerares
Bibliotheek	Buurt in verandering	Toneelgroep Pendrecht
Kunstenars	Brassbands	Tuincentrum
Hindoestaanse dansgroep	Turkse dansgroep	Ondernemers bedrijvenpark
Speeltuinen	Rotterdams wijktheater	Wijkcentrum de Middelburgt
Charlois Welzijn	Gemeente Rotterdam	Youth for Christ
Wijkagenten	Stadstoezicht	Moedergroep
Het Zout der Aarde (religieuze zangkoor)	De Nieuwe Unie (woningbouwcorporatie)	Werkgroepen verschillende buurten
Deelgemeente Charlois	Opzoomer mee	Theatersport Pluk de Dag
Winkeliersvereniging Pendrecht	Wijk Onderhouds Ploeg (Roteb)	De Passage (dagopvang voor verstandelijk gehandicapten)
Scouting	Turks Huis	Centrum Beeldende Kunst
Multi-groen	Historisch Charlois	Bewonerscommissies

Op cruciale punten is de hulp van de deelgemeentebestuurder van essentieel belang, bijvoorbeeld als de organisatoren als gevolg van hun enthousiasme vergeten zijn een vergunning aan te vragen voor het plaatsen van de kerstboom. De deelgemeentebestuurder belooft deze te regelen, wat hij doet. De kerstboom wordt het symbool van de samenwerking. Zelfs verschillende gemeenschappen, zoals de Turkse, doen hieraan mee, om te laten zien dat ze het een goed initiatief vinden. Op kerstavond zelf zijn er tal van activiteiten. De deelgemeentebestuurder verkleedt zich als Kerstman en zelfs de burgemeester komt kort op bezoek. De drie initiatiefnemers beseffen dat door hun initiatief niet alles ineens is veranderd, maar ze voelen dat de veiligheid in hun wijk is verbeterd. De media stoppen ook niet onmiddellijk met het negatief schrijven over Pendrecht, maar kunnen nu rekenen op een reactie van de inwoners als ze dat doen. De inwoners benadrukken dat iedereen moet realiseren dat de 'oude tijd' in Pendrecht nooit meer terug zal komen. Pendrecht is en zal een multiculturele

wijk blijven. Het probleem is echter dat het moeilijk is om de verschillende groepen samen te brengen. Vitaal Pendrecht wordt door de initiatiefnemers gezien als een klein, maar niet onbelangrijk initiatief om hierin verandering te brengen.

Na de kerstviering groeit Vitaal Pendrecht uit tot een informele organisatie die de jaren daarop tal van wijkactiviteiten organiseert. Een van die initiatieven is Pendrecht Universiteit waarin de rollen worden omgedraaid: professionals (bijvoorbeeld vanuit de gemeente of de wijk) worden uitgenodigd om les te nemen van wijkbewoners. De achterliggende gedachte is dat inwoners en niet de professionals de echte deskundigen zijn van de wijk en dat zij het beste weten wat er in hun wijk moet gebeuren ([www.vitaalpendrecht.nl](http://www.vitaalpendrecht.nl)).

## 9. Conclusie

In dit artikel stonden de volgende vragen centraal: *Hoe hebben de inhoud en focus van de Nederlandse en Rotterdamse aanpak van achterstandswijken zich de afgelopen decennia ontwikkeld, hoe verhouden beide zich tot elkaar en welke belemmeringen en succesfactoren volgen daaruit?*

We hebben kunnen zien dat op het nationale (Nederland) en lokale (Rotterdam) niveau omvattende inspanningen worden geleverd om de leefomgeving van burgers te verbeteren. Deze beleidsinterventies richten zich veelvuldig op 'de wijk', al kennen de afgelopen decennia daarin ook wat schommelingen. Het Nederlandse wijkbeleid heeft zich ontwikkeld van beleid gericht op fysieke en economische ingrepen in de wijk tot beleid dat meer aandacht heeft voor de leefomstandigheden van inwoners. Dat zie je ook in de manier waarop wijken worden beoordeeld en de eventuele kwalificatie als achterstandswijk: van de meer fysieke aspecten van een wijk (staat van de woningen) tot de positie van de inwoners (werkloosheid, armoede) en tot op zekere hoogte de gevoelens van de inwoners (sociale veiligheid).

Voor een succesvolle uitvoering van wijkbeleid is er interactie tussen de nationale en lokale overheid. De nationale overheid is een belangrijke stimulator voor het wijkbeleid op lokaal niveau. Het stelt de kaders en stelt het grootste deel van het gemeentelijk geld beschikbaar. De lokale overheid is echter de belangrijke spin in het web in het geheel. De lokale overheid – het college, meestal in de vorm van één of meerdere wethouders – vertaalt de nationale programma's en fondsen in een lokale aanpak. Bovendien zijn de gemeentelijke diensten onmisbaar voor de feitelijke uitvoering van het beleid in de wijken. Rotterdam heeft daarnaast nog een systeem van deelgemeen-

ten. Zij hebben vooral bevoegdheden op de gebieden ruimte en welzijn, twee belangrijke onderdelen van de wijkaanpak. Nog te vaak worden zij echter ook gezien als relatief zwakke organisaties (zie ook Tops, 2007). Ook de woningcorporaties zijn in de (sociale) wijkaanpak, in Rotterdam, maar de trend is breder, een steeds grotere rol gaan spelen.

Op zowel nationaal als lokaal niveau is er een snelle omslag van programma's. Hoewel niet alle wijzigingen in één keer doorgevoerd worden of de vorige programma's compleet te niet doen – integendeel, er is sprake van een cumulatie (zie ook Van Ostaaijen, Tops, 2007a) – lijkt vooral de 'voorkant' van de wijkaanpak erg afhankelijk van electorale resultaten en de daaropvolgende bestuurlijke coalities. Dat de samenstelling van veel andere actoren, zoals deelgemeentebesturen en ambtenaren daarnaast stabiel blijft, draagt aan de continuïteit bij.

Dit brengt ons onvermijdelijk op verkokering: de deelname van verschillende (voornamelijk publieke) actoren aan het wijkbeleid met elk eigen bevoegdheden, doelstellingen en competenties. Momenteel wordt de verkokering beschouwd als een van de grootste problemen/belemmeringen voor een adequate en integrale wijkaanpak op alle niveaus. Op zowel nationaal als lokaal niveau zijn de betrokkenen van mening dat de wijkaanpak veel meer integraal zou moeten zijn om deze trend te breken en dat de inspanningen van alle betrokkenen elkaar zoveel mogelijk moeten aanvullen in plaats van belemmeren. De theorie over frontlijnsturing gaat hierop verder door te stellen dat de (frontlijn)medewerkers in het veld en niet de achterliggende organisaties leidend moeten zijn bij de aanpak (Hartman, Tops, 2009). Die achterliggende organisaties moeten juist meer faciliterend zijn voor hetgeen de frontlijnmedewerkers doen. Voor zolang dat in Rotterdam nog niet het geval is, is het succes om binnen de verkokering zaken voor elkaar te krijgen (en tot op zekere hoogte het breken of omgaan met die verkokering) sterk afhankelijk van initiatieven en plotselinge *windows of opportunity* (Kingdon, 1995). Deze kunnen plaatsvinden op lokaal niveau (Leefbaar Rotterdam, Rotterdam Zet Door), maar ook op wijkniveau (Pendrecht Zet Door, Vitaal Pendrecht). Achter deze initiatieven zit echter ook een sterk institutioneel kader van nationale en lokale beleidsaandacht voor de wijken, aandacht die is vertaald in programma's (papier) en institutionele structuren (organisaties).

De laatste constatering is dat in dat brede publieke veld, en ondanks het Nederlandse discours, er een tendens is dat beleid wordt gemaakt voor burgers, maar niet met burgers. De bureaucratische structuren van de vele wijkbenaderingen laten slechts weinig ruimte voor echte participatie van burgers; de ruimte voor burgers om invloed op het beleid te hebben, is beperkt. Aan de andere kant zijn burgers vaak ook zelf terughoudend om deel te nemen als ze dat gevraagd wordt (zie ook Van Bergeijk

e.a., 2008). Dit gezegd hebbende, ontstaan de meest interessante activiteiten wel als burgers zelf actie ondernemen, bijvoorbeeld het Vitaal Pendrecht initiatief. De mate waarin de bureaucratische structuren van de overheid daarop aansluiten is echter niet altijd adequaat. Als laatste succesfactor sluiten we daarom aan bij inzicht wat ook uit de visitatie van de meest recente wijkenaanpak is gekomen, namelijk dat de overheid dit soort ontwikkelingen veel meer moet ondersteunen. Het gaat om een overheid die weet waar kansen liggen, deze ondersteunt, maar het initiatief bij de wijk laat liggen om ze tot uitvoering te brengen. Dit vereist een faciliterende overheid, een overheid die los durft te laten en niet bang is voor het maken van verschil (Visitatiecommissie wijkenaanpak, 2011: 7; WRR, 2012; Van de Wijdeven, te verschijnen). Het is al eerder beleden (Van Ostaaijen, Tops, 2007b), maar vereist nog de nodige inspanningen van de betrokken overheden alvorens dit de gangbare praktijk in de meeste Nederlandse gemeenten zal zijn.

## Literatuur

- Van Beek, E., Bijl-Rodenburg, I. (2008). *Gebiedsgericht werken in Rotterdam. Een onderzoek naar organiserend vermogen*. Master thesis, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van Bergeijk, E., Kokx, A., Bolt, G., Van Kempen, R. (2008). *Helpt herstructurering? Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners*. Delft: Eburon.
- De Boer, N., Lodewijks, M., Van der Pennen, T., Sprinkhuizen, A., Tabak, L., Veldboer, L., De Wild, J. (2004). *State of the art. Herstructurering en de sociale opgave*. Ministerie van VROM en Ministerie van VWS.
- Bouwmeester, H. (2000). *Ruimte voor de economie. Dertig jaar ontwikkelen van Rotterdam*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Van den Brink, G. (2007). *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Burgers, J. (2001). Rotterdam, kleine sociaal-economische geschiedenis van een havenstad. In Engbersen, G., Burgers, J. *De verborgen stad. De zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Christophe, M., Van Kaam, F., Livius, T., Princen, F., Tol, L. (2001). *Van geen wijken weten. Een onderzoek naar de Strategische Wijkaanpak in Rotterdam*. Thesis voor de Master Bestuurskunde aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- COS, Centrum voor Onderzoek en Statistiek (2002). *Analyse gemeenteraadsverkiezingen 2002*. Gemeente Rotterdam.
- De Montfort University (2012). *Regenerating Urban Neighbourhoods. Summary*. <http://www.dmu.ac.uk/research/research-faculties-and-institutes/business-and-law/lgru/regenerating-urban-neighbourhoods.aspx> (geraadpleegd op 11 juni 2012).

- Denters, B. (2008). De wijkaanpak terug van nooit weggeweest. *Bestuurswetenschappen*, nummer 3, 56-65.
- Engbersen, G. (2001). Hart voor de stad. Over de betrokkenheid van ondernemers en ondernemingen bij Rotterdam. In Engbersen, G., Burgers, J. *De verborgen stad. De zeven gezichten van Rotterdam*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Gemeente Rotterdam (1997). *Samenwerken voor een betere stad. Een verantwoording raadsperiode 1994-1998*.
- Gemeente Rotterdam (2002a). *Grotestedenbeleid Rotterdam. Zelfanalyse & Visitatie*.
- Gemeente Rotterdam (2002b). *Uitvoeren en versnellen. Het lokale memorandum 2002. Een ambtelijk advies aan de nieuwe raad en het nieuw college*. Ambtelijk document.
- Gemeente Rotterdam (2002c). *Het nieuwe elan van Rotterdam ... en zo gaan we dat doen. Collegeprogramma 2002-2006, 2002*.
- Gemeente Rotterdam (2003). *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans*.
- GWIPP, George Washington Institute of Public Policy (2012). Document met uitleg over RUN project. [www.gwu.edu/~gwipp/RegeneratingUrban%20Neighborhoods.doc](http://www.gwu.edu/~gwipp/RegeneratingUrban%20Neighborhoods.doc) (geraadpleegd op 11 juni 2012).
- Harding, A. (1994). Amsterdam and Rotterdam. In Harding, A., Dawson, J., Evans, R., Parkinson, M. *European cities towards 2000*. Manchester: Manchester University Press.
- Hartman, C., Tops, P.W. (2005). *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- Hendriks, F., Tops, P.W. (2002). De paradoxale praktijk van de wijkaanpak in Rotterdam. In Boogers, M., Hendriks, F., Kensen, S., Tops, P.W., Weterings, R., Zouridis, S. *Stadsbespiegelingen deel B. Ervaringen en observaties uit het steden netwerk*. Tilburg University.
- Intraval (2000). *Monitor Veiligheid Rotterdam 1999*.
- Intraval (2001). *Monitor Veiligheid Rotterdam 2000*.
- KEI (2007). *Rotterdam, Pendrecht*, [www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl). Geraadpleegd op 23 februari 2009.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. New York: HarperCollins.
- Van de Laar, P. (2000). *Stad van Formaat. Geschiedenis van Rotterdam in de negentiende en twintigste eeuw*. Zwolle: Waanders Uitgevers.
- Ministerie van VROM (datum onbekend). *Actieplan Krachtwijken. Van Aandachtswijk naar Krachtwijk*.
- NICIS (2009). *Minister Van der Laan maakt rangorde krachtwijken bekend*. [www.nicis.nl](http://www.nicis.nl), geraadpleegd op 26 februari 2009.
- NRC (1998). *PvdA, VVD, CDA en GroenLinks in college Rotterdam*, 2 april 1998.
- Van Ostaaijen, J.J.C., Tops, P.W. (2007a). De erfenis van vier jaar Leefbaar Rotterdam. *Justitiële verkenningen*, 33(2), 21-30.
- Van Ostaaijen, J.J.C., Tops, P.W. (2007b). Active Citizens and Local Safety: How the Active Citizens-Matrix Can Help Local Government to Support Citizens in Their Efforts to Improve Safety. In P. Delwit, J.-P. Pilet, H. Reynaert & K. Steyvers (Eds.), *Towards DIY-politics: Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe* (pp. 321-345). Bruges: Vanden Broele Publishers.

- Van Ostaaijen, J.J.C. (2010). *Aversion and Accommodation: Political Change and Urban Regime Analysis in Dutch Local Government: Rotterdam 1998-2008*. Delft: Eburon.
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2011). Meebewegen met het populisme: de Rotterdamse aanpak. De relatie tussen anti-establishment politiek en de consensusdemocratie. *Bestuurswetenschappen*, volume 65, issue 5.
- Van Ostaaijen, J.J.C., Gianoli, A., Coulson, A. (2012). The Added Value of Intra-Municipal Decentralisation: Comparing Bologna, Rotterdam, and Birmingham. In Schaap, L., Damen, H. (editors) *Renewal in European Local Democracies. Puzzles, Dilemmas and Options*. Wiesbaden: Springer VS.
- Van Putten, N. (2006). *Terug naar de stad. Een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Rotterdams Dagblad (2002). *Pim Fortuyn ook lijsttrekker Leefbaar Rotterdam*, 20 januari 2002.
- Run Onderzoek Protocol (2006). Interne afspraken voor het RUN onderzoek.
- SCP, Sociaal Cultureel Planbureau (1998). *Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk*.
- Tops, P., Hendriks, F., Pröpper, I., Weterings, R. (1998). *Coproductie in het Rotterdamse grotestedenbeleid*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Tops, P.W. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam: Atlas.
- Trouw (1998). *Simons doorbreekt impasse rond Rotterdams college*, 3 april 1998.
- Uitermark, J. (2003). *De sociale controle van achterstandswijken. Een beleidsgenetisch perspectief*. Utrecht/Amsterdam: KNAG/UvA.
- Van Ulzen, P. (2007). *Dromen van een metropool. Rotterdam 1970-2000*. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Visitatiecommissie wijkenaanpak (2011). *Doorzetten en loslaten. Toekomst van de wijkenaanpak. Deel 1: Eindrapportage*. Den Haag: visitatiecommissie wijkenaanpak.
- Van de Wijdeven, T. (te verschijnen). *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van der Zwan, A. (2003). *De uitdaging van het populisme*. Amsterdam: Meulenhoff bv.