



Verslag Workshop Effecten Sociale beleidsinterventies met behulp van de RAP-methode

Stadkantoor, gemeente Zwolle woensdagmiddag 10 juni 2009

Aanwezig: Nico Beukema (EN de Buurt), Marieke Brouwer (Gemeente Hengelo), Maartje Donkers (ARCADIS), Marieke Douma (WBO Wonen Oldenzaal), Joke Grooters (KISS), Jillis Kors (Travers Zwolle), Fred Pals (ARCADIS), Jaap Pleeging (Gemeente Zwolle), Anneke Stauttner (Gemeente Enschede), Wim Waninge (Gemeente Enschede), Marieke Stork (Gemeente Deventer), Hanneke Valkeman (Gemeente Zwolle).

Welkom

Joke Grooters van KISS heet de deelnemers van harte welkom op de workshop die is georganiseerd door het KennisInstituut Stedelijke Samenleving en ARCADIS. Het KISS is een publiek private samenwerking en beoogt de uitwisseling van praktijkgerichte kennis en ervaring op het gebied van stedelijke vraagstukken te bevorderen. De gemeente Zwolle wordt van harte bedankt voor de gastvrijheid in het Stadskantoor. Tijdens de workshop zal de casus Zwolle Zuid worden behandeld. Het is prettig dat de stadsdeelmanager van Zwolle Zuid Hanneke Valkeman aanwezig is deze middag. Zij kent Zwolle Zuid goed en kan lokale informatie geven over de wijk. Hanneke Valkeman heeft vorig jaar deelgenomen aan een RAP die op verzoek van de Zwolse welzijnsorganisatie Travers is georganiseerd in Zwolle Zuid. Joke Grooters wenst de deelnemers een inspirerende middag en geeft het woord aan Fred Pals en Maartje Donkers van ARCADIS.

Inleiding ARCADIS

Fred Pals maakt aan de hand van een kopje in de Spits Jeugdraad Rotterdam: welzijnswerk gaat stuurloos zijn gang' duidelijk dat de laatste jaren meer behoefte is aan het bepalen van effecten van beleid. Wat levert bijvoorbeeld het jeugdbeleid op voor de samenleving? Doen we de juiste interventies? Wat zijn de werkzame bestanddelen van beleid? Effectiviteit kan bepaald worden met een MKBA (Maatschappelijke Kosten Batenanalyse). Bij een MKBA gaat het om een waardering van beleid meestal in geld. Beleid kan directe effecten sorteren maar ook indirecte en externe effecten. ARCADIS is werkzaam onder meer op het gebied van stedelijke vernieuwing en wijkaanpak. Onderkend wordt dat de samenleving voortdurend in beweging is door processen als individualisering, heterogenisering en fragmentatie en differentiatie. Deze processen hebben ook invloed op de belevingswaarden van de samenleving/wijk waar zich een veelheid aan leefwijzen voordoet. Hoe kan daaraan recht worden gedaan? ARCADIS houdt zich bezig met sociale en fysieke investeringen in de wijk en onderzoekt daarnaast de samenhang tussen beide en de effecten van investeringen. Het doel is om op basis van samenhang een wijkagenda vast te stellen. In de wijk zijn verschillende partijen de overheid, voorzieningen, diensten, private partijen en bewoners en hun verbanden. ARCADIS houdt zich op verschillende manieren bezig met planvorming voor wijkontwikkeling. Een van die manieren is het voorspellen van effecten en terugkijken met de methode Rapid Assessment Program.

De RAP-Methode

Maartje Donkers legt uit hoe de RAP-methode precies werkt. ARCADIS heeft jarenlange ervaring met de RAP-methode voor vraagstukken op het gebied van milieu en ruimte bijvoorbeeld voor het opstellen van een MER (milieueffectrapportage). De RAP-methode wordt nu ook gebruikt voor de wijkaanpak en meer thematisch beleid zoals jeugdbeleid. De Rap is een instrument om een beleidsanalyse uit te voeren. In het algemeen bestaat een beleidsanalyse uit vijf stappen:

1. Wat is het probleem?
2. Wat wil je bereiken?
3. Wat zijn de (mogelijke) oplossingen?
4. Analyse van de effecten van de projecten/ interventies
5. Evaluatie en afweging van interventies.

Bij de RAP-methode ligt het accent op de analyse van de effecten van interventies. De RAP is een methode met bijbehorende software. Het helpt beleidsmakers bij het nemen van een besluit door snel en eenvoudig inzicht te geven in de effecten van maatregelen en de mechanismen die tot bepaalde uitkomsten leiden.

Waarom en wanneer een RAP?

De RAP wordt ingezet bij integrale vraagstukken waarbij verschillende belangen spelen en keuzes moeten worden gemaakt. De methode geeft snel inzicht in complexe vraagstukken en verschaft inzicht in verbanden. Een RAP wordt gemaakt met verschillende deskundigen (dat kunnen ook bewoners zijn) en beleidsmakers (partijen in de wijk). De RAP wordt gemaakt op interactieve werkbijeenkomsten waarbij alle aanwezigen hun expertise kunnen inbrengen. Het voordeel van een dergelijke werkwijze is dat draagvlak wordt verkregen bij de deelnemers en breder gekeken wordt dan het alleen het eigen werkveld. Door de RAP wordt een overzicht verkregen in de effecten van ingrepen. De RAP kan worden uitgevoerd in de fase van beleidsvoorbereiding of als evaluatie van beleid. Op basis van de analyse kunnen conclusies worden getrokken en afwegingen worden gemaakt. Het kan ook aanleiding zijn voor verdere studie.

Uit welke stappen bestaat een RAP?

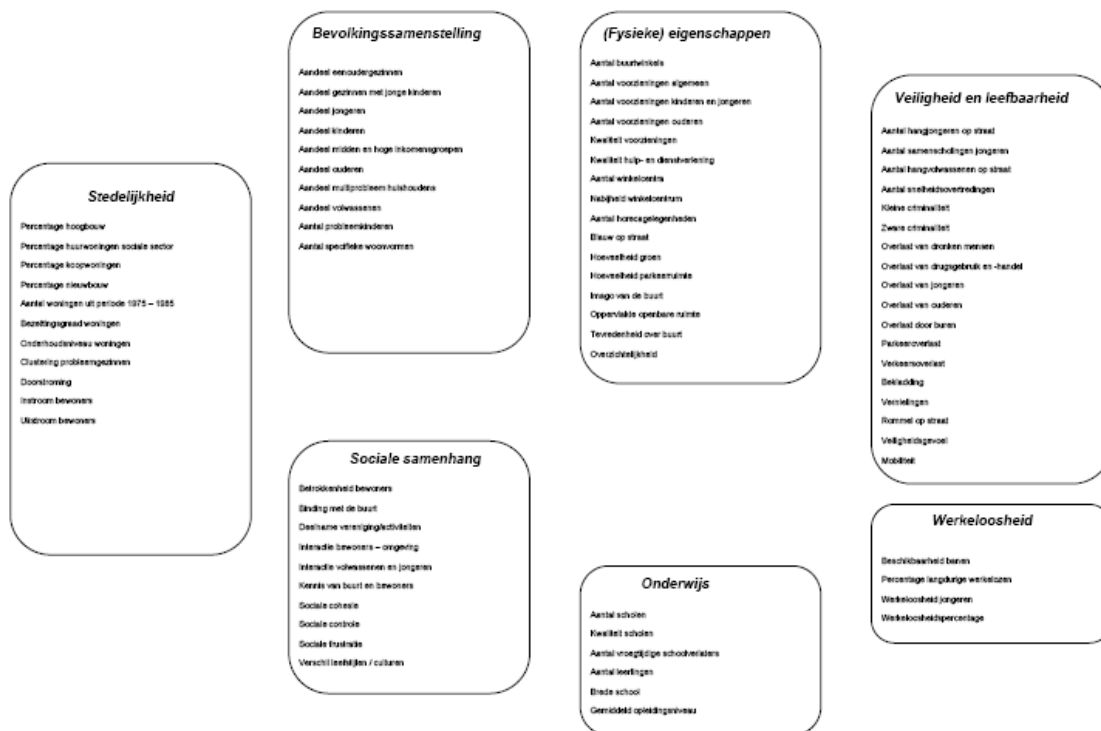
De RAP wordt in twee sessies uitgevoerd en kent een aantal stappen.

1. Het definiëren van wijkenmerken

In de eerste sessie wordt een aantal kenmerken gedefinieerd. Met een kenmerk wordt bedoeld een variabele die de buurt of wijk beschrijft. Een kenmerk moet relevant zijn voor het te onderzoeken vraagstuk en een kenmerk kan toe- of afnemen. Gedacht kan worden aan kenmerken die betrekking hebben op stedelijkheid, bevolkingssamenstelling, sociale samenhang, onderwijs, leefbaarheid en veiligheid.

De kenmerken worden vooraf bepaald met behulp van rapportages over de wijk en in overleg met bijvoorbeeld het stadsdeelmanagement of een andere partijen in de wijk. Tijdens de sessie bepalen de deelnemers of aanvullende kenmerken toegevoegd moeten worden of dat er kenmerken kunnen worden weggestreept. De kenmerken worden weergegeven op grote vellen papier.

Wijkenmerken naar thema



2. Het leggen van relaties tussen de kenmerken.

In de volgende stap wordt uitgewerkt welke relaties bestaan tussen de diverse kenmerken. Er is sprake van een relatie als een directe afhankelijkheid bestaat tussen twee kenmerken. De relaties worden kwalitatief beschreven in termen als: wanneer A toeneemt dan neemt B af. Bij een plus relatie heeft een toename van A een directe toename van B tot gevolg. Een min relatie is aan de orde als een toename van A een directe afname van B tot gevolg heeft. Van beide soorten relaties kan ook de sterkte worden aangegeven door middel van aantal plussen of minnen. Tijdens de werkbijeenkomst wordt en lijnen getrokken tussen de verschillende kenmerken in overleg met de deelnemers. De lijnen worden letterlijk getrokken op papier.

Stap 1 en 2 worden tijdens de eerste sessie van de RAP afgewerkt. Daarna wordt de informatie die op papier staat, d.w.z alle kenmerken en relaties, ingevoerd in een computerprogramma.

3. Definiëren van maatregelen

Een maatregel of interventie leidt tot een verandering van een kenmerk, met andere woorden het kenmerk kan toe- of afnemen. Het gaat dan om directe effecten. De opdracht aan de deelnemers is: wat zijn de directe effecten van de maatregelen? Aan welke doelen zal de maatregel bijdragen. Wat is het eerste orde effect (verandering van een of meer kenmerken)?

4. Effecten van de maatregelen

Via het stelsel van relaties veroorzaakt de maatregel veranderingen bij de andere kenmerken in het model. Dit zijn de indirecte effecten van de maatregel. Deze effecten kunnen gewenst zijn maar ook ongewenst. De maatregelen worden ingevoerd in het RAP computermodel dat berekent wat de effecten (direct en indirect) zijn van alle ingevoerde maatregelen.

Toepassing RAP op Zwolle Zuid

De deelnemers aan de workshop gaan na de toelichting van Maartje en Fred zelf aan de slag met de verschillende stappen van de RAP voor de casus Zwolle Zuid, Ittersumlanden. De stappen worden telkens gerelateerd aan de RAP die enige tijd terug is uitgevoerd in Ittersumlanden.

Ittersumlanden

Ittersumlanden is één van de buurten van Zwolle Zuid. Zwolle Zuid is zo'n wijk, gebouwd in de bouwstroom van eind jaren '70 tot begin jaren 90. Delen worden ook wel aangeduid als 'bloemkoolwijk'. Ittersumlanden hoort hier ook toe. In de buurt wonen rond de 4000 mensen.

Zoals gezegd, Zuid is een echte woonwijk, er is weinig bedrijvigheid al zijn er wel steeds meer zzp'ers te vinden. De wijk wordt gewaardeerd vanwege de goede voorzieningen (scholen, winkelcentrum, ontsluiting etc). De binding met de wijk is beperkt, die wordt het meest ervaren op straatniveau.

De laatste jaren is de doorstroming van de wijk toegenomen omdat een deel van de bewoners gaat verhuizen naar de nieuwe Vinexwijken in Zwolle. Maar de bewoners zijn over het algemeen tevreden en waarderen de wijk met een ruime 7 voor wonen en ruim 90% van de bewoners geeft aan prettig te wonen. Toch zijn er ook zwakke plekken in de wijk zoals Ittersumlanden.

Als methodiek om te werken aan het verbeteren van de leefbaarheid en sociale samenhang is gekozen voor de methodiek van de Buit van Zuid. Als niet echte probleemwijk zijn de middelen voor opbouwwerk etc. beperkt. Dit betekent dat de afgelopen paar jaar zes kleine gebiedjes/straten zijn bezocht.

Tussenevaluatie project de Buit van Zuid met RAP

De RAP die daadwerkelijk is uitgevoerd vond plaats in samenwerking met de Zwolse welzijnsorganisatie Travers. Het doel van de RAP was de effecten van het project 'de Buit van Zuid' tussentijds te evalueren. Daarbij zou gekeken worden naar gewenste zowel als ongewenste effecten en naar de invloed van andere maatregelen of projecten op de doelstellingen van 'de Buit van Zuid'.

Het probleem

Het probleem van Ittersumlanden in Zwolle Zuid is als volgt omschreven: "Toenemende individualisering en weinig sociale samenhang in buurten en straten van Zwolle-Zuid, welke een negatief effect heeft op de leefbaarheid en veiligheid."

De doelstellingen

Met wilde het volgende bereiken met het project 'de Buit van Zuid':

1. Versterken sociale samenhang (bevorderen sociale cohesie, kennis van buurt en buurtbewoners)
2. Versterken leefbaarheid (het tegengaan van overlast door burens, jongeren, van rommel op straat, vernielingen en de betrokkenheid van bewoners bevorderen)
3. Versterken veiligheid (verhogen van het veiligheidsgevoel en tegengaan van kleine criminaliteit)
4. Werken aan de zelfkracht van bewoners (bevorderen interactie bewoners en omgeving, deelname aan verenigingen en activiteiten)

Deze doelstellingen zijn vertaald in een maatregelenprogramma voor 'de Buit van Zuid': het opsporen, inzetten en verbinden van talenten van bewoners, ter bevordering van de sociale cohesie op straatniveau:

- huisbezoeken voor het opsporen van talenten bij bewoners;
- straatfinale;

- follow-up (projecten);
- schatkist

De Buit van Zuid

De Buit van Zuid is een project in Zwolle Zuid die uitgevoerd wordt door het opbouwwerk, sociaal cultureel werk en jongerenwerk van TRAVERS (www.travers.nl) in samenwerking met gemeente, woningcorporaties en wijkpolitie. De Buit van Zuid spoort talenten op van bewoners uit Zwolle Zuid. Bewoners dagen we vervolgens uit deze talenten in te zetten om de eigen straat leuker te maken en de leefbaarheid te vergroten.

Kort gezegd is de Buit van Zuid op zoek naar de schat van talenten die een wijk bezit. De talenten die opgespoord zijn in de wijk worden hier op de site geplaatst. Deze website is 'de Schatkist' van Zwolle Zuid. Via deze Schatkist kunnen bewoners op zoek naar elkaars talenten en op deze manier nieuwe activiteiten en initiatieven opzetten. Hoe meer mensen elkaar kennen, begrijpen en samen datgene ondernemen wat ze belangrijk vinden in de straat, hoe meer samenhang en hoe prettiger het wonen en leven is in de buurt.

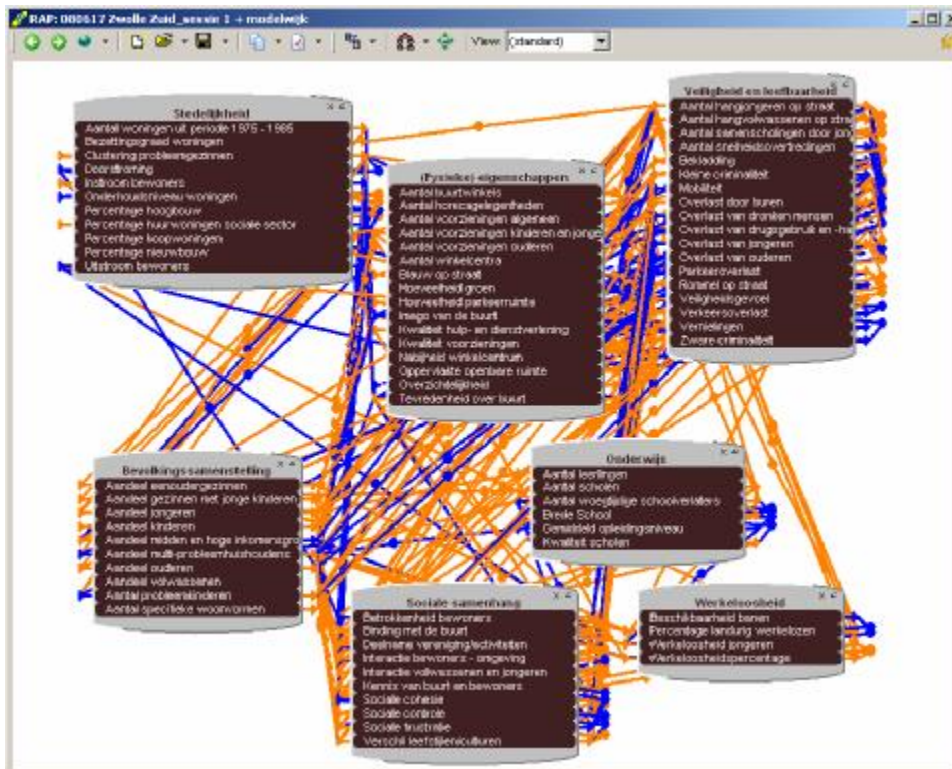
Bron: website de Buit van Zuid

Uitkomsten van de eerste RAP-sessie in Zwolle Zuid

Opvallende zaken die naar voren kwamen in de eerste sessie over 'de Buit van Zuid' waren:

- 75 kenmerken, verdeeld over 7 groepen
- 285 relaties
- Veel relaties van/naar veiligheidsgevoel en tevredenheid over de buurt
>> dit zijn blijkbaar belangrijke kenmerken in het licht van de maatregelen en doelstellingen
- Veel elkaar versterkende relaties
>> een kleine ingreep kan hierdoor een groot effect hebben

Relatieschema Zwolle Zuid:



Evaluatie en afwegen

In de fase van evalueren en afwegen wordt nagegaan in welke mate de maatregelen of projecten bijdragen aan de doelstellingen.

Voorbeeld schema directe effecten van de maatregelen Buit van Zuid

	Overheids- aanpak maatregelen	Levens- wijzen Luid	Maat- schappij dekkend	Overstij- gende	Finan- ciële toezicht	Finan- ciële toezicht	Sociale inclusie	Sociale inclusie	Samen- werken in de Levering	Interac- tie bewoners - toezicht	Participa- tie toezicht	Deelname in de toezicht	Interac- tie bewoners in de toezicht
RVZ: Finalisatie									++	+			
DVZ: Huisbezoeken									++				
DVZ: Follow up - straatfinale	+								++	+			
RVZ: Follow up - Bezoekersadvies												+	
DVZ: Follow up - Straatfinale		+	+							+			
DVZ: Follow up - Schatkist									+				
RVZ: Follow up - Schatkist				++						+			

Voorbeeldschema indirecte effecten van de Buit van Zuid

080728 Zwolle Zuid_GBT	SOC Sociale cohesie	SOC Kennis van buurt en bewoners	VEI Rommel op straat	VEI Vermielingen	VEI Overlast door burens	SOC Betrokkenheid bewoners	VEI Overlast van jongeren	VEI Veiligheidsgevoel	VEI Kleine criminaliteit	SOC Interactie bewoners - omgeving	SOC Deelname verenigingsactiviteiten
Projectdoelen	1	1	2	2	2	2	2	3	3	4	4
Buit van Zuid: Huisbezoeken	+	++	++	+	++	...	++	++
Buit van Zuid: Straatfinale	+	++	++	+	++	...	++	++
Buit van Zuid: Follow up	...+++	...++	...+	...+	...+	...+++	...+	...+++	...+	...+++	...+++
Buit van Zuid: Schatkist	...++	++	++	...	++	...	++	++

Conclusie RAP-sessie Zwolle Zuid

Naar aanleiding van de RAP-sessie van Zwolle Zuid is een aantal conclusies getrokken:

- Er worden veel gewenste effecten verwacht (zowel direct als indirect)
- Daarnaast zijn er ook ongewenste effecten
- Andere projecten dragen bij aan de doelstellingen van 'de Buit van Zuid'
- 'De Buit van Zuid' draagt bij aan doelstellingen van andere partners in de wijk
- 'De Buit van Zuid' heeft invloed op een beperkt aantal factoren in de wijk, vooral op leefbaarheid en sociale samenhang
- Er zijn veel elkaar versterkende relaties

Inhoudelijke conclusies 'de Buit van Zuid'

De sociale samenhang wordt versterkt door:

- Toename van de sociale cohesie;
- Toename van de kennis van buurt en bewoners;

De leefbaarheid wordt versterkt door:

- Minder rommel op straat en minder vernielingen;
- Minder overlast door burens en jongeren;
- Toename betrokkenheid bewoners;

De veiligheid wordt versterkt door:

- Toename van het veiligheidsgevoel;
- Afname van de kleine criminaliteit;

De zelfkracht van de bewoners neemt toe door:

- Meer interactie tussen bewoners en hun omgeving;
- Toename van de deelname aan activiteiten.

Ongewenste effecten van de Buit van Zuid zijn:

- Afname van de sociale cohesie
- Toename van de rommel op straat en vernielingen
- Toename overlast door burens en jongeren
- Afname betrokkenheid door bewoners
- Afname veiligheidsgevoel
- Toename kleine criminaliteit
- Afname interactie bewoners – omgeving
- Minder deelname aan vereniging/activiteiten

Uit de RAP sessie met Travers kwam naar voren dat verwacht wordt dat de ongewenste effecten kleiner zijn in omvang dan de gewenste effecten. De ongewenste effecten worden veroorzaakt door een toename van de sociale frustratie als gevolg van de follow up-projecten van de Buit van Zuid. Deze sociale frustratie ontstaat o.a. doordat de projecten tijdelijk van aard zijn, een kleine bijdrage aan de buurt leveren, ongelijkheid bevorderen bijvoorbeeld in het deelproject de tuintjesdag wordt degene die zijn tuin slecht onderhoudt "beloond".

Effecten van de Buit van Zuid voor de Woningcorporaties:

- Afname vernielingen
- Afname aantal multiprobleem-huishoudens
- Toename imago van de buurt
- Afname doorstroming
- Toename onderhoudsniveau van de woningen

Effecten van de Buit van Zuid voor de politie:

- Afname vernielingen
- Afname overlast
- Toename kwaliteit hulp- en dienstverlening
- Toename veiligheidsgevoel

Conclusies voor de partners

- Samenwerking!
- Buit van Zuid: heb oog voor timing, de boodschap en locatie i.v.m. mogelijke ongewenste effecten
- Let op dat de Buit van Zuid de sociale frustratie van bewoners niet versterkt. Het is maar een tijdelijk en klein project. Maatwerk waar in te zetten. In sommige buurten advies om niet in te zetten, eerst andere maatregelen om de basis goed te krijgen.
- Investerings van andere partners in de buurt kunnen gewenste en ongewenste effecten beïnvloeden (versterken of verzwakken)
- Ambitie en verwachting reëel houden: te beïnvloeden en niet te beïnvloeden factoren en grootte van het effect
- Handhaven duurzaamheid: Buit van Zuid in eerste plaats korte termijn. Voor lange termijn zijn langdurige maatregelen en investeringen noodzakelijk.
- Inzet en ondersteuning gemeente/welzijnswerk blijft nodig om projecten van de grond te krijgen.
- In kwetsbare buurten blijft een basispakket aan voorzieningen en activiteiten nodig om te voorkomen dat een buurt gaat kantelen.
- De Buit van Zuid bereikt maar een beperkte doelgroep (vrijwillige deelname).
- Let op een gezonde mix van groepen (bv ouderen)
- Brede deelname van partners in de wijk aan de RAP draagt bij aan de resultaten.

Uit: presentatie resultaten RAP-bijeenkomsten Zwolle , Ittersumlanden.

Wat levert de RAP op?

- Inzicht in effecten en doelbereik van projecten/interventies
- Informatie voor besluitvorming over budgetten
- Communicatie tussen de verschillende wijkpartijen
- Draagvlak voor projecten en maatregelen
- Draagvlak voor conclusies over de toestand van de wijk
- Discussie over verantwoordelijkheden.

Discussie deelnemers workshop

De deelnemers hebben kennis kunnen maken met de RAP-methode. Wat vinden zij van deze methode?

- Een van de deelnemers stelt dat de relaties in de RAP gebaseerd kunnen zijn op de verkeerde veronderstellingen of kenmerken. Er ontspint een discussie over het kenmerk sociale cohesie, dat algemeen als een vaag begrip wordt ervaren. Fred Pals legt uit dat dergelijke begrippen verder uitgewerkt moeten worden tot concrete kenmerken. De veronderstellingen voor de relaties tussen de kenmerken zijn gebaseerd op praktijkervaring van de partners in de wijk of de bewoners.
- Een van de deelnemers tekent daarbij aan dat je wel met de juiste mensen aan tafel moet zitten voor een goed resultaat. Daarnaast spreken bepaalde professionals in de wijk elkaar zo vaak dat het gevaar bestaat dat ze elkaar gaan napraten over de aandachtspunten en op ander gebied blinde vlekken ontwikkelen.
- Fred Pals geeft aan dat met de RAP systematisch te werk wordt gegaan en daardoor ook gekeken wordt naar kenmerken en verbanden die niet op het netvlies van partners in de wijk/bewoners staan. Dat leidt tot anders kijken.
- Een ander punt dat wordt aangekaart is dat bijvoorbeeld een maatregel als inzet van een wijkagent/opbouwwerker alleen helpt als het goede professionals zijn.
- Een aantal deelnemers is van mening dat de kracht van RAP vooral zit in de gezamenlijkheid. Er wordt gericht gekeken en met elkaar van gedachten gewisseld. De verschillende deelnemers worden uitgedaagd buiten hun eigen werkveld te kijken en te analyseren. Daardoor is in vrij korte tijd een analyse te maken van oorzaak en gevolg die bovendien gedragen wordt door een ieder die werkzaam is in de wijk.

Afgesproken wordt dat een RAP-casus die is uitgevoerd in Krispijn Dordrecht gestuurd zal worden aan de deelnemers.

KISS, juni 2009, jhg