



Van Aandachtswijk naar Krachtwijk

Verslag van de KISS-jaarconferentie 2007



545
7500 AM ENSCHEDE

POSTBUS

Hengelosestraat 705
7521 PA ENSCHEDE

ADRES

053 483 63 46
053 483 63 47

TEL.

FAX

info@kiss-oost.nl
www.kiss-oost.nl

EMAIL

WEBSITE

KISS is een Overijssels forum dat bij het stedenbeleid en de wijk-aanpak betrokken partijen op professioneel verantwoorde wijze, praktijkgericht ondersteuning biedt bij de verbetering van de kwaliteit van de stedelijke samenleving.



Van Aandachtswijk naar Krachtwijk

Van Aandachtswijk naar Krachtwijk

Verslag van de KISS-jaarconferentie 2007

Drs. Margot Bosch (red.)



COLOFON

Dit is een uitgave van het KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS)

Postadres:

Postbus 545
7500 AM Enschede

Bezoekadres:

Hengelosestraat 705
7521 PA Enschede

T: 053 483 63 46

F: 053 483 63 47

E : info@kiss-oost.nl

W: www.kiss-oost.nl

Reeks: Stad en Bestuur
ISBN: 978-90-77664-06-3

Reeksnummer 6
Oplage: 400

Verslaglegging:

Joke Grooters, Theo van der
Krogt, Els Najafi, Rik Reussing

Tekstbijdragen:

Embush: Margot Bosch
Worp 55
7419 AC Deventer

Ontwerp & opmaak:

VH reclameontwerpers
De Berken 2d
7491 HJ Delden

Foto's:

Annie Ellens

© 2007 KISS

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de copyrighthouder.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	7
Opening	9
Inleiding door de minister van Wonen, Wijken en Integratie <i>Mevr. drs. Ella Vogelaar</i>	11
Neighbourhood Government; The UK experience (Besturen op wijkniveau; de ervaring in het Verenigd Koninkrijk)	19
Verslagen van de werkgroepen	23
Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid	25
De verbinding van fysiek en sociaal als bestuurlijke uitdaging	31
Karakter, beleving, identiteit als uitgangspunt voor wijkontwikkeling	35
Bermuda Triangle of Gouden Driehoek?	39
Terugkoppeling van de discussie in de werkgroepen	43
Nabeschuiving: De nieuwe wijkaanpak <i>Dr. Rob van de Peppel</i>	45

VOORWOORD

In 2007 organiseerde KISS voor haar leden en belangstellenden wederom een interessante en actuele jaarconferentie. Het thema ditmaal was de veranderingen die nodig zijn om Aandachtswijken te veranderen in Prachtwijken. In deze publicatie vindt u de verslagen van de verschillende bijdragen en een nabeschuiving. Een aantal inleidingen zullen ook nog onder redactie van prof. Bas Denters worden bewerkt tot een themanummer van het blad Bestuurswetenschappen.

In het coalitieakkoord van het onlangs aangetreden kabinet is het project "Van probleemwijk tot prachtwijk" een van de beeldbepalende projecten in de pijler "Sociale Samenhang". Onder leiding van de nieuwe programmaminister Wonen, Wijken en Integratie, mw. drs. C.P. Vogelaar is medio 2007 een actieplan opgesteld voor een brede samenhangende "sterke wijken" aanpak. Het actieplan is erop gericht om in een periode van acht tot tien jaar van probleemwijken "weer vitale, woon- werk- en leefomgevingen te maken". De breedte van de aanpak komt tot uitdrukking in de focus van het project op zowel fysieke als sociaaleconomische en veiligheidsaspecten. Naast het scheppen van een prettige en veilige leefomgeving en een gevarieerde bevolkingssamenstelling gaat het ook om het beperken van schooluitval, het terugdringen van (jeugd)werkloosheid en het scheppen van werkgelegenheid in de buurt. Een van de belangrijkste inhoudelijke uitdagingen hierbij vormt ontegenzeggelijk de verbinding op wijkniveau van:

- inspanningen gericht op de verbetering van de fysieke kwaliteit en de veiligheid van de woningen en de gebouwde omgeving in de buurt met de
- inspanningen ter bevordering van individuele sociale en economische participatie van de wijkbewoners.

Bij de huidige nadruk om de wijkgerichte aanpak van stedelijke vraagstukken, mag echter niet worden vergeten dat de wijk vaak wel de vindplaats is van stedelijke problemen, maar lang niet altijd de adequate schaal vormt voor de aanpak ervan (aldus Duyvendak). Daarom is er voor gepleit de op het niveau van de wijk en de wijkbewoner gerichte inspanningen in te bedden in voorwaardenscheppende regionale afspraken op het terrein van volkshuisvesting en het sociaaleconomische beleid (Boogers, Denters, Van Twist 2007). Naast de verbinding van de fysieke en de sociale agenda's op wijkniveau vormt dus ook de verbinding van de inspanningen op de schaal van de wijk en de schaal van de regio een belangrijke uitdaging.

Ook in bestuurlijke zin houdt de brede, samenhangende sterke wijkaanpak belangrijke uitdagingen in. Het coalitieakkoord formuleert de ambitie om samen met de medeoverheden en vooral de stadsbesturen, de wijkbewoners en "de maatschappelijke organisaties en instellingen die in die wijken actief zijn de

noodzakelijke voorwaarden te scheppen, om die wijken weer het been te kunnen laten bijtrekken". Hierbij wordt vooral van woningcorporaties een belangrijke inbreng verwacht. Het Rijk ziet zich daarbij vooral als "medefinancier, inspirator en verbinder". De bestuurlijke uitdaging schuilt erin om met het oog op de wijkverbetering daadkrachtige en effectieve partnerschappen tot stand te brengen.

Een wijkgerichte benadering van de grootstedelijke achterstandsproblematiek is geenszins uniek voor Nederland. In diverse andere Europese landen is hiermee ruime ervaring opgedaan. Dit geldt onder meer voor Groot-Brittannië, waar New Labour een National Strategy for Neighbourhood Renewal heeft ingezet, eveneens gericht op een brede wijkgerichte aanpak van stedelijke achterstanden. Bij de start van het Nederlandse actieprogramma is het zinvol te leren van Engelse ervaring. Daarom is prof. dr. Vivien Lowndes (Local Government Research Unit; De Montfort University, Leicester) gevraagd een inleiding te verzorgen over de wijkgerichte benadering, en de knelpunten en dilemma's daarbij.

In de KISS-jaarconferentie stonden we stil bij de inhoudelijke en bestuurlijke uitdagingen die moeten worden aangenomen om tot krachtwijken te komen. Kortom: hoe kunnen we het programmatische motto "krachtwijken" vertalen in concrete prestaties?

De rol van KISS is er een die belangrijk is. KISS is een vereniging met leden in de overheidssector (gemeenten en de provincie), de sector van de maatschappelijke ondernemingen (woningbouwcorporaties), van de kennisinstellingen (universiteit en hogescholen), en van het bedrijfsleven (bouwbedrijven, onderzoeksorganisaties en adviesbureaus) in Overijssel. Voor haar leden en andere belangstellenden organiseert KISS kennis- en ervaringsuitwisseling en bemiddelt wanneer leden op zoek zijn naar informatie. Dit gebeurt via bijeenkomsten, lezingen, conferenties, praktijkbezoeken, en de publicatie van onderzoeks- en conferentieverlagen. Door deze kennisdeling kunnen de leden profiteren van wat anderen hebben gedaan. Hierdoor leren de leden, en lerende organisaties zijn goede organisaties. Daarmee bevordert KISS dat de kwaliteit van de publieke sector wordt verhoogd.

Ook de jaarconferentie waarvan dit boekje verslag doet, is dus een manier waarop KISS gestalte geeft aan haar taak. Het dagelijks bestuur van KISS hoopt dat u als lezer gebruik kan maken van de kennis en ervaringen die in dit boekje zijn opgetekend.

Jan Kristen, voorzitter Dagelijks Bestuur KISS
Bas Denters, hoogleraar-directeur KISS

OPENING

De opening van de jaarconferentie wordt verricht door Jan Kristen, voorzitter van KISS. Hij is verheugd over de grote opkomst, dat is van belang voor de verdere ontwikkeling van het Grote Stedenbeleid. KISS voorziet dus in een behoefte. De grote opkomst zal ook te maken hebben met de komst van minister Vogelaar die ons de laatste stand van zaken kan geven over de 40 krachtwijken, o.a. de relatie met de woningcorporaties. Hij verwelkomt haar en de buitenlandse gast,



professor Vivien Lowndes uit Leicester, die ons inzicht geeft in de 'neighbourhood- approach' in Engeland. Het Grote Stedenbeleid is niet langer voorwerp van minachting. Er is sprake van een reactivering van de stedelijke vernieuwing. Wel is dhr. Kristen ongelukkig met het aantal van 40 krachtwijken (waarvan 2 in Overijssel; de Rivierenwijk in Deventer en Velve-Lindenhof in Enschede), omdat er ook in andere wijken belangrijke initiatieven zijn. Een mooi voorbeeld is de wijk Berflo Es in Hengelo waar FC Twente een rol speelt bij het verkrijgen van stageplaatsen voor jongeren. Dat bevordert de sociale cohesie in de wijk. Het is dan ook niet voor niets dat deze jaarconferentie van KISS in het Arke Stadion van FC Twente plaatsvindt.

Wat is er nodig voor wijkvernieuwing? Een publicatie van de VROM-raad adviseert de ambities van de bewoners als vertrekpunt te nemen. Daarbij gaat het om zaken als sociale stijging, binding aan de stad en bereikbare voorzieningen. Daarvoor is samenhang nodig in plaats van verkokering. De problematiek moet niet alleen van bovenaf worden benaderd (via samenwerking tussen overheden), maar ook door de bewoners van de wijk erbij te betrekken. Uiteindelijk gaat het om maatwerk en vertrouwen in de buurt (zie het WRR-rapport). 'Partnership' met de woningbouwcorporaties en diverse ander partijen is daarbij onontbeerlijk. Het 'partnership' met de woningbouwcorporaties lijkt nu onder druk te staan, maar dhr. Kristen ervaart een grote betrokkenheid van hun kant (ook bij KISS). Er is wel een culturomslag nodig met harde afspraken en een vernieuwing van de lokale democratie. KISS wil hierbij graag meedenken. Dhr. Kristen wenst allen een inspirerende middag toe.

INLEIDING DOOR DE MINISTER VAN WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE, MEVR. DR. ELLA VOGELAAR

Mevr. Vogelaar gaat voor zij haar voorbereide toespraak begint, eerst in op de gevoelstemperatuur van de woningbouwcorporaties. Ze wil graag een misverstand uit de wereld helpen. Ze is erg van de woningbouwcorporaties gaan houden. Ze heeft bewondering voor de manier waarop zij teruggaan naar de 'roots' van de woningbouw. Dat is meer dan de fysieke component. Ze heeft een intensief contact met de corporaties, de voorzitter van AEDES belt ze dagelijks. Morgen (23 november) is ze ook aanwezig op het congres van AEDES. Het akkoord met de corporaties is niet eenvoudig tot stand gekomen, maar er is nu wel commitment aan het akkoord. Het komt er nu op aan draagvlak voor het akkoord te vinden. Het investeringsfonds is nog niet conform de afspraken. Op dit punt moeten we als nog een slag maken, maar ze heeft daar alle vertrouwen in. De discussie over de vennootschapsplicht voor woningcorporaties mag de wijkvernieuwing niet frustreren. De corporaties mogen hun ongenoegen hierover kenbaar maken aan het parlement. Dat hoort bij het politieke spel. De regeringscoalitie is bereid de scherpe kantjes eraf te halen.



De minister gaat verder met haar voorbereide toespraak.

Ik ben mijn ministerschap begonnen met de wijkentour: een ontdekkingstocht langs 40 wijken waar we met extra inzet aan verbetering werken. Ik heb daar bestuurders en bewoners gezien die hun nek uitsteken voor verandering. Ik ben geraakt door de enorme inzet van professionals. Maar ook geschokt dat soms zo langs elkaar heen wordt gewerkt en niemand echt verantwoordelijk is. Dat moet beter.

Wat ik ook heb gezien, wat me echt getroffen heeft: de kracht van een wijk komt uit de bewoners zelf. Bewoners zijn ook zelf verantwoordelijk voor de sfeer en sociale samenhang in een wijk. Er valt een wereld te winnen als alle organisaties beter naar de behoeften van de bewoners en hun kinderen luisteren en vanuit dat belang gaan samenwerken.

Mijn motto is: we moeten het samen doen. Of, zoals men in deze streek zegt, werk maken van noaberschap.

De wijkaanpak vereist een onorthodoxe aanpak: we hebben te veel wijken waar veel mensen met weinig kansen wonen, die voortijdig school verlaten, onvoldoende de Nederlandse taal spreken, en vaak werkloos zijn. Daarom is het van belang om buurten diverser samen te stellen, en om te komen tot een individuele aanpak. Zodat de buurt niet afglijdt, de winkels en voorzieningen behouden blijven en overlast geen kans krijgt. Zodat er voldoende kansen zijn voor sociale stijging. Kortom, we moeten oog hebben voor de sociale dimensie. En voor werkgelegenheid. Maar daarover straks meer.

Vijf thema's

Tijdens de wijkentour zag ik dat 5 thema's eruit sprongen.

- Wonen (prettige en gezonde woonomgeving)
- Werken (ook stages, meedoen)
- Leren & opgroeien (investeren in de jeugd)
- Veiligheid (eerste voorwaarde voor leefbaarheid)
- Integratie (verbinden, burgerschap)

Ik zeg wel eens: deze vijf vingers maken samen een stevige vuist!

Deze thema's staan centraal in het Actieplan Krachtwijken en dienen als aanknopingspunt voor de 40 wijkactieplannen. En voor de charters die 10 december tussen het Rijk en de 18 gemeenten worden ondertekend.

Integrale aanpak

We kunnen deze 5 thema's niet afzonderlijk benaderen. Ze vereisen een integrale aanpak. Simultaan en in samenhang. Neem de overlast door hangjongeren. Natuurlijk is dat een kwestie van veiligheid en openbare orde. Maar ook van investeren in onderwijs. In het zoeken van werk en stageplekken. En in een degelijke en veilige inrichting van de openbare ruimte. Een opgeknapte wijk is mooi en noodzakelijk. Maar stenen stapelen is niet voldoende om de bewoners te laten participeren, de langdurige werkloosheid te doorbreken, de schooluitval te reduceren en de taalachterstand te verkleinen.

Om deze verreikende sociale ambities te realiseren, is een onorthodoxe aanpak vereist. Net als ontkokering van budgetten (bijv. Participatiefonds) en nieuwe vitale coalities.

Doorzettingsmacht

Ik zei net al dat er te vaak door elkaar heen wordt gewerkt. Zo'n onorthodoxe aanpak vereist dus ook een andere manier van werken. Een echte, integrale ketenaanpak.

In een aantal wijken werkt een gezinscoach, die individuele problemen probeert op te lossen. We moeten alles in het werk stellen om deze mensen, die voeling hebben met wat er achter de voordeur leeft, meer ruimte te geven om de koers te bepalen. En om hen alle steun te bieden die we maar kunnen – bijvoorbeeld door mensen met doorzettingsmacht naast hun te plaatsen.

We moeten een adequate doorzettingsmacht organiseren op gemeentelijk en wijkniveau. Zodat de zwaarste mensen worden ingezet, waar de zwaarste problemen zijn. Zij moeten korte lijnen met bestuurders hebben, en een stevig mandaat. Dat vergt vitale coalities. Tussen corporaties, gemeenten, onderwijsinstellingen en zorgcentra. Tussen sociale- en welzijnorganisaties, bedrijven en religieuze organisaties. En met bewoners, sportverenigingen en vrijwilligersorganisaties.

Ik wil samen met gemeenten en anderen aan de slag om goede aanpakken te bedenken. En dat is precies wat we de komende tijd gaan doen. Samen innoveren.

Bewonersinitiatieven

Ik sprak net over de kracht van bewoners die ik heb kunnen zien tijdens de wijkentour.

Bewonersinitiatieven zijn wat mij betreft het fundament van de wijkaanpak. Veel gemeenten en corporaties hebben hun bewoners al goed weten te benaderen en te betrekken bij het samenstellen van de plannen. Ze gaan dat ook volhouden bij de uitvoering. Het gaat om het opnieuw tot stand brengen van een structurele relatie tussen gemeenten, corporaties en bewoners. Zelf hamer ik op het belang van bewonersparticipatie. En ik stel voorwaarden aan de wijkactieplannen:

- bewoners moeten worden betrokken bij de wijkactieplannen
- gemeenten moeten bewonersinitiatieven ondersteunen
- en daar bewonersbudgetten voor vrijmaken
- het Rijk draagt in 2008 20 miljoen euro bij.

Duyvendak

Goed beleid vereist kennis en inzichten. Recent hebben de professoren Veldboer en Duyvendak onderzoek gedaan naar het effect van de herstructurering op sociale stijging in Hoogvliet ('In beweging brengen en richting geven'). We kunnen er veel van leren:

- a. Herstructurering kan wijkbewoners in beweging krijgen. Niet alleen de wijk verandert, ook bewoners krijgen meer kansen. Zeker geven ze aan zich na verloop van tijd beter te gaan voelen.
- b. Wijkverbetering is een voorwaarde voor individuele sociale stijging. Een beter imago van de wijk maakt dat wijkbewoners zichzelf ook beter voelen. Ik zie dat voornemen in tal van actieplannen terug. Nu de uitvoering nog.
- c. Breed draagvlak onder bewoners is een must, als grote veranderingen op til staan. Bewonersinitiatieven en bewonersbudgetten zijn dus uiterst belangrijk.

- d. Lange adem nodig om de vruchten te plukken. Daarom heb ik gekozen voor een termijn van 10 jaar. We moeten voorkomen dat we in een projecten-tombola terechtkomen. Projecten moeten regulier beleid worden met structurele ondersteuning. Charters met gemeenten en akkoord met AEDES hebben beide een looptijd van 10 jaar.
- e. Vitale coalities zijn noodzakelijk. (Hoogvliet: corporatie, deelraad, bewonersraad). Komt duidelijk terug in de wijkactieplannen. Tal van partijen zetten hun handtekening onder de wijkactieplannen. Nieuwe coalities worden gesmeed, doorbraken worden voorbereid.
- f. Opbouwen en aanbieden kansenstructuur (onderwijs, integratie, wijk-economie, werk) is niet voldoende. We moeten dat gericht onder de aandacht van bewoners brengen. Dit vraagt maatwerk.
- g. Eens met Duyvendak dat assertief optreden van sociale professionals nodig is (erop af!, frontlijn team op wijkniveau, wijkmanagers). Gelukkig komt dit in veel wijkactieplannen terug.

Achter de voordeur

Veel wijken gaan over tot een ‘achter de voordeur’ aanpak. Met wijkcoaches (Enschede), werkmakelaars en jeugdbegeleiders. Ik zie dat – en ik ben er blij mee – ook in Enschede gebeuren.

Neem het ambitieuze wijkactieplan voor Velve-Lindenhof. Daar zal een wijkcoach met uitgebreide bevoegdheden 1 op 1 met alle bewoners die behoefte hebben aan ondersteuning afspraken maken over zorg, werk en scholing. Maar ook over bijvoorbeeld schuldsanering en voogdizaken. Het adagium is "voor wat, hoort wat". Het is vrijwillig maar niet vrijblijvend. Uitgangspunt is dat alle bewoners moeten deelnemen aan het arbeidsproces en het maatschappelijke leven. Dat spreekt mij zeer aan. Wederzijdse verantwoordelijkheid, samen bewegen en het verschil maken. Zodat bewoners echt sociaal kunnen stijgen.

En anders is de betrokkenheid van de betaald voetbal organisatie FC Twente bij het Hengelose Berflo Es wel indrukwekkend. Samen met de ROC, woningcorporaties, welzijnsinstellingen en de gemeente wordt, onder de noemer ‘Scoren in de wijk’, geïnvesteerd in de bewoners zelf. Met tal van initiatieven ondernomen op het terrein van onderwijs, werkgelegenheid, integratie, veiligheid en wonen.

Zo heeft de club professionals ingeschakeld om een wijkmusical ter bevordering van integratie te begeleiden. Ook worden er voetbalclinics voor leerlingen van de basisscholen verzorgd door A-spelers van Twente. En wat te denken van stages in de beveiliging van het FC Twente terrein. Alle steden met een professionele voetbalclub zouden dat kunnen doen.

Werk en RWI

Werk is een heel belangrijk thema, zowel voor de wijk als geheel als voor de wijkbewoners. Tijdens de wijkbezoeken werd mij vaak gevraagd: hoe kun je

tijdens een herstructurering toch de wijkeconomie in tact houden? Hoe voorkom je leegstaande panden, het wegtrekken van succesvolle ondernemers? Economische bedrijvigheid dicht bij huis biedt mogelijkheden om te participeren en te stijgen op de sociale ladder. Daarnaast is bedrijvigheid in de buurt goed voor leefbaarheid, levendigheid en sociale cohesie in wijken. De wijk krijgt zijn liftfunctie terug.

Lokale en centrale overheden hebben een taak in het stimuleren van wijkeconomie. We moeten belemmeringen wegnemen (procedures, regelgeving) en ruimte geven aan het experiment. Zo kijken we momenteel naar de leegstand van bedrijfspanden. En we evalueren de kansenzones waarmee in Rotterdam ervaring is opgedaan. Bovendien werkt EZ aan een regeling rondom microkredieten.

Vanwege het grote belang van werk en bedrijvigheid heb ik de Raad voor Werk en Inkomen gevraagd om een advies: hoe brengen we werkgelegenheid en bedrijvigheid terug in de wijk? Hoe helpen we het grote aantal mensen dat werkloos is aan een baan? Dat advies is op 15 november aan mij overhandigd. En ik ben zeer verguld met de uitkomsten ervan. Het positieve aan het advies is dat het geen theoretisch rapport is geworden, maar praktische handvatten biedt. Zoals een checklist voor gemeenten.

Het arbeidspotentieel in de aandachtswijken, met name onder jongeren, is heel groot. Ook al baart de hoge werkloosheid onder allochtone jongeren mij wel zorgen.

Dit betekent dat we nog meer moeten inzetten op de bestrijding van schooluitval en taalachterstanden. En op een goede aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt. Te veel jonge mensen vallen nog buiten de boot. Ook hier is een integrale aanpak van belang.

Bij het vergroten van de bedrijvigheid in de wijken zal het niet om duizenden banen tegelijk gaan, maar om kleine stappen vooruit. Ook 5 of 2 nieuwe banen zijn de moeite waard. Ik ben dan ook blij dat wijkmanagers, werkmakelaars, kansenzones en ondernemershuizen in veel wijkactieplannen terugkomen. Een deel van de werkgelegenheid zal buiten de wijk gevonden moeten worden. Heel het kabinet gaat daaraan trekken. Zo heeft minister Donner van SZW het Actieprogramma 'Iedereen Doet Mee' gelanceerd. Want laat ik duidelijk zijn: het generieke arbeidsmarktbeleid zal soelaas moeten bieden. Wat we in de wijken doen, is extra.

Uit het RWI-onderzoek blijkt dat mensen staan te popelen om aan de slag te gaan. Ik merk dat zelf ook regelmatig (Bureau Inburgering in Utrecht). Het RWI-advies bevat tal van Inspirerende voorbeelden. Er gebeurt al veel, veel is mogelijk. We moeten die goede voorbeelden breed verspreiden. Zorgen dat ze navolging krijgen.

Neem het voorbeeldproject in Delfshaven in Rotterdam, waarbij bewoners actief ondersteund worden bij het realiseren van initiatieven voor hun wijk: een computervereniging, een kinderatelier, een supermarkt. Het project levert zowel een impuls aan het voorzieningenniveau in de wijk, als werkgelegenheid in de wijk met actieve inbreng wijkbewoners.

En projecten als Campus Nieuw-West en De Hurk laten zien hoe bedrijven hun maatschappelijke verantwoordelijkheid heel concreet invullen - met mooie resultaten voor de wijk én voor zichzelf. In Campus Nieuw-West in Amsterdam brengen zo'n 200 bedrijven jongeren in contact met werk door middel van stages, praktijkopdrachten, coaching, etc. Op het bedrijventerrein De Hurk in Eindhoven is een herstructurering van het terrein gecombineerd met een zeer actief traject om werkzoekenden uit de buurt werk te bieden bij één van de bedrijven op het terrein. Dit is voor meer dan 100 langdurig werklozen daadwerkelijk gelukt!

Wat mij betreft is zulke publiek-private samenwerking een prachtig instrument om de wijken te verbeteren. Ook in Velve-Lindenhof. Daar wordt de buurt versterkt door gebruik te maken van de talenten in de wijk. Bijvoorbeeld door werk en stages te realiseren rondom het hart van de wijk – goed voor de bewoners en goed voor de wijk.

Kennis delen

Het is uiterst belangrijk dat gemeenten in heel Nederland kunnen profiteren van de ervaringen van de 18 gemeenten waar de 40 wijken liggen. En van de kennis die rapporten als die van Duyvendak en het RWI bevatten. Daarom wordt nu gewerkt aan een kennis consortium (is in oprichting) van een tiental landelijke kenniscentra om de nodige kennisuitwisseling te organiseren en te bundelen.

NICIS, KEI, SEV, NIROV, Movisie, Forum, NISB (Nationaal Instituut voor Sport en Beweging), CCV (Criminaliteit en Veiligheid) en SEV Realisatie zullen in ieder geval hun activiteiten (agenda, opleidingen, workshops) afstemmen. Maar het consortium zal ook dienen als verzamelpunt van kennis voor gemeenten. Met goede voorbeelden van wijkmanagement of het antwoord op een vraag over leegstand. Maar denk ook aan onderlinge bezoeken aan de steden, een aparte wijken website, workshops, debatten, conferenties, en een databestand van 'pareltjes'.

Ook gaat het kennis-consortium zijn kennisontwikkeling op het brede werkerrein van de wijkaanpak coördineren. Van fysieke herstructurering tot overlastgevende jeugd, van de integratie van allochtone vrouwen tot de activering van langdurig werklozen. Ik verwacht er veel van – qua kennisverspreiding, ondersteuning, het organiseren van debat en coaching, de evaluatie- en de ontwikkeling van concrete lokale en regionale projecten. Wellicht dat zij van KISS kunnen leren – en andersom.

Ik dank u wel.

Tot besluit beantwoordt de minister nog enkele vragen uit de zaal:

- Er zijn volgens een deelnemer veel eenzame mensen in de wijken. Daarvoor zijn micronetwerken nodig, omdat de maximale 'span of control' beperkt is. De minister beaamt dit en ziet dat in de praktijk ook al gebeuren, bijvoorbeeld via het formuleren van gedragsregels voor portieken.
- Een andere deelnemer vindt dat bij de inrichting van de spoorzones teveel wordt geredeneerd vanuit het 'stenen stapelen'. Er is juist ondersteuning nodig voor meer groen. De minister zegt dat we vooral creatief moeten nadenken over het multifunctionele gebruik en niet meteen over geld moeten praten.
- Een derde deelnemer vindt dat het bij de discussie tussen de minister en de woningcorporaties eigenlijk ergens anders om gaat. Er is namelijk een liberalisatie van het huurbeleid nodig. Dit is volgens de minister een beladen geschiedenis, die ver teruggaat. Daarbij is een aantal dingen niet goed gegaan en zijn er 'beelden' over en weer ontstaan. Deze discussie is echter geweest en we moeten nu naar een productieve relatie. Daarom is met AEDES gekeken naar een aantal opgaven. De situatie is dus volgens de minister minder dramatisch, maar de woningcorporaties moeten wel goed nadenken over hun strategie.



NEIGHBOURHOOD GOVERNMENT; THE UK EXPERIENCE

*(Besturen op wijkniveau; de ervaring in het Verenigd Koninkrijk)
Verslag van de inleiding door prof. dr. Vivien Lowndes (hoogleraar aan de De Montfort University in Leicester, UK)*

Prof. Bas Denters (wetenschappelijk directeur van KISS) introduceert prof. Lowndes. De doelstelling van KISS is het uitwisselen van kennis en ervaring rond wijkaanpak en stedenbeleid. In dat verband is het goed om ook te profiteren van kennis die in het buitenland is opgedaan met de aanpak van stedelijke vraagstukken. Om die reden is hij blij dat prof. Lowndes bereid is om de ervaringen die in Engeland zijn opgedaan met de wijkaanpak met ons te delen. De Engelstalige sheets van de inleiding van prof. Lowndes zijn uitgedeeld tijdens de jaarconferentie en te vinden op de KISS website (http://www.kiss-oost.nl/article_259.shtml). Deze weergave beperkt zich daarom tot de hoofdlijnen van haar inleiding en enkele interessante aanvullingen op de sheets.



Haar inleiding gaat over de belangrijkste redenen die pleiten voor een wijkaanpak ('Neighbourhood Governance'), maar tevens over de uitdagingen van zo'n aanpak. Er zijn enkele redenen te noemen voor de populariteit van de wijkaanpak in Engeland en daarbuiten. Wijken zijn omgevingen voor stedelijke vernieuwing, het zijn plaatsen voor innovaties in de publieke dienstverlening en bronnen voor democratische vernieuwing. Een wijkaanpak biedt ook mogelijkheden voor nieuwe vormen van bestuur ('new governance'). Deze nieuwe vormen van bestuur staan tegenover de oude bestuursvormen, omdat de staat niet langer het alleenrecht heeft op het bestuur. De relaties tussen de actoren zijn niet langer hiërarchisch, maar de nadruk ligt op samenwerking binnen informele netwerken. 'New governance' op wijkniveau biedt ook een (subtieler) alternatief voor de traditionele 'trade-off' tussen democratie en bestuurskracht.

We moeten hierbij wel beseffen dat het idee van een wijk een sociale constructie is en dus betwistbaar. Het heeft een dynamisch, maar ook een

normatief karakter in de zin dat mensen zich ook gevangen kunnen voelen in een wijk. Een wijk is altijd klein en dichtbij. Haar geografische karakter is wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om te kunnen spreken van een wijk. Een wijk heeft aantal specifieke kenmerken. Het vormt en ondersteunt individuele en collectieve identiteiten. Het maakt verbindingen en interacties tussen mensen mogelijk. Het voorziet in de basisbehoeften van mensen (van winkelen tot onderwijs en sport). Het is een bron van voorspelbare ontmoetingen en kan zowel als inclusief (insluitend) als exclusief (uitsluitend) worden ervaren.

Voor de wijkaanpak nieuwe stijl ('Neighbourhood Governance') kan vanuit vier perspectieven een pleidooi worden gehouden. Voor de burger biedt het mogelijkheden voor directe burgerparticipatie in het ontwerpen en verlenen van publieke diensten. In sociaal opzicht biedt het mogelijkheden om in de dienstverlening het welzijn van de burger centraal te stellen. In politiek opzicht biedt het mogelijkheden voor een grotere toegankelijkheid, responsiviteit en het afleggen van verantwoording (met nadruk op het monitoren van de kwaliteit van de dienstverlening). In economisch opzicht gaat het vooral om de efficiëntie en effectiviteit van de dienstverlening via toepassingsgebiedvoordelen ('economies of scope'), synergie en het gebruik van ICT.

Vanaf 1997 heeft een aantal ontwikkelingen het beleid van de wijkaanpak in Engeland in versnelling gebracht. In de eerste plaats was dat de nationale strategie voor wijkvernieuwing, die zich richtte op de 88 meest achtergestelde wijken. In de tweede plaats was dat de beweging tot vernieuwing van het lokaal bestuur (betere dienstverlening, democratische vernieuwing en betrokkenheid van burgers). In de derde plaats de vernieuwing van het burgerschap via gemeenschapsontwikkeling en medebestuur ('co-governance'). De tweede en derde ontwikkeling richten zich overigens op het hele land. De vierde ontwikkeling is het 'New Localism'. Daaronder worden zaken verstaan als 'multi-level governance' (bestuur op meerdere niveaus), 'double devolution' (meervoudige decentralisatie) en het nationale kader voor de wijken.

Prof. Lowndes behandelt vervolgens een viertal vormen van 'neighbourhood governance'. Deze vier vormen zijn 'neighbourhood empowerment' (burgerlijk), 'neighbourhood partnership' (sociaal), 'neighbourhood government' (politiek) en 'neighbourhood management' (economisch). Het gaat hierbij uitdrukkelijk om ideaaltypen die in een bredere context moeten worden bekeken.

Er zijn verschillende uitdagingen voor 'neighbourhood governance', omdat we verschillende eenheden nodig hebben voor verschillende taken. Het verplaatsen van het bestuurlijk zwaartepunt naar de wijk kan leiden tot een vermindering van bestuurskracht, omdat het toepassingsgebied (de wijk) een relatief kleine eenheid is. Er is op wijkniveau ten tweede minder verscheidenheid en die

homogeniteit kan nadelig zijn voor minderheden. Ten derde is er ook minder deskundigheid, omdat de rekruteringsbasis smaller is. Ten vierde is er minder gelijkheid ('equity'), omdat er minder wordt gewerkt met nationale standaarden. Dat kan leiden tot jaloezie in minder achtergestelde, rijkere wijken. Het is belangrijk om een viertal dilemma's ('trade-offs') te onderkennen en aan te pakken. Op het gebied van het burgerschap is dat het dilemma tussen participatie en invloed. Op het gebied van de gemeenschappen is er het dilemma tussen cohesie en pluralisme (het is belangrijk niet de etnische segregatie te versterken). Op het gebied van het leiderschap dat tussen responsiviteit en populisme (investeer daarom in 'capacity building'). Op het gebied van de publieke dienstverlening dat tussen diversiteit en gelijkheid ('equity'). Zoek dus een goede balans tussen nationale standaarden en maatwerk in dienstverlening.

Tot besluit van haar toespraak gaat prof. Lowndes in op een aantal kwesties op het gebied van het institutioneel ontwerp van de wijkaanpak. Een eerste kwestie is dat van het bereik: richt het beleid zich op alle wijken of alleen op een specifieke selectie van wijken? In Engeland is een beweging van een specifieke benadering voor achterstandswijken naar een kader voor het gehele land. Een tweede kwestie is die van de strategie; gebruiken we oude of nieuwe structuren? Het kan bijvoorbeeld zinvoller zijn om oude structuren nieuw leven



in te blazen. Prof. Lowndes waarschuwt hier sterk voor het gevaar om voor alles nieuwe bestuurseenheden in het leven te roepen ('newism'). Een derde kwestie is het doel van de wijkaanpak: hierbij kan een spanning optreden tussen de verschillende vormen van 'neighbourhood governance', zoals tussen management en partnership. Een vierde kwestie is de afstemming met de andere bestuurseenheden die zijn betrokken bij de publieke dienstverlening ('goodness of fit'). Die eenheden kunnen andere indelingsprincipes hebben, bijvoorbeeld op basis van doelgroep of op basis van specifiek benodigde professionele deskundigheden. Sommige zaken moet je ook op een hoger niveau regelen dan de wijk. Een vijfde kwestie is de vraag van de-institutionalisering: welke taken zullen we afstoten? De neiging is om de wijkaanpak "bovenop" eerdere benaderingen te plaatsen, maar de vraag is of dat niet leidt tot onder meer capaciteitsproblemen.

VERSLAGEN VAN DE WERKGROEPEN



EFFECTEN VAN HERSTRUCTURERING OP DE LEEFBAARHEID EN VEILIGHEID

De werkgroep Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid werd ingeleid door dr. Vic Veldheer en dr. Karin Wittebrood, beiden werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Gedeputeerde Dick Buursink verzorgde het vervolg op deze inleiding.

Centrale vraag

De vragen die in deze werkgroep centraal staan zijn: welke lessen kunnen we leren van de ervaringen die in het recente verleden in Nederland zijn opgedaan met de fysieke herstructurering (sloop en nieuwbouw) van stadsbuurten als middel ter verbetering van leefbaarheid en veiligheid? Wat betekenen deze lessen uit het verleden voor een werkzame aanpak van stedelijke aandachtsbuurten in de toekomst? Deze vragen worden behandeld in het onderzoek van Karin Wittebrood.

Aanleiding onderzoek

Karin Wittebrood neemt het eerste deel van de inleiding voor haar rekening. Door herstructureringsbeleid verandert de samenstelling van de woningvoorraad in een wijk. Een deel van de goedkope woningvoorraad wordt gesloopt en vervangen door nieuwe woningen. Dit zijn vaak duurdere huur- of koopwoningen. De reden voor een dergelijke aanpak varieert van het verbeteren van de woningkwaliteit tot het vergroten van de sociale samenhang in de wijk. Verwacht wordt dat daarmee ook de leefbaarheid en veiligheid zullen toenemen. Men hoopt met ingrepen in de fysieke leefomgeving ook sociale doelstellingen, zoals onder andere sociale samenhang in de buurt, te bereiken. Tot voor kort kon geen uitspraken met betrekking tot de effecten van de herstructurering op leefbaarheid en veiligheid in wijken worden gedaan. Om meer inzicht in deze mogelijke effecten te verkrijgen werd door het SCP een onderzoek gestart (op verzoek van het ministerie van VROM).

Metten effecten herstructurering

De sociale effecten van herstructurering zijn lastig te onderzoeken. Herstructureringsmaatregelen gaan dikwijls gepaard met maatregelen op andere beleidsvelden. Het is moeilijk om deze effecten, in gang gezet door de herstructurering of door de inzet van andere maatregelen, van elkaar te scheiden. Het is bovendien moeilijk om de zichtbare effecten te isoleren, omdat deze mede veroorzaakt zouden kunnen zijn door eerder geïmplementeerde maatregelen. Om juiste uitspraken over het effect van fysieke maatregelen te kunnen doen, is het nodig om controlewijken te selecteren. Deze controlewijken dienen wat betreft woningvoorraad en bewoners een soortgelijke samenstelling als de herstructureringswijken te hebben.

Opzet onderzoek

Het onderzoek is gestart met de analyse van alle 634 woonbuurten in de 30 grote steden (G30). Hiervan zijn gegevens verzameld over de periode van 1995 – 2006, met betrekking tot de kenmerken van de woning, de bewoners en gegevens over leefbaarheid en veiligheid. Binnen deze buurten is voor de periode tussen 1998 en 2003 gekeken naar in welke buurten minstens 100 woningen zijn gesloopt en minstens 100 nieuwe woningen zijn gebouwd. In 70 buurten was sprake van een dergelijke ingreep.

Vervolgens is gekeken in hoeverre in deze 70 buurten de ingreep gericht was op verandering van de bevolkingssamenstelling en in hoeverre sociale huurwoningen werden gesloopt en vervangen door koopwoningen. Dertig buurten bleken te voldoen aan deze criteria.

De ontwikkeling in de herstructureringsbuurten is vergeleken met soortgelijke buurten waar geen ingreep heeft plaatsgevonden. Deze controlebuurten moesten zoveel mogelijk op de herstructureringsbuurt lijken, waarbij rekening werd gehouden met kenmerken als eenzijdige woningbouw, concentratie van kansarmen en lage leefbaarheid en veiligheid.

Resultaten

Een opvallende bevinding was dat bij enkele herstructureringsbuurten geen vergelijkbare controlebuurt te vinden was. Er is gebleken dat deze herstructureringsbuurten (20 – 25) tamelijk uniek zijn. Voor de overige onderzoeksbuurten werd een vergelijkbare controlebuurt gevonden, waar geen fysieke ingreep had plaatsgevonden. In zowel de herstructureringsbuurten als de controlebuurten werd gekeken naar de leefbaarheid en veiligheid in de perioden 1995 – 1997 en 2005 – 2006.

Er werd geconstateerd dat er sprake was van een sociaal effect van de herstructureringsingrepen. De concentratie kansarmen was namelijk afgenomen in de buurten waar herstructurering heeft plaatsgevonden in vergelijking met de controle buurten. Op de leefbaarheid en gevoel van veiligheid in de buurt zijn slechts kleine effecten gevonden. De objectieve veiligheid (criminaliteit en verloedering) bleek licht verbeterd te zijn in vergelijking met de controlebuurten.

Kortom, herstructurering kan doeltreffend zijn om de concentratie van kansarme mensen in een buurt te verminderen. De invloed van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid is echter beperkt. De ervaren verbetering kan vooral worden toegeschreven aan de verandering in de samenstelling van de bewonersgroep. Het verband tussen bewonerskenmerken en de leefbaarheid en veiligheid in de buurt speelt hierbinnen een belangrijke rol.

Historische achtergrond wijkaanpak

Vic Veldheer gaat in op de historische achtergrond van de wijkaanpak. Vanaf de tweede Wereldoorlog vertoont de belangstelling voor de wijkaanpak een golfbeweging.

De eerste golf was in de jaren '40 en '50, waarin de wijk werd gezien als ideale schaal voor het toen belangrijke gemeenschapsdenken. Kritiek hierop kwam van de socioloog Van Doorn, die de wijk als integratiekader bekritiseerde omdat volgens hem de leefwereld van de bewoners zich niet beperkte tot de wijk alleen en de wijk niet voor al het beleid de juiste schaal van aanpak kon zijn.

Vervolgens stond in de jaren '60 en '70 de wijkaanpak opnieuw in de belangstelling. De woningnood werd grootscheeps aangepakt door middel van stadsvernieuwing: sloop, nieuwbouw en renovatie. Aanvankelijk lag de nadruk vooral op fysieke ingrepen om de woningnood op te lossen. Daarna ontstond meer aandacht voor zowel fysiek als sociaal beheer en welzijnsplanning op wijkniveau.

Tenslotte was het beleid in de jaren '90 achtereenvolgens gericht op sociale vernieuwing, grotestedenbeleid en stedelijke vernieuwing. Het wijkbeheer vormde een permanent aandachtspunt in deze periode.

Wat kunnen we hieruit leren?

Vanaf de tweede wereldoorlog is er bijna voortdurend aandacht voor de wijk geweest als integratiekader voor beleid, ondanks de kritiek uit de wetenschappelijke hoek, oa Van Doorn (50-er jaren) en Duijvendak en het beperkte empirische bewijs.

Het fysiek determinisme, het geloof dat fysieke ingrepen positieve sociale gevolgen hebben, heeft zijn langste tijd gehad. Het is duidelijk dat fysieke interventies niet zonder meer leiden tot positieve sociale effecten. Bovendien moeten deze interventies vergezeld gaan van interventies op het sociale gebied.

Suggesties voor beleid

Het beleid dient zich naast aandacht voor de fysieke leefomgeving ook te richten op het verminderen van sociale achterstanden van buurtbewoners. Herstructurering biedt soelaas in buurten waar leefbaarheid en veiligheid veel te wensen overlaat. Bij het opstellen en uitvoeren van het beleid dient de verwachting over de mate van beïnvloeding van sociale processen in de buurt via herstructurering te worden getemperd.

Reactie op de inleiding

Dick Buursink vertelt over zijn jeugd in de wijk Velve-Lindenhof, nu één van de 40 Vogelaarwijken. Toen hij daar opgroeide was Velve-Lindenhof een arbeiderswijk. In de wijk woonde een probleemgezin afkomstig uit De Krim, een wijk met veel sociale problemen. De Krim werd afgebroken en de bewoners werden verspreid over de stad.

Het gezin uit de Krim zorgde voor overlast en andere buurtbewoners moesten ingrijpen wanneer de overlast tot schermutselingen leidde. Doordat het slechts om één probleemgezin ging, was de invloed van de burens voldoende om de

situatie te verbeteren. Dit voorbeeld illustreert dat spreidingsbeleid niet nieuw is en dat de mate van concentratie cruciaal is.

Een ander voorbeeld is de Laares in Enschede, waar oude huurwoningen worden vervangen door nieuwe huur- en koopwoningen. Een deel van de oorspronkelijke bewoners zal niet terugkeren in de wijk en woont nu in andere buurten in de Enschede. Voor de Laares leidt deze maatregel tot verbeteringen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Hierbij is het belangrijk om niet uit het oog te verliezen dat het wel gaat om het verplaatsen van mensen met sociale problemen.

Dick Buursink onderschrijft daarmee de aanbevelingen van Karin Wittebrood en Vic Veldheer dat fysieke interventies alléén niet voldoende zijn voor een stad. Wat dat betreft is de aanpak van de Rivierenwijk in Deventer interessant, waar de herstructurering wordt gebruikt om de bewoners te activeren.

Reacties uit de werkgroep

- Interventies door herstructurering in een buurt leiden tot cumulatie van sociale problematiek in andere wijken (waterbedeffect). Het is merkwaardig dat niet regelmatig wordt gekeken naar het stedelijk niveau om te zien in hoeverre herstructurering werkelijk tot oplossing van sociale problemen leidt.
- De wijk Velve-Lindenhof in Enschede wordt geherstructureerd; onder andere is sprake van fysieke ingrepen. Een reden voor sloop is onder meer dat de woningen niet meer voldoen aan de huidige eisen. Er is geen sprake van gedwongen verplaatsing: bewoners kiezen zelf of ze willen terugkeren of



niet. Sommige deelnemers aan deze werkgroep zijn echter niet overtuigd van de vrijwilligheid met betrekking tot verhuizing vanwege verhuisprijzen. Naast deze fysieke ingrepen zijn er ook sociale interventies in Velve-Lindenhof. Er wordt onder meer geprobeerd het aantal hulpverleners per gezin terug te brengen. Het terugbrengen van het aantal hulpverleners vereist een nauwe samenwerking tussen verschillende instanties.

- Voor het oplossen van individuele problemen is de buurt niet relevant. Maar de vraag rijst wel of de buurtcontext belangrijker wordt naar mate er meer zogenaamde probleembewoners aanwezig zijn.
- In het verleden is vaak gekozen voor fysieke ingrepen omdat dit misschien gemakkelijker is te bewerkstelligen dan sociale veranderingen. Toch zijn de fysieke ingrepen nog steeds van belang, omdat bijvoorbeeld probleemcumulatie tegengegaan kan worden doordat bewoners na herstructurering verspreid worden over de stad. Ook blijft de fysieke verbetering aan de woningen een belangrijke werkzaamheid.
- Steden in Nederland zijn veranderd wat betreft de bevolkingssamenstelling. In de afgelopen decennia zijn veel allochtonen in de steden gaan wonen. Hun emancipatie is te vergelijken met die van arbeiders tijdens de industrialisatie in de jaren '60 van de vorige eeuw. Om de emancipatie op peil te brengen moet er meer in deze mensen worden geïnvesteerd.
- De fysieke ingrepen kunnen echter niet losstaan van de sociale interventies. In de Enschedese wijk Roombeek (waar de vuurwerkcramp plaats heeft gevonden) konden voormalige bewoners terugkeren in de wijk voor dezelfde huur. Het probleem is dat de teruggekeerde bewoners niet zonder meer passen tussen de andere nieuwe bewoners in de wijk. Sociale menging werkt niet altijd. Momenteel worden sociale initiatieven opgezet om hiervoor een oplossing te vinden.
- In de Rivierenwijk in Deventer gaan fysieke interventies op buurtniveau samen met sociale interventies op individueel niveau. Bewoners zijn intensief betrokken bij de planvorming. Bovendien worden voor de sloopwerkzaamheden bewoners ingeschakeld. In het project Pak je Kans worden de bewoners aangesproken op wat ze kunnen. Zo is een aantal vrouwen een eigen bedrijf begonnen in een slooppand. Een dergelijke aanpak vraagt een heel andere opstelling van de professionals: niet langer uitvoeren, maar faciliteren.

DE VERBINDING VAN FYSIEK EN SOCIAAL ALS BESTUURLIJKE UITDAGING

De werkgroep De verbinding van fysiek en sociaal als bestuurlijke uitdaging werd ingeleid door drs. Ton van der Pennen, onderzoeksbureau OTB (Universiteit Delft) en drs. Fons Catau, directeur/bestuurder woningcorporatie de Woonplaats, te Enschede.

Ton van der Pennen, begint zijn inleiding met wat hij noemt: “een aantal losse flodders”, naar aanleiding van de plenaire bijeenkomst. Hij ving wat reacties op van de deelnemers: deden wij dit niet al eerder?; is er nu niet sprake van oude wijn in nieuwe zakken? Hij geeft aan dat, net als 10 jaar geleden, onderwerpen als wijkaanpak en wijkeconomie nog steeds actueel zijn. Cynisme is niet op zijn plaats. Er kan veel geleerd worden van de wijze van aanpak in bijvoorbeeld Hoogvliet en Emmen. We moeten aandacht hebben voor de ervaring die we elders al hebben opgedaan.

Centrale vragen

De vragen die Van der Pennen wil beantwoorden zijn:

- Hoe kan de integrale opgave worden gerealiseerd?
- Welke creatieve coalities kunnen dit bewerkstelligen?

Van der Pennen refereert aan de vorig jaar op 90-jarige leeftijd overleden Canadees-Amerikaanse onderzoekster Jane Jacobs. Zij werd beroemd met haar boek “The death and life of great American cities” (1961). In haar boek gaf zij een opsomming van de bepalende factoren voor vitale wijken, namelijk een compacte gemeenschap, diversiteit van bevolking en functies, en afwisseling. Deze factoren leiden tot levendigheid. Volgens Jacobs is grootscheeps overheidsingrijpen ongewenst. Er moet ruimte worden gecreëerd voor potenties om deze te kunnen realiseren. Deze voorwaarden sluiten aan bij de huidige aanpak.

Integrale aanpak

Er wordt veelal gesproken over een integrale aanpak. Het is echter van belang ons te realiseren dat er vaak een schijn van consensus bestaat over hetgeen onder deze integraliteit wordt verstaan door de partijen uit de sociale en de fysieke pijler. Het is van belang om een eenduidige betekenis hieraan te geven, omdat beide partijen elkaar nodig hebben.

Bij integraliteit wordt een opklimmende mate van samenwerking tussen de partijen onderscheiden. Namelijk bij sectoraal werken is afstemming tussen en een bewustzijn van elkaars bijdrage nodig. Bij intersectoraal werken is bovendien samenwerking nodig, hetgeen veel meer van de partijen vraagt. Tenslotte is bij geïntegreerd werken, buiten afstemming en samenwerking,

coproductie de bepalende factor. Deze geïntegreerde aanpak vergt nog meer van de betrokken partijen.

Een voorwaarde voor het slagen van een geïntegreerde aanpak is de gelijkwaardigheid tussen de samenwerkende partijen. Uit onderzoek blijkt dat momenteel van deze gelijkwaardigheid geen sprake is. De werelden van verschil zijn een realiteit.

Werelden van verschil

Er zijn acht belangrijke verschillen te constateren tussen de fysieke en de sociale pijler:

- Inhoud: een ruimtelijk concept versus een maatschappelijk probleem. Het maatschappelijke probleem is enerzijds moeilijker zichtbaar te maken en anderzijds moeilijker te operationaliseren en te monitoren;
- Herkenbaarheid: het fysieke deel is meetbaar, stuurbaar en goed af te bakenen. Het sociale deel is daarentegen op gedrag gericht, niet plaatsgebonden en moeilijk af te bakenen;
- Doelstellingen: de fysieke en de sociale doelstellingen liggen niet per definitie in elkaars verlengde;
- Tijdspectief: de fysieke ingreep kenmerkt zich door een beperkt en overzichtelijk tijdspectief, terwijl de sociale initiatieven vaak ondefinieerbaar zijn en geplaatst dienen te worden in een lang tijdspectief;
- Aanpak: de fysieke component kent veelal een lange termijn oriëntatie en een groot beschikbaar budget, daarentegen geldt voor de sociale interventies een kortere duur, vanwege de projectsubsidies;
- Cultuur en werkwijze: de fysieke aanpak is een doe-cultuur versus een praatcultuur voor de sociale aanpak, waarbij bovendien een andere taal wordt gesproken;
- Samenstelling van het netwerk: bij de fysieke component is sprake van een veelal klein en overzichtelijk netwerk, bij de sociale component daarentegen van een groot en onoverzichtelijk netwerk van betrokken organisaties;
- Positionering: de fysieke aanpak kenmerkt zich door de macht van het geld, terwijl de sociale aanpak te maken heeft met de onmacht van versnipperde subsidiëring.

De knelpunten, die uit de bovenstaande verschillen voortkomen, concludeert Van der Pennen, concentreren zich op de onderlinge afstemming, de sturingsmogelijkheden en de cultuur en werkwijze.

Mevr. Annet Bertram was bij haar afscheid als DG VROM, op grond van het onderzoek van Engbersen, zeer pessimistisch over de wijze van uitvoering van de integrale aanpak. Zij constateerde dat bij de wijkaanpak een grote verscheidenheid aan lijntjes uit de verschillende kokers komen, die hiermee gezamenlijk een bord spaghetti produceren met een overvloed aan doelstellingen en verantwoordelijkheden. Van der Pennen is niet geheel

pessimistisch. Hij geeft aan dat uit ander onderzoek blijkt dat de betrokken partijen veelal wel geloven in de samenwerkingsmogelijkheden. Dit wordt mede versterkt door de positieve voorbeelden uit het verleden. Momenteel rijst de vraag hoe men tot dergelijke creatieve coalities kan komen.

Creatieve coalities

Creatieve coalities vragen, in eerste instantie, meer gelijkwaardigheid tussen de fysieke en sociale partijen. In de huidige situatie is sprake van dominantie van de fysieke partijen, welke grotendeels wordt veroorzaakt door de financiële middelen. De aanpak van Minister Vogelaar zet wellicht aan tot meer gelijkwaardigheid.

Tevens moet er meer aandacht komen voor het organiseren van de binding tussen de partijen. In Emmen is bijvoorbeeld buiten de lijnorganisaties een aparte projectorganisatie gecreëerd voor de aanpak van drie wijken. Deze projectorganisatie bestond uit professionals afkomstig uit de betrokken partijen en zij fungeerden als een voorportaal voor de eigen organisatie.

Uiteraard speelt de communicatie tussen de partijen een essentiële rol. Deze communicatie moet niet alleen vernieuwend zijn. Het moet ook gericht zijn op het realiseren van herkenbaarheid en het bewustzijn dat je elkaar nodig hebt. Dit alles moet gepaard gaan met veel vertrouwen in de andere partij. Hierbij zijn de openheid van de eigen partij en de waardering voor de meerwaarde van de andere partijen essentiële voorwaarden. Kortom: er dient een situatie te worden gecreëerd, waarbij sprake is van gelijkwaardigheid. In deze situatie zal niet één van de partijen de regie hebben, maar zal de regie gedeeld worden door de deelnemende partijen.

Kunnen we de wijk wel aanpakken?

In zijn reactie op de inleiding van Van der Pennen, stelt Catau de vraag of we de wijk wel aan kunnen pakken, zoals de term wijkaanpak suggereert. Sommige wijken zijn al jaren een probleemwijk. Of anders gezegd: zijn probleemwijken niet van alle tijden? Moeten wij onze kijk op de wijken niet ingrijpend bijstellen?

Tot op heden is het begrip wijk vooral een fictie van de fysieke sector. Vanuit het sociale perspectief zijn er alleen maar mensen. In dit sociale perspectief moeten juist deze mensen centraal staan. Immers als het goed gaat met de mensen, gaat het goed met de wijk. Hieruit vloeit voort dat er veel meer aandacht moet worden besteed aan werk en economische ontwikkeling binnen de wijk.

Het eerder genoemde probleem met betrekking tot wie de regie voert, is, volgens Catau, niet zo interessant. Er moet gewerkt worden naar een gemeenschappelijke aanpak, waarbij we erkennen dat de snelheden en

nadrukken verschillend zijn. Om een effectieve, gezamenlijke aanpak te realiseren dienen deze verschillen dan ook niet verdoezeld te worden.

Reacties uit de werkgroep

- Een toehoorder uit de werkgroep voegt hieraan toe, dat we ook niet langer moeten praten over samenwerking, maar juist over gezamenlijke doelen en synchronisatie van de acties.
- In een reactie vanuit de werkgroep wordt nog eens benadrukt dat het bieden van duidelijkheid aan bewoners heel belangrijk is. Hier zou echter tegenover moeten staan dat bewoners zelf verantwoordelijkheid nemen voor het handhaven van een goede leefomgeving.
- De individuele aanpak moet beslist prominenter aanwezig zijn. Het sociale aspect kan leidend worden als er meer en beter geluisterd wordt, ook op andere tijdstippen dan de kantooruren. Bij het vormgeven van de aanpak moet beter gekeken worden naar de wensen van de bewoners. In Deventer worden mensen gestimuleerd met zichzelf een contract te sluiten met betrekking tot de verbetering van hun eigen situatie. Bovendien is daar het adagium: Fysiek volgt Sociaal.
- Op een vraag naar de schaalgrootte van de wijkaanpak, antwoordt Catau dat tijdens grote bijeenkomsten ontevredenheid ontstaat. Een dialoog tussen mensen ontstaat juist wanneer er gewerkt wordt met kleine groepjes.
- Een belangrijke vraag rijst of hetgeen we momenteel willen wel hetzelfde zal zijn als dat wat mensen in de toekomst willen. Om aan zowel de huidige als de toekomstige vraag te kunnen voldoen zal een kwalitatief goed, maar ook flexibel aanbod gedaan moeten worden. Dit geldt ook voor de beschikbaarheid van huur- en koopwoningen binnen de wijk. Het hele scala tussen deze twee uitersten zal mogelijk moeten zijn.

Als afsluiting van de geanimeerde discussie, krijgen de beide inleiders nog kort het woord. Catau herhaalt dat, wat hem betreft, de mensen zelf bepalen wat er moet gebeuren, waarbij ook de collectieve doelen niet mogen worden genegeerd. Van der Pennen geeft aan dat we niet alles aan alles moeten willen koppelen. De probleemdefinitie is gedifferentieerd en nu moet naar werkbare compromissen worden gezocht.

KARAKTER, BELEVING, IDENTITEIT ALS UITGANGSPUNT VOOR WIJKONTWIKKELING

In de werkgroep Karakter, beleving, identiteit als uitgangspunt voor wijkontwikkeling werd de inleiding verzorgd door drs. Fred Pals (procesmanager) en ing. Gerdien Smit (landschapsdeskundige) van ARCADIS.

Centraal uitgangspunt

Beleving van wijk en stad zijn steeds meer het uitgangspunt voor beleid. Plannen maken alleen op basis van statistieken en fysieke plannen werkt niet (meer). Werken vanuit de huidige identiteit, een doorkijk maken naar gewenste identiteit, levert de beste uitgangspunten op voor een combinatie van fysieke plannen en sociaal-maatschappelijke programma's.

Beleving en identiteit

Pals start de inleiding door aan te geven dat ARCADIS zich zeer actief inzet op het gebied van de stedelijke vernieuwing en in het bijzonder op het betrekken van bewoners daarbij. Bij het vormgeven van deze activiteiten staat de beleving en identiteit van de wijkbewoners centraal.

Bij beleving gaat het om waarde en waardering. Waardering ontstaat als de bewoners, de eigenheid van de woonplek en de geschiedenis serieus genomen worden. Voorbeelden van belevingswaarden van de wijk zijn: de verbondenheid met en het trots zijn op de eigen wijk. Op basis van samenspel tussen de dynamiek van een wijk en de belevingswaarden maakt het mogelijk de identiteit van een wijk vast te stellen.

Pals heeft ervaring met het vaststellen van de identiteit van een wijk. Naar aanleiding van statistieken, die besproken en ingekleurd zijn door bewonerspanels en door gesprekken met vertegenwoordigers van op de wijk gerichte organisaties, kunnen uitspraken over de wijkidentiteit worden gedaan. Er wordt niet alleen gekeken naar leefstijlen, maar er wordt ook gebruik gemaakt van themagerichte wijkportretten .

Door middel van een selectie van parameters voor de huidige waarden en de na te streven waarden wordt de veranderingsopgave zichtbaar. Op basis van de bevindingen wordt een wijkagenda opgesteld met een sociaal, economisch en fysiek component.

Hieronder vallen tevens samenwerkingsvormen en een integrale planning. ARCADIS stelt de sociaal-maatschappelijke opgave binnen een ruimtelijke context centraal. Bovendien is er sprake van veel interactie met de bewoners, maatschappelijke organisaties en de gemeente. Een goed voorbeeld van een dergelijke aanpak is het project Unieke Brink in de Wesselerbrink, Enschede.

Unieke Brink

Smit illustreert de woorden van Pals door middel van het project Unieke Brink, Langelobrink. Het doel van het project is om samen met de bewoners de openbare ruimte, welke bijzonder en functioneel moet zijn, op te waarderen. Het onderliggende doel is een unieke en geliefde wijk te creëren.

Het project bestaat uit vier stappen:

- Stap 1: in eerste instantie is een werkgroep ingesteld, bestaande uit wijkbewoners, de gemeente Enschede, de woningcorporatie Domijn en adviseurs van ARCADIS.
- Stap 2: vervolgens is binnen deze werkgroep een enquête afgenomen. Deze enquête bevatte verschillende thema's, onder andere activiteiten, zintuigen, sfeer, stijl en seizoenen.
- Stap 3: daarna is op basis van de uitkomsten van de enquête een ontwerp gemaakt. Eerst een kaal plaatje van de huidige plek, daarna een nieuw plaatje, waarin is gezocht naar mogelijkheden om tegemoet te komen aan de wensen van de bewoners.
- Stap 4: tenslotte is een uitvoeringsplan opgesteld. Dit plan werd toegelicht aan de hand van een aantal plaatjes, die een goede indruk gaven van hetgeen de mensen van de uitstraling van de wijk konden verwachten.

Pals formuleert tot besluit een belangrijke conclusie: Je moet de eigen identiteit als uitgangspunt nemen bij de wijkontwikkeling. Hierbij moet rekening worden gehouden met de trends, analyse en samenhang, huidige en toekomstige identiteit en sociaal-maatschappelijke visie in de ruimtelijke context. Tot slot moeten de effecten van wijkontwikkeling zichtbaar gemaakt worden.

Identiteit van de wijk

Het tweede deel van de presentatie binnen de werkgroep werd uitgevoerd door ir. Roelof Bleeker. Hij houdt zich als wethouder van de gemeente Enschede niet alleen bezig met de fysieke aanpak van de wijken, maar ook met de sociale aanpak en vraagstukken rond identiteit.

Hij benadrukt, door middel van het voorbeeld van de Wesselerbrink, het belang van de eigen identiteit van de wijk. Vóór de renovatie was er sprake een naoorlogse wijk met uniforme bouw. Na de renovatie is er meer herkenbaarheid van de eigen brink waaraan men woont. Deze herkenbaarheid is goed voor de sociale samenhang binnen de wijk en leidt tot een blijvende betrokkenheid van de bewoners.

In verschillende wijken in Enschede is op uiteenlopende wijze de input van de wijkbewoners verkregen. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de vraag stellen: 'waar houden de mensen van?', of mensen foto's laten maken van mooie plekken in de wijk en deze op een kalender plaatsen. Ook is door middel van branding gekeken naar het lange termijn perspectief voor de wijk. De wijken die vroeger een negatief stempel hadden, daarvan geven de

bewoners nu aan hun wijk heel 'sjiek' te vinden. Deze waardering van de wijk vergroot het zelfvertrouwen en de binding in de wijk.

Tenslotte is er een sterkte/zwakte analyse gemaakt met bewoners en deskundigen. De aanpak om vanuit de oude bewoners op zoek te gaan naar de kracht van de wijk, heeft verrassende resultaten opgeleverd.

Reacties uit de werkgroep

- Binnen de werkgroep wordt de discussie geopend met de vraag in hoeverre rekening is gehouden met de jongeren. Pals geeft aan dat juist heel bewust gezinsbezoeken zijn afgelegd, om zo niet alleen volwassenen, maar ook de jongeren erbij te betrekken. Op deze manier is op het gebied van voorzieningen, scholing en werk een volledig beeld van de wijk verkregen.
- Een tweede discussiepunt is de duurzaamheid van het project: enerzijds is men er op gericht de mensen betrokken te blijven houden, maar anderzijds kan de vraag gesteld worden of de duurzaamheid van het project niet afhangt van het woonruimteverdelingsysteem. Wethouder Bleker legt uit dat Enschede een lotingsysteem heeft. De verwachting is dat mensen alleen meeloten als ze zich ergens thuis voelen. Het is hierbij van belang dat de tijdstippen van het ontwerp en de uitvoering van het project niet heel ver uit elkaar zullen liggen.
- Een derde discussiepunt is wie nu de identiteit van de wijk bepaalt. Er verhuizen steeds veel mensen. Pals reageert hierop: je moet beginnen met de huidige bewoners, zij kunnen het best aangeven welke zaken moeten wijzigen in de wijk. Vervolgens moet een perspectief geschetst worden voor



de wijk en plannen worden gemaakt met de bewoners. Je zou je hierbij kunnen richten op mogelijke nieuwe bewoners en mogelijke kandidaten kunnen peilen via een website. Maar toch blijft het uitzetten van een traject met de huidige bewoners de basis.

- Wethouder Bleker wordt gevraagd naar zijn visie op de band tussen wijkvernieuwing en architectuur/monumenten. Zijn antwoord is dat dit heel sterk per wijk verschilt. Er moet een goede aanleiding zijn om daarmee rekening te houden. Toch is in het verleden, zoals in Roombeek, Pathmos en Eschmarke, rekening gehouden met bijvoorbeeld de bestaande mooie koopwoningen, prachtige bomen en oude houtwallen als dragende elementen voor de inrichting van de wijk.
- Een laatste discussiepunt is het participatieproces. Hoe groot kan een wijk maximaal zijn om een goede bewonersparticipatie te bewerkstelligen? Het bovenstaande voorbeeld van de Unieke Brink betreft een kleinschalig project. Voor grotere projecten kunnen ook andere vormen van bewonersbetrokkenheid worden ingezet (zie www.arcadis.nl).

BERMUDA TRIANGLE OF GOUDEN DRIEHOEK?

In de werkgroep Bermuda Triangle of Gouden Driehoek? werd de presentatie ingeleid door prof. dr. Bas Denters, KISS/Universiteit Twente. Op deze inleiding van Denters werd gereageerd door dr. ir. Theo de Bruijn, Saxion Hogescholen.

Centrale vraag

In de werkgroep werden als uitgangspunt de volgende twee vragen gehanteerd:

- Hoe geeft men vorm aan de tripartiete samenwerking tussen bewoners, gemeenten en maatschappelijke partners (corporaties, welzijnsinstellingen, bedrijfsleven)?
- Hoe bestendigt men de vitaliteit van vitale coalities?

Tweesporen aanpak

Denters constateert dat de huidige herstructurering van wijken zich kenmerkt door een tweesporen-aanpak. Enerzijds worden in de wijk fysieke maatregelen genomen, welke zijn gericht op het verbeteren van de woningkwaliteit, het scheppen van werkgelegenheid en het investeren in goede wijkvoorzieningen. Anderzijds worden initiatieven ondernomen, die een sociale stijging van de wijkbewoners beogen. Deze sociale stijging zou in gang kunnen worden gezet door bijvoorbeeld het stimuleren van arbeids- en onderwijsparticipatie, vrijwilligerswerk en sport.

Fysieke maatregelen

Uit onderzoek is gebleken dat de afgelopen jaren de fysieke maatregelen hebben geresulteerd in een succesvolle, verbetering en differentiatie van de woningvoorraad. Bovendien hebben de maatregelen geleid tot een verandering van de samenstelling van de buurtbevolking en een verbetering van leefbaarheid en veiligheid in de wijk.

De fysieke maatregelen hebben daarentegen de zogenaamde "cultuur van armoede" niet doorbroken. Tevens zijn, tegen de verwachting in, geen nieuwe sociale contacten ontstaan door de gewijzigde bevolkingssamenstelling. Deze nieuwe contacten hadden op hun beurt moeten leiden tot toegang tot de arbeidsmarkt voor groepen uit de onderkant van de samenleving.

Er moet worden geconcludeerd dat het herstructureringsbeleid op dit gebied slechts ten dele de verwachte effecten heeft gehad. Daarvoor zijn verschillende redenen. Denters gaat hier vooral in op problemen die optreden bij de bestuurlijke realisatie van de aanpak.

Initiatieven ter bevordering van sociale stijging

Bij het formuleren van maatregelen ter bevordering van de stijging op de sociale ladder wordt de algemene veronderstelling gehanteerd dat een individu iets wil bereiken in het leven. Ambities en mogelijkheden van dit individu zouden het uitgangspunt moeten zijn bij het vormgeven van deze maatregelen.

De ambities en mogelijkheden van de wijkbewoners kunnen door onder andere huisbezoeken in kaart worden gebracht. Om dit op te kunnen pakken, is het noodzakelijk dat organisaties buiten de eigen grenzen treden, hun eigen domein loslaten en bruggen slaan naar andere instellingen. Dit voornemen wordt vaak bemoeilijkt doordat preventieve maatregelen vaak niet passen in de prestatieafspraken en financieringssystemen van organisaties.

Denters stelt – op basis van buitenlands onderzoek, maar ook op basis van eerste ervaringen in ons eigen land – vast dat het herstructureringsbeleid veelbelovend leek, maar het in de uitvoering stokte. Er wordt ten onrechte verondersteld dat er één sturingscentrum is, waarnaar iedereen luistert en dat er een kant en klaar draaiboek voor de actieplannen bestaat. Van een dergelijk sturingscentrum is echter geen sprake en ook het draaiboek ontbreekt. Een “redeloze roep om regie” dreigt.

Het sociale stijgingsprogramma kan alleen worden gerealiseerd als partijen onderkennen dat ze er samen – in goed onderling overleg en op basis van vrijwilligheid – uit moeten komen. Dat is een geleidelijk proces dat duurzame aandacht vereist.

Om weerstanden in samenwerking te overwinnen hanteert Denters de zogenaamde *Foppe Formule* (naar analogie van de bondscoach die uit spelers van allerlei clubs, met eigenbelangen, een goed spelend team moet smeden):

- Het beste team moet spelen: kies voor creativiteit en scorend vermogen;
- Zorg voor een inspirerende teamleider (zoals Foppe de Haan): niet de eigen positie is van belang, maar het gezamenlijke doel staat centraal (de interne ontkokering en het loslaten van het eigen domein is noodzakelijke voorwaarde);
- Zorg voor voldoende speelruimte: de sleutelpersonen moeten niet alleen over doorzettingsmacht in de eigen organisatie beschikken, maar de organisatie moet bovendien open staan voor signalen van partners (Zeg niet meteen “nee”, en het jouw klant = mijn klant = onze klant- principe is een essentieel uitgangspunt).

Percepties

De Bruijn voegt het besef van verschillende percepties toe aan het betoog van Denters. Het is van belang te onderkennen dat de percepties van professionele organisaties en bewoners verschillend kunnen zijn. Beleidsmakers spreken bijvoorbeeld van sociale cohesie en sociale stijging, terwijl bewoners het belangrijker vinden wat in hun eigen straat of buurt aan de orde is.

Deze verschillende perspectieven zouden tot uitdrukking moeten komen in de wijkaanpak of wijkactieplannen. Bij het opstellen van de plannen dient niet gestreefd te worden naar consensus, maar juist de diversiteit moet worden gefaciliteerd. Het is vergelijkbaar met een leider van een jazzensemble die

overlegt met de leden van het ensemble over het repertoire maar vervolgens tijdens het concert iedereen vrijlaat om zijn eigen inbreng vorm te geven. Improviserend samen musiceren.

Reacties uit de werkgroep

- Bij de aanpak van wijken vertrekken veel bewoners voor de bulldozers komen, bijvoorbeeld in Velde-Lindenhof. Hoe zou je deze bewoners toch kunnen betrekken? E. Helder (wethouder Enschede) refereert aan een recent gesprek in het college van B&W, waarin aan de orde kwam dat niet alleen op de betreffende wijk moet worden gefocussed. Rijksgelden, bestemd voor de wijk, zouden ook kunnen worden ingezet voor mensen buiten de wijk, zoals de vertrokken bewoners van Velde-Lindenhof.
- Regie voeren hoeft niet perse een negatieve bijklank (in de zin van denken vanuit het eigen kader) te hebben. Er wordt aan toe gevoegd dat er ook mogelijkheden zijn om regie op een "gecommitteerde manier" te voeren.
- De wetenschap moet professionals scherp houden en professionals moeten de ruimte nemen om per gebied een passende werkwijze af te spreken.
- Een persoon werkzaam in het welzijnswerk geeft een werkend praktijkvoorbeeld. In de gemeente Hof van Twente wordt gewerkt volgens het kansmodel=netwerk van overleggen. Signalen vanaf de werkvloer worden zo snel mogelijk geagendeerd in afstemmingsoverleggen op cliënt- en beleidsniveau. Alle verschillende ketens moeten tegelijkertijd worden toegesneden op de individuele leefsituaties in plaats van op de beleidslogica.
- Bewonersorganisaties zouden een formele positie moeten hebben.
- Met betrekking tot de hulpverlening wordt opgemerkt dat de problematiek wordt gesignaleerd, maar de aanpak ervan niet wordt gegarandeerd door de grote hoeveelheid organisaties. Hoe kan achter de voordeur worden gekomen?
- De spanning tussen perspectieven van bewoners en professionals is wellicht kleiner dan geschetst. Uit onderzoek naar buurtgerichte activering in de Hengelose wijk Berflo Es blijkt dat bewoners in eerste instantie weinig ambitie lijken te hebben, maar bij doorvragen komt naar voren dat gebrek aan zelfvertrouwen veroorzaakt dat de stap naar (vrijwilligers-) werk niet gemakkelijk gezet wordt.



TERUGKOPPELING VAN DE DISCUSSIE IN DE WERKGROEPEN

De werkgroepvoorzitters doen in de plenaire bijeenkomst kort verslag van de discussie in de werkgroepen.

Werkgroep 1 ging over de effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid. Voorzitter van de werkgroep was Marco Heijligers van de Christelijke Hogeschool Windesheim. De beide inleiders waren verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau (Vic Veldheer en Karin Wittebrood). Zij gingen in op de effecten van leefbaarheid en veiligheid, maar ze plaatsten dat ook in een historisch perspectief. Dan zie je dat er verschillende golven zijn. We zitten nu in de vierde golf. Daarin staat het aanpakken van de sociale problematiek in de wijken centraal, in plaats van het rondpompen van mensen over wijken. Er waren verschillende meningen in de werkgroep over de wenselijkheid van een groepsaanpak of een individuele aanpak. Achterstand heeft toch vooral veel met individuele problematiek te maken. Gesproken werd over de aanpak in de Rivierenbuurt in (Deventer) en de wijk Roombeek in Enschede. De aanpak in Roombeek is waarschijnlijk niet geschikt voor alle wijken in Enschede vanwege de bijzondere omstandigheden die het gevolg waren van de vuurwerkcramp.

Werkgroep 2 had als onderwerp de verbinding tussen fysiek en sociaal als bestuurlijke uitdaging. Voorzitter van de werkgroep was Eddy Veenstra (woningstichting SWZ). Dit was een leuke werkgroep, die dicht bij de basis is gebleven en een tweetal duidelijke conclusies opleverde. Inleider Ton van der Pennen (TU Delft) wees op de overtuigingsachterstand voor maatschappelijke problemen. Daarvoor zijn vitale coalities nodig. Coreferent Fons Catau (De Woonplaats) wees erop dat de 40 krachtwijken al jaren problemen hebben. Van een collectieve aanpak gaat men nu over naar een individuele aanpak (het hebben van werk is daarbij heel belangrijk). De twee duidelijke conclusies die de werkgroep heeft opgeleverd zijn dat de bewoners de schaal bepalen waarop de problemen worden aangepakt en dat er geen sprake mag zijn van vrijblijvendheid bij de wijkaanpak.

Werkgroep 3 ging over karakter, beleving en identiteit als uitgangspunt voor wijkontwikkeling. Voorzitter was Harrie van Bommel (Saxion Hogescholen). Fred Pals en Gerdien Smit van ARCADIS hielden een inleiding over het project Unieke Brink in Enschede (de inrichting van een plein tussen 33 woningen). Hun presentatie ging over de aanpak en de betrokkenheid van bewoners bij het project. Centrale vragen daarbij waren: wat is jullie identiteit en wat willen jullie als bewoners? Dat project werd besproken van ontwerp tot uitvoering. Uiteindelijk bleken de bewoners het te beschouwen als 'ons project'. Een discussiepoint was of dit concept ook elders te gebruiken is. Het antwoord is ja,

maar dan moet je er rekening mee houden dat dit een project was op een klein schaalniveau. Een ander discussiepunt was wat je doet als bij een reconstructie de helft van de bewoners uit de wijk verdwijnt. Een suggestie is om dan via Internet toekomstige bewoners uit te horen. Een knelpunt kunnen ook de beheersafspraken met bewoners zijn, bijvoorbeeld over het snoeien van rozen. Hoe gaat dat over 10 jaar?

Werkgroep 4 handelde over tripartiete samenwerking met als prikkelende titel: Bermuda Triangle of Gouden Driehoek? Werkgroepvoorzitter was Rob van de Poppel (I&O Research). De centrale vraag was of wijkvernieuwing een diepte-investering of een bodemloze put is. Inleider Bas Denters (wetenschappelijk directeur van KISS) vroeg zich af hoe je de 'culture of poverty' doorbreekt. Daarbij behandelde hij zowel de problemen als de succesvoorwaarden. Bij problemen gaat het om het feit dat persoonseffecten (verbeteren levenskansen individuele bewoners) lastiger zijn dan plaatseffecten (verbeteren fysieke en sociale infrastructuur wijk), de stagnerende samenwerking, weerstanden en het moeilijk achter de voordeur komen bij bewoners. Voor de succesvoorwaarden gebruikt hij Foppe de Haan (trainer van Jong Oranje) aan de hand van begrippen als speelruimte voor professionals, mandaat en het verder kijken dan je eigen organisatie. Coreferent Theo de Bruijn ging als aanvulling in op de verschillende percepties van beleidsmakers en bewoners. Je moet eerst de verschillende problemen herkennen en pas dan ontstaat er iets moois (hij vergelijkt dat met de jazz). In de discussie ging het over de regierol, samenwerking, het 'out of box' denken, het volgen van de oude bewoners en het inzicht dat er geen zaligmakende aanpak is (leer daarom van wetenschappelijk onderzoek). Het is zeker belangrijk om de bewoners te betrekken, maar de gemeente moet wel 'doorpakken'.

DE NIEUWE WIJKAANPAK: INTEGRAAL OF TOCH MAAR VERKOKERD?

Dr. Rob van de Peppel, I&O Research

Het onderwerp van de KISS-jaarconferentie 2007, de wijkaanpak van het kabinet was goed gekozen, evenals de key note spreker: minister Vogelaar. Beide stonden garant voor een goed bezocht en inspirerend conferentie dat bovendien ook nog eens prima was georganiseerd. De middagconferentie gaf door de bijdragen van verschillende bestuurders spannende inklekjes in de beleidstaal waarmee de wijkenaanpak gepaard gaat. Zo wordt er in de nieuwe wijkbeleidstaal gesproken over 'sociale stijging', 'creatieve coalities' en een 'integrale aanpak'.

Niet echt nieuw allemaal, maar in de context van de wijkenaanpak wel boeiend, ook voor onderzoekers zoals ik die het voorrecht hebben om vanuit een iets afstandelijker positie naar het beleid te kunnen kijken. In deze nabeschouwing over de stuk voor stuk interessante bijdragen tijdens de conferentie wil ik vooral stilstaan bij een van de belangrijkste rode draden: hoe moet je nu zo'n wijkaanpak organiseren? En, hoe moet de samenwerking tussen partijen worden vormgegeven? Met name: hoe zorg je ervoor dat de wijkaanpak een integrale aanpak is en hoe voorkom je verkokering?

Kernthema's

Minister Vogelaar begon er zelf al over naar aanleiding van haar wijkentour in 2007. Ze was onder indruk van de inzet van de gemeenten en de wijkorganisaties, maar schrok van de verkokering bij het nemen van maatregelen. Volgens haar is verkokering onwenselijk omdat het negatieve gevolgen zou hebben voor de bewoners van de wijk.

Alle vijf de kernthema's, wonen, werken, leren, veiligheid en integratie, verdienen een integrale aanpak. Verkokering dient op uitvoeringsniveau te worden doorbroken. Daadwerkelijke vraagstukken zouden door verkokering buiten het zicht van bestuurders en beleidsmakers blijven. En de gekozen oplossingen zouden alleen zijn ingegeven vanuit de deelperspectieven van de verschillende betrokken organisaties.

Percepties

Aan deze observaties over verkokering koppelt zij vervolgens het probleem van de overproductie van beleid: er wordt veel aandacht besteed aan beleidsnota's en weinig aan feitelijke uitvoering. Bij het gemak waarmee de koppeling tussen verkokering en de sterke gerichtheid op beleidsnota's wordt gelegd kan je vraagtekens plaatsen. Het zijn zeker twee kenmerken van de overheid. Maar ze zijn niet noodzakelijk aan elkaar gekoppeld. De overproductie van beleid zal niet afnemen als de overheid integraal gaat werken, als dat al zou kunnen.

In een coreferaat betoogt De Bruijn dat verkokering zich vooral manifesteert in verschillende percepties tussen professionele organisaties onderling en burgers. De Bruijn zegt met zoveel woorden dat de verschillen tussen de professionele organisaties en burgers eigenlijk nog ernstiger zijn dan de verschillen tussen de organisaties onderling. De perceptieverschillen leiden tot verschil in probleemanalyse en tot een andere keuze van oplossingen. Terecht stelt De Bruijn dat deze frictie niet is op te lossen, maar dat er wel mee geleefd moet worden. Met andere woorden: in de te kiezen aanpak zou voor meerdere perspectieven ruimte moeten zijn.

Fysiek en sociaal

Denters heeft vooral aandacht voor de relatie tussen fysieke en sociale maatregelen. De fysieke maatregelen, die verreweg de grootste aanspraak maken op het beschikbare budget, richten zich op de woningkwaliteit, werkgelegenheid en wijkvoorzieningen. Sociale maatregelen beogen een bijdrage te leveren aan allerlei vormen van participatie. Het buzzword is hier: sociale stijging. Sinds de PvdA weer in de regering zit duikt dit thema weer op in het beleid van rijk en gemeenten. Het gaat om het klassieke sociaaldemocratische idee van verheffing van het volk. Wat mij betreft is het sterk de vraag of dit begrip veel toegevoegde waarde heeft voor de discussie over de sociale aspecten van de wijkenaanpak.

Ook Van der Pennen waarschuwt voor al te veel optimisme over de mogelijkheden van geïntegreerd werken. Hij spreekt van werelden van verschil tussen de fysieke en sociale pijler. De verschillen doen zich voor op alle vlakken en leiden tot knelpunten in de afstemming.

Het bovenstaande illustreert dat het goed is om na te gaan wat er precies met grote begrippen als verkokering en integratie wordt bedoeld. Gaat het om verkokering tussen de sociale en fysieke component in de wijkenaanpak of tussen instellingen en organisaties die binnen de sociale component actief zijn, of wellicht tussen de partijen die met het thema veiligheid bezig zijn? Ik zou nog een stap verder willen gaan door de vraag te stellen of het wel zinvol is om zo op integraliteit te hameren als het zo evident is dat aan de voorwaarden ervoor niet of nauwelijks kan worden voldaan. Er wordt veel energie gestoken in afstemming en samenwerking, terwijl de opbrengsten beperkt zijn. Is het dan niet veel slimmer om de energie te steken in de wijken zelf en de samenwerking te beperken tot die gevallen waarin de voordelen evident zijn?

Bulldozers

Er wordt gewaarschuwd voor averechtse effecten van herstructurering. Bewoners van wijken die geherstructureerd worden zouden voor de bulldozer uit vertrekken naar andere 'goedkope' wijken. Daarmee zouden problemen zich verplaatsen. Bij welzijnswerkers roept het de vraag op hoe je die groepen zou kunnen volgen om ze toch te kunnen bereiken. Volgens mij verdient dit

effect van herstructurering nadere analyse. Problemen in wijken hangen sterk samen met de aanwezigheid van sociaal zwakke bewoners. De concentratie van deze groepen in bepaalde straten of buurten is sterk bepalend voor de ernst van overlast en onveiligheid. Door verdunning krijgt sociale controle meer kans en kan de overlast verminderen. Het volgen van wegtrekkende bewoners kan daarom vanuit een beheersoogpunt zinvol zijn om snel nieuwe concentraties van sociaal zwakke groepen in wijken te signaleren en te voorkomen.

Overigens mag als gevolg van herstructurering niet zonder meer worden aangenomen dat de subjectieve veiligheid zal toenemen. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat de effecten van herstructurering in dat opzicht beperkt zijn. Dit bevestigt vermoedens uit onderzoek dat wij (I&O Research) in het kader van het project Wijkveiligheid Enschede (WENS) hebben uitgevoerd in 35 Enschedese wijken. De relatie tussen objectieve veiligheidsindicatoren is beperkt, zeker als het gaat om indicatoren die te maken hebben met de fysieke kenmerken van de wijk. De grootste verklarende kracht zit in slachtofferschap en verkeersonveiligheid en anderzijds in demografische kenmerken (leeftijd en de bevolkingssamenstelling van wijken).

Concentratie

Een laatste opmerking zou ik willen wijden aan wat een van de sprekers wel de projectentombola noemde: de eindeloze opeenvolging van vaak korte gesubsidieerde projecten. We kennen deze uit het grotestedenbeleid: het opzomen van wijken. Een bankje hier. Een schoonmaakbeurt daar. Leuk als windowdressing, maar met weinig effect als het gaat om het realiseren van duurzame verbeteringen. Effecten van dit soort projecten zijn daarvoor vaak te vluchtig. Wat de wijkenaanpak nodig heeft zijn robuuste initiatieven die langer meegaan dan enkele avonden of weekenden. In de sociale sfeer is dat natuurlijk niet zo eenvoudig te realiseren. Het is daarom wel begrijpelijk dat snel naar aansprekende projecten wordt gezocht. Daarom zou het des te meer van bestuurlijke lef getuigen om gelden voor de sociale pijler nu eens niet te versnipperen over allerlei verschillende instellingen en organisaties maar te kiezen voor het beste idee, en de beste organisatie. Wellicht dat hiervan meer effect uitgaat dan van het gehamer op integraliteit en creatieve coalities. De beste stimulans hiervoor is niet de preek, maar een stevige financiële prikkel.

