



## Naar een wendbare wijkaanpak

Het waarom en hoe van lokaal gestuurde  
wijkvernieuwing

Matthijs Uyterlinde

Niels Gastkemper

## **Uitgave**

Platform31

Den Haag, oktober 2018

**Auteurs:** Matthijs Uyterlinde en Niels Gastkemper (Platform31)

**Redactie:** Platform31

**Coverfoto:** Wendy Lambers

### **Platform31**

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de **trends** in stad en regio. We **verbinden** beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een **aanpak** waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: **iedereen profiteert mee** van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag

[www.platform31.nl](http://www.platform31.nl)

*Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.*

# Inhoudsopgave

<b>1 De wijk is terug</b>	<b>5</b>
Nieuwe urgentie	5
Lessen uit de learning community 'Werken aan vitale wijken'	6
Leeswijzer	6
<b>2 Waarom werken aan leefbare wijken?</b>	<b>7</b>
Traditie van preventief investeren	7
Van gemengde wijk naar inclusieve wijk	8
Gentrificering en nieuwe vormen van tweedeling	9
Rendement van wijkgericht investeren	10
Mens- en gebiedsgericht beleid	11
<b>3 Anders denken, anders doen</b>	<b>13</b>
Organische wijkaanpak gezocht	13
Paradigmashift	13
Andere rollen en verhoudingen	14
Oude en nieuwe dragers	15
Behendig werken aan de wijk	18
<b>4 Zeven bouwstenen</b>	<b>19</b>
Maatschappelijke urgentie	19
Gedeelde en breed gedragen visie	20
Bestuurlijke verankering	22
Onafhankelijke procesleiding	23
Een lange adem	23
Vertrouwen	24
Middelen	25
<b>5 Vijf stappen</b>	<b>26</b>
Onderbouwen van gevoelde urgentie	26
Uitnodigen en coalitie vormen	26
Visie ontwikkelen	27
Randvoorwaarden organiseren	27
Samen aan de slag	27
<b>6 Epiloog</b>	<b>29</b>



# 1 De wijk is terug

**Na de afbouw van het Grotestedenbeleid belandde de wijkaanpak in veel steden in een impasse, terwijl de crisis en beleids- en stelselwijzigingen hun stempel drukten op het leefklimaat van kwetsbare wijken. Nu de economie en de woningmarkt op stoom zijn, pakken verschillende steden de handschoen weer op. Zowel bekende problemen als nieuwe opgaven vragen om een wijkgerichte aanpak. Maar hoe zet je anno 2018 een effectieve wijkaanpak op?**

Ruim elf jaar geleden, in juli 2007, lanceerde het kabinet-Balkenende IV het krachtwijkenbeleid. Op basis van wetenschappelijk onderbouwde kengetallen selecteerde het Rijk veertig wijken in achttien steden met als doel deze binnen tien jaar om te vormen tot 'prachtwijken'. Wonen, werken, leren en opgroeien, veiligheid en integratie vormden de kernthema's van het beleid. In het regeerakkoord was tot 2012 een miljard vrijgemaakt. Ook van woningcorporaties werd jaarlijks een forse financiële injectie in het wijkenbeleid verlangd. Het krachtwijkenbeleid was een aanvulling op het Grotestedenbeleid (GSB), dat midden jaren negentig was ingezet. In de eerste jaren lag het accent op de fysieke verbetering van de naoorlogse wijken, maar gaandeweg groeide het inzicht dat ook investeren in mensen (in verheffing en sociale stijging) nodig was om kwetsbare wijken naar een hoger niveau te tillen.

Onder druk van de economische crisis en een andere politieke wind, is de financiële ondersteuning van het krachtwijkenbeleid in 2012 vroegtijdig stopgezet – zes jaar eerder dan beoogd. Eind 2014 volgde ook de beëindiging van het Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (ISV). De decentralisatie van het wijkenbeleid was een feit. In plaats van actieve inzet met geld en doelstellingen, koos het Rijk voor een ondersteunende rol. De benadering van wijken met grote achterstanden werd verbreed naar de leefbaarheid in alle wijken, buurten en krimpgebieden. Het Rijk richtte zich op het wegnemen van knellende wet- en regelgeving, op de overheveling van taken naar gemeenten in het sociaal domein, kennisontwikkeling en monitoring.

5

De stedelijke vernieuwing moest zichzelf opnieuw uitvinden, maar in veel steden belandde de wijkaanpak in een impasse. Gemeenten worstelden met bezuinigingen vanwege de crisis. De decentralisaties in het sociaal domein eisten veel beleidsaandacht op. Ook bij woningcorporaties verslaptte de aandacht voor de wijk, als gevolg van de inperking van hun taken door de herziening van de Woningwet (2015). En ook andere wijkpartners, zoals zorgorganisaties, vertoonden terugtrekgedrag. Dit kwam de leefbaarheid van kwetsbare buurten niet ten goede, blijkt uit ons onderzoek *Kwetsbare wijken in beeld* (2017).<sup>1</sup> De kwetsbare wijken werden in de wacht gezet: voor meer dan de helft van de bewoners van deze wijken was de verbetering vanaf 2012 verleden tijd.

## Nieuwe urgentie

In verschillende steden keert de kwetsbare wijk – nu het economisch beter gaat – terug op de beleidsagenda. Voorzichtig komen er weer budgetten voor programmatische samenwerking om kwetsbare wijken te behoeden voor verval; om naast dagelijks beheer ook te investeren in een gebiedsimpuls. Het Amsterdamse college investeert tussen 2018 en 2022 jaarlijks tien miljoen euro in

<sup>1</sup> Uyterlinde, M. & J. van der Velden (2017). *Kwetsbare wijken in beeld*. Den Haag: Platform31.

het verbeteren van de leefbaarheid in zogenaamde 'ontwikkelbuurten'. Ook veel andere steden, bijvoorbeeld Groningen, Arnhem en Leiden maken werk van een programmatische wijkaanpak.

Precies tien jaar na het *Actieplan krachtwijken* trad in 2017 het kabinet-Rutte III aan. In de inleiding van haar regeerakkoord toont het kabinet zich weliswaar sensitief voor de bewoners van kwetsbare wijken ('voor lang niet iedereen voelt de eigen buurt als een herkenbaar en veilig thuis'), maar buurt- of wijkgerichte maatregelen worden niet genoemd. Wel gaat het kabinet aan de slag met vraagstukken die impact hebben op het leefklimaat in wijken. Neem de energietransitie: 'van het gas af' is bij uitstek een gebiedsgerichte opgave. Op het terrein van veiligheid – de aanpak van ondermijningsgevoelige gebieden – komt de buurt eveneens in beeld als het geëigende schaalniveau om in te grijpen. Bovendien staan veel steden voor een verstedelijkings- en verdichtingsopgave, die deels beslag zal krijgen in bestaande wijken. En kwetsbare wijken herbergen relatief veel politieke 'afhakers'; om de kloof tussen burger en politiek te verkleinen is juist in deze gebieden democratische vernieuwing nodig.

## **Lessen uit de learning community 'Werken aan vitale wijken'**

Staan we aan de vooravond van een renaissance van de wijkaanpak? Platform31 en het G40-stedennetwerk vroegen zich af wat er nodig is om te voorkomen dat kwetsbare wijken 'door het ijs zakken'. Om steden en hun partners te inspireren en te ondersteunen, startte Platform31, met steun van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in het najaar van 2017 met de *learning community* 'Gebiedsgericht werken aan vitale wijken'. Vijftien steden namen deel: van Amsterdam tot Kerkrade en van Bergen op Zoom tot Leeuwarden.

- 6 De *learning community* vormde een verkenning naar nieuwe wegen tot een gebiedsgerichte aanpak. Aan de hand van praktijkvoorbeelden, ervaringen van de deelnemers en inspiratie van experts, gingen we in vijf kennisbijeenkomsten op zoek naar bouwstenen en randvoorwaarden voor een effectieve gebiedsgerichte aanpak, die aansluit bij de beleidsagenda van vandaag. Hoe bepaal je wat nodig is in een gebied? Hoe organiseer je samenwerking? Wat is de rol van de (faciliterende) overheid? Hoe haal je de agenda op van bewoners? En hoe zorg je voor continuïteit op lange termijn, zonder in te boeten aan flexibiliteit? Dat zijn vragen die in de *learning community* aan de orde kwamen.

## **Leeswijzer**

In dit essay gaan we in op de urgentie, kansen en lessen uit de praktijk en staan we stil bij de nieuwe uitdagingen die op kwetsbare wijken afkomen. Naast bestaand onderzoek is dit essay gebaseerd op presentaties, praktijkvoorbeelden en discussies uit de vijf kennisbijeenkomsten van de *learning community*.

Om de huidige situatie te kunnen doorgronden, en de wijkaanpak anno 2018 te plaatsen binnen een langere beleidstraditie, trekken we lessen uit het verleden. In hoofdstuk 2 en 3 staan we stil bij de vraag hoe het denken over de wijk, als aangrijpingspunt van beleid, zich de afgelopen jaren ontwikkeld heeft en hoe het krachtenveld rond de aanpak van wijken veranderd is. We laten zien dat zich een paradigmashift aftekent in het werken aan vitale, leefbare en veilige wijken. In hoofdstuk 4 en 5 richten we onze lens op de praktijk van vandaag en morgen: we schetsen een wenkend perspectief om, in lijn met de veranderende denktrant en de veranderde verhoudingen tussen partijen, inhoud te geven aan een *wendbare wijkaanpak*. We sluiten dit essay af met enkele concluderende observaties.

## 2 Waarom werken aan leefbare wijken?

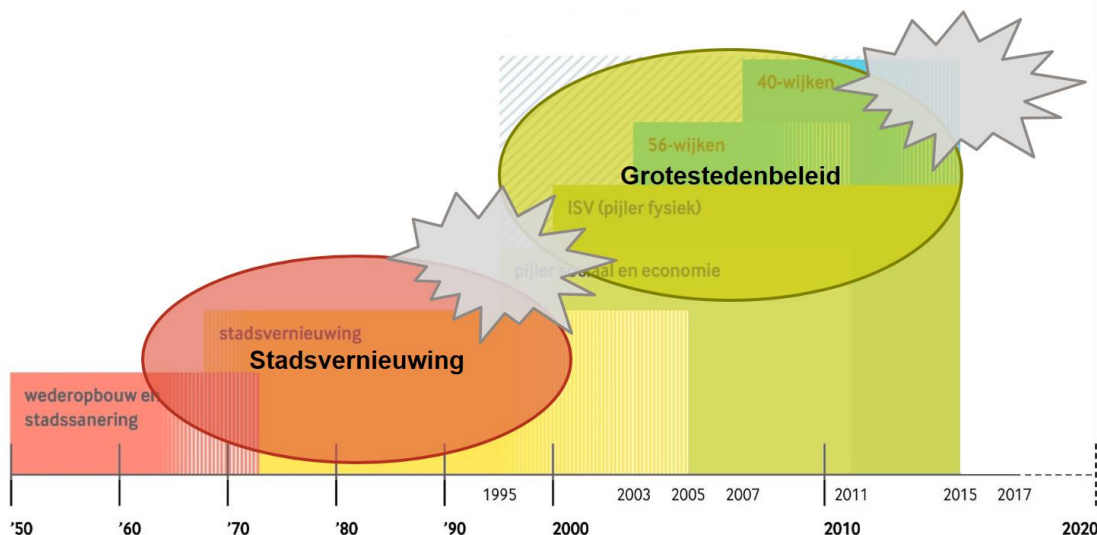
Al sinds de invoering van de eerste Woningwet in 1901 is er structurele beleidsaandacht voor de leefomstandigheden aan de onderkant van de woningmarkt. Lange tijd bestond er nauwelijks discussie over nut en noodzaak van wijkgericht investeren, maar tegenwoordig lijkt de legitimiteit van de wijkaanpak minder vanzelfsprekend. Waarom is het nodig om buurtverval te voorkomen?

### Traditie van preventief investeren

De geschiedenis van het naoorlogse stedelijk beleid laat zien dat publiek ingrijpen in de ontwikkeling van wijken in Nederland van oudsher meestal preventief is (figuur 2.1).<sup>2</sup> Hoewel de invulling van het beleid wisselt, investeren we al sinds de vroege twintigste eeuw om slechte wijken voor afglijden te behoeden. Over de vraag hoe buurtverval moet worden gekeerd, toont zich in de loop der tijd een golfbeweging: perioden met een dominante fysieke aanpak ('stenen stapelen') worden afgewisseld met perioden waarin de nadruk ligt op een sociale aanpak ('sociale stijging en sociaaleconomische verbetering'). De beleidsgeschiedenis laat nog een tweede golfbeweging zien: grote nationale beleidsprogramma's worden opgevolgd door perioden van decentrale wijkvernieuwing. Ook nu bevinden we ons in een periode waarin het Rijk zich minder bemoeit met de aanpak van kwetsbare wijken, en waarin lokale partijen zoekende zijn naar goede werkwijzen.

7

Figuur 2.1: Naoorlogse beleidsprogramma's stedelijke vernieuwing



Toen de ergste woningnood na de Tweede Wereldoorlog was gelenigd, startte het Rijk met de stadsvernieuwing: een langlopend programma voor de aanpak van verkrotte en leeglopende binnensteden. In 1992 kondigt het ministerie van VROM met de nota *Beleid voor de stadsvernieuwing*

<sup>2</sup> Uyterlinde, M., J. van der Velden & N. Gastkemper (2017). *Zeventig jaar stedelijke vernieuwing. Longread kennisdossier stedelijke vernieuwing*. Den Haag: Platform31.

*in de toekomst*, kortweg Belstato, de afronding van de stadsvernieuwing aan. Het was de bedoeling dat gemeenten en corporaties de kosten van het onderhoud van de naoorlogse wijken zouden dekken uit reguliere middelen. Maar midden jaren negentig komen de naoorlogse uitbreidingswijken alsnog aan de beurt, met het Grotestedenbeleid en het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (GSB/ISV). Twintig jaar lang investeren steden en het Rijk fors in de wederopbouw wijken. Sociale huurwoningen worden op grote schaal vervangen door middeldure huur- en koopwoningen, met als doel meer gemengde woonmilieus te creëren. En er wordt werk gemaakt van sociale en economische programma's om kwetsbare groepen meer perspectief te bieden om mee te doen in de samenleving.

## **Van gemengde wijk naar inclusieve wijk**

Het Grotestedenbeleid is – voorsnog – het laatste hoofdstuk waarin van rijkswege is ingezet op het voorkomen van buurtverval. Van directe beleidssturing en financieel aanjagen verlegt het Rijk in 2015 haar rol naar ondersteuning met kennis en regelgeving. Dat het Rijk en de corporatiesector – als gevolg van de herziening van de Woningwet (2015) en invoering van de verhuurderheffing – tegelijkertijd hun financiële inzet op de aanpak van kwetsbare wijken verminderden, betekende een verzwakking van de sociaal-fysieke slagkracht in de stad.

Onder druk van bezuinigingen wisten gemeenten het ontstane gat niet volledig op te vullen. Sociale programma's zijn meestal in afgeslankte vorm voortgezet, maar de fysieke vernieuwing kwam vrijwel tot stilstand en op het terrein van samenlevingsopbouw is fors gesaneerd. Mede ingegeven door de transformaties en decentralisaties in het sociaal domein, concentreren gemeenten zich sterker op de zorg voor kwetsbare huishoudens, onder meer met het instellen van wijkteams. Het werken aan leefbare en gemengde wijken is stilzwijgend ingeruild voor het ideaal van de 'inclusieve wijk' – maar de betekenis of operationalisering van dat concept blijft vaak impliciet. In de praktijk betekende dit een sterke nadruk op individuele zorg, ten koste van de aandacht voor wijkwerk en collectieve leefbaarheid.

8

De roep om gemengde woonmilieus en sociale menging, die ten tijde van het Grotestedenbeleid dominant was, is verstomd.<sup>3</sup> Het nieuwe beleidsdiscours van de inclusieve wijk komt tegemoet aan de toegenomen instroom van 'kwetsbare mensen' in wijken met betaalbare huurwoningen. Het gaat dan om zorgdoelgroepen, zoals uitstromende cliënten uit de geestelijke gezondheidszorg en maatschappelijke opvang, maar ook om ouderen die langer thuis wonen en kampen met toenemende gebreken, zoals dementie. Ook statushouders, arbeidsmigranten, ex-gedetineerden, mensen met een verslavings- of schuldenverleden en spoedzoekers, bijvoorbeeld mensen vanwege van een scheiding een woning nodig hebben, worden tot deze groep gerekend.

Hoewel via wijkteams nog steeds wijkgericht gewerkt wordt, is de gemeentelijke focus versmald tot sociaaleconomische en psychische ondersteuning van huishoudens, de aanpak van problemen achterde-voordeur en het stimuleren van eigen kracht en bottom-up initiatieven. Het werken aan leefbare wijken richt zich daardoor minder dan vroeger op het functioneren van de wijk *als systeem* en op het leefklimaat in het publieke domein. Bovendien leidde de cocktail van bezuinigingen, decentralisaties en stelselwijzigingen tot nieuwe vormen van verkokering. Gemeentelijke diensten, woningcorporaties en zorgorganisaties trokken zich terug op hun eigen, sectorale territorium.<sup>4</sup> Voor corporaties is de wijk een minder relevant schaalniveau geworden. De brede focus op leefbaarheid in de wijk is vervangen door

<sup>3</sup> Van der Velden, J., M. Uyterlinde & I. Bronsvorst (2018). *Sturen op gemengde wijken*. Den Haag: Platform31.

<sup>4</sup> Lub, V. (2018). *Tussen territoriumdrift en burgerkracht. Actiepunten voor een weerbare wijkaanpak*. Utrecht: LSA Bewoners.



aandacht voor kwetsbare huurders en het voorkomen van problemen op complexniveau. Afwegingen voor vastgoedverbeteringen worden met name gemaakt op portefeuilleniveau en niet meer – zoals tijdens de stedelijke vernieuwing – vanuit het wijkniveau. In hun strategisch voorraadbeleid leggen geografische afbakeningen tussen buurten of wijken minder in de schaal.

## Gentrificering en nieuwe vormen van tweedeling

Min of meer parallel aan de afbouw van het Grotestedenbeleid en de veranderde rol van het Rijk bij de wijkaanpak, kwam in Nederland een debat op over de voor- en nadelen van gentrificering voor wijken, wijkbewoners en voor de stad als geheel. Gentrificering is te omschrijven als het proces waarin arbeiderswijken geleidelijk transformeren tot wijken voor de middenklasse, vaak zonder actief beleid. Berlijn is een bekend voorbeeld: de mix van inkomensgroepen in de centrumwijken delft steeds meer het onderspit tegen projectontwikkelaars en kapitaalkrachtigen. Amsterdam is de Nederlandse pendant van Berlijn. Veel wijken zijn er opgewaardeerd, mede doordat de stad steeds meer kapitaalkrachtige expats en toeristen aantrekt.<sup>5</sup> Voor deze buurten betekent dit een stijging van 'positieve' cijfers als eigenwoningbezit, WOZ-waarde en aantal horecaondernemingen, en een afname in probleemstatistieken als criminaliteit, vervuiling en leegstand in winkelstraten.

De schaduwzijde van dit succes is echter een suburbanisatie van armoede naar gebieden buiten 'de ring' en naar omliggende gemeenten.<sup>6</sup> Armoedegerelateerde problemen verdwijnen dus niet, ze verplaatsen zich naar minder gewilde gebieden. Bovendien raken delen van de stad buiten het bereik van (lagere) middengroepen. Voor de onderwijzer, de agent en de verpleeg(st)er is steeds minder plaats.<sup>7</sup> Door de oververhitting van de woningmarkt lijken andere steden Amsterdam te volgen. In *De verdeelde triomf* (2016), een verkenning over stedelijke economische ongelijkheid, concludeert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat het succes van de stad in toenemende mate ongelijk verdeeld is.<sup>8</sup> Het verschil tussen arm en rijk groeit in veel steden en dit toenemende verschil uit zich bovendien in de spreiding binnen de stad. Vooral laagbetaalden en werklozen wonen steeds meer bij elkaar in de buurt en minder gemengd met andere groepen.

9

De werking van gentrificering is selectief: sommige buurten schieten omhoog, maar in andere buurten vertaalt een structurele clustering van werkloosheid, armoede en sociale achterstand zich in ruimtelijke concentraties (*pockets of poverty*). In het verleden konden woningcorporaties anticyclisch investeren in het middensegment; ze deden dat ook in buurten die marktpartijen links lieten liggen. Maar met de herziening van de Woningwet is dit ontmoedigd: corporaties moesten terug naar hun kerntaak. Omdat marktpartijen zich slechts mondjesmaat melden om in kwetsbare wijken te bouwen voor middengroepen, concentreert de goedkope sociale voorraad zich steeds meer in specifieke buurten.

Buurten met een groot aandeel mensen die over de hele linie achterblijven – het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) spreekt van het 'precariaat'<sup>9</sup> – worden minder aantrekkelijk als vestigingsplaats voor kansrijke bewoners. Ook sociale stijgers en 'stedelijke winnaars' zijn geneigd een kwetsbare buurt te

<sup>5</sup> Milikowski, F. (2018). *Van wie is de Stad. De strijd om Amsterdam*. Atlas Contact.

<sup>6</sup> Hochstenbach, C. (2017) *Inequality in the gentrifying European city*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

<sup>7</sup> Minkjan, M. (2017). 'Rotterdam en de architectuur van een diverse stad'. In: *Ruimte voor een stad in balans. Essays over Rotterdam*. Den Haag. Gemeente Rotterdam en Platform31, p. 75-90.

<sup>8</sup> Buitelaar, E., A. Weterings, O. Raspe, O. Jonkeren en W. Boterman (2016). *De verdeelde triomf – Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid. Ruimtelijke verkenningen 2016*. Den Haag: PBL.

<sup>9</sup> Vroman, C., M. Gijsberts & J. Boelhouwer (red.) (2014). *Verskil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: SCP.

verruilen voor een woonomgeving die het eigen succes beter weerspiegelt.<sup>10</sup> In het rapport *De Nieuwe Verscheidenheid* constateert de WRR (2018) dat de culturele diversiteit in Nederland de afgelopen decennia fors toenam. Volgens de WRR kan dit de sociale cohesie in buurten aantasten: in buurten waar de verscheidenheid naar herkomst hoog is, voelen de bewoners zich minder thuis en minder veilig.<sup>11</sup> Kortom, scheidslijnen tussen buurten van *haves* en *have nots* lijken zich te verscherpen, mede doordat het ontstaan van concentraties van kwetsbare huishoudens meestal gepaard gaat met een afname van de leefbaarheid, veiligheid en sociale cohesie. Dit beeld komt ook naar voren in de eind 2017 verschenen rapportage over de Leefbaarometer.<sup>12</sup>

## Rendement van wijkgericht investeren

Bij het Rijk, gemeenten en woningcorporaties heerste ten tijde van het GSB/ISV een sterk geloof in menging als instrument om buurtverval tegen te gaan. Dit geloof was geworteld in de breed gedragen overtuiging dat kansarmoede waar mogelijk bestreden moest worden: ieder kind heeft recht op gelijke kansen, in welke buurt diens wieg ook staat. Menging – oftewel: ingrijpen in de sociale compositie van wijken – werd bovendien gezien als instrument voor verheffing. Twee destijds invloedrijke beleidsadviezen, *De verzorgingsstaat heroverwogen* van de WRR (2006) en *Stad en stijging* van de VROM-raad (2006), bevatten een vurig pleidooi om met wijkgerichte programma's te stimuleren dat bewoners 'vooruitkomen' en kunnen opklimmen op de maatschappelijke ladder.<sup>13</sup>

10

Op wijkniveau had dit differentiatiebeleid aantoonbaar positieve effecten. De gemiddelde sociaaleconomische status in wijken verbeterde, het gemiddelde inkomen steeg en de kwaliteit van de woningvoorraad ging erop vooruit. Het kwam bovendien ten goede aan de veiligheid, het wederzijds begrip tussen bevolkingsgroepen, de leefbaarheid, het draagvlak voor voorzieningen en de uitstraling en de reputatie van de wijk.<sup>14</sup> In een recente studie concludeert de Vrije Universiteit Amsterdam dat ook de huizenprijzen bovengemiddeld stegen in aandachtswijken waar tussen 2008 en 2012 extra is geïnvesteerd.<sup>15</sup> Voor effecten van dit beleid op de maatschappelijke positie van bewoners is minder hard bewijs gevonden. Het geloof in de heilzame effecten van menging was echter ingegeven door een bredere doelstelling: het functioneren van wijken.

Sinds de beëindiging van het GSB/ISV verloor deze beleidslogica – fysieke en sociale menging inzetten als breekijzer om wijkverval te keren – aan kracht.<sup>16</sup> Het bestaan van verschillen tussen wijken, bijvoorbeeld in welvaart en participatie, wordt minder geproblematiseerd dan vroeger. Destijds was de ambitie om iedere wijk op te trekken naar het stedelijk gemiddelde, tegenwoordig is het argument dat iedere stad gebaat is bij een zekere mate van woonmilieudifferentiatie. Een buurt is als een jas: bij elke

<sup>10</sup> Uyterlinde, M., S. van Arum, R. Engbersen, V. Lub & K. Schaake (2007). *Kiezen voor de stad. Kwalitatief onderzoek naar de vestigingsmotieven van de allochtone middenklasse*. Den Haag: Ministerie van VROM.

<sup>11</sup> Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst & M. Bovens (2018). *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Den Haag: WRR.

<sup>12</sup> Leidelmeijer, K., G. Marlet & C. Van Woerkens (2017). *Verbetering en verschillen. Een analyse van de leefbaarheid in Nederland op basis van de Leefbaarometer 2016*.

<sup>13</sup> WRR (2006), VROM-raad (2006).

<sup>14</sup> Zie: Ecorys (2006). *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004*. Rotterdam; Marlet, G. & Van Woerkens, C (2010). *De effectiviteit van Grotestedenbeleid*. Utrecht: Rigo (2012), *Midterm review ISV-3*. Amsterdam.

<sup>15</sup> Julen, J. (2018). 'Ze zijn mooier nu, die Vogelaarwijken, dus wonen mensen er met meer plezier'. *Trouw*, 21 augustus 2018.

<sup>16</sup> Velden, J. van der & M. Uyterlinde (2018). *Sturen op gemengde wijken?* Den Haag: Platform31.

levensfase en leefstijl past een andere buurt, daarom is het wenselijk om binnen een stad verschillen tussen wijken te koesteren.<sup>17</sup>

Daarbij wordt ook wel gewezen op het concept *arrival wijken*: de buurten met goedkope, snel beschikbare woningen waar veel migranten en andere groepen onderaan de maatschappelijke ladder de eerste stap in hun wooncarrière zetten. De Canadese journalist Doug Saunders, die de *arrival city*-theorie muntte, waarschuwt echter voor een eenzijdige samenstelling van wijken.<sup>18</sup> Als voorbeeld noemt hij 2060, een cluster wijken in Antwerpen, dat een succesvol 'aankomstdistrict' is omdat er ook groepen wonen die de onderste trede van de middenklasse hebben bereikt.

In het advies *Perspectief voor de steden* (2014), uitgebracht in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), betoogt de commissie Derksen dat moet worden bijgestuurd op de compositie van de wijkbevolking, wanneer sprake is van een structurele ruimtelijke clustering van werkloosheid en armoede.<sup>19</sup> De commissie adviseert de toestroom van nieuwe kwetsbare bewoners in te perken wanneer de schaal van de problematiek onbeheersbaar dreigt te worden. Dit kan door nieuwbouw van betere woningen in kwetsbare wijken, door woningtoewijzing (op straat- en buurtniveau), door regionale afspraken te maken of door toepassing van de Rotterdamwet.<sup>20</sup>

## Mens- en gebiedsgericht beleid

Het PBL waarschuwt in *De verdeelde triomf* (2016) dat gebiedsgerichte maatregelen niet toereikend zijn om buurtverval te keren. Wat nodig is, is een combinatie van een *mensgericht beleid* en een *gebiedsgericht beleid*. Het eerste type beleid richt zich op het (generiek) ondersteunen van mensen, onder meer via scholing, arbeidsmarkt- en integratiebeleid. Het tweede type beleid helpt mensen indirect via het verbeteren van hun leefomgeving. Gebiedsgericht beleid komt in beeld wanneer de plek – dat kan een wijk zijn, maar ook een regio – bijdraagt aan de economische ongelijkheid of de armoede. Volgens het PBL vraagt mensgericht beleid zowel om programma's die gericht zijn op het 'meetrekken' van de onderkant door de bovenkant te stimuleren (zo profiteren lager betaalde werknemers van innovatiemilieus op de arbeidsmarkt), als om beleid dat zich direct richt op het opstuwen van de onderkant ('duwen'). In het geval van gebiedsgericht gaat het concreet om mengingsbeleid en om gebiedsgerichte investeringen in leefbaarheid.

De beleidskaders voor mensgericht beleid worden nog steeds grotendeels gedictieerd vanuit de Haagse beleidstorens, maar dankzij de decentralisaties in het sociaal domein is de beleidsruimte van gemeenten gegroeid. Dit geldt voor het sociaal domein, maar ook op het gebied van onderwijs liggen er mogelijkheden voor gemeenten om prioriteiten te stellen. Het initiatief voor het ontwikkelen van gebiedsgericht beleid ligt sinds de beëindiging van het Grotestedenbeleid zelfs volledig lokaal – uiteraard binnen volkshuisvestelijke beleidskaders en andere uitgangspunten die van rijkswege worden bepaald. De afgelopen jaren voerde op lokaal niveau het mensgerichte beleid echter de boventoon – wat betreft gebiedsgericht beleid staan veel steden voor een inhaalslag.

<sup>17</sup> Musterd, S., A. Teunstra, W. Van Gent & T. Dukes (2015). *De buurt als jas. Dynamische huishoudens in de veranderlijke stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

<sup>18</sup> Saunders, D. (2011). *Arrival City: The Final Migration and Our Next World*. Toronto: Vintage Canada.

<sup>19</sup> VNG (2014). *Perspectief voor de steden. Advies van de commissie Derksen*. Den Haag: VNG.

<sup>20</sup> De Rotterdamwet – officieel de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) – verschaft gemeenten extra mogelijkheden om selectieve woningtoewijzing toe te passen in bepaalde wooncomplexen, straten en gebieden, waar de leefbaarheid onder druk staat, door de instroom van woningzoekenden zonder inkomen uit arbeid te reguleren, voorrang te verlenen aan woningzoekenden met bepaalde sociaaleconomische kenmerken, en door woningzoekenden met overlastgevend of crimineel gedrag te weigeren.

Figuur 2.2: Het veranderende denken over motieven voor wijkaanpak

<b>GSB/ISV (1995-2015)</b>	<b>Wijkaanpak &gt;2015</b>
Ideaal van de gemengde wijk	Ideaal van de inclusieve wijk
Bestrijding van kansarmoede	Voorkomen 'Parijs' en 'Molenbeek' (spookbeelden)
Stimuleren van sociale stijging	Hoge verwachtingen van bottom-up initiatief
Elke wijk naar het stedelijk gemiddelde	Woonmilieudifferentiatie (de buurt als jas)

Duidelijk is dat het denken over de aanpak van kwetsbare wijken zich blijft ontwikkelen. De breed gedragen beleidslogica van de gemengde wijk heeft plaatsgemaakt voor een meer diffuse manier van kijken naar de ontwikkeling van wijken. In figuur 2.2 schetsen we de 'oude' en de 'nieuwe' visies op het waarom van de wijkaanpak. Als gemeenten aan de slag willen met afglijdende wijken, staan ze eerst voor de taak te formuleren waarom en waartoe wijk A een gebiedsimpuls verdient. Vervolgens is de opgave om enerzijds lokaal mensgericht beleid zodanig in te richten dat kwetsbare burgers vooruit worden geholpen, en anderzijds om – samen met wijkpartners – passend gebiedsgericht beleid te ontwikkelen.

## 3 Anders denken, anders doen

**Sinds de decentralisatie van het wijkenbeleid is het krachtenveld rond de aanpak van wijken veranderd. Het GSB/ISV-tijdperk vormde de hoogtijdagen van de planmatige, financieel gestuurde wijkaanpak. De werkwijze van toen past niet meer bij de huidige realiteit: structurele middelen ontbreken en het initiatief ligt nu bij lokale partijen. De zoektocht naar nieuwe manieren van werken is in volle gang. Welke lessen kunnen worden getrokken?**

### Organische wijkaanpak gezocht

Ten tijde van het Grotestedenbeleid werd systematisch en planmatig wijkgericht gewerkt. Voor proces en uitvoering was geld beschikbaar. Steden stelden een integrale stadsvisie op voor tien jaar en een meerjarig ontwikkelingsprogramma voor een termijn van vijf jaar. Rijksbudgetten waren per pijler (sociaal, fysiek, economie) gebundeld en doelstellingen werden SMART geformuleerd. Er werd gemonitord op output: zijn de gestelde doelen behaald? De stedelijke vernieuwingsmachine, waarbij ISV-geld werd ingezet als *trigger money*, was succesvol. Tijdens de economische crisis werd de planmatige en meerjarige werkwijze moeilijker vol te houden. Fysieke vernieuwing stagneerde, budgetten werden versoberd en samenwerking werd afgeschaald. Sommige projecten werden formeel beëindigd of in de ijskast gezet, enkele werden in afgeslankte vorm voortgezet. Door reorganisaties en bezuinigingen ging veel kennis en ervaring rond wijkgericht werken verloren, zowel bij gemeenten en woningcorporaties, als bij de Rijksoverheid.

13

In de essays *Stedelijke vernieuwing op uitnodiging* (2012) en *Steden van waarde* (2015) verkende Platform31 wat de beëindiging van het GSB/ISV betekende voor het leefbaar en vitaal houden van kwetsbare wijken.<sup>21</sup> De stedelijke vernieuwing moest zichzelf opnieuw uitvinden. Door het wegvallen van oude structuren en geldstromen zou ruimte ontstaan voor eigen initiatief, actief burgerschap en sociaal ondernemerschap. Deze beweging van onderop moest zorgen voor een nieuwe voedingsbodem voor stedelijke vernieuwing. Voor meer leef- en minder systeemwereld. Voor meer maatwerk. Met andere woorden: de planmatige werkwijze zou worden ingeruild voor een organische wijkaanpak. Dat klinkt mooi, maar hoe doe je dat precies? En werkt het ook?

### Paradigmashift


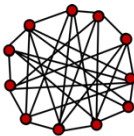
De inventarisatie *Aan de slag in kwetsbare wijken* (2017) van Platform31 laat zien dat gemeenten en hun partners de afgelopen jaren vooral in kleinschalige projecten werkten aan leefbaarheid, vaak sectoraal opgezet en met een korte tijdshorizon.<sup>22</sup> De analyse van zestien cases maakt duidelijk hoe partijen via *trial & error* zoeken naar nieuwe vormen van samenwerken en samen financieren. Veel aandacht gaat uit naar het activeren van bewoners, maar afstemming en samenwerking met andere partijen in de wijk is vaak mager en er is geen visie op de gewenste ontwikkeling van wijken. Hoewel het rapport wel degelijk vernieuwingsdrang blootlegt, openbaart zich een discrepantie. Want voor de aanpak van complexe problemen, zoals segregatie, onveiligheid en ondermijnende criminaliteit, is een sectorale benadering en een korte tijdshorizon niet toereikend.

<sup>21</sup> Zie: Velden, J. van der, O. van de Wal & F. Wassenberg (red.) (2012). *Stedelijke vernieuwing op uitnodiging*. Den Haag: KEI/Nicis; Wal, O. Van de (2015). *Steden van waarde, perspectief voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: Platform31.

<sup>22</sup> Uytendal, M. & N. Gastkemper (2017). *Aan de slag in kwetsbare wijken. Staalkaart van aanpakken en initiatieven voor vitale wijken*. Den Haag: Platform31.

Net als het denken over de wijk, is ook het doen in de wijk aan verandering onderhevig. Het contrast van de huidige praktijk met de planmatige, financieel gestuurde werkwijze van vroeger is groot. Figuur 3.1 vat de paradigmawisseling in de wijkgerichte aanpak in trefwoorden samen. Illustratief voor deze verschuiving is de transitie in de wijkaanpak van De Donderberg in Roermond. In 2012 sloegen gemeente, corporaties en provincie Limburg de handen ineen voor het Wijkontwikkelingsplan Donderberg met een looptijd van twaalf jaar. De eerste fase jaar was op planmatige leest geschoeid. Vier jaar later kwamen partijen tot de slotsom dat meer flexibiliteit nodig was en dat de bewoners een actievere rol verdienden. Het Wijkontwikkelingsproces Donderberg was geboren, met als ondertitel 'Op weg naar een nieuwe manier van samenwerken'. De visie is op hoofdlijnen vastgelegd, maar budgetten zijn flexibel toe te wijzen om beter tegemoet te komen aan nieuwe ontwikkelingen en veranderende behoeften.

Figuur 3.1: Paradigmashift rond de wijkgerichte aanpak

	<b>GSB/ISV (1995-2015)</b>	<b>Wijkaanpak &gt;2015</b>
<b>Proces</b>		
<b>Financiering</b>	<i>Aan de voorkant (GSB/ISV)</i>	<i>Bundelen van lopende geldstromen</i>
<b>Perspectief</b>	<i>Fysiek (i.s.m. sociaal en economie)</i>	<i>Vooraf sociaal</i>
<b>Samenhang</b>	<i>Integraal</i>	<i>Vooraf sectoraal</i>
<b>Speelveld</b>	<i>Vastomlijnd (gemeente, corporatie)</i>	<i>Diffuus en flexibel</i>
<b>Belangen</b>	<i>Zoveel mogelijk gekoppeld</i>	<i>Op zoek naar gedeeld belang</i>
<b>Focus</b>	<i>Aanbodgericht</i>	<i>Vraaggericht</i>
<b>Doelstelling</b>	<i>Output (SMART-doelen)</i>	<i>Outcome (processturing)</i>
<b>Tijdpad</b>	<i>Cyclus van vijf jaar</i>	<i>Kortcyclisch (continuïteit ongewis)</i>

14

### Andere rollen en verhoudingen

Niet alleen het wijkbeleid is gedecentraliseerd. Ook de Woningwet is grondig herzien en in het sociaal domein vond een ingrijpende decentralisatie plaats. Gemeenten, corporaties en zorg- en welzijnsorganisaties opereren daardoor binnen andere wettelijke kaders dan ten tijde van het GSB/ISV. De snelle opeenvolging van beleids- en stelselveranderingen heeft terugtrekgedrag, verkokering en fragmentatie in de hand gewerkt. Gemeentelijke diensten, woningcorporaties, maatschappelijke organisaties en bewonersgroepen richten zich primair op hun eigen belang en handelingsperspectief – Lub (2018) spreekt treffend van 'territoriumdrift'. Deze tunnelvisie van partners in de wijk gaat ten koste van de aandacht voor het functioneren van de wijk als systeem.

De rol van bewoners is eveneens veranderd. In de stedelijke vernieuwing waren ze in feite onderdeel van de interventie: een deel van de zittende bewoners moest verhuizen om plaats te maken voor nieuwe middengroepen. Nu corporaties niet meer investeren in gemengde wijken keren we terug naar

het 'bouwen voor de buurt', zoals in de tijd van de stadvernieuwing. Sinds het vertrek van het Rijk uit de wijk wordt echter veel verwacht van bewoners – mede ingegeven door beleidsmantra's als de participatiesamenleving en het stimuleren van 'eigen kracht'. Wijkaanpak moest gestalte krijgen *met, voor en door* bewoners. Om initiatieven van onderop te faciliteren was 'uitnodigingsplanologie' nodig. Gemeenten konden de randvoorwaarden scheppen voor zelfsturing en nieuwe verhoudingen tussen burgers, overheden en marktpartijen. En vervolgens moesten ze vooral 'op hun handen gaan zitten'.

Alleen: de praktijk was weerbarstig. In het kader van het onderzoeks- en inspiratiebudget *Ecologie van de stedelijke vernieuwing* volgde Platform31 vanaf 2014 zestien bottom-up initiatieven, die 'zaaigeld' ontvingen om de praktijk van stedelijke vernieuwing te innoveren. Zelforganisatie gaat niet vanzelf, luidt de conclusie in het afsluitende magazine *De kracht van onderop* (2017): het vergt veel tijd, energie en betrokkenheid.<sup>23</sup> Verschillende initiatieven worstelden met het coördineren en binden van vrijwilligers en met het creëren van een verdienmodel om de continuïteit te borgen. Persoonlijke inzet en betrokkenheid van trekkers en initiatiefnemers ('stedelijk entrepreneurs') bleek cruciaal, maar dat maakt dit soort initiatieven ook kwetsbaar. Om maatschappelijk initiatief te laten groeien en bloeien, concludeert de begeleidingscommissie, moeten partijen van onderop en van bovenaf elkaar proberen te versterken. Maar instituties kampen met een gebrek aan inlevings- en anticiperend vermogen. In plaats van 'institutionele verkramping' zou de overheid, als systeemverantwoordelijke, haar systemen beter moeten aanpassen aan de leefwereld van mensen.

De vraag is of het realistisch is om de regie in de stedelijke vernieuwing volledig *bottom-up* neer te leggen. Wordt de burger daarmee niet overvraagd? Uiteraard moet in elke wijkgerichte aanpak de afweging worden gemaakt bij welke onderdelen het waardevol, wenselijk of noodzakelijk is om bewoners een actieve rol te geven. Er dient een balans te worden gevonden tussen de wensen van bewoners en de opgaven die institutionele partijen in de wijk zien. In wijken waar ondermijnende criminaliteit een prominente rol speelt, kunnen bewoners voor stagnatie zorgen, omdat ze juist belang hebben bij de instandhouding van bestaande structuren. Ook bij segregatie is het de vraag of buurtbewoners dit zelf als probleem ervaren. Vindt een groep Poolse arbeidsmigranten het bijvoorbeeld problematisch dat ze allemaal in dezelfde buurt wonen? Aan gemeenten de taak om samenhang aan te brengen tussen verschillende perspectieven en een realistische inschatting te maken van burgerinzet.

15

## Oude en nieuwe dragers

Ten tijde van het Grotestedenbeleid bestond brede consensus over het waarom en het hoe van de stedelijke vernieuwing. Partijen vonden elkaar op brede thema's, zoals bestrijding van kansarmoede. Nu is het beeld meer diffuus en gefragmenteerd. Individuele antwoorden op knelpunten of problemen in de wijk worden door losse partijen opgepakt. Zo kan de veiligheidsdriehoek extra aandacht geven aan de veiligheid op straat of de netbeheerder kan in samenspraak met de woningcorporatie, de gemeente en bewoners de warmtebron veranderen. Fysiek onderhoud van de woningvoorraad en de publieke ruimte vraagt periodiek om aandacht. Maar als de leefbaarheid en veiligheid desondanks achteruit blijven gaan, is het nodig om sectorale beleidsopgaven op wijkniveau aan elkaar te knopen.

Door problemen en knelpunten te verbinden met de andere opgaven en ontwikkelingen, kunnen belangen en ambities worden gekoppeld en interactie-effecten worden gerealiseerd. Verschillende actuele beleidsvraagstukken zorgen voor hernieuwde urgentie om gebiedsgericht te investeren. Ook

<sup>23</sup> Hoorn, J. van (2017). *De kracht van onderop*. Den Haag: Platform31.

onderstrepen ze de noodzaak om sectoroverstijgend aan de slag te gaan. Integraal werken betekent niet alles met alles verbinden en iedereen overal bij betrekken. Het gaat er vooral om dat alle partijen hun eigen taken zo goed mogelijk uitvoeren, en daar waar nodig afstemming zoeken met andere wijkpartners. En het betekent verder kijken dan je eigen doelstellingen. Alleen dan kan gezamenlijk meerwaarde worden gecreëerd. We belichten drie potentiële dragers, die als verbindend thema kunnen fungeren voor een integrale wijkgerichte aanpak: de energietransitie, de ontvankelijkheid van buurten voor criminele activiteiten en de aanpak van gezondheidsachterstanden.

### **De aardgasvrije wijk**

De energietransitie zorgt, samen met het besluit om de Groningse gaswinning versneld af te bouwen, voor nieuwe urgentie voor een wijkgerichte aanpak. We staan aan de vooravond van grootschalige investeringen in de woningvoorraad en de energie-infrastructuur – dat is bij uitstek een gebiedsgerichte opgave. Verschillende steden wezen al wijken aan die van het aardgas af moeten. Zij vinden het Rijk aan hun zijde, want het ministerie van BZK investeert 120 miljoen in de ondersteuning van proeftuinwijken.<sup>24</sup> Vaak wordt op technische gronden bepaald welke wijken als eerste aardgasvrij zullen worden – daarbij wordt gekeken naar de ouderdom van het gasnet en de mogelijkheden voor alternatieve vormen van warmtevoorziening, zoals aansluiting op een warmtenet. Echter, ook sociale afwegingen vragen om aandacht, want het is denkbaar dat de energietransitie nieuwe vormen van ongelijkheid in de hand werkt. Mensen met een laag inkomen zijn nu al een groter deel van hun inkomen kwijt aan energielasten dan midden- en hogere inkomensgroepen, en studies duiden erop dat het huidige klimaatbeleid de kloof tussen arm en rijk verder zal doen groeien.<sup>25</sup> Voor bewoners van deze wijken veroorzaakt de energietransitie extra stress bovenop dagelijkse bestaansonzekerheden.

- 16 Juist in kwetsbare wijken liggen kansen om de investeringen in verduurzaming in te zetten als hefboom voor verbetering van de leefbaarheid en de sociaaleconomische positie van bewoners. Veel gemeenten beseffen dat ‘van het gas los’ gaan, kansen biedt voor de revitalisering van deze wijken. Mede daarom kozen bijvoorbeeld Utrecht, Groningen, Delft en Rotterdam ervoor om aan de slag te gaan in wijken waar sprake is van bredere leefbaarheidsproblematiek. Maar net als in de beginjaren van de stedelijke vernieuwing dreigen sociale ambities te worden ondergesneeuwd door de fysieke en milieutechnische planningsmachine. Om te bereiken dat de schokgolf die de verduurzaming teweegbrengt in kwetsbare wijken, een positieve uitwerking krijgt op het welbevinden van bewoners, is een brede aanpak nodig.<sup>26</sup>

### **De veilige wijk**

De aanpak van ondermijnende criminaliteit op wijk- en buurtniveau – waarbij kwetsbare wijken worden opgevat als ‘ondermijningsgevoelige gebieden’ – staat in een groeiende beleidsinteresse, zowel bij gemeenten als het Rijk. In het boek *De achterkant van Nederland* (2017) beschrijven Pieter Tops en Jan Tromp hoe de georganiseerde criminaliteit, met name gelieerd aan de productie van en handel in hennep en synthetische drugs, verweven is geraakt met de bovenwereld.<sup>27</sup> Tops definieert ondermijning als ‘georganiseerde misdaad dichtbij’. Juist buurten met een kwetsbare bevolking kunnen

---

<sup>24</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/10/01/120-miljoen-euro-voor-%E2%80%98proeftuinen%E2%80%99-aardgasvrije-wijken-in-27-gemeenten>

<sup>25</sup> Zie: Vergeer, R. & E. Schep (2018). *Indicatoren voor een rechtvaardig klimaatbeleid*. Delft: CE Delft.

<sup>26</sup> In het experimentenprogramma *Verduurzaming van kwetsbare wijken* gaan Platform31 en Nyenrode Business Universiteit de komende jaren samen met steden aan de slag met een integrale, sociale en milieutechnische verduurzamingsaanpak voor kwetsbare wijken.

<sup>27</sup> Tops, P. & J. Tromp (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Balans. Zie ook: Tops, P., J. van Valkenhoef, E. van der Torre, & L. van Spijk (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*. Den Haag: Boom.



een voedingsbodem vormen voor criminaliteit en onveiligheid, want mensen met schulden, psychische problemen of een licht verstandelijke beperking zijn vatbaar om zich te laten ronselen door criminele organisaties. Verschillende gemeenten signaleren juist in kwetsbare wijken de aanwezigheid van (goeddeels verborgen) criminele netwerken die een buurt in een greep houden. Deze buurten kampen volgens Tops niet met een tekort aan sociale cohesie, maar juist een overschot. De criminele sfeer biedt mensen in een kwetsbare positie kansen om mee te doen in de marge van de samenleving. Het is een vangnet voor bewoners met financiële problemen, en veel jongeren verkiezen het 'snelle geld' en status boven een onderwijsroute die hen op de maatschappelijke ladder omhoog kan helpen.<sup>28</sup>

Verschillende steden, zoals Rotterdam, Tilburg en Nijmegen, hanteren een wijkgerichte aanpak bij de bestrijding van deze vormen van ondermijnende criminaliteit. Soms worden verbindingen gelegd met andere beleidsterreinen, zoals wonen, onderwijs en welzijn. Maar het is niet vanzelfsprekend dat de aanpak van ondermijning zich laat verbinden met andere wijkgerichte ambities. Niet alleen vanwege praktische belemmeringen (privacy, regelgeving), maar ook door verschillen in rolopvatting en handelingsruimte van betrokken professionals. Angst, ontkenning van het probleem en de 'wegkijk-reflex' staan integrale samenwerking op het terrein van veiligheid nog vaak in de weg.

### De gezonde wijk

Kwetsbare wijken herbergen verhoudingsgewijs niet alleen veel bewoners met een zwakke sociaaleconomische positie, ook de gezondheidssituatie van bewoners blijft achter ten opzichte van bewoners van andere buurten. Inwoners van de Utrechtse wijk Overvecht-Zuid sterven gemiddeld vijf jaar eerder dan mensen uit de aangrenzende wijk Tuindorp; de wijken worden van elkaar gescheiden door een spoorlijn. En het verschil in gezonde levensjaren is aanzienlijk groter. De oorzaak van deze gezondheidsverschillen ligt niet alleen in sociaaleconomische achterstanden, maar ook in de cumulatie van sociale problematiek, die zich aftekent in buurten met veel goedkope woningen.

17

Hoewel het Rijk al sinds begin jaren tachtig investeert in programma's om gezondheidsverschillen te verminderen, blijft een grote kloof bestaan tussen mensen met een lage sociaaleconomische positie en mensen hoger op de maatschappelijke ladder. Volgens de WRR zou de overheid daarom niet langer moeten proberen om gezondheidsverschillen terug te dringen, maar om de gezondheid in algemene zin te verbeteren.<sup>29</sup> Dat vraagt om een brede aanpak, langs verschillen sporen. Gezondheidsinterventies zijn veelal gericht op het beïnvloeden van de leefstijl van individuen, maar juist voor mensen met een lage sociaaleconomische status (ses) blijken deze interventies weinig effectief. Zelf ervaart deze groep stress als meest pregnante gezondheidsprobleem.<sup>30</sup> Die stress komt voort uit de opstapeling van financiële en psychosociale problemen, zoals armoede, schulden, het niet hebben van werk, sociaal isolement, eenzaamheid, opvoedingsproblemen en gevoelens van onveiligheid. Dat gaat vaak gepaard met een leefpatroon van ongezond eten, roken, drinken en weinig bewegen.

Naast een individueel gerichte aanpak kijken partijen steeds vaker naar een gemeenschap of wijk-georiënteerde gezondheidsaanpak. Steden als Utrecht, Zwolle en Amersfoort werken met wijkgerichte gezondheidsprogramma's. De verbinding met een bredere wijkaanpak op het terrein van leefbaarheid en veiligheid, wordt niet altijd gelegd. In de Groningse wijk Selwerd is 'gezondheid en *healthy aging*'

<sup>28</sup> Tops, P. (2018). *Een ongetemde buurt. Achterstand, ondernemingszin en criminaliteit in een volkswijk*. Amsterdam: Balans.

<sup>29</sup> Broeders, D., D. Das, R. Jennissen, W. Tiemeijer en W. de Visser (2018). *Van verschil naar potentieel. Een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen*. WRR Policy Brief 7. Den Haag: WRR.

<sup>30</sup> Uitewaal, P., V. Ateema en B. Middelkoop (2017). Gezondheidsdialog in de wijk. *Epidemiologisch Bulletin*, Jaargang 52, no 4, 14-18.

gekozen als het verbindende thema in de brede wijkvernieuwing. Gezondheid wordt in Selwerd opgevat als 'het welbevinden en welzijn van bewoners verbeteren'.<sup>31</sup> Fysieke en sociale maatregelen in de woonomgeving – inclusief de transitie naar een aardgasvrije wijk – moeten de gezondheid van bewoners positief beïnvloeden en de wijk versterken.

## Behendig werken aan de wijk

Na ruim vijf jaar lokaal gestuurde wijkvernieuwing is er nog geen eenduidige, nieuwe werkwijze gevonden om wijken en buurten voor afglijden te behoeden. De vraag is of die er ooit komt. Iedere wijk is immers anders, en de noodzaak om lokaal maatwerk te leveren is een van de dragende concepten van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid. Wel zijn door jaren van zoeken, experimenteren en uitproberen de contouren van de nieuwe wijkaanpak scherper geworden.

In de publicatie *Stedelijk ontwikkelen nieuwe stijl: hoe doe je dat?* (2015) constateert Platform31 dat de samenwerking in de stedelijke ontwikkeling niet zozeer via een lineair proces verloopt, maar in een stelsel van kortcyclische processen, waarin denken en doen elkaar afwisselen.<sup>32</sup> Lokaal gestuurde wijkvernieuwing betekent het verbinden van gemeentelijke beleidsambities met maatschappelijke initiatieven, sociaal ondernemerschap en initiatieven van onderop. Niet *top-down* of *bottom-up*, maar in wisselwerking. Gemeenten, woningcorporaties, bedrijven, instellingen én bewoners moeten hun krachten bundelen: meer dan vroeger krijgt samenwerking gestalte in wisselende coalities, op zoek naar een fusie van belangen.<sup>33</sup>

18

De afgelopen jaren kreeg de uit de ICT-sector afkomstige filosofie om werkprocessen *agile* – de Nederlandse vertaling is 'behendig' of 'wendbaar' – te organiseren, voet aan de grond in de dienstensector.<sup>34</sup> De benadering is een reactie op het mislukken van diverse grootschalige en kostbare ICT-projecten. De essentie van *agile* werken is dat vaste organisatiestructuren plaatsmaken voor flexibele samenwerkingsverbanden (gelegenheidscoalities) met minder managementlagen (zelfsturende teams). Er wordt gewerkt in multidisciplinaire teams met een sterke klant- en probleemgerichte focus. In korte, maar hoogfrequente werksessies wordt de projectvoortgang gemonitord en waar nodig bijgestuurd, zodat partijen en personen intensief met elkaar samenwerken en iteratief toewerken naar een einddoel.

Vormt *agile* werken de sleutel tot een effectieve wijkaanpak met wendbare wijkpartners die behendig samenwerken? Niet als we dit model letterlijk overnemen. Maar de benadering biedt wel handvatten. Bij wijkontwikkeling en wijkbeheer komen doorgaans meer disciplines en belangen samen dan in een gemiddeld ICT-project. Misschien wel de belangrijkste uitdaging voor de nieuwe wijkaanpak is om te zorgen voor samenhang, betrokkenheid en continuïteit op lange termijn, zonder proces en planuitwerking in beton te gieten. Hoe organiseer je flexibiliteit en wendbaarheid in combinatie met de lange adem die nodig is om verschil te maken in een wijk? In de volgende hoofdstukken doen we een poging om de wendbare wijkaanpak concreet handen en voeten te geven.

<sup>31</sup> Zie: Duivenvoorden, A. (2018). *Inspiratie- en werkboek gezondheid en ruimte*. Den Haag: Platform31 & Pharos.

<sup>32</sup> Jonker-Verkaart, M. (2015). *Stedelijk ontwikkelen nieuwe stijl: hoe doe je dat?* Den Haag: Platform31.

<sup>33</sup> Hal, A. van (2014). *De Fusie van Belangen 2.0. Het verhaal achter een perspectiefverschuiving*. Breukelen: Nyenrode.

<sup>34</sup> Zie: <https://www.managementsite.nl/kennisbank/scrum-agile>

## 4 Zeven bouwstenen

**Hoe komen we tot succesvolle programmatische samenwerking voor wijken die een duw in de rug nodig hebben? Welke procesarchitectuur hoort daarbij? Wie initieert, wie financiert en wie jaagt aan? In de *learning community* Gebiedsgericht werken aan vitale wijken zochten we samen met vijftien steden naar antwoorden op deze vragen. In dit hoofdstuk schetsen we zeven bouwstenen die de slaagkans van een wijkaanpak kunnen vergroten.**

In de *learning community* zijn diverse praktische voorbeelden en aspecten van de wijkaanpak over het voetlicht gebracht. Uit deze praktijkvoorbeelden, de presentaties van experts en de discussies komen zeven werkzame bestanddelen naar voren, die de slaagkans van een programmatische wijkaanpak kunnen vergroten. Hoewel ze niet stuk voor stuk verrassend of baanbrekend zijn, wijst de ervaring van de deelnemende steden en de betrokken experts uit dat het succes van veel wijkgerichte aanpakken samenhangt met een wisselwerking tussen deze bestanddelen. In dit hoofdstuk werken we de bouwstenen uit op basis van de kennis, inzichten en voorbeelden uit de bijeenkomsten van de *learning community*. Met elkaar vormen ze geen blauwdruk of normerend kader; de bouwstenen zijn op ervaring gebaseerd en nodigen uit tot nadere verdieping in de vorm van toetsing, verdieping en verbreding.

### Maatschappelijke urgentie



*Een gevoelde noodzaak, externe druk, dreiging of 'brand' helpt om betrokkenheid, draagvlak en focus te creëren en prioriteiten te stellen.*

19

Om te komen tot een samenhangende en breed gedragen set van gebiedsgerichte maatregelen of interventies is een zekere mate van maatschappelijk gevoelde urgentie essentieel. Bewoners die aan de bel trekken, een gemeenteraad die zich roert of een schokkend incident zijn voorbeelden die op lokaal niveau zorgen voor legitimiteit om gebiedsgericht in te grijpen. Urgentie hoeft niet altijd een negatieve oorsprong te hebben; het kan bijvoorbeeld ook voortkomen uit een bewonersinitiatief om de wijk te verduurzamen of de openbare ruimte te verbeteren. Een gevoel van urgentie is met name belangrijk bij een curatieve wijkaanpak. Het ontwikkelen van preventief beleid voor een wijk die dreigt af te glijden, ligt complexer. Meestal hebben de gemeente en/of andere partijen in of rond de wijk wel signalen opgevangen die maken dat een wijk 'op de radar staat'. Maar dat is niet altijd voldoende om andere partners en de gemeenteraad te overtuigen dat een extra gebiedsimpuls nodig is.

Hoewel problemen in een buurt vaak al langere tijd spelen, gaat de bal pas rollen wanneer een wijk de lokale (of landelijke) media haalt. Een incident vormt vaak de aanleiding, zoals een reeks autobranden, inbraken of geweldsdelicten, maar urgentie kan ook een reactie vormen op politieke besluitvorming, bijvoorbeeld over de sluiting van een wijkaccommodatie of de aankondiging van een 'maatschappelijk gevoelige voorziening', zoals een verslaafdenopvang of een asielzoekerscentrum in de buurt. Ook een sluimerend probleem, bijvoorbeeld overlast van criminele jongerengroepen, kan plotseling escaleren. Dit gebeurde in de wijk De Donderberg in Roermond, waar de problematische veiligheidssituatie in 2011 de reden was voor een brede groep wijkpartners om met het wijkontwikkelingsplan aan de slag te gaan. Lokaal was iedereen ervan doordrongen: De Donderberg staat in brand, actie is hard nodig.

Urgentie kan ook voortkomen uit statistische buurtinformatie die in de lokale media of de politiek een alarmerend karakter krijgt, bijvoorbeeld omdat een gebied meetbaar afwijkt van de lokale norm. Dit was het geval in Rotterdam Zuid. In het rapport *Kwaliteitssprong Zuid: ontwikkeling vanuit Kracht* (2011) concludeerde de commissie Deetman/Mans dat de sociaaleconomische problemen op Zuid in omvang en intensiteit ongekend waren voor Nederland. Een jaar later tekenden het ministerie van BZK, de gemeente Rotterdam en diverse lokale partijen de overeenkomst 'Zuid werkt'. Daarmee was de basis gelegd voor het langlopende Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ).

Voor een succesvolle wijkaanpak is het belangrijk dat de urgentie breed gevoeld wordt, zowel vanuit de beleidskant, als vanuit het perspectief van bewoners. Het is cruciaal dat het gevoel van urgentie gedeeld wordt door wijkprofessionals en dat ze de problematiek vanuit hun vakmanschap herkennen. In een van de deelnemende steden aan de *learning community* constateerde de gemeente grote opgaven in een wijk, maar veel wijkprofessionals vonden dat de wijk al flink verbeterd was ten opzichte van enkele jaren eerder. Tijdens de startbijeenkomst zagen veel frontliniewerkers niet zozeer de noodzaak in van extra inzet. Ook wanneer een wijkaanpak eenzijdig 'van bovenaf' wordt opgelegd, kan dit zorgen voor een valse start. Stigmatisering ligt op de loer, en de trots van bewoners, hun identiteit en thuisgevoel kunnen erdoor worden aangetast.

De initiële urgentie zorgt vaak voor *momentum* om aan de slag te gaan en partijen te mobiliseren. Een blijvend gevoel van urgentie is echter nodig om partijen betrokken te houden. Want als de oorspronkelijke aanleiding naar de achtergrond verdwijnt, betekent dit niet dat de klus geklaard is.

## Gedeelde en breed gedragen visie

20



*Op alle niveaus: bestuur (betrokken organisaties), uitvoering (wijkprofessionals) en doelgroep (bewoners).*

In veel stadswijken zijn tientallen partijen actief, ieder met een eigen rol en taakstelling – op het terrein van zorg, hulpverlening, onderwijs, veiligheid, sport, welzijn, cultuur, religie, et cetera. Iedereen wil het beste voor de wijk, maar wel op de eigen manier en vanuit het eigen beleids- en handelingskader, de eigen idealen of het eigen mensbeeld. Ook binnen organisaties is regelmatig sprake van spanningen of dynamiek tussen afdelingen en managementlagen. Verkokering en fragmentatie kunnen een gezamenlijk visie op de toekomst van een buurt of wijk in de weg staan. Een gedeelde en breed gedragen kijk op de toekomst van het gebied helpt bij de start en zorgt voor focus gedurende de looptijd van de aanpak. Daarbij moet actief gezocht worden naar gedeelde belangen en naar verbindingkansen. In de Groningse wijk Selwerd is een gezamenlijke wijkvisie opgebouwd rond het thema gezondheid. Vanuit een overkoepelende visie op gezondheid benaderen de betrokken partijen de bredere problematiek waarmee de wijk kampt.

De huidige praktijk laat zien dat uitgebreide, integrale wijkvisies aan populariteit verloren hebben, ten gunste van bijvoorbeeld gebieds- of investeringsagenda's (Enschede), pacts (Tilburg) of wijkvernieuwingplannen (Groningen). De gedachte is vaak dat een agenda of een pact flexibeler en dynamischer – en dus wendbaarder – is dan een traditionele wijkvisie. Een visie hoeft niet statisch stroperig, of ingewikkeld te zijn. Voorwaarde is wel dat in de vertaalslag van visie naar maatregelen en uitvoeringsplannen voldoende ruimte is voor flexibiliteit (adaptieve planning). Op vaste momenten, zoals

de jaarlijkse prestatieafspraken met woningcorporaties of bij de verantwoording aan de raad, maar ook bij nieuwe of onverwachte (externe) ontwikkelingen, moet de koers kunnen worden bijgesteld.

Essentieel is dat de visie een gezamenlijk product is. Het is belangrijk om *common ground* te creëren: een gedeeld beeld over wat goed en wat minder goed gaat, wat er in de nabije toekomst moet gebeuren en wat dit op lange termijn moet opleveren. Zowel bestuurders, strategen, uitvoerders als bewoners moeten de problemdiagnose en gekozen oplossingsrichtingen herkennen én erkennen. Het proces om te komen tot een gedeelde visie is net zo belangrijk als de inhoud van de visie, juist omdat dit proces vormend is voor de dynamiek tussen partijen en personen. Bij het opstellen van de Dynamische Investeringsagenda voor de wijk Tweekelerveld koos de gemeente Enschede ervoor om de opgave in gezamenlijkheid te definiëren. Tijdens een tweedaagse werksessie werden individuele plannen en agenda's naast elkaar gelegd om combinaties te identificeren van opgaven en oplossingen. De uitkomsten zijn vervolgens vertaald in concrete actiepunten en uitvoeringsprojecten.

Om wensen en belangen uit te lijnen, zowel intern tussen gemeentelijke diensten, als in gesprekken met bewoners, maakt de gemeente Bergen op Zoom gebruik van de uit de Verenigde Staten afkomstige methode 'Waarderend vernieuwen' (*appreciative inquiry*). Deze benadering helpt individuen, groepen en organisaties om op een constructieve manier productief te worden. De betrokkenen delen eerst hun positieve ervaring met de wijk waarna ze achtereenvolgens hun de wensen en dromen bespreken, verkennen hoe die vorm zouden kunnen krijgen en wat iedereen zelf kan doen vanuit de eigen rol. Zowel intern als extern is deze methode toepasbaar om inzicht te krijgen in elkaars ambities en uitdagingen, teneinde een gezamenlijk gedragen visie te ontwikkelen en *commitment* op te bouwen.

Om de stap van urgentie naar visie te zetten, is onderbouwing nodig. Niet alleen op basis van landelijke en lokale data, maar ook van ervaringen van betrokkenen. Met openbaar toegankelijke data, zoals CBSinuwbuurt.nl, de Leefbaarometer en statistische data van de gemeente is al snel een algemeen beeld te vormen. Veel gemeenten beschikken over buurtprofielen of een wijkkompas waarin kleuren weergeven hoe de wijk op een bepaalde indicator scoort. Daarnaast kan het combineren van databronnen nieuwe inzichten kunnen aanreiken. Het instrument WoonZorgwijzer biedt op laag schaalniveau inzicht in de vertegenwoordiging van zorgdoelgroepen en dit kan waardevolle aanknopingspunten opleveren.<sup>35</sup> Voor de duiding en inkleuring van cijfers is de lokale kennis van wijkprofessionals onmisbaar. Daarom is het nodig om statistieken over een buurt te toetsen en verrijken met de ervaringen van frontliniewerkers over de wijk en diens bewoners.

21

Bewoners zijn eveneens een belangrijke bron van lokale kennis. Ten tijde van de stedelijke vernieuwing bewogen bewoners zich nog hoofdzakelijk op de onderste treden van de participatieladder.<sup>36</sup> Maar tegenwoordig zitten ze vaak als partij aan tafel. Ze denken mee, mogen op onderdelen meebeslissen en zijn soms ook partner in de uitvoering, bijvoorbeeld in een wijk- of bewonersbedrijf. In de *learning community* is uitgebreid ingegaan op de noodzaak om lokale kennis te verzamelen: over de wijk zelf, maar ook over de mensen die er wonen en werken. Het ophalen van ideeën en het verdiepen van analyse en visie vanuit de dagelijkse leefwereld is essentieel om tot een breed gedragen wijkaanpak te komen. Daarvoor zijn vernieuwende technieken, zoals het werken met visualisaties en *thick data*: een

<sup>35</sup> De WoonZorgwijzer verschaft geografisch inzicht in het aandeel kwetsbare groepen in de buurt, d.w.z. het aantal geregistreerde aandoeningen en de kans op aandoeningen. De WoonZorgwijzer is (nog) niet opengesteld voor alle gemeenten. Zie [www.woonzorgwijzer.info](http://www.woonzorgwijzer.info).

<sup>36</sup> De participatieladder is een veel gebruikt instrument bij beleidsontwikkeling en -evaluatie. Er zijn verschillende varianten in omloop, waarbij de mate van invloed van bewoners oploopt langs verschillende treden: van informeren, raadplegen, meedenken, meebeslissen en mee-uitvoeren.

combinatie van statistieken met belevingsdata uit gesprekken, foto's en *social media*. De Hogeschool van Amsterdam ontwikkelde in een project in Amsterdam Nieuw-West kaartbeelden waarmee men open in gesprek ging met bewoners over hun buurt (*participatory mapping*).

Specifiek is in de *learning community* aandacht besteed aan manieren om inzicht te krijgen in het perspectief van bewoners – ook dat van 'onbetrokken' bewoners. Hoe kijken zij aan tegen hun wijk? Wat ervaren zij als problemen? Waar zijn ze trots op? Hoe zien ze de toekomst? Naast inloopbijeenkomsten zijn intensieve en creatieve methoden nodig, zoals bij de kassa in een buurtwinkel gaan staan, een fietstocht in de wijk organiseren of samen met actieve bewoners straat- of portiekgesprekken voeren. Ouders zijn via de basisschool te bereiken en bewoners met een migratieachtergrond bij de Nederlandse les voor volwassenen. In een Groningse wijk konden bewoners een portretfoto laten maken in ruil voor hun verhaal over de wijk. Een wijk leeft ook vaak online; met bewoners die actief zijn op de website van het wijkcentrum, de speeltuinvereniging of in een openbare Facebookgroep. Deze platforms verschaffen niet alleen inzicht in de beeldvorming en de sentimenten in een buurt; soms wordt ook weerstand via deze weg georganiseerd. Al deze benaderingsmethoden vragen om een goede voorbereiding, om een open houding en om een transparante agenda. Welk belang heb je? Wat wordt gedaan met de informatie? En wat kun je wel of niet toezeggen?

## Bestuurlijke verankering



*Stuurgroep met directeuren/bestuurders van alle betrokken partijen, met eventueel de burgemeester als voorzitter.*

22

Om een wendbare wijkaanpak op te tuigen en op koers te kunnen houden, is bestuurlijk draagvlak essentieel. Op bestuurlijk niveau worden immers prioriteiten gesteld, knopen doorgehakt en budgetten gealloceerd. Zo nodig worden doelen en middelen bijgesteld. Maar bestuurlijke rugdekking is ook nodig om professionals het vertrouwen te geven dat de ingeslagen weg de juiste is. In een stuurgroep nemen bestuurders of directeuren zitting van alle belangrijke betrokken partners.

De burgemeester kan de juiste persoon zijn om deze groep voor te zitten: hiervoor is gekozen bij het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, maar ook bij de integrale wijkaanpak van de Almelose wijk Nieuwstraatkwartier. Ook de Maastrichtse 'onaantastbaren'-aanpak, gericht op zowel de harde kern criminelen in de stad, als de invloedssfeer daaromheen, ressorteert direct onder de burgemeester. De burgemeester vraagt de stuurgroep vier keer per jaar expliciet verlenging van het mandaat van dit meerjarige programma. Met een ambtstermijn van zes jaar, een focus op het belang van de stad als geheel en een positie (enigszins) boven de partijen kan een burgemeester een coördinerende rol vervullen in de aanpak van kwetsbare wijken. Het voorzitterschap van de veiligheidsregio en de centrale positie binnen een gemeente zorgen voor statuut en autoriteit, maar ook voor de onpartijdigheid die nodig is als partijen er met elkaar niet uitkomen.

Een variant is een model met wijkwethouders, waarbij aan iedere wijk een wethouder wordt gekoppeld. Kwetsbare wijken in de stad krijgen daarmee aandacht vanuit alle beleidsdomeinen, en vanuit alle politieke kleuren in het college, waardoor een wijkaanpak in mindere mate politiek gevoelig is. Onder andere in de gemeente Groningen is deze benadering in 2017 toegepast bij de keuze van vier prioritaire wijken voor het programma *Wijkvernieuwing 3.0*. Voorkomen wordt dat het wijkvernieuwingprogramma een stokpaardje wordt van een portefeuillehouder – het programma is

immers college-breed gedragen. Ook kan deze werkwijze ertoe bijdragen dat sectorale kloven makkelijker worden overbrugd, omdat (vrijwel) alle beleidssectoren vertegenwoordigd zijn in de portefeuilles van de betrokken wijkwethouders.

Meestal bewijst een stuurgroep haar waarde op langere termijn. Het borgen van het commitment van elke organisatie op het allerhoogste niveau draagt bij aan de continuïteit van een aanpak. In De Donderberg in Roermond constateerden professionals in de frontlinie dat het gevoel van urgentie afnam toen de meest urgente aanleiding, de veiligheidssituatie, begon te verbeteren. Andere wijken, met hun eigen problemen, en andere beleidsopgaven dienden zich aan. Sturing en prioriteitstelling op het hoogste niveau hielpen om door te pakken op de ingeslagen weg. Bestuurlijk draagvlak is geen garantie voor vruchtbare samenwerking, maar het kan ervoor zorgen dat problemen in de samenwerking tijdig worden geadresseerd en steun bieden aan de uitvoerende krachten die het programma uitvoeren.

## Onafhankelijke procesleiding



*Onpartijdige procesmanager, met mandaat om te handelen en in staat tot verbinden, schuren en confronteren.*

Bij een wijkaanpak zijn veel organisaties en afdelingen betrokken. Ieder voert de eigen taken en activiteiten uit, en opereert vanuit een sectorale rol. Wie overziet het geheel? Met elkaar vooruitkomen vraagt om projectmanagement – op inhoud en samenwerking. Om een persoon die oog houdt op ‘de stip op de horizon’. Die bovendien ook zorgt voor een ‘wij-gevoel’. In veel gevallen levert de gemeente de projectleider. De gemeente heeft immers belang bij het leefbaar en veilig maken en houden van kwetsbare wijken. Maar als verhoudingen broos of gespannen zijn, kan het nodig zijn om een onpartijdige procesleider aan te stellen, die organisatorisch en financieel onafhankelijk is en boven de partijen kan staan. Deze procesleider heeft maar een taak: zorgen dat de wijkaanpak adequaat wordt uitgevoerd in het belang van de wijk en van de stad.

23

Een onafhankelijke procesleider moet kunnen verbinden, maar mag de confrontatie niet schuwen; hij of zij zorgt ervoor dat partijen op koers blijven en zich aan eerder gemaakte afspraken houden. De ervaringen in De Donderberg in Roermond, maar ook op Rotterdam Zuid leren dat elke partij in een meerjarige samenwerking wel eens de aandacht verliest of dat andere processen of belangen het programma doorkruisen. Een onafhankelijke procesleider kan in die gevallen de impasse doorbreken. In Tilburg is in 2008 de Maatschappelijke Ontwikkelingsmaatschappij (MOM) opgezet door elf organisaties op het terrein van wonen en zorg. De MOM stelt daarbij de leefwereld van buurtbewoners centraal. De onafhankelijk coördinator van de MOM, die kantoor houdt middenin een woonwijk, fungeert als verbinder en drager van de inmiddels tienjarige samenwerking. Al deze voorbeelden illustreren dat persoonlijke inzet van gedreven en onafhankelijke personen bijdraagt aan het voortstuwende van een wendbare, gezamenlijke aanpak.

## Een lange adem



*‘Een generatie als horizon’: zorg voor een meerjarige programmatische opzet met flexibiliteit in de uitvoering.*

Eén zwaluw maakt nog geen zomer en één afgerond project maakt nog geen leefbare wijk. Voor structurele verbetering is samenhang tussen projecten nodig over een langere periode. Een kind in een kwetsbare wijk kan tussen het eerste en achttiende levensjaar de beleidsaandacht zien komen en gaan en toch het gevoel hebben dat er weinig is veranderd. Fysieke operaties, zoals woningrenovatie of sloop/nieuwbouw worden vaak binnen enkele jaren gerealiseerd, maar als het gaat om het inlopen van onderwijsachterstanden, de bevolkingssamenstelling van de wijk of het bestrijden van de voedingsbodemp voor criminaliteit, is een collegeperiode vaak te kort om successen te oogsten. En wanneer zich een verbetering laat aflezen in statistieken, betekent dit niet automatisch dat bewoners het gevoel hebben dat hun wijk in de lift zit. Kwetsbare wijken vragen daarom om langdurige aandacht, waarbij betrokken partijen hun interventies en programma's gaandeweg bijstellen of aanscherpen.

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid kent een looptijd van twintig jaar, de aanpak van De Donderberg in Roermond zet in op twaalf jaar en het programma met vijf impulswijkeraanpak in Tilburg op een termijn van tien jaar – een periode waarin veel betrokkenen wel een keer van functie zullen veranderen. Door beleidsmatig te verankeren dat een wijkaanpak de reguliere beleidscyclus overstijgt, is langdurige betrokkenheid van partijen verzekerd, ook wanneer nieuwe (politieke) inzichten ontstaan, er ander beleid wordt aangenomen of personeelwisselingen optreden. Om de aanpak flexibel en wendbaar te houden, kunnen (deel)projecten starten en stoppen als daar aanleiding toe is. De partijen blijven echter met elkaar verbonden en de overkoepelende visie blijft leidend.

## Vertrouwen

24



*Winnen en vasthouden. Bij bewoners én bij partners in de wijk, op alle niveaus.*

Beleidsambtenaren die met de beste bedoelingen met bewoners in gesprek gaan over de toekomst van hun wijk, stuiten regelmatig op onvrede en soms zelfs op vijandigheid. Wie verwachten dat bewoners openstaan voor een constructief gesprek komen soms bedrogen uit. De gemeente heeft het beste voor met de wijk. Maar mensen herinneren zich verhalen van vroeger en kunnen de neiging hebben om negatieve ervaringen uit te vergroten. Dat kan gevoelens van wantrouwen voeden. De Vereniging Eigen Huis hield in 2017 een peiling naar het vertrouwen van burgers in diverse beroepsgroepen.<sup>37</sup> Het vertrouwen in beroepsgroepen die betrokken zijn bij wijkaanpak blijkt nauwelijks hoger dan in autoverkopers (10%). Wethouders krijgen een vertrouwensscore van 17 procent, corporatiedirecteuren 8 procent en projectontwikkelaars staan met 4 procent onderaan. De kloof met de lijstaanvoeders verpleegkundigen (85%), huisartsen (77%) en basisschooldocenten (71%) is groot.

Kortom, vertrouwen van burgers is verre van vanzelfsprekend. Juist in kwetsbare wijken is het wantrouwen jegens instanties groot, zeker ten aanzien van de landelijke politiek. Hiervan bewust zijn en investeren in vertrouwen helpt om constructief te kunnen communiceren en samenwerken met bewoners. Wat is er recent gebeurd dat het vertrouwen kan hebben aangetast? Hoe staan het er nu voor? Wat kunnen we doen om vertrouwen te winnen? Dit niet alleen een taak van de projectleider, maar van alle betrokken organisaties. Vervolgens is het zaak om de relatie te onderhouden.

<sup>37</sup> [https://www.eigenhuis.nl/docs/default-source/downloads/actueel/ranglijst-vertrouwen-beroepsgroepen-juli-2017.pdf?sfvrsn=b5e6c496\\_0](https://www.eigenhuis.nl/docs/default-source/downloads/actueel/ranglijst-vertrouwen-beroepsgroepen-juli-2017.pdf?sfvrsn=b5e6c496_0)



Ook het onderling vertrouwen tussen partners in de wijkaanpak is belangrijk. Door interne reorganisaties, personele mutaties en beleidswijzingen vormen gemeenten, woningcorporaties of zorgorganisaties niet altijd de stabiele partner die ze zouden willen zijn. Om onderlinge betrokkenheid te kapitaliseren, is het waardevol om successen en sleutelmomenten te vieren, zoals de ondertekening van een convenant of intentieverklaring.

## Middelen



*Menskracht, uitvoerings- en procesgeld.*

Met het aflopen van het GSB/ISV droogden belangrijke wijkgerichte investeringsstromen op. Nieuwe opgaven, zoals de energietransitie, kunnen in de toekomst zorgen voor nieuwe geldstromen, maar vooralsnog moeten partijen vanuit reguliere middelen aan de wijk werken. Het vormen van een coalitie, het ontwikkelen van een visie met uitvoeringsplannen en het zoeken naar dekking voor deze plannen, kost tijd en energie. Daar zijn middelen voor nodig: geld, maar ook van menskracht. Bijvoorbeeld door tijd te investeren in onderlinge afstemming.

Het combineren van activiteiten kan meerwaarde opleveren voor de wijk. In de wijk Tweekelerveld in Enschede stelden partijen in de wijk een gezamenlijke Dynamische Investeringsagenda op. Het idee is de wijk te verbeteren door met elkaar slimme verbindingen te leggen. Na een tweedaagse gezamenlijke start zijn acties opgesteld voor de korte en langere termijn, die vervolgens in deelcoalities worden uitgevoerd. Alle betrokken partners hebben tijd geïnvesteerd. Bovendien is een team gevormd waarin professionals van verschillende betrokken organisaties (gemeentelijke diensten, woningcorporaties) twee dagen per week op dezelfde locatie werken. Het beschikbaar stellen van de werkruimte zorgt voor kortere lijnen in de samenwerking, beter onderling contact en meer vertrouwen.

25

Een bankrekening voor de wijk is een voorbeeld van het mobiliseren van middelen door en voor bewoners. Het Breedschap is een vereniging in een wijk in Amsterdam Noord waarvan bewoners lid van kunnen worden. Een team van bewoners beoordeelt voorstellen voor uitgaven, een ander team probeert inkomsten te genereren. De bemensing van deze teams wisselt regelmatig. Inkomsten zijn bijvoorbeeld afkomstig uit collectieve inkoop van energie en internet. Goederen die door het Breedschap worden aangeschaft blijven van de vereniging, dus alle bewoners kunnen er gebruik van maken. Deze vorm maakt het mogelijk om laagdrempelig kapitaal te verwerven om veranderingen in de wijk teweeg te brengen. Een nadeel is dat het om relatief kleine bedragen gaat.

## 5 Vijf stappen

Hoe smeed je deze bouwstenen tot een samenhangend proces? In dit hoofdstuk schetsen we een generiek model voor een wendbare wijkaanpak, voortbouwend op de lessen, voorbeelden en discussies uit de *learning community*. Het model is bedoeld als ondersteunend kader voor een lokale aanpak, zonder de ambitie allesomvattend te zijn. Een model simplificeert immers de werkelijkheid en iedere wijk is anders. Elke wijkaanpak is maatwerk.

### Onderbouwen van gevoelde urgentie

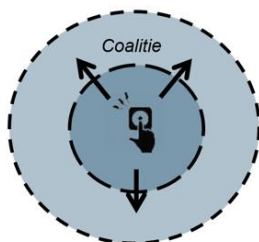


Een wijkaanpak is nodig wanneer, naast reguliere activiteiten en interventies van partijen, behoefte is aan een extra gebiedsimpuls. Ook zonder wijkaanpak verhuurt de woningcorporatie huizen, onderhoudt de gemeente de openbare ruimte en ondersteunen zorgorganisaties cliënten. De behoefte aan een extra gebiedsimpuls kan uit verschillende hoeken komen. Bewoners maken zich bijvoorbeeld zorgen over de veiligheid, de gemeente wil vroegtijdige schooluitval terugdringen of het Rijk stelt dat we in 2050 alle woningen duurzaam moeten verwarmen. Een bredere wijkaanpak is nodig wanneer partijen gezamenlijke voldoende urgentie ervaren om aanvullende gebiedsgerichte inzet te rechtvaardigen.

26

De eerste stap is inventariseren. Wat is er precies aan de hand? Wat legitimeert extra inzet op deze wijk? Welke *status quo* moet worden doorbroken? Herkennen betrokkenen partijen dit beeld? De gemeente speelt, als hoeder van het collectief belang, een centrale rol in het signaleren en verbinden. Vervolgens moeten deze indrukken en beelden geduid en gestaafd worden met harde (statistieken) en zachte data (gesprekken met bewoners en professionals). Statistieken vertellen een verhaal in aantallen en gemiddelden en laten zo zien hoe een wijk er ten opzichte van andere wijken voor staat. Door deze data te vertalen in kaarten is inzichtelijk te maken waar opgaven zich concentreren. De ervaringen van bewoners en professionals zijn onmisbaar om cijfers in context plaatsen, te vertalen naar de menselijke maat en te verbinden met de dagelijkse leefwereld.

### Uitnodigen en coalitie vormen

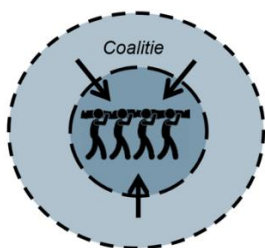


De volgende stap in een wendbare wijkaanpak is het uitnodigen van relevante partijen op basis van de geconstateerde urgentie. In principe is de gemeente, als vertegenwoordiger van het publieke belang, aan zet om dit proces aan te jagen, maar ook andere partijen kunnen initiatief nemen. Een coalitie is nooit af: tussentijds moeten partijen of nieuwe initiatiefnemers kunnen toetreden. Ook is het mogelijk dat partijen afhaken.

Om potentiële partners te vinden, is een brede blik nodig. Ook vrijwilligers, non-profit organisaties of partijen die elders in de gemeente, maar nog niet in de betreffende wijk actief zijn, kunnen voor meerwaarde zorgen. Denk bijvoorbeeld aan onderwijsinstellingen, die studenten kunnen inzetten voor wijkgerichte activiteiten of de wijk als *living lab* voor praktijkonderzoek gebruiken. Een wijkgerichte aanpak is meestal een samenspel tussen drie typen partijen, elk met een eigen dynamiek. De gemeente omvat het ambtelijk apparaat dat beleid ontwikkelt, het college dat besluiten neemt en de gemeenteraad die democratische legitimiteit verleent. Bijna iedere wijk kent een breed palet aan

ondernemers, organisaties en instellingen – het maatschappelijk middenveld – die vaak op een specifiek beleidsterrein opereren, zoals wonen, zorg, veiligheid, onderwijs, welzijn, sport en cultuur. Wijkbewoners, de derde partij, laten zich grofweg in drie categorieën indelen. Ten eerste formele huurders- en bewonersorganisaties, die wel de wijk vertegenwoordigen, maar niet altijd representatief zijn. Daarnaast bestaan in veel wijken bottom-up initiatieven en tijdelijke bewonersinitiatieven die betrokken kunnen raken bij wijkvernieuwingsplannen. Tot slot zijn er altijd bewoners die niet actief betrokken zijn, maar op wie de aanpak wel gericht is.

## Visie ontwikkelen

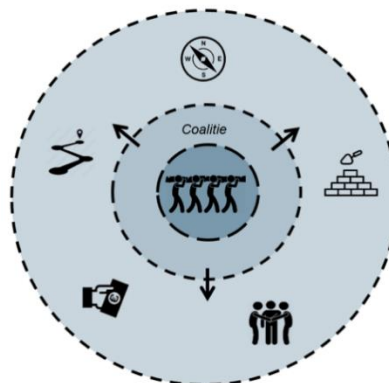


Het komen tot een gedeelde en breed gedragen visie op de gewenste ontwikkeling van de wijk kan geen van de partijen alleen. Een brede wijkaanpak krijgt urgentie door het verbinden van opgaven en het bundelen van oplossingen. Het komen tot een gezamenlijk visie is een cruciale stap. Dit proces kan door de gemeente worden aangestuurd, maar de voorbeelden uit de *learning community* laten zien dat ook een onafhankelijke partij dit kan doen. Het is belangrijk om de visie wendbaar en flexibel te houden.

## Randvoorwaarden organiseren

Als de gedeelde visie op de ontwikkeling van de wijk is geformuleerd, is het aan de coalitie om de wijkgerichte aanpak verder uit te werken. Dat betekent niet alleen het vertalen van visie naar plannen, maatregelen en activiteiten, maar ook het voorzien in de randvoorwaarden die het bestaansrecht van de wijkaanpak versterken en het communiceren over de aanpak met belanghebbenden. Verschillende aandachtspunten uit hoofdstuk 4 komen in deze stap aan bod:

- Wat is de looptijd van het programma?
- Wie coördineert de aanpak en in hoeverre heeft deze persoon of partij een onafhankelijke positie?
- Welk bestuurlijk mandaat wordt afgegeven?
- Hoe worden besluiten genomen?
- Hoe bouwen we aan vertrouwen binnen de coalitie en daarbuiten? Welke communicatie en vormen van relatiebeheer horen daarbij?
- Welke middelen brengen partijen in?
- Hoe wordt de voortgang gemonitord?



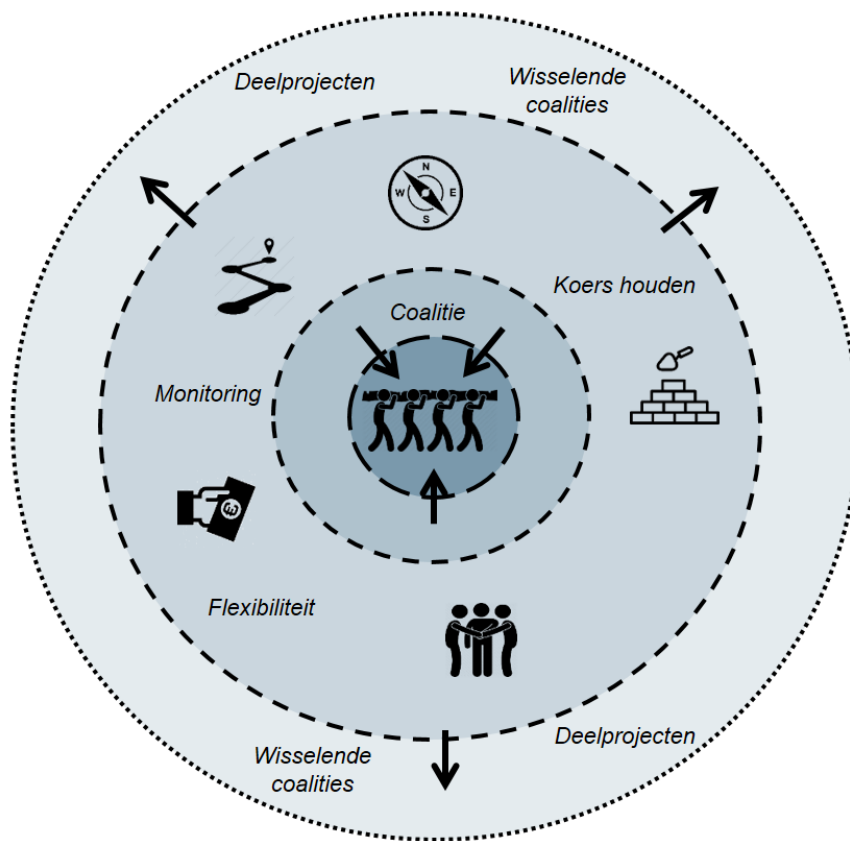
27

## Samen aan de slag

De vijfde stap is de uitvoering. Hierbij gaat het om het inrichten van (deel)projecten waarbij wisselende partijen of coalities betrokken zijn. In de uitvoering is wendbaarheid belangrijk. Het is onmogelijk om ver in de toekomst te kijken; wat nu belangrijk is, kan in de loop der tijd aan belang inboeten. Ruimte om nieuwe kennis of inzichten in te kunnen bedden, is essentieel. Als de situatie daarom vraagt, moeten plannen en maatregelen kunnen worden aangepast. Mits dit aansluit bij de visie op de ontwikkeling van de wijk en de randvoorwaarden van het programma. Ook kan het nodig zijn om gaandeweg de visie bij te stellen en doelen en ambities op te schroeven of juist te verlagen.

De uitvoering van het programma vindt plaats in continue wisselwerking met de visievorming, coalitievorming en de realisatie van randvoorwaarden. Het is belangrijk om te blijven communiceren met partners en bewoners, ook als er weinig nieuws is. Het doel is immers om op lange termijn koers te houden en alle partijen betrokken te houden. Figuur 5.1 vat de stappen samen in een generiek model.

Figuur 5.1: Generiek model voor een wendbare wijkaanpak



## 6 Epiloog

**Dagelijks zetten beleidsmakers, professionals en bewoners zich in voor leefbare wijken. Het afgelopen decennium belandde de wijkaanpak in zwaar weer. Door bezuinigingen en ander beleid raakte planmatige wijkvernieuwing uit zwang. Partijen zoeken nu naar nieuwe wegen om kwetsbare wijken in de lift te krijgen. Samenwerking en vasthoudendheid zijn belangrijke sleutels.**

Sinds de economische crisis vinden veel wijken weer de weg omhoog. Maar in de steden verscherpen de scheidslijnen zich tussen goede en minder goede wijken. De leefbaarheid en veiligheid van wijken vraagt dan ook om alertheid van lokaal beleid en bestuur. Juist in wijken die niet op eigen kracht vooruitkomen, is gebiedsgerichte inzet nodig om te voorkomen dat ze afglijden. In dit essay hebben we lessen getrokken uit het verleden en een vertaalslag gemaakt naar een handelingsperspectief voor lokaal beleid. Met bouwstenen voor een *wendbare wijkaanpak* bieden we een denkkader voor de wijkgerichte aanpak van vandaag en morgen.

Verskillende gemeenten herontdekken de wijkgerichte aanpak. Die hernieuwde aandacht is deels een inhaalslag. Door de crisis en de decentralisatie van rijksbeleid kwam de stedelijke vernieuwing vrij abrupt tot stilstand. De afgelopen jaren is lokaal gezocht naar en geëxperimenteerd met nieuwe vormen van samenwerken en samen financieren. Met wisselend succes. De wijkaanpak van de afgelopen jaren was vooral een sociale en procesmatige aanpak. Leefbaarheidsprojecten waren vooral kleinschalig en sectoraal ingezet. Bij gebrek aan slagkracht van overheden, woningcorporaties en andere wijkpartners was veel hoop gevestigd op de inzet van bewoners. Op veel plaatsen kwamen bottom-up initiatieven tot bloei, maar een brede leefbaarheidsimpuls bleef uit. Initiatieven van onderop zijn vaak kleinschalig en kwetsbaar. Bovendien sluiten ze niet altijd aan op de opgaven en problemen die instituties signaleren. Dat fors bezuinigd is op wijkwerk en *community building* hielp niet mee. Kortom, de wijk werd minder belangrijk als schaalniveau voor beleidsontwikkeling en interventie.

29

Maar een kanteling kondigt zich aan. In verschillende coalitieakkoorden is het besef dat kwetsbare wijken periodiek onderhoud nodig hebben dit voorjaar omgezet in ambities en plannen. Vrijwel iedere stad heeft wel buurten die niet vanzelf worden opgestuwd in tijden van hoogconjunctuur. Ook dienen zich weer fysieke aanleidingen aan om gebiedsgericht te investeren. Veel steden staan voor een verstedelijkingsopgave: de druk op de woningmarkt is hoog en het tekort aan woningen moet deels in bestaande wijken worden opgelost. Dat biedt nieuwe kansen om te werken aan gemengde wijken. Ook het dichtdraaien van de gaskraan biedt, juist in wijken met een wankele leefbaarheids- en veiligheidssituatie, kansen voor een bredere gebiedsimpuls.

Dat betekent zeker geen terugkeer naar de planmatige, fysieke herstructureringsaanpak. Want waar gemeenten de wijkaanpak herontdekken, geeft de corporatiesector minder thuis in de wijk. De aandacht voor de woonomgeving en de buurt is verruild voor zorgen over woonoverlast en verwarde personen. Bovendien maken corporaties investeringsafwegingen, bijvoorbeeld in verduurzaming van het bezit, vooral op stedelijk of regionaal niveau. Het Rijk houdt eveneens vast aan een positie op afstand van de wijk. Maar op specifieke beleidsthema's – zoals de aanpak van ondermijnende criminaliteit en de opgave om van het gas af te komen – herontdekt ook het Rijk weer voorzichtig de wijk.

De nieuwe kansen kunnen alleen verzilverd worden als (opnieuw) werk gemaakt wordt van een wendbare wijkgerichte benadering. Gemeenten zijn aan zet om nieuwe partnerschappen te smeden. Met professionele organisaties, instellingen én met bewoners. Partijen in en rond de wijk moeten daarbij actief op zoek naar gedeelde belangen en naar 'koppelkansen' voor uiteenlopende opgaven en oplossingen. Meerwaarde, voor zowel de wijk als voor haar bewoners, kan alleen worden gerealiseerd door verder te kijken dan sectorale doelstellingen. En door de complexiteit van deze opgave te omarmen. Gemeenten én hun partners staan voor de uitdaging om aan de slag te gaan in kwetsbare wijken: integraal, langlopend, flexibel en behendig.



