



# DOORZETTEN EN LOSLATEN

**TOEKOMST VAN  
DE WIJKENAANPAK**

**VISITATIECOMMISSIE  
WIJKENAANPAK**

**DEEL 1:  
EINDRAPPORTAGE**



# Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. De visitatiecommissie wijkenaanpak	9
1.1 <i>Instelling van de commissie</i>	9
1.2 <i>Opzet en werkwijze</i>	12
1.3 <i>Ervaringen</i>	15
1.4 <i>Leeswijzer</i>	20
2. Bevindingen	23
2.1 <i>Algemene indruk</i>	23
2.2 <i>Het belang van focus aanbrengen</i>	25
2.3 <i>Doordecentraliseren naar de wijk</i>	27
2.4 <i>Burgerparticipatie</i>	30
2.5 <i>Wijkeconomie</i>	37
2.6 <i>Borging en verankering</i>	40
3. Aanbevelingen	47
Bijlage Commissieleden visitaties gemeenten en departementen	55



# Voorwoord

## Doorzetten en loslaten

Over de wijkenaanpak, zoals die in de tweede helft van 2007 onder verantwoordelijkheid van het toenmalige programmaministerie Wonen, Wijken en Integratie van start is gegaan, is veel te doen geweest. Er is in die eerste periode meer dan stevig gesteggeld over de financiering, de inzet van de rijksoverheid, de bepaling van de 40 wijken en de inhoud van de plannen. Maar toen alle wijkcharters in juli 2008 waren getekend, trokken de kruitdampen op en is men in alle 18 gemeenten en 40 wijken voortvarend en met nieuwe energie aan de slag gegaan.

Met de wijkenaanpak zijn de betrokken partijen (rijk, gemeenten, corporaties) verplichtingen aangegaan om gedurende een periode van tien jaar op fysiek, sociaal en economisch terrein te gaan investeren in de betreffende wijken. In 2017/2018 moeten daardoor achterstanden zijn teruggedrongen en zichtbare en duurzame verbeteringen zijn gerealiseerd. Dat is een ambitieuze doelstelling. Het gaat in de betreffende wijken immers om taaie en hardnekkige problemen van velerlei aard, die niet met wat extra inspanningen de wereld uit zijn. De doelstellingen die aan de wijkenaanpak zijn gekoppeld vragen om continue betrokkenheid, effectieve organisatievormen, creatieve oplossingen en intensieve contacten tussen professionals en burgers. Zoiets realiseer je niet in een paar jaar. Echte veranderingen hebben tijd nodig.

Toen de minister voor WWI in het najaar van 2008 kenbaar maakte dat hij de vinger aan de pols wilde houden of de wijkenaanpak op koers lag, was het voor iedereen duidelijk dat een formele 'harde' visitatie, waarin nauwgezet op basis van eenduidige criteria en empirisch materiaal zou worden nagegaan of de voorgenomen doelstellingen zouden worden bereikt, niet aan de orde was. Daarvoor was het simpelweg te vroeg; de wijkenaanpak was op dat moment nog geen twee jaar uit de startblokken.

Gekozen is daarom voor een vorm van visitatie, waarin het niet ging om definitieve oordelen, maar om het meten van de temperatuur. Is men in de wijken op de goede weg? Waar loopt men tegen aan? Wat zijn de knelpunten? Welke zijn de vernieuwingen? Op welke punten kan men van elkaar leren? Met de kernbegrippen 'inspireren, leren en verbeteren' is de visitatiecommissie vanaf het voorjaar van 2010 het land in gegaan, met als expliciete opdracht om de bij de wijkenaanpak betrokken partijen verder te helpen in de uitvoering.

Zo ontstond een bijzondere vorm van visitatie, die - voor zover wij weten - nog niet eerder is vertoond. De commissie werd geleid door drie voorzitters en bestond uit een pool van 26 deskundigen, stuk voor stuk mensen die op enigerlei wijze in een of meerdere aspecten van de wijkenaanpak hun sporen hebben verdiend. Voor elke wijk/stad werd een visitatieteam van deskundigen geformeerd onder leiding van een van de voorzitters die op basis van door partijen zelf opgestelde evaluaties en alle mogelijke documenten een dag lang

in de wijken intensief in gesprek gingen met bewoners, professionals, ambtenaren en politieke bestuurders. Op het einde van de visitatiedag gaf de commissie haar eerste indrukken weer aan de betrokken partijen, waarna ze deze vervolgens uitwerkte in een gemeentelijk visitatierapport. Al deze 18 rapporten, plus de algemene rapportage van de visitatie van de betrokken departementen treft de lezer aan in Deel 2 van deze eindrapportage.

Het waren vrijwel zonder uitzondering fascinerende en leerzame dagen, niet alleen voor de mensen die de wijkenaanpak in de praktijk brengen, maar ook voor de commissieleden die met hen in gesprek gingen. Wij zijn onder de indruk geraakt van de enorme drive waarmee in de verschillende wijken aan verbetering wordt gewerkt door bewoners en professionals. De wijkenaanpak heeft ontegenzeggelijk in de verschillende gemeenten nieuwe energiebronnen aangeboord, waarmee mensen met passie aan het werk zijn gegaan.

Wij zijn ons heel goed gaan realiseren dat het werken in deze wijken van iedereen een groot uithoudingsvermogen en creativiteit vergt, want makkelijk wordt het voor hen in ons land in menig opzicht niet gemaakt. Tussen droom en daad staan, zo mogen we na het bezoek van de 40 wijken wel concluderen, nog steeds heel veel bureaucratische en institutionele obstakels. Het opmerkelijke is echter – zo bleek uit de vele zelfevaluaties – dat het bewustzijn daarvan bij alle betrokken partijen steeds groter wordt en de aandring om deze obstakels juist in deze wijken te slechten in een aantal steden tot baanbrekende initiatieven heeft geleid. In menig opzicht zijn de 40 wijken zich aan het ontwikkelen als laboratoria voor institutionele vernieuwingen.

De noodzaak van dergelijke vernieuwing lijkt zich bovendien met de dag meer op te dringen. De politieke en maatschappelijke context is sinds de start van de wijkenaanpak in 2007 immers aanmerkelijk veranderd. In 2007 was de financieel-economische crisis nog niet uitgebroken. Ook ressorteerde de wijkenaanpak in 2007 onder een ander Kabinet, onder geheel andere politieke verhoudingen. De economische en financiële vooruitzichten zijn sindsdien aanmerkelijk veranderd. Bezuinigingen zijn op alle fronten van het maatschappelijk leven de toon gaan zetten en hebben - uiteraard - ook de wijkenaanpak niet onberoerd gelaten. Daarmee slopen, zoals wij gaande deze visitatie hebben kunnen merken, steeds meer onzekerheden de wijken binnen. In sommige steden werden investeringen getemporeerd, partijen begonnen zich te bezinnen op scherpere prioriteiten en nog efficiëntere organisatievormen.

Maar nergens in de 18 steden is de commissie op partijen gestoten die door deze nieuwe omstandigheden de pijp aan Maarten willen geven of het 'dan maar' over een heel andere boeg willen gooien. Integendeel, de overtuiging dat juist in deze wijken door scherpere en gedurfde keuzen institutionele en bureaucratische obstakels overwonnen kunnen worden en er dichtbij en samen met burgers interventies kunnen worden georganiseerd die daadwerkelijk het verschil kunnen gaan maken, lijkt alleen maar groeiende te zijn. Dat bewustzijn is in onze ogen een bepaald niet onbelangrijke opbrengst van de wijkenaanpak.

Wij hebben aan dit eindverslag de titel meegegeven 'Toekomst van de wijkenaanpak: doorzetten en loslaten'. Die twee werkwoorden vereisen enige uitleg, niet in de laatste plaats omdat er ook iets tegenstrijdigs in zit. Kan het eigenlijk wel tegelijkertijd?

Met doorzetten willen we benadrukken dat er geen weg terug is. Ophouden is geen optie. Dat zou het stukje voor beetje in de afgelopen jaren opgebouwde vertrouwen van burgers in kwetsbare wijken ernstig schaden. Bovendien zou het ook een vorm van kapitaalvernietiging zijn; er is veel opgestart, er is geïnvesteerd in mensen, er zijn verwachtingen gewekt en er is energie losgekomen. Dat moet een weg naar resultaat kunnen vinden. Wie alleen zaait en de oogst vervolgens op zijn beloop laat is – zeker als het publieke middelen betreft – onverantwoord bezig.

Doorzetten betekent overigens niet dat er geen veranderingen nodig zijn. De wijkenaanpak blijkt nog al eens te lijden aan een overdaad aan projecten, veel bureaucratische procedures, een te grote controlezucht en te weinig vertrouwen in de kracht van burgers. Veel van deze punten komen in het eerste algemene deel van dit eindrapport, in hoofdstuk 2, aan de orde, alsmede aanbevelingen van de commissie om juist op dit soort punten stappen voorwaarts te maken. Die stappen zijn geen vondsten van de leden van de visitatiecommissie, de stappen daartoe – we kunnen het niet vaak genoeg herhalen – worden op meerdere plaatsen al gezet. We zijn in Nederland op zoek naar andere verhoudingen tussen overheden, instituties en burgers, en pogingen om daar concreet vorm aan te geven krijgen – vaak nog in embryonale vorm - juist in deze wijken gestalte. Dat is bijna een paradox: de wijken die te boek stonden als achterstandswijken lopen nu in de voorhoede van de institutionele vernieuwing.

Juist daarom hebben we doorzetten gekoppeld aan een tweede werkwoord: loslaten. Nederland is een land waarin de controlezucht hoogtij viert. Die controledrang vormt de zuurstof van nog al wat bureaucratische omslachtigheden. Ook de wijkenaanpak blijkt daardoor getekend. Heel veel stedelijke traagheid blijkt bij nadere inspectie veroorzaakt te worden, doordat men in het stadhuis en bij de andere partners als het er op aan komt niet doorpakt en niet door de kokers heen durft te breken. Het echt beleggen van macht en mogelijkheden in de wijken, het daadwerkelijk geven van mandaat aan professionals die in de wijk er toe doen, het echt geven van substantiële zeggenschap en kapitaal aan burgers/bewoners, dat wordt in het beste geval als idee nog wel omarmd, maar in de praktijk komt dat maar mondjesmaat van de grond.

Toch is dat de volgende stap waar de wijkenaanpak om vraagt: het definitief verleggen van het zwaartepunt van beslissingen naar professionals en burgers die dag in dag uit in de wijk werken en wonen. Dat vraagt om overheden en instituties die durven los te laten, die dienstbaar zijn aan het oplossend en sturend vermogen dat uit mensen, uit buurten en wijken zelf komt. Niet op papier, maar in de werkelijkheid.

Dat is de uitdaging van de wijkenaanpak van de toekomst.

Den Haag, 31 mei 2011

Voorzitters visitatiecommissie wijkenaanpak

Wim Deetman  
Jos van der Lans  
René Scherpenisse





# **De visitatie- commissie wijkenaanpak**

# De visitatiecommissie wijkenaanpak

## 1.1 Instelling van de commissie

### Aanloop

Op 16 juli 2007 stuurde voormalig minister Ella Vogelaar het Actieplan Krachtwijken<sup>1</sup> naar de Tweede Kamer. Dit Actieplan bevatte de beleidsvoorstellen van het Kabinet Balkenende IV op het terrein van de wijkenaanpak<sup>2</sup>. In dit Actieplan werd ook de instelling van een visitatiecommissie wijkenaanpak aangekondigd. De minister spreekt over een 'externe visitatie' met het doel om 'gemeenten en de rijksoverheid scherp te houden op de uitvoering van de wijkactieplannen'.

Definitieve afspraken over de instelling van de visitatiecommissie werden gemaakt tijdens een bijeenkomst op het voormalige ministerie van VROM in Den Haag op 30 juni 2009. De toenmalige minister Van der Laan en de wethouders van de 18 gemeenten met een 'Vogelaarwijk' spraken af dat in 2010 en begin 2011 alle gemeenten en relevante departementen door een onafhankelijke commissie zouden worden gevisiteerd. De keuze voor deze periode hing samen met de destijds in het voorjaar van 2011 beoogde en geplande Tweede Kamer verkiezingen. De gedachte was dat - naast het realiseren van de reguliere doelstellingen van de commissie (zie onderstaand) - de bevindingen van de commissie als input zouden kunnen dienen bij de formatie van een dan te vormen nieuw Kabinet. Met de val van het Kabinet op 20 februari 2010 is dit voornemen verlaten. Wel is vast gehouden aan de oorspronkelijke planning.

De opvolger van de heer Van der Laan, minister van Middelkoop, heeft het besluit tot instelling van de visitatiecommissie ongewijzigd overgenomen. Dat geldt ook voor de huidige minister van Binnenlandse Zaken, de heer Donner, waar het Directoraat Wonen, Wijken en Integratie nu onder ressorteert<sup>3</sup>.

### Achtergrond; complexe problematiek

De complexiteit van de maatschappelijke problemen in de 40 door het Kabinet Balkenende IV geselecteerde aandachtswijken is groot; er is weinig bekend over hoe de factoren waarop verschillende problemen betrekking hebben, zoals de kwaliteit van de leefomgeving, woningen, de door bewoners ervaren veiligheid, de sociaal-economische positie van bewoners en de integratie precies met elkaar samenhangen. De aandachtswijken hebben alle kenmerken van wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ongetemde problemen, of 'wicked problems' noemt<sup>4</sup>. In een dergelijke situatie is het niet goed mogelijk om van te voren uit te rekenen welke beleidsmaatregelen en instrumenten het gewenste effect zullen hebben en hoe tot vitale coalities kan worden gekomen. Een breed en gevarieerd beleidsinstrumentarium wordt ingezet, waarvan de effectiviteit in de praktijk zal blijken.

Deze werkwijze maakt het van belang om de beleidsinzet met enige regelmaat tegen het licht te houden en na te gaan of de aanpak nog op koers ligt. Op deze wijze wordt gewerkt aan het vergroten van de kennis van effectieve en doelmatige oplossingen voor de wijkenproblematiek. De Algemene Rekenkamer<sup>5</sup> spreekt in dit verband van een proces van beleidsleren. Tegen deze achtergrond is het initiatief genomen voor de visitatiecommissie. De bevindingen van de commissie vormen een aanvulling op het onderzoeks- en kwaliteitsinstrumentarium dat gemeenten, de rijksoverheid en de corporaties zelf inzetten ten aanzien van de wijkenaanpak. De commissie maakt het mogelijk dat opgedane kennis over succesvolle interventies kan worden ingezet bij de bestrijding van achterstanden en te leren van de goede ervaringen elders.

### Doel

Het Instellingsbesluit van de commissie stelt dat de commissie tot taak heeft om ‘vanuit een onafhankelijke positie de uitvoering van de wijkenaanpak te versterken en bij te dragen aan de kennis over effectieve en doelmatige oplossingen om de leefbaarheid in de wijken te verbeteren. De commissie visiteert de partners van de wijkenaanpak, te weten: gemeenten, corporaties, bewoners en departementen’.

Inspireren, leren en verbeteren zijn de kernbegrippen in de werkwijze van de commissie, er op gericht om de bij de wijkenaanpak betrokken partijen een stap verder te helpen in de uitvoering. De doelstellingen zijn:

- De commissie inspireert en adviseert over door de gemeente, rijksoverheid, corporaties en bewoners aangedragen kwesties.
- De commissie draagt bij aan de kennis over effectieve en doelmatige oplossingen voor wijkgericht werken en het stedelijke vernieuwingsbeleid.
- De commissie geeft feedback op de inzet van instrumenten en ingezette middelen in de wijk(en), en de vraag of deze in haar ogen maatschappelijk ‘rendement’ opleveren; met andere woorden denkt mee en geeft haar opvatting of - en zo ja - hoe, het in de toekomst (nog) beter kan.
- De commissie inventariseert werkwijzen (goede voorbeelden, experimenten, maar ook ‘worstelingen’) die breder bruikbaar en inzetbaar zijn, boort innovatief potentieel aan, en deelt deze kennis met de gesprekspartners.

De commissie heeft in de gesprekken bewust gezocht naar problemen en weerstanden in de gekozen wijkenaanpak, maar tekent daar nadrukkelijk bij aan dat daar geen definitieve oordelen, positief noch negatief, aan verbonden kunnen of mogen worden. Verantwoording over en evalueren van het tot nu toe gevoerde beleid, of het ‘langs de meetlat leggen’ van activiteiten van gemeenten, corporaties en bewoners, is niet aan de orde. Daarvoor is het na drie jaar uitvoering nog te vroeg (de planning aan rijkszijde en de doorlooptijd van de

**“Mij is het meest de worsteling bijgebleven in sommige wijken om het informele en het illegale uit elkaar te houden. Wil je aansluiten bij wat er in deze wijken gebeurt, dan is stimulering van informele contacten en verbanden tussen burgers buitengewoon belangrijk. Maar het gevaar van verknoping met het illegale ligt altijd op de loer. En dat haalt sommige straten voortdurend weer naar beneden. De verleiding is ook zo groot, zeker in gebieden waar mensen laag in de arbeidsmarkt zitten. Alle goede bedoelingen van het wijkbeleid botsen hier steeds weer tegen aan. Ik zag het in Rotterdam-Zuid, maar ook in Amsterdam en Den Haag. Een nieuwe verbinding van wijkbeleid met veiligheid lijkt me daarom van groot belang. Om de mensen die het goede doen ook echt een steun in de rug te geven”.**

**Pieter Tops**  
Tilburg University / Politieacademie

wijkactieplannen is 2017). Sociale veranderingsprocessen zijn per definitie lange termijn werk en in dit licht gaat het in de wijkenaanpak om processen die tijd nodig hebben. Eén van de commissieleden omschreef het als het lopen van een marathon in plaats van een sprintje trekken.

Voor alle duidelijkheid: de commissie is dus niet systematisch nagegaan wat de effecten zijn van de aanpak tot nu toe; er is geen wetenschappelijk onderzoek gedaan. Er is bijvoorbeeld ook niet gewerkt met een gestructureerde vragenlijst. Een dergelijke aanpak is op termijn wellicht wenselijk, maar werkt niet in deze fase nu de uitvoering pas net op gang is. Rijk en gemeenten hebben er gezamenlijk voor gekozen dat de visitatie de lijn volgt om waardevolle ontwikkelingen / trends die in de wijken aan de gang zijn en die voortgang verdienen door de commissie in kaart te laten brengen, en – in de verwachting dat er in beginsel geen extra middelen meer zullen zijn – deze te verankeren en verder te brengen.

Specifiek voor de rijksoverheid geldt dat de minister van Binnenlandse Zaken in zijn brief aan de Tweede Kamer van 28 januari 2011<sup>6</sup> heeft gesteld, dat de bevindingen van de commissie de basis zullen vormen voor de invulling van een ondersteuningsagenda voor de steden vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken.

### *Samenstelling van de commissie*

Het brede spectrum aan (beleids)terreinen dat de wijkenaanpak bestrijkt is vertrekpunt geweest bij de samenstelling van de visitatiecommissie wijkenaanpak. De commissie staat onder voorzitterschap van de heren W.J. Deetman (tevens algemeen voorzitter), R. Scherpenisse en J. van der Lans. Afwisselend vervulden zij per gemeentelijke en departementale visitatie de voorzittersrol.



Visitatiecommissie bezoekt Deventer Rivierenwijk, september 2010

De voorzitters zijn bijgestaan door een afvaardiging uit een ‘pool’ van 26 commissieleden. Kennis van de processen die de wijkenaanpak kenmerken, de organisaties die hierin actief zijn, en de bijbehorende wettelijke, financiële en bestuurlijke kaders waren uiteraard bepalende voorwaarden voor deelname. Ook bij de pool is zo veel mogelijk invulling gegeven aan het uitgangspunt van een breed samengestelde commissie: keuze voor mensen met een achtergrond in het fysieke, sociale of economische domein, (oud-) politici, wethouders, wetenschappers, vertegenwoordigers van particuliere bureaus en het maatschappelijk middenveld. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar de bijlage.

Het secretariaat voor de commissie is belegd bij het ministerie van BZK/WWI, voorheen VROM. Ten einde de onafhankelijkheid van de commissie te waarborgen stond het secretariaat onder verantwoordelijkheid van de drie voorzitters gezamenlijk.

Een ‘dagcommissie’ bestond doorgaans uit vijf tot acht leden, de secretaris van de commissie en een assistent-secretaris. Op verzoek van de te visiteren gemeente was er de mogelijkheid dat een collega-wethouder, corporatiebestuurder of bewoner van een andere gemeente deel uitmaakte van de dagcommissie. Bij zes gemeentelijke visitaties heeft dit ook daadwerkelijk plaatsgevonden.

## 1.2 Opzet en werkwijze

Het gehele visitatietraject bestaat uit drie onderdelen. Als eerste is aan gemeenten, woningcorporaties, bewoners en de departementen gevraagd een zelfbeschouwing op te stellen. Daarna volgde(n) de visitatiedag(en). Het traject is afgesloten met een eindrapport met daarin de bevindingen van de commissie. Ter voorbereiding van de visitatie heeft het secretariaat de werkwijze en organisatie van de visitatiecommissie bij de gemeenten toegelicht.

### Zelfbeschouwing

Voor de gemeenten, corporaties, bewoners en departementen begon de visitatie met het opstellen van een zelfbeschouwing. Deze beschouwing bevat de thema's / vragen, die met de commissie worden besproken. Door inzage vooraf in knelpunten en gewenste besprekpunten bestond de mogelijkheid om de samenstelling van de commissie daar op af te stemmen en konden de leden zich al voorafgaande aan de daadwerkelijke visitatie beraden.

**Ik heb veel geleerd over de praktijk van de wijkenaanpak door de werkbezoeken van de visitatiecommissie. Het is toch anders om zelf rond te lopen in ‘probleembuurtten’ en de mensen te spreken die er wonen, werken en leven in plaats van daarover te lezen in beleidsnota’s of onderzoeksrapporten waarin bijzondere initiatieven en innovatieve projecten zijn teruggebracht tot abstracte beschouwingen of cijfers en statistieken. De vraag die wel blijft hangen is of de indruk die ontstaat door zelf in de wijk rond te kijken, door de straten te fietsen, de bewoners te spreken en de instellingen te bezoeken behalve een rijker ook werkelijk een beter (in de zin van juister en echter) beeld oplevert. Het is immers goed te bedenken dat het bezoek van de visitatiecommissie steeds ‘embedded’ was: op uitnodiging van de wethouder, georganiseerd door de ambtelijke organisatie en stevig voorbereid door de direct betrokkenen in de wijk. Ik ben benieuwd of ‘undercover’ gaan in de wijken een soortgelijk beeld zou opleveren.**

Mark van Twist  
Erasmus Universiteit Rotterdam / NSOB

Gemeenten en corporaties hebben voorafgaand aan de visitatie nadrukkelijk de wens geuit om van het traject geen bureaucratisch 'circus' te maken. In dit licht en in lijn met de doelstellingen van deze commissie heeft de commissie er voor gekozen ten aanzien van de opzet en inhoud van de zelfbeschouwing vooraf geen regels te stellen (verantwoording over het gevoerde beleid is immers ook niet aan de orde). De partijen waren in beginsel vrij om hierin hun eigen vorm te kiezen. Ter ondersteuning van dit proces is door het secretariaat in het voortraject wel een handreiking voor de partijen opgesteld, die - desgewenst - als richtinggevend kader bij het opstellen van de zelfbeschouwing kon worden ingezet.

Het verankeren / verduurzamen van wijkgericht werken met minder (financiële) middelen, het belang om focus aan te brengen, het doordecentraliseren naar het schaalniveau van de wijk, het vormgeven aan burgerparticipatie, en het stimuleren van de wijkeconomie zijn de thema's die het meest in de zelfbeschouwingen zijn opgevoerd. Dit zijn ook de onderwerpen die prominent in deze eindrapportage aan de orde zullen komen. Incidenteel zijn ook meer inhoudelijke thema's aan de orde gesteld, zoals de achter-de-voordeuraanpak, opvoedingsondersteuning, het verbeteren van het imago van de wijk, of het realiseren van multifunctionele accommodaties in de wijk. Voor deze onderwerpen wordt verwezen naar de gemeentelijke rapportages (Deel 2 van deze eindrapportage).

Bij de visitatie van de bij de wijknaanpak betrokken departementen is ingezoomd op de verworvenheden van de wijknaanpak ('wat is de moeite waard om vast te houden?') en de interdepartementale samenwerking. Bovendien heeft de commissie geïnformeerd hoe de departementen hun rol zien naar de toekomst toe nu de politieke schijnwerpers minder op de wijken staan gericht en er naar verwachting geen extra financiële middelen meer beschikbaar komen. Deze thema's hebben ook centraal gestaan bij het opstellen van de zelfbeschouwingen door de departementen.

### Visitatiedag

De visitatiecommissie heeft in 24 bezoeken alle 40 wijken bezocht. Omdat Eindhoven, Utrecht, Arnhem, Den Haag, Rotterdam, Amsterdam en Den Haag meerdere aandachtswijken hebben, heeft de commissie deze gemeenten twee dagen gevisiteerd. De gemeente en de corporaties hebben de invulling van het dagprogramma voor hun rekening genomen.

**Het verbaasde mij om bewoners te horen spreken als ware het professionals. Kennelijk is professionele pek ook besmettend! Dat is jammer want de grote uitdaging is naar mijn idee om bewoners mee en meer verantwoordelijk te krijgen voor de eigen leefomgeving. Ik stel vast dat dat erg moeizaam is. Ook vond ik de aandacht voor de economische kant van de medaille opvallend weinig aanwezig. Veel aandacht voor het fysieke en allerhande problemen en oplossingen voor schulden, overlast enzovoorts, maar m.i. weinig vernieuwing op het terrein van scholing en werk. Tegelijkertijd realiseerde ik me tijdens de visitaties hoe lastig en omvangrijk de problematiek is. Het vertrekpunt is terecht altijd dat er iets opgelost moet worden, maar misschien is het beheersbaar houden al een behoorlijk ambitieuze doelstelling. Het meest 'geraakt' ben ik door de bevlogenheid van vrijwel alle mensen die ik heb mogen ontmoeten, zowel bewoners als ook mensen van corporaties, gemeenten, welzijnsinstellingen enzovoorts. Men laten merken dat hun inspanningen niet onopgemerkt zijn gebleven, is wellicht ultimo de belangrijkste functie van onze visitaties geweest.**

Jos Verhoeven  
Start Foundation



*Visitatiecommissie bezoekt Arnhem Malburgen, juni 2010*

De zelfbeschouwingen en de in het verlengde hiervan ter kennis gebrachte achtergronddocumenten dienden als gespreksagenda en vormden de basis voor de vraagstelling van de commissie tijdens de visitatiedag zelf. De insteek van de commissie is geweest om - uitgaande van de thema's die in de zelfbeschouwing werden geagendeerd - met zoveel mogelijk relevante partijen het gesprek aan te gaan; wethouders wijkenaanpak / wonen, wijkenwethouders, corporatiedirecteuren, bewoners, en andere professionals in de wijk, zoals wijkagenten, welzijnsmedewerkers, gemeenteambtenaren, participatiemakelaars, wijkcoaches, complexbeheerders, afgevaardigden van onderwijsinstellingen en ondernemers.

Naast het voeren van gesprekken was tijdens de visitatiedag ruimte ingebouwd voor een wandeling door de wijk. Aan het eind van de dag deelde de dagvoorzitter van de commissie de eerste bevindingen van de commissie met de gesprekspartners.

In de periode tussen 21 maart en 12 april 2011 zijn de departementen gevisiteerd: Algemene Zaken, Financiën, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Veiligheid en Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Wonen, Wijken en Integratie. De commissie heeft gesprekken gevoerd met de raadsadviseurs (AZ), de desbetreffende Directeuren Generaal, directeuren van relevante directies en de zogenaamde linking pins (beleidsambtenaren die de contacten op de werkvloer onderhouden tussen het coördinerende departement BZK/WWI en hun eigen moederdepartement).

Evenals bij de gemeentelijke visitaties zijn de departementen in wisselende samenstelling bezocht. Doorgaans bestond de commissie uit drie tot vier commissieleden, de secretaris en een assistent-secretaris.

### Rapportages gemeenten

Voor alle bezochte gemeenten en de bij de rijksoverheid gevisiteerde departementen is een rapportage met de bevindingen van de visitatiecommissie opgesteld. Deze zijn gebundeld in Deel 2 bij dit rapport. Voorliggend Deel 1 en Deel 2 staan ook op de websites [www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl), [www.nicis.nl](http://www.nicis.nl) en [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

## 1.3 Ervaringen

### Visitaties

In alle steden was er veel animo om met de visitatiecommissie het gesprek aan te gaan. De commissie heeft in totaal ongeveer 800 mensen (bestuurders, professionals en bewoners) gesproken, die bij de wijkenaanpak betrokken zijn. Deze belangstelling is in de ogen van de commissie exemplarisch voor het belang en betrokkenheid, die instanties en bewoners - voor de meeste bewoners vonden de gesprekken plaats tijdens hun normale werktijd - bij de acties en ontwikkelingen in hun wijk aan de dag leggen.

De gesprekken waren vrijwel altijd open en transparant. Doorgaans heeft de commissie in aanvulling op het papieren dossier haar beeld van de stand van zaken, de resultaten, de worstelingen en de weerstanden die partijen in hun dagelijkse praktijk ervaren, kunnen aanscherpen. Dit gold zowel voor de gesprekken op bestuurlijk niveau, als op het niveau van de professionals in de uitvoering. Er was veel bereidheid om met elkaar de verdieping op te zoeken, te leren en gebruik te maken van de expertise van de commissie.

De visitaties hebben bevestigd dat het belangrijk is om naast de gemeente en corporatiebestuurders met bewoners<sup>7</sup> te spreken voor het verkrijgen van een adequaat beeld van de situatie in een gemeente. Hun aanwezigheid leverde met enige regelmaat verrassende en nuttige informatie op, gaf inzicht in wat zij als de belangrijkste problemen in de wijk ervaren, waar in hun ogen de hoogste urgentie ligt en welke institutionele drempels zij tegenkomen bij het nemen van eigen initiatieven. Het kwam meer dan eens voor dat de belevingswereld van de bewoners afweek van de systeemwereld van de instituties.

Vaak zat de commissie om de tafel met bewoners, of werden de gesprekken al wandelend door de wijk gevoerd. De gesprekken in de wijk Poelenburg in Zaanstad door middel van zogenaamde speed dates verdienen aparte vermelding.

**“Mij troffen vooral de ontmoetingen met de betrokken actieve bewoners in deze wijken. Voor hen zijn het soms prachtwijken, soms ook hele slechte wijken. Maar ze geven niet op, ze doen hun best, ze pakken de problemen aan. In Zaandam had ik zo een ontmoeting met een Imam die elke zondagochtend een klasje Turks-Nederlandse kinderen onderwijs gaf. Hij vond het Nederlands basisonderwijs niet goed genoeg, wat betreft praktische vaardigheden als lezen en rekenen. Goh: die wat heftige probleemanalyse is ook in Den Haag doorgedrongen, maar eer die er een nota over geschreven hebben, heeft deze Imam alweer een generatie kinderen gered. Dat soort ontmoetingen blijft je bij en maakt dat we ook door moeten gaan dit soort mensen te ondersteunen. Daar zit echter het volgende probleem: deze actieve burgers hoeven vaak geen jeugdwerkers, welzijnswerkers of re-integratie brigades op hun dak. Praktische zaken als een goed lokaal, lesmateriaal of een parkeerplaats voor de ouders zijn veel belangrijker. We moeten zeker aandacht en morele steun bieden, maar vooral echt leren luisteren.”**

Steven P.M. de Waal  
PublicSPACE Foundation



Een paar gemeenten heeft bij de voorbereiding van de visitatie aarzelingen geuit over het nut van een visitatie in algemene zin, en de werkzaamheden voor het organiseren van het dagprogramma in het bijzonder als belastend ervaren. Daar waar dit 'gevoel' speelde veranderde dat tijdens de gesprekken op de visitatiedag zelf. Een enkele keer werd de visitatiecommissie - blijkend uit de zelfbeschouwingen - gezien als een 'adviesbureau', dat met panklare adviezen alle ervaren knelpunten zou doen wegnemen. Dit was niet het doel van de commissie en bovendien ook feitelijk onhaalbaar. Het bijstellen van de verwachtingen op dit punt heeft naar het oordeel van de commissie geen invloed gehad, of afbreuk gedaan aan de visitatie zelf.

Niet alle gemeenten stonden in gelijke mate open voor 'inspiratie, leren en verbeteren'. De zelfbeschouwing gaf weliswaar een blik in de keuken waar gemeenten en corporaties tegenaan liepen, maar de commissie is van mening dat in een aantal gemeenten thema's werden opgevoerd, waarvan de aanpak al een flink eind op streek was. Veel meer ging het dan om het uitdragen van het eigen beleid en de resultaten daarvan. Ofschoon de commissie het ook tot haar taak ziet om kennis te nemen van goede werkwijzen en deze in andere gemeenten onder de aandacht te brengen, was de keerzijde hiervan dat dit een enkele keer ten koste ging van het agenderen van thema's die in de ogen van de commissie meer reden voor bespreking zouden hebben (geïventariseerd op grond van de toegezonden achtergrondinformatie), en waarbij de expertise van de commissie een nuttige aanvulling had kunnen betekenen. Deze onderwerpen bleven dan buiten beeld. In een aantal gevallen waar de commissie dit relevant leek, heeft zij het initiatief genomen om deze punten aan de gespreksagenda toe te voegen en expliciet in het gesprek met de wethouder(s) en corporatiedirecteuren aan de orde te stellen. De commissie had de indruk dat sommige gemeenten soms een wat voorzichtige en veilige agendering hanteerden. Een meer 'kwetsbare' opstelling - veelal ingegeven door een politiek afbreukrisico - is voor sommige een brug te ver gebleken. De oorspronkelijke doelstellingen van de visitatie raakten daarmee in deze situaties enigszins op de achtergrond.

In Amsterdam (vijf wijken), Rotterdam (zeven wijken) en Den Haag (vier wijken) heeft de commissie twee dagen gevisiteerd. Dit hield in dat de commissie in elk van deze wijken 'maar' één dagdeel aanwezig is geweest. Tegelijkertijd zijn de omvang van deze wijken en de complexiteit van de problematiek van een andere orde dan de meeste andere aandachtswijken. Om tot verdieping en een

**Wat mij geraakt heeft is om te zien, horen en voelen dat de kracht en daarmee ook de kwetsbaarheid van een krachtwijk zit in de kracht van mensen. Vaak bewoners die op eigen initiatief en bevologenheid iets aanpakken zoals de jonge vrouw in Rotterdam die mensen aanspreekt op gedrag, de anonimiteit opheft en mensen meekrijgt om de flat en de omgeving leefbaar te maken en houden. Soms ook doordat er een eis komt van extern zoals in Eindhoven in Woensel West waar een van de corporaties in het huurcontract meeneemt dat als men een woning toegewezen krijgt iets voor de wijk of de mensen in de wijk moet doen. Mooi om te zien dat deze vaak jonge mensen dat enthousiast oppakken. Men leert elkaar kennen, nieuwe verbindingen ontstaan! Maar ook was ik onder de indruk van de vele professionals die met hart en ziel mensen in de wijk aan elkaar verbinden en daarmee hun functie soms een geheel eigen invulling geven. Een voorbeeld uit de velen: de wijkbeheerder in Schiedam die als een verbindingsofficier in de wijk staat; bewoners met ideeën met elkaar in contact brengt zodat ze samen een initiatief kunnen ontplooiën of een lijntje legt tussen de schooldirecteur VMBO, de kringloopwinkel en de ondernemingsvereniging, zodat er een samenwerking ontstaat die (mogelijk) gaat leiden tot nieuwe kansen voor jongeren.**

**Hendrien Witte**  
*Astma Fonds patiëntenvereniging, vh Aedes*

goede doorgronding van de in de zelfbeschouwing aan de orde gestelde vraagpunten te komen is dit erg kort gebleken. De commissie is van mening dat voor deze gemeenten bij een eventueel volgende visitatie een andere vorm moet worden gezocht.

### Zelfbeschouwingen

In alle steden hebben gemeenten, woningcorporaties en bewoners veel tijd besteed aan het opstellen van de zelfbeschouwingen. In de meeste gemeenten hebben de lokale partijen ieder afzonderlijk een zelfbeschouwing opgesteld ter voorbereiding van de visitatiedag. De overweging hierbij was dat ieder vanuit eigen perspectief de ervaren knelpunten en weerstanden in het wijkgericht werken en de hierop gevraagde feedback van de commissie op deze wijze zo scherp mogelijk kon verwoorden. Een aantal gemeenten en corporaties heeft er voor gekozen de met de commissie te bespreken thema's in een gezamenlijke zelfbeschouwing op te nemen met als achterliggende gedachte de goede samenwerking tussen beide partijen hiermee te onderstrepen.

Ondanks de energie die partijen in het opstellen van de zelfbeschouwingen hebben gestoken was de kwaliteit van de zelfbeschouwingen wisselend en in een aantal gevallen onder de maat. In de regel werd op hoofdlijnen nog wel aangesloten bij de vraagstelling uit de handreiking van het secretariaat van de commissie, maar op een enkele na waren veel beschouwingen niet scherp, enigszins ongericht, of verwoordden slechts wat er binnen de gemeente al aan acties plaatsvond. Bovendien waren ze erg opgesteld vanuit de agenda van de dragende organisaties en bleven verbindingen met andere partners nog al onderbelicht. Ook een reflectie op het eigen functioneren is niet goed uit de verf gekomen. Eenzelfde conclusie geldt voor de beschouwingen van de gevisitieerde departementen, ook hier een enkele uitzondering daargelaten.

Een van de mogelijke verklaringen hiervoor is misschien gelegen in een gebrek aan scherpte in de aanpak zelf. Als de doelstellingen niet scherp zijn geformuleerd en de aanpak niet zorgvuldig wordt gemonitord, is het ook lastig om tot een goede zelfbeschouwing te komen. Tijdens veel visitaties bleek dat de cirkel van beleidsleren "Plan, Do, Check, Act", niet werd rondgemaakt, maar bleef steken in plan / do, plan / do, plan / do... enz. In hoofdstuk 2 wordt hier verder op ingegaan.

Daar waar in andere visitaties het opstellen van een eigen beschouwing of analyse doorgaans al een eerste, flinke stap op weg naar een vervolg- of veranderingsproces inhoudt (en de komst van een visitatiecommissie hierbij katalyserend werkt), heeft de visitatiecommissie wijknaanpak de indruk dat dit mechanisme in deze visitatie niet heeft gewerkt. Veel meer leek dit onderdeel van de visitatie te worden ervaren als een 'verplicht nummer' en niet als het begin van een interventie.

**Observaties in tien wijkbezoeken: wijk economie, bewoners, verwachtingen, regie bij de aanpak, participatie, rijkdom, creativiteit, vrijwilligers, boosheid, vertraging, fysiek, sociaal, cultureel, vragen, veel vragen, wantrouwen, enorme pakken leesvoer, solidariteit, durf, doorpakmacht, luisteren, moeheid, het wiel opnieuw, projecten, duurzaamheid, deskundigheid, geld, foute start, criteria, leerzaam, succes- en faalfactoren, zenuwachtigheid, interessante gesprekken.**

**Gabrielle van Asseldonk  
Linssen en van Asseldonk**

Voor de bewoners tenslotte is het opstellen van een zelfbeschouwing niet het meest optimale instrument gebleken om hun inbreng aan te jagen. Onder de voorwaarde dat het niet uitmondt in een bureaucratische ‘moloch’ is het aan te bevelen dit instrument bij een volgende gelegenheid aan te scherpen.

### Toonzetting

De commissie is van mening dat de toonzetting en de schrijfstijl van de zelfbeschouwing, maar ook van de toelichtende achtergrondstukken zoals die haar zijn voorgelegd, niet overeen komen met en geen recht doen aan wat er daadwerkelijk in de wijken gebeurt. De ‘ambtelijke’ toon van schrijven komt vaak niet tegemoet en vormt geen goede weergave van de energie en dynamiek van de initiatieven en projecten, die de commissie tijdens de visitatiedag heeft gezien en beluisterd.

### Gesprekspartners

Tijdens de visitatiegesprekken werd met regelmaat gesteld dat de samenwerkingsrelaties tussen gemeente, corporaties en partijen op het terrein van werk, onderwijs, gezondheid en welzijn de afgelopen jaren onmiskenbaar zijn toegenomen. De commissie heeft het in die zin achteraf als een gemis ervaren dat juist de partijen op het terrein van werk, welzijn en onderwijs in de visitatie minder aanwezig waren en aldus minder gesproken zijn. Eén van de redenen hiervoor is de gekozen opzet voor deze visitatie, die zich primair richt op de gemeente, corporaties en bewoners. Dit paste ook bij de ‘voortrekkersrol’ die gemeente en corporaties in de wijkenaanpak hebben. Bij een eventueel volgende visitatie is echter een bredere aanvliegroute te prefereren.

### Schaal van de wijk

De commissie kwam in de loop van haar bezoeken aan de verschillende wijken tot de constatering dat er een samenhang bestaat tussen de zichtbaarheid van het beleid in de wijk en de schaal van de wijk. Naarmate de wijk samenvalt met een stadsdeel dat door zijn geografische ligging (tussen infrastructuur bijvoorbeeld) als een eenheid wordt ervaren, of dat overzichtelijk van omvang is, weten instanties elkaar makkelijker te vinden, en lijkt de wijkenaanpak een grotere kans van slagen te hebben. Naarmate de wijken groter zijn, minder natuurlijke eenheden zijn, lijkt het moeilijker om het beleid ook echt te doen landen en voor bewoners zichtbaar te maken. Die situatie lijkt zich met name voor te doen in de grote steden. De meest innovatieve wijken waren de wijken die beperkt waren in schaal en daarmee betekenisvol en behapbaar voor bewoners en professionals. Met andere woorden: een effectieve wijkenaanpak lijkt gekoppeld te zijn aan een schaal. Hoe groot die schaal is zou nader onderzocht moeten worden, maar op basis van de indrukken uit deze visitatieronde

**Werkzaam in de wereld van het cultureel erfgoed, maar met een achtergrond in de stedelijke vernieuwing, was ik vooral geïnteresseerd in hoeverre cultuur, geschiedenis, identiteit en ruimtelijke kwaliteit een rol speelden in de wijkenaanpak en de discussie daarover. Het viel me op, anders dan een aantal jaren geleden, dat dit nauwelijks een issue meer leek te zijn.**

**Natuurlijk besef ik dat in de complexe, vaak hardnekkige sociale realiteit van het hier en nu, culturele waarden niet boven aan het lijstje staan. Want maatregelen, aanpakken en concrete oplossingen staan voorop. Maar ik ben er van overtuigd dat een perspectief vanuit een culturele invalshoek kan bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van deze, meestal jonge, wijken en hun bewoners.**

**Esther Agricola,  
Bureau Monumenten en Archeologie, gemeente Amsterdam**

neigt de commissie ernaar om de bovengrens te zoeken in de buurt van de 10.000 inwoners en 4000 woningen. Bij de nadere vormgeving van de wijkenaanpak is het verstandig om met dit type condities rekening te houden.

### Leren

De visitatieronde heeft in een behoefte van leren voorzien; inmiddels is een aantal gemeenten met de bevindingen van de commissie aan de slag gegaan. In een coproductie tussen de gemeente, het ministerie van BZK en commissievoorzitter Jos van der Lans is in april 2011 in Eindhoven een masterclass georganiseerd, waarbij de insteek was om aan de hand van de ervaringen in Enschede en Leeuwarden scherp te krijgen wat er in Eindhoven nodig is om een vervolgstap te maken met wijkgericht werken; zowel in het fysieke, sociale als economische domein. In Arnhem is de Buurtalliantie ingeschakeld in het denkproces om het wijkgericht werken te implementeren in de staande lijnorganisatie.

### De samenstelling van de visitatiecommissies

Het visiteren met drie elkaar afwisselende voorzitters en een pool van 26 leden is voor deze visitatie een goede aanpak gebleken. Deze werkwijze maakte het mogelijk in brede zin ervaringen en gezichtspunten in de commissie te brengen, passend bij de breedte van de onderwerpen die tijdens de visitatie de revue zijn gepasseerd. De leden hebben elkaar hierdoor ook onderling weten te inspireren. De mogelijkheid voor gemeenten en corporaties om experts toe te voegen aan de dagcommissie betekende behalve een inhoudelijke en c.q. politiek-bestuurlijke verrijking van de dagcommissie, specifiek voor gemeenten ook een welkome optie om 'het van elkaar leren' een verdere impuls te geven.

### Departementen

In de wijkenaanpak gaat het om lange termijnprocessen die telkens opnieuw inspanningen vergen. Als bijvoorbeeld het probleem met de ene groep 'drop outs' is weggewerkt, leert de ervaring uit de afgelopen decennia, dat binnen afzienbare tijd een nieuwe groep voor de deur staat. Dit is een continu proces - lange termijn werk dat nooit af is - en dat past bij de sociale liftfunctie die een stad heeft.

In de ogen van de visitatiecommissie gaat het in de wijkenaanpak om het vinden van een manier van werken, waarbij de overheid de aanpak van deze problematiek niet elke keer opnieuw extra moet faciliteren, of 'noodverbanden' moet

**Ik was geschokt door het bezoek aan de Foyer de Jeunesse in Dordrecht. Wat bedoeld was om opvang en begeleiding te bieden aan jongeren die dreigden te ontsporen, was onbedoeld geworden tot een bedreiging voor die jongeren. Daarvoor waren twee oorzaken aan te wijzen. Ten eerste de verwarring over de doelstelling: ging het nu om die jongeren weer in het spoor te krijgen of om een openbare orde probleem op te lossen door ze van de straat te halen? Allebei blijkt hier niet het goede antwoord! Ten tweede de ruimtelijke opzet. Een paar flatgebouwen met veel collectieve ruimte erom heen is niet te controleren en biedt alle gelegenheid aan het (vaak intimiderend) rondhangen van een bepaald soort mannen. Hoe het wel moet, leert het woonhotel in dezelfde wijk. In de Nijmeegse wijk Hatert had ik een soortgelijke ervaring, minder schokkend, maar veelzeggend. Tijdens de discussie over een nieuwe, integrale zorgstructuur zag ik een aanwezige bewoner van de wijk steeds zenuwachtiger worden. 'Ik krijg het gevoel,' zei ze, 'dat als ik zometeen met een probleempje met mijn dochter bij iemand aanklop, voor ik het weet in een casusbespreking zit en misschien wel de jeugdzorg op mijn nek krijg. Vroeger kon je gewoon even de maatschappelijk werkster op de school aanschieten. Die hielp je verder.'**

Arnold Reijndorp  
Universiteit van Amsterdam

aanleggen, maar waarbij de aanpak tussen de oren zit en deel uitmaakt van een reguliere manier van werken. In 2007 heeft het Kabinet hiervoor een periode van tien jaar uitgetrokken.

Tijdens de departementale visitatieronde heeft de commissie ervaren, dat nu - zoals ze zelf stellen - de wijkenaanpak minder in de politieke schijnwerpers staat, en de extra rijksmiddelen zijn uitgegeven, de betrokkenheid van de meeste departementen bij deze aanpak aan het afnemen is. Het verankeren van verworvenheden op lokaal niveau, dat in 2017 zijn beslag moet hebben gekregen raakt ook het Rijksbeleid. Tijdens de visitatiegesprekken heeft de commissie weinig signalen gekregen, dat men ten aanzien van deze mede verantwoordelijkheid voor zichzelf ook een rol ziet weggelegd (paragraaf 2.6)

#### 1.4 Leeswijzer

In de voorliggende eindrapportage geeft de visitatiecommissie wijkenaanpak een beschrijving van haar observaties tijdens haar rondgang langs steden en departementen. Die beschrijving doet recht aan het doel van deze visitatie; bevindingen benoemen die wortelen in de praktijk en dicht tegen de dagelijkse ervaringen van bestuurders aan liggen. Aan deze bevindingen wordt ook een gezicht gegeven door middel van persoonlijke noties in de kaders dwars door de rapportage heen, waarbij individuele commissieleden aangeven wat op hen zelf de meeste indruk heeft gemaakt, waarover men heeft nagedacht, of waar men zich zorgen over maakt. Op deze wijze expliciteert de commissie ook haar werkwijze, nl. het opnemen van de 'temperatuur' met betrekking tot het wijkgericht werken in gemeenten, en het 'geven van zuurstof' voor het vervolgtraject.

Hoofdstuk 2 bevat de bevindingen van wat de commissie tijdens de visitatie heeft aangetroffen. De insteek hierbij is het zoek- en leerproces dat met wijkgericht werken wordt doorgemaakt. Op welke punten wordt vooruitgang geboekt, wat zijn de interessante ontwikkelingen, waar zit de weerstand, wat is de worsteling om verder te komen?

Op basis van deze bevindingen doet de commissie in hoofdstuk 3 een aantal aanbevelingen.





# Bevindingen

# Bevindingen

## 2.1 Algemene indruk

### *Energie en enthousiasme...*

De commissie heeft tijdens de gemeentelijke visitaties veel bewoners en professionals ontmoet die met betrokkenheid en passie in hun wijken aan de slag zijn. In de meeste van de 40 wijken wordt al enkele decennia gewerkt aan herstructurering en sociale vernieuwing. Vaak was de commissie onder de indruk van het doorzettingsvermogen van gemeenten, woningcorporaties en andere betrokken partijen.

Dit geldt zeker ook voor de inspanningen van actieve bewoners. Steeds weer blijken bewoners bereid veel (vrije) tijd te stoppen in taai veranderingsprocessen in hun woonomgeving. Professionals worden hiervoor betaald, bewoners doen dit doorgaans vrijwillig. In sommige gevallen waren bewoners zelfs de constante factor. Of zoals een bewonersvertegenwoordiger het een keer zei: Professionals komen en gaan, bewoners blijven altijd bestaan.

In veel wijken zijn projecten uitgevoerd die tot de verbeelding spreken, zowel op fysiek als op sociaal terrein<sup>8</sup>. De aanpak heeft gezorgd voor extra energie en nieuw elan in de wijkvernieuwing. Bewoners erkennen dat ook. Zeker de vertegenwoordigers van bewonersorganisaties voelen zich serieuzer genomen. Onder bewoners is meer vertrouwen gegroeid in de aanpak van de gemeente en corporaties. De eerste resultaten daarvan zijn zichtbaar en zijn ook terug te vinden in de cijfers<sup>9</sup>.

Uit de gesprekken met de wethouders heeft de commissie de indruk gekregen dat er ongeacht de politieke kleur veel aandacht is voor wijkgericht werken. Dat geldt niet alleen voor gemeentebesturen, maar zeer zeker ook voor de woningcorporaties. Hun betrokkenheid bij de aanpak en de investeringen in nieuwe woningen, maatschappelijk vastgoed (brede scholen of zorgcentra), maar ook in het sociale domein (complexbeheerders, bewoners- en leefbaarheidsactiviteiten, het cultureel en economisch centrum Timorplein 21 in Amsterdam, of het vanuit het fysieke domein bemiddelen op arbeidstoeleiding in Arnhem) spreken tot de verbeelding. Het gaat in de wijkenaanpak om sociale veranderingsprocessen die per definitie lange termijn werk zijn. Niet voor niks is een periode van

**Ik heb het als bijzonder inspirerend ervaren om mee te doen aan de visitatiecommissie wijkenaanpak. Ook de mensen die we bezocht hebben en met wie ik heb gesproken, hebben het bezoek van de commissie als inspirerend ervaren. Opvallend was dat er overal mensen zijn die van hun wijk houden, bereid zijn om zich in te zetten en om daar veel tijd en energie in te stoppen. Dat heb ik als uiterst hoopgevend ervaren. Willen deze wijken verbeteren, dan is dit draagvlak onontbeerlijk. Opvallend was de aanwezigheid van de wil tot verbetering bij leiders in deze wijken. Voor de gemeenten leek een kanteling van beleid mij een moeilijke opgave, die niet zonder slag of stoot zal kunnen verlopen en die ontegenzeggelijk tijd en wilskracht zal kosten. Deze kanteling van beleid is echter noodzakelijk om de burgers van goede wil te ondersteunen en tegemoet te komen. Een suggestie zou kunnen zijn om de actieve burgers uit de verschillende wijken kennis te laten nemen van de good practices in de diverse wijken, zodat het leervermogen zal kunnen worden vergroot.**

Piet Boekhoud  
Rotterdams Offensief



tien jaar afgesproken. De commissie heeft gesignaleerd dat de woningcorporaties – gegeven de beperktere financiële ruimte – weliswaar enige temporisering overwegen, maar wel van zins zijn om met deze aanpak door te gaan.

De commissie heeft regelmatig waargenomen, dat ook organisaties die voorheen minder betrokken waren bij een integrale aanpak op wijkniveau, zoals onderwijs, gezondheidszorg en sportorganisaties de afgelopen jaren meer in beeld zijn gekomen. Zij zitten doorgaans niet in ‘de cockpit’ van de aanpak, maar zeker op het uitvoerende niveau is de samenwerking geïntensiveerd. Daarbij doemen met enige regelmaat wel problemen op van institutionele aard (paragraaf 2.6). Systemen passen zich nu eenmaal langzamer aan dan mensen.

#### **...maar in een enkele gemeente ook een valse start met vertraging**

Een aantal gemeenten, waaronder Eindhoven en Den Haag, heeft aangegeven dat de komst van de landelijke wijkenaanpak heeft geleid tot een intensivering van de aanpak die al langer in de wijken liep; ‘de afgelopen jaren zijn de inspanningen geïntensiveerd’. Toch wordt niet in alle gemeenten even positief teruggeblikt op de start van de wijkenaanpak. Een aantal gemeenten gaf nadrukkelijk aan dat de komst van de ‘Vogelaaraanpak’ aanvankelijk tot stagnatie leidde in de lopende aanpak. Dat geldt in het bijzonder voor de betrokkenheid van de woningcorporaties. Door de moeizame onderhandelingen tussen het Rijk en de corporaties / Aedes over de financiering van de wijkenaanpak in de zomer van 2007 en het lang uitblijven van duidelijkheid over de financiële bijdrage van het Rijk zelf wisten zij lange tijd niet waar ze aan toe waren. Ook het feit dat activiteiten in het kader van de wijkenaanpak bovenop bestaande moesten komen hielp niet mee. Dat heeft een voortvarende start in de weg gestaan.

Lokaal heeft dit tot veel discussie en in een enkel geval, zoals Arnhem en Maastricht, zelfs tot een valse start geleid, waar men pas na verloop van tijd van is gekomen. De ‘nieuwe’ wijkenaanpak hield onvoldoende rekening met de lokale situatie en wat er al was. Er moest worden gezocht naar een nieuwe balans met de al lopende trajecten in de wijk. Ook het feit dat er in de zomer van 2007 onder hoge tijdsdruk wijkactieplannen moesten worden gemaakt is de zorgvuldigheid niet in alle wijken ten goede gekomen. Het maken van een analyse van wat er echt aan de hand is in de wijk en het met alle relevante partijen opstellen van een gedeeld perspectief waar men naar toe wil raakte soms op de achtergrond.

Een probleem dat met deze moeizame start samenhangt was dat sommige steden, waaronder Amersfoort en Nijmegen, zich niet in de selectie van de wijken herkenden. Liever had men een andere wijk binnen de gemeente aan de

**Als er één ding goed gelukt is in de wijkenaanpak, dan is het wel het elan. Zoveel burgers en professionals die er weer in geloven. Die er heel veel voor over hebben om de kwaliteit van leven in hun wijk te vergroten. In Amsterdam Noord werd ik het meest getroffen door de prachtige kunst in de wijk, in Amsterdam Zuid-Oost door de energie en het talent waarmee mensen zich organiseerden om anderen vooruit te helpen. In Deventer trof me de inspanningen om het onderwijs hoogwaardig en gemengd te houden, en in Utrecht Kanaleneiland werd duidelijk dat de langdurige inzet van wijkmanagers veel verschil kan maken. De wijkenaanpak is divers maar niet versnipperd!**

**Evelien Tonkens  
Universiteit van Amsterdam**

selectie van 40 toegevoegd, omdat er in de door het Rijk voorgestelde wijk op het moment van selecteren al veel in gang was gezet en flink werd geïnvesteerd.

Terugblikkend acht de commissie de conclusie gerechtvaardigd, dat de lokale situatie nadrukkelijker uitgangspunt had moeten zijn bij het vormgeven van het rijksbeleid voor de wijkenaanpak. De aanpak had vanaf het begin aan kracht gewonnen als er meer rekening was gehouden met de verschillen tussen gemeenten en veel gerichter was aangesloten bij initiatieven en trajecten die al in gang waren gezet. Dit had in een aantal wijken vertraging kunnen voorkomen.

## 2.2 Het belang van focus aanbrengen

### Bezinning op de projectencarrousel

In zijn publicatie 'Het rendement van zalmgedrag' becijferde Giltay Veth<sup>10</sup>, dat er in de wijkactieplannen van de 40 aandachtswijken meer dan 1000 projecten zijn benoemd in het sociale domein; projecten met het doel om sociale, economische en culturele achterstanden van bevolkingsgroepen aan de onderkant van de samenleving terug te dringen. Bovenop het reguliere aanbod van instanties vinden er op het terrein van leefbaarheid, zorg, onderwijs, veiligheid en inburgering met de beste bedoelingen kleinschalige particuliere initiatieven plaats, die het karakter hebben van een extra investering, een experiment, of vernieuwing. Ze worden uitgevoerd door private ondernemingen, bewoners, of door de overheid en professionals zelf. Voor de meeste projecten geldt dat ze met de beste bedoelingen worden gestart, enthousiasmerend werken en mogelijk tot verbeteringen leiden in de wijk.

De commissie wijst op de valkuil van teveel tegelijk willen doen. Het grote aantal projecten en activiteiten heeft als keerzijde dat de onderlinge samenhang tussen de projecten uit het zicht raakt. Van veel projecten is het niet duidelijk of, en in hoeverre ze effectief bijdragen aan de ambities / doelstellingen waar de wijk in tien jaar tijd naar toe zou moeten groeien, of zou moeten staan. Een eenduidige sturing op welk terrein of welke problematiek met voorrang wordt ingezet en het aanbrengen van focus in het grote aantal activiteiten ontbreekt op dit moment nog in veel gemeenten.

De visitatiecommissie pleit voor meer eenduidigheid en gerichtheid in de projecten en activiteiten, en heldere keuzes met betrekking tot de vraag welke initiatieven moeten worden voortgezet, en welke beëindigd.

**Ik heb veel mooie projecten gezien die zijn geïnitieerd door bewoners, corporaties en gemeenten. Of dat nu om huiswerkbegeleiding voor basisschoolleerlingen in Amsterdam-Zuidoost gaat, de kansflat in Dordrecht voor startende ondernemers of het wijkhotel in Groningen waar buurtbewoners bij betrokken worden. Maar ik heb ook gezien dat er veel tijd, geld en energie is gaan zitten in afstemming tussen organisaties. Naar mijn idee zijn er op verschillende plekken ook projecten gestart zonder dat men echt nagedacht had over wat het moet opleveren en hoe goede aanpakken te verduurzamen zijn. Zonder focus, heldere gedeelde agenda en een strakke organisatie in termen van doorzettingsmacht bestaat het gevaar dat alle inspanningen op het sociale domein in de wijken als een nachtkars uitgaan.**

Melek Usta  
Colourful People

### Een eenduidig en gedeeld toekomstbeeld en operationaliseerbare doelstellingen

Om dit proces in goede banen te leiden is het nodig dat er op basis van een scherpe analyse een door alle aangesloten partners in de wijk gedeeld(e) visie of streefbeeld bestaat met eenduidige, realistische en betekenisvolle ambities waar het in de wijk naar toe moet. De vraag wanneer de aanpak in de wijk écht gelukt is, of waar in de reeks van concrete doelstellingen daadwerkelijk op wordt gestuurd, of waar weging van in te zetten geldstromen op plaatsvindt, vonden gemeenten in het visitatietraject vaak moeilijk te beantwoorden. Verschillende partners (ook gemeenten en corporaties onderling) bleken nog al eens verschillende beelden te hebben bij wat het precieze probleem is in de wijk, waar bij voorrang aan gewerkt zou moeten worden, of wat in 2017 in ieder geval zou moeten zijn opgelost. De wijkactieplannen en de charters geven voor dit streefbeeld weliswaar een aanzet, maar in de ogen van de commissie zou dit scherper moeten worden geformuleerd.

In een aantal gemeenten is de doelstelling geformuleerd om de aandachtswijk(en) in 2018 op een gemiddeld stedelijk niveau te krijgen. De commissie vraagt zich af, of - gelet op het specifieke karakter en bevolkingssamenstelling van een wijk - dit streven in de praktijk feitelijk niet onmogelijk is, en daarmee ook demotiverend kan werken als het niet gehaald wordt. Tegelijkertijd is dit naar de mening van de commissie ook een weinig aansprekende en wervende doelstelling voor de desbetreffende wijk; refereren naar het gemiddelde van wijken in een stad levert een gemiddelde, wat vlakke ambitie op, waarmee het risico wordt gelopen dat een urgent sociaal probleem niet wordt opgepakt.

Iedere wijk heeft zijn eigen profiel, tempo, problematiek en positie binnen een stad. Dit vraagt om differentiatie in termen van sociaaleconomische doelstellingen, maatschappelijke partners die leading zijn en een heldere organisatievorm. Wat betreft het beeld voor de toekomst, is het zaak zowel 'cijfermatig' te toetsen (meten en weten waar de achterstanden in de wijk zitten), als ook het zogenaamde DNA van de wijk te betrekken; kijken waar de kracht van de wijk zit. Op basis van deze analyse ('wat is het uitgangspunt, hoe zit de wijk in elkaar, hoe is de beleving van bewoners qua prioriteiten, wat zijn werkzame mechanismen, wat kan de wijk verder brengen?') kunnen vervolgens per wijk speerpunten worden benoemd. Het formuleren van toetsbare, operationaliseerbare doelstellingen stelt de betrokken partners vervolgens in staat om

Niets tijdens de visitatiebezoeken bracht me meer aan het denken dan de vraag hoe doelen en middelen zich verhouden. De doelen waren zeker niet altijd helder, en soms zelfs uitgesproken vaag. Dat heeft het voordeel dat achteraf altijd een succes geconstrueerd kan worden, maar het nadeel dat middelen erg ongericht ingezet worden. Soms waren de doelstellingen echter wel gespecificeerd. Dat maakte echter - vaak pijnlijk - duidelijk hoe groot de discrepantie is tussen een doelstelling ("een sociale wijk waarin iedereen zijn talenten kan benutten") en de instrumenten die ingezet (kunnen) worden (aanpak achterstalling onderhoud, extra budget voor de bibliotheek in de basisschool en aansprekende groenvoorzieningen). Je proefde het vooral in de formuleringen van de vertegenwoordigers van de corporaties: aan de ene kant voelden ze zich geroepen (om praktische en morele motieven) om het heil van de wijk als oriëntatiepunt te nemen, anderzijds realiseerden ze zich ergens ook dat ze nooit de instrumenten zouden hebben om dat volledig te realiseren. Hoe te schipperen tussen verwachtingen en mogelijkheden? Een bijna onmogelijke opgave.

Peter van Lieshout  
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

beter met elkaar te overleggen over wat ze van elkaar nodig hebben om resultaten te boeken en verantwoordelijkheden daarin helder te beleggen. Deze doorvertaling maakt het mogelijk om te focussen en te prioriteren in het voortzetten van projecten, en ook om de juiste partners te betrekken en partijen op hun bijdrage aanspreekbaar te maken.

Als dit verhaal, dit gedeelde toekomstbeeld er is, verdient het aanbeveling dit opnieuw te expliciteren en in het licht te bezien van de afnemende middelen. De commissie heeft een aantal gemeenten in overweging gegeven om nu - na een periode waarin alle aandacht was gericht op de uitvoering - even een pas op de plaats te maken en op basis van deze visie keuzes te maken en te prioriteren; inzicht krijgen in wat werkt, en het genereren van bewijslast van wat effectief is. Hierbij past het in de ogen van de commissie tegelijkertijd ook om criteria te ontwikkelen op basis waarvan bewust zal worden gestopt met sommige projecten; zowel stoppen omdat op grond van bezuinigingen een project geen doorgang meer kan vinden, maar ook omdat een project - afgezet tegen de doelen die in de uitvoeringsplannen zijn gesteld - onvoldoende effectief is gebleken of maatschappelijk rendement heeft opgeleverd.

Voor de meeste projecten is de financiering tijdelijk. Het verduurzamen van goede praktijken, effectief gebleken interventies, innovaties, of het inbedden van werkzame bestanddelen in het reguliere beleid (nieuw voor oud), speelt doorgaans slechts marginaal een rol bij het verstrekken van tijdelijke financiering. Aan het begin van een project is meestal niet nagedacht hoe het project aan het eind te continueren, of hoe hiervoor op dat moment in de financiering zou moeten zijn voorzien. Een deel van de projecten zal ophouden te bestaan, of er moet geld bij, of ergens anders wordt met een nieuw project opnieuw het wiel uitgevonden. Dit knelt nu de financiële middelen afnemen. Juist daarom is het bezien van projecten tegen het licht van mogelijke verdien-effecten een soort 'mentaliteit', die veel meer op de voorgrond zou moeten treden.

Tenslotte geldt dat de belangrijkste randvoorwaarde voor succes de persoonlijke inzet van mensen is. De commissie wijst in dit verband op het belang van het identificeren van zogenaamde best persons en hoe zij te werk gaan. Juist zij slagen er als projectleider in projecten tegen de stroom in voort te zetten en de resultaten overeind te houden. Het gaat om mensen die over hun grenzen en die van hun organisatie heen durven kijken, en die in staat zijn om betrokkenheid bij de problematiek van de bewoners te combineren met doelmatigheid; mensen die het spel anders spelen en die zich niet aanpassen aan het systeem. De uitdaging ligt in het vinden van deze mensen, en na te gaan hoe ze kunnen 'bloeien'. Het bieden van ruimte, erkenning en stevige rugdekking door hun bestuurders voor wat ze doen zijn belangrijke voorwaarden.

## 2.3 Doorcentraliseren naar de wijk

De gerichte aanpak van wijken kent een lange geschiedenis. Zeker de afgelopen 15 jaar heeft de wijk zich ontpopt als een druk bezocht werkgebied voor ambtenaren en professionals. De wijk blijkt een aantrekkelijk schaalniveau om plannen te smeden, interventies te bedenken en oplossingen op gang te brengen. Het is de plek waar beleid kan 'landen'. Lokale overheden en

maatschappelijke organisaties zijn eenstemmig over de mogelijkheden van de wijkenaanpak voor wat betreft het ophalen van de vraag van de bewoners en de aanpak van verschillende maatschappelijke problemen. Dat betekent niet dat wijkgericht werken vanzelf goed verloopt en dat het ontstaan van vitale coalities tussen relevante organisaties en bewoners gemakkelijk van de grond komt. Wijkgericht werken stelt hoge eisen aan professionaliteit, organisaties en sturingsmechanismen (zie ook rapport 'De wijk nemen', Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling<sup>11</sup>).

Op een aantal plaatsen is met de wijkenaanpak, zoals die in 2007 is ingezet, een nieuwe weg ingeslagen om vooral sociale problemen aan te pakken. In die aanpak is niet langer de vertrouwde beleidslogica 'we hebben een beleidsnota, een uitvoeringsprogramma, en daarmee hebben we het onder controle' dominant, maar wordt het zwaartepunt verlegd naar de uitvoering door professionals in de wijk. Samen met bewoners nemen zij initiatieven, leggen ze verbindingen en bieden mensen de helpende hand. De organisatievormen die daarvoor worden gekozen zijn nieuw en onttrekken zich aan de klassieke institutionele kaders.

De wijkcoaches in Enschede en de frontlijnteams in Leeuwarden gelden hier als aansprekende voorbeelden. Hier wordt actief gezocht naar een logica, waarin de interactie tussen bewoners en professionals toonzettend en richtinggevend is. Deze verschuiving is in de eerste plaats een 'vrucht' van wat wel de 'achter de voordeur aanpak' wordt genoemd. Dat beleid nodigde instellingen uit om 'outreaching' te gaan werken, dichtbij mensen, met compassie voor de buurt. Tegelijkertijd werd daardoor duidelijk dat er eigenlijk heel veel instanties zijn die iets met de mensen achter-de-voordeuren te maken hebben. De eerste reflex is dan dat er meer coördinatie, meer overleg, meer vergaderingen worden afgesproken. Dat is ook wat in een aantal wijken is gebeurd. In zeker opzicht heeft de wijkenaanpak daar gezorgd voor een toename van de professionele drukte.

Het meest pregnant komt dat naar voren bij zogenaamde multiprobleemgezinnen. Instanties trekken ieder voor zich de wijk in en in voorkomende gevallen zijn meer dan tien hulpverleners actief bij hetzelfde gezin. Juist in aandachtswijken met een hogere concentratie en opeenstapeling van probleemsituaties dan elders doet zich deze situatie voor, wat het lastig maakt om door te pakken. Op de vraag van de commissie wat het belangrijkste resultaat / verworvenheid van deze aanpak was, was het antwoord dan ook niet zelden procesmatig van aard: men kon elkaar beter vinden en er werd beter samengewerkt. Op de vraag of deze aanpak ook de problematiek van het desbetreffende gezin zelf effectief had aangepakt bleef men het antwoord vaak schuldig.

Het interessante is dat in een aantal wijken nu gericht wordt gezocht om met deze praktijk te breken. Zoals gezegd lopen Leeuwarden (frontlijnteams) en Enschede (wijkcoaches) daarin voorop. In deze steden heeft men zich de vraag gesteld of het - geredeneerd van wat in een wijk nodig is - niet effectiever en overzichtelijker georganiseerd kan worden. Het antwoord is om in plaats van een grote veelheid aan organisaties met één in de wijk functionerend team te gaan werken. Van veelvoud naar eenvoud, zo zou deze stap kunnen worden samengevat. Signalering en indicering zijn niet langer bij meerdere, maar bij één persoon belegd. Deze professionals opereren dagelijks in de wijk en worden door bewoners(organisaties) herkend en in vertrouwen genomen. Bewoners

hebben één aanspreekpunt, ze worden niet belast met de kokers achter de frontoffice, niet uit het oog verloren, en hun probleem wordt aangepakt.

Ook in andere gemeenten dienen zich vergelijkbare werkwijzen met andere organisatievormen aan. In Den Haag functioneert al enige jaren de zogenaamde Pandbrigade en Rotterdam werkt met interventieteams en bureau Frontlijn. In Eindhoven wordt geëxperimenteerd met de Buurtonderneming Woensel-West. Men zoekt naar nieuwe configuraties, waarbij uitvoeringsmacht naar wijkprofessionals wordt verplaatst en als gevolg daarvan backoffices en gespecialiseerde instituties zich dienend aan deze professionele wijkbrigades moeten opstellen. Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan, zo leert de praktijk van de wijken. Van bestuurders en ambtenaren vraagt dit om overlaten en uit handen geven, om afstand doen van macht en geld. Specifiek van de wethouder vereist dit doorzettingsmacht en bindend vermogen.

Desalniettemin genereert dit model steeds meer enthousiasme en in vrijwel alle gemeenten is men bezig te onderzoeken wat er nodig is om stappen in deze richting te zetten. Een niet onbelangrijke drijfveer daarbij is de veronderstelling dat de beschikbare middelen op deze wijze effectiever en efficiënter kunnen worden ingezet. Voor een groot deel gaat het in dergelijke gevallen immers om gemeentegelden, die - zeker nu er steeds meer naar de gemeenten wordt gedecentraliseerd - door minder versnippering en verkokering effectiever kunnen worden ingezet.

Dit proces is nog broos. De commissie is nog maar weinig organisaties tegengekomen die de eigen institutionele belangen echt ondergeschikt wilden maken aan het probleem dat opgelost moest worden. Dat gaat ook ver; het vraagt om zaken los te laten, om vertrouwen te gunnen aan andere professionals. De commissie verwacht dat deze ontwikkeling zich de komende jaren zal doorzetten, juist ook in de 40 aandachtswijken. De consequentie daarvan is dat op



Buurtonderneming Woensel-West, Eindhoven

termijn een herverdeling van professionals zal plaatsvinden. Dit is een proces dat zich niet zonder slag of stoot zal voltrekken, maar waarvoor de wijkenaanpak de afgelopen jaren ontegenzeggelijk de kiemen heeft gelegd.

Nieuwe organisatievormen vragen niet alleen veel van organisaties, ook op de stadhuizen zal dat de nodige consequenties hebben. Op wijkniveau de uitvoering beleggen en op het niveau van het stadhuis de middelen verdelen zal in de dagelijkse praktijk spanning opleveren. Op die spanningen is de commissie in meerdere steden gestoten.

Een kanteling naar gebiedsgericht werken moet ook invloed hebben op de bestuurlijke organisatie en het toedelen van financiën. Hierbij gaat het zowel om het decentraliseren naar het wijkniveau van de reguliere subsidiestromen en investeringsprogramma's, als ook om het verkrijgen van een totaalbeeld van, en het aanspreken en betrekken van andere geldstromen (bijvoorbeeld de bijstandsuitkeringen voor bewoners in een bepaalde wijk, de input vanuit zorg, welzijn etc.). Daarmee komen andere gezichtspunten en partners in beeld, die ook voordeel hebben bij een effectieve wijkenaanpak.

## 2.4 Burgerparticipatie

### Meer aandacht voor bewoners

Burgerparticipatie staat centraal in de wijkenaanpak. Burgers zouden een hoofdrol moeten spelen, niet alleen in de planvorming, maar ook met initiatieven die in de wijk bijdragen aan het verbeteren van het leefklimaat en de omstandigheden van wijkbewoners. Toch gaat dat niet vanzelf. Om die reden is het thema burgerparticipatie bij alle gemeentelijke visitaties uitgebreid aan de orde gekomen (zie gemeentelijke rapporten).

Positief is dat de aandacht voor burgerparticipatie sinds het van start gaan van de wijkenaanpak flink is toegenomen. Meerdere keren kreeg de commissie te horen dat bewoners het gevoel hebben dat 'nu eindelijk' naar hen werd geluisterd, daar waar ze voorheen wel mochten meepraten, maar hun inbreng in het uiteindelijke besluit niet herkenden of terug zagen. Het beeld in de 18 bezochte gemeenten is op dit punt overigens wisselend. In sommige gemeenten zagen bewoners hun betrokkenheid uitsluitend als 'een noodzakelijke legitimatie' van het proces van planvorming zonder dat ze het gevoel hadden daadwerkelijk gehoord te worden; veel meer was hier sprake van een wij-zij denken. Dat neemt niet weg dat de commissie de indruk heeft dat over de hele linie de afgelopen jaren meer ruimte is gekomen voor bewoners om initiatieven / projecten te starten. De beschikbaar gekomen wijkbudgetten en vouchers hebben daar volgens de gesprekspartners een positieve bijdrage aan geleverd.

De behoefte om over dit thema met de visitatiecommissie in gesprek te gaan geeft echter ook aan, dat er op lokaal niveau veel vragen bestaan hoe de komende jaren verder vorm te geven aan burgerparticipatie. Bewoners in de bezochte wijken maken zich zorgen over de afnemende bewonersbudgetten en de zich (in hun ogen) op het terrein van de wijkenaanpak terugtrekkende rijksoverheid. Gemeenten en woningcorporaties hadden de behoefte om met de commissie het gesprek te voeren over de representativiteit van actieve bewoners, hoe bewoners te bewegen van klant of consument naar producent, hoe bewoners betrokken te houden bij lang durende planvorming en het leggen van beslissingsmacht dicht op en bij de burger.



Computerbrain, Amsterdam

### **Burgerparticipatie is meer dan meepraten**

In algemene zin geldt dat het zoeken naar co-creatie - het gezamenlijk bedenken van maatregelen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering, in plaats van een wij-zij denken - een inspanning vraagt van bewoners én gemeente en woningcorporaties. Wat tenminste nodig is, is dat het totale proces van participatie zorgvuldig wordt ingericht. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor gemeenten om duidelijkheid te geven over wat onder 'meepraten' wordt verstaan. Ieders rol en verantwoordelijkheid in het proces van planvorming moet van tevoren zo helder mogelijk zijn. Als dit aan het begin van het proces niet goed wordt neergezet, is het naïef om te denken dat bewoners later in het proces nog constructief zullen aanhaken. Voor burgers moet het van tevoren duidelijk zijn waarover er wel of niet kan worden meegepraat of besloten. Dat houdt ook in dat duidelijk is wie uiteindelijk waarover welke beslissing neemt.

Uiteraard is dit bij complexe problemen, zoals die zich doorgaans in de aandachtswijken voordoen, ingewikkeld; herstructureringsprogramma's lopen al snel tien jaar door. Hoe ingrijpender een besluit is, hoe zorgvuldiger vanaf het begin aan draagvlak moet worden gewerkt. Juist dan is het zaak het traject met bewoners vanaf het begin goed in te richten, flexibiliteit in te bouwen, en hierbij ook ruimte te creëren zodat bewoners regelmatig zelf terug kunnen naar hun eigen achterban om na te gaan of er nog voldoende draagvlak is. Dit lijkt allemaal vanzelfsprekend, maar het is de observatie van de commissie dat de aanpak op dit punt in een aantal steden nog aan kracht kan winnen. Veelzeggend in dit verband is ook de soms wat krampachtige communicatie vanuit gemeenten als blijkt dat gaandeweg het proces projecten om bepaalde (op zichzelf plausibele) redenen niet kunnen doorgaan. Een aantal bewonersorganisaties heeft bij de commissie aangekaart, dat communiceren dat iets wordt uitgesteld altijd beter is dan in het geheel niet communiceren (vanuit de



gedachte om burgers niet lastig te vallen met interne, ingewikkelde besluitvormingsprocessen).

De bedoelingen om een zo breed mogelijke groep bewoners te betrekken zijn evident goed. De visitatiecommissie constateert dat de methodieken die in de praktijk worden gehanteerd - uitzonderingen daargelaten (de sleutelfigurenaanpak in Zaanstad sprak in dit verband tot de verbeelding) - wel aan creativiteit kunnen winnen. De bevolkingsamenstelling in de wijken is zeer divers en dit is terug te zien in de wijze waarop bewoners die zich willen inzetten voor hun wijk te werk gaan. Daar waar de ene burger wil meedenken over plannen of projecten op wijkniveau, zal een ander dit hooguit willen als het de directe omgeving van de woning aangaat, of als hij / zij voor iets wordt gevraagd. Er worden veelvuldig traditionele en misschien wel starre vormen van participatie gehanteerd met reguliere vergadercircuits, vaak met vaste deelnemers. Burgerparticipatie is echter meer dan mee vergaderen. Het gaat er ook om betrokkenheid te organiseren en de condities voor mensen om 'burgerschap' vorm te geven te optimaliseren.

In een aantal steden heeft de commissie bevolkingsgroepen gezien die niet willen 'vergaderen', maar wel de handen uit de mouwen willen steken. Burgerparticipatie die meer omvat dan je opvatting kunnen geven wordt door bewoners als zeer relevant gezien en is ook een drive om je zelf in te zetten voor de wijk. Schoon, heel, veilig en integratie zijn terreinen waar bewoners in toenemende mate in praktische zin medeverantwoordelijkheid voor nemen. De pocketparkjes in Heerlen zijn een goed voorbeeld. Bewoners die zelf projecten initiëren, burgers die andere bewoners in de wijk willen helpen; een vorm van actief burgerschap, waarbij bewoners niet alleen consument zijn, maar vaak buiten institutionele kaders om initiatieven ontplooiën.

Dit proces, waarbij op een andere manier invulling wordt gegeven aan het begrip participatie ('van institutionele participatie naar co-productie en eigenaarschap') - een participatierepertoire dat goed aansluit bij de cultuur van deze wijken - is zeer de moeite waard, maar wordt in de ogen van de commissie door veel gemeenten nog te weinig als zodanig gezien en gewaardeerd.

Hierbij past ook de opmerking dat in een aantal wijken groepen wonen aan wie de klassieke participatie niet is besteed. Het gaat om mensen die intensieve psychiatrische zorg nodig hebben. Andere burgers kunnen uiteraard veel voor deze ingewikkelde groep betekenen. Maar dat moet wel goed worden georganiseerd. In hoeverre de GGZ op dit onderdeel van de wijkanaanpak zichzelf een rol heeft toebedacht is de commissie niet duidelijk geworden.

**De kracht zit in de eenvoud. De ouderkamer in de Brede School in Schiedam Nieuwland is zo'n voorbeeld. Twee moeders nemen het initiatief. De school ondersteunt hen. In een leegstaand klaslokaal drinken ouders (meestal moeders) een kop koffie of thee na het naar school brengen van de kinderen. Een veilige situatie, waarin gaandeweg ook vragen rondom opvoeden aan de orde komen, en andere kwesties die de ouders dagelijks bezig houden. In veel zaken leren en helpen de ouders elkaar. De initiatiefneemsters hebben daarnaast geleerd wanneer en hoe een snel lijntje naar professionele instellingen gelegd kan worden. Eigen kracht, betrokkenheid bij elkaar en bij school, verantwoordelijkheid nemen, laagdrempelige toeleiding tot participatie en waar nodig hulp, het initiatief scoort op al deze terreinen.**

**Roel van Gurp  
woningcorporatie Casade, vh Kompaan en de Bocht**



Pocket-park, Heerlen

Op het terrein van co-creatie kunnen de komende periode nog veel stappen worden gezet. De bewonersbudgetten hebben hier de afgelopen jaren veel in betekend. Zoals het nu is vormgegeven draagt het echter ook het risico in zich van een versterking van de projectencarrousel. Honorering van initiatieven van bewoners leidt tot veel projecten, omdat door de opzet van dit systeem mensen hiertoe ook nadrukkelijk worden uitgenodigd.

De visitatiecommissie houdt nadrukkelijk geen pleidooi om hiermee te stoppen, maar vindt het wel tijd voor een volgende fase, waarbij de intensiteit en kwaliteit naar een volgend niveau zouden moeten worden gebracht. Dit kan door de projecten bijvoorbeeld meer te richten op gezamenlijk vastgestelde doelstellingen.

### **Loslaten en ruimte geven aan burgerinitiatieven**

De commissie durft de stelling aan dat in sommige wijken de kiemen zijn gelegd voor een andersoortige verhouding tussen burgers en overheids- en andere instanties. Er vindt een verschuiving plaats van een overheid, corporaties en andere instellingen, die de burger uitnodigen om mee te praten en te participeren, naar burgers die zelf organiseren. De institutionele vorm van meepraten (inspraak) is aan het vervagen. Een deel van de participanten wil bovendien niet alleen meedoen, maar zelf nadrukkelijker aan het stuur zitten (initiatieven al dan niet gefinancierd met bewonersbudgetten); meer zelf bepalen, zaken aanpakken, initiatieven nemen. Dit gaat nog al eens verder dan alleen deze met bewonersbudgetten gefinancierde initiatieven: het varieert van het organiseren van een buurtfeest, het geven van opvoedingsondersteuning of huiswerkbegeleiding aan buurtgenoten, tot het bepalen in welke delen van de wijk bij voorrang wijkagenten zouden moeten worden ingezet. Deze ontwikkeling doet zich overigens in breder verband voor en is ook waar te nemen bij woningcorporaties, die bijvoorbeeld werk maken van het faciliteren van particulier en collectief opdrachtgeverschap. Ook het welzijnswerk ziet zich in toenemende

mate als een facilitair bedrijf voor vooral dit soort burgerinitiatieven (zie RMO verkenning: 'Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland'<sup>12</sup>).

Burgers hebben opvattingen en willen initiatieven ondernemen of actief bijdragen aan vrijwilligersinitiatieven. De commissie heeft hier krachtige voorbeelden van gezien, bijvoorbeeld de stichting Welsaen in Zaanstad, Computerbrain in Amsterdam Zuid-Oost, of Homestart in Utrecht. Deze initiatieven zijn goede voorbeelden van hoe de kracht van burgers kan bijdragen aan een betere samenleving; een versterking van de civil society. Juist omdat dit soort initiatieven niet zelden effectiever werken dan het aanbod van officiële organisaties, groeit de waardering ervoor en de consensus om de ruimte voor dergelijke initiatieven te vergroten.

Dit klinkt gemakkelijk, maar is doorgaans lastig. Het leggen van een verbinding tussen de participatieve en de representatieve democratie is ingewikkeld. Loslaten heeft voor bestuurders immers ook neveneffecten die niet beoogd zijn. Bewonersgelden zijn publieke middelen, waarvoor een bestuurder zich moet verantwoorden; de lokale rekenkamer rapporteert over de besteding van de middelen. Ook kan eenzijdige aandacht voor de belangen en opvattingen van bepaalde (mondige) groepen ten koste gaan van andere belangen (bijvoorbeeld van migrantengroepen), die zich minder gemakkelijk weten te articuleren. Tenslotte heeft de commissie meermalen geconstateerd dat dergelijke initiatieven op gespannen voet kunnen staan met gevestigde institutionele belangen, zowel op het gemeentehuis als daarbuiten. Geen gemeente is er nog echt in geslaagd om aan deze dilemma's te ontsnappen.

Niettemin is loslaten door bestuurders wel een eerste conditie om op dit terrein echt stappen voorwaarts te maken. Bestuurders beseffen dat zelf ook. Dat burgers meer zelf willen doen en bepalen, past bij een samenleving waar opleidingsniveau, individualisering en mondigheid toenemen. Het is ook te gemakkelijk om te stellen dat de overheid de enige verantwoordelijke is voor bijvoorbeeld de veiligheid in een wijk. Burgerinitiatieven zijn hierbij complementair aan de dienstverlening die vanuit de reguliere instanties plaatsvindt. Bewoners (rommel opruimen, anderen aanspreken op gedrag) en maatschappelijke instellingen (scholen, woningcorporaties, winkeliersvereniging) vormen de eerste verdedigingslinie tegen onveiligheid. Daarna is pas de politie aan zet.

Durven overlaten vraagt van de samenleving tegelijkertijd dat wordt aanvaard dat daar ruimte voor is en dat een goed resultaat niet in alle gevallen op voorhand is gegarandeerd. Het over en weer (bewoners en overheid) expliciteren van elkaars verwachtingen op dit punt is essentieel.

**Het was leerzaam om bij zoveel krachtwijken een blik in de keuken te mogen werpen. Daar is heel wat geëxperimenteerd met nieuwe recepten. Het gaat er nu om de geslaagde gerechten structureel op het menu te zetten. Veel wijken hebben de wijkenaanpak aanvankelijk als irritante top-down-actie uit Den Haag beleefd. De stedelijke vernieuwing was net op stoom en opeens moesten er wijkactieprogramma's en charters komen. Achteraf moet iedereen bekennen dat mede dankzij de wijkenaanpak het sociale steviger naast het fysieke is komen te staan. Overal wordt nu gewerkt aan zelfredzaamheid en vooruitkomen van bewoners. Soms was de onderwaardering bij professionals van bewonersinitiatieven teleurstellend. Er mag meer worden vertrouwd in de eigen kracht van bewoners!**

**Mechtild Linssen**  
*Linssen en van Asseldonk*

Met deze dilemma's werd de commissie geconfronteerd tijdens veel gesprekken die in de visitatieronde over dit thema zijn gevoerd. De eerste resultaten van burgerparticipatie zijn er, maar de inzet van burgers bij de wijkenaanpak is nog niet vanzelfsprekend. De inschatting van de commissie is dat voor dit dilemma in de komende paar jaar nog geen pasklare oplossingen voorhanden zullen zijn. Daarom moet er op lokaal niveau, waarbij de rijksoverheid ondersteunend kan zijn, veel denkkracht in dit vraagstuk worden geïnvesteerd, om te voorkomen dat daar waar iedereen burgerparticipatie belangrijk vindt, we over een aantal jaren moeten constateren dat op dit punt na een periode van financiële terughoudendheid geen vorderingen zijn gemaakt.

Een belangrijk element in het zoeken naar nieuwe vormen van (mede)zeggenschap van burgers heeft betrekking op de vraag in hoeverre er in de wijken exploitatievormen kunnen worden gecreëerd, waarin burgers niet alleen verbaal verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld, maar ook materieel; bijvoorbeeld door hen daadwerkelijk exploitatie (en zo nodig het eigendom) in handen te geven van publieke voorzieningen als club- en buurthuizen, speelplaatsen, sportvoorzieningen.

In Nederland zijn institutionele partijen (gemeente en corporaties) daar, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk waar inmiddels meer dan 500 door bewoners bestuurde 'Trusts' op de kaart staan, zeer terughoudend in. Alleen de gedachte al maakt in bestuurlijk-ambtelijke kringen als eerste een vloed van bedenkingen en tegenwerpingen los. In ons op overleg en consensus ingerichte land nodigen we burgers liever uit voor een vergadering dan dat we hen daadwerkelijk macht geven in de vorm van kapitaal en vermogen en daar nieuwe exploitatievormen voor durven te ontwikkelen.

Toch is de stap van virtuele, papieren medezeggenschap naar materiële medezeggenschap de komende jaren aan de orde. Sterker, in nog al wat gemeenten is de discussie over bijvoorbeeld het beheer van club- en buurthuizen als gevolg van krimpende publieke financiering uiterst actueel geworden. De uitdaging zal zijn - en de visitatiecommissie heeft in de wijken genoeg mensen gesproken die er hun hersens over pijnigen - om hier gedurfde en creatieve stappen in te zetten.

De visitatiecommissie volstaat voor dit moment met deze eerste probleemstellende analyse. Meer civil society houdt in het recht om initiatief te nemen, het recht uitoefenen om je verantwoordelijkheid te nemen. Op dit punt ligt er een directe verbinding met de wijken; bewoners respecteren in hun 'recht' om een initiatief van de grond te tillen. Dit vraagt om geloofwaardig en vertrouwenwekkend bestuur. De rol van de overheid en instellingen verschuift in deze situatie van zelf organiseren / uitvoeren naar meer dienstbaarheid aan de burger in de zin van ondersteunen, faciliteren, coachen en het uitdagen van bewoners om zaken zelf ter hand te nemen. De commissie beveelt aan om de initiatieven die op allerlei manieren vorm geven aan burgerschap verder te bevorderen; experimenteren en uitproberen.



Al Amal, Utrecht

### Participatie migranten

De commissie constateert dat integratie in vrijwel alle wijken een vraagstuk is dat dagelijks speelt. Allochtone bewoners wonen immers meer dan gemiddeld in de door de visitatiecommissie bezochte wijken en dragen bovengemiddeld bij aan de achterstanden die in de wijken zijn ontstaan. Het bewustzijn daarvan is aanwezig, maar daarom is het opmerkelijk dat het thema zelden of nooit in de terminologie van het 'integratievraagstuk' werd benoemd. De felheid waarmee op nationaal niveau het debat wordt gevoerd is de commissie niet echt in de wijken tegen gekomen. Daar verschijnt het vraagstuk in algemene termen van overlast van jongeren, uitval op school, perspectief op werk, opvoedingsondersteuning. Eigenlijk werden problemen in de wijken in geen enkele wijk gereduceerd tot problemen van specifieke bevolkingsgroepen.

In alle wijken werden gerichte pogingen ondernomen om bewoners van allochtone afkomst nauwer bij de ontwikkelingen van de wijk te betrekken, soms met succes, maar nog al eens ging dat moeizaam. De ervaring leert dat de organisatie van deze betrokkenheid bij voorkeur concreet en taakgericht moet zijn. Participatie in de klassieke overlegvormen en meedoen in de bestaande bewonersorganisaties is vrijwel overal een probleem. De Hollandse vergadercultuur lijkt het laatste waarop de allochtone wijkbewoners willen worden

**De meest uiteenlopende gesprekken vonden plaats met actieve bewonersgroepen in de krachtwijken. Je hoort hoe betrokken bewoners zijn, hoe scherp in hun analyse. Soms gefrustreerd door politiek en professionals. Wanneer? Als ze vermoeden, dat hun vrijwilligerswerk gaten moet vullen, of onvoldoende gewaardeerd wordt door de beroepskrachten, of dat de extra aandacht en inzet weer zullen vervliegen. Het meest pijnlijk was voor mij het gesprek met een jonge Marokkaan die vele leeftijdgenoten op het rechte pad hielp, en verwachtte daar gehonoreerd voor te gaan worden. Er gaapte een culturele kloof tussen het beroep op idealisme en zijn ideaal van een beroep. Waar blijven de wijkacademies en arbeidsplaatsen?**

**Annemiek Rijckenberg  
Rijckenberg Advies Stedelijke Ontwikkeling**

ingeburgerd. Participatie zal hier veel meer via intermediairen, sleutelfiguren en vrijwilligers moeten gebeuren. Het voorbeeld van vrouwenorganisatie Al Amal in Kanaleneiland in Utrecht, waar men met vrijwilligers er in slaagt om opvoedingsondersteuning en praktische hulp te bieden aan allochtone multi-probleemgezinnen zou wat de commissie betreft school mogen maken in Nederland.

## 2.5 Wijkeconomie

Met de extra financiële middelen vanuit de wijkenaanpak is het thema wijkeconomie de afgelopen jaren bij gemeenten meer op het netvlies gekomen. De commissie heeft tijdens de visitatiebezoeken een aantal interessante voorbeelden gezien in o.m. Schiedam, Nijmegen, Dordrecht, Den Haag en Amsterdam. Over de hele breedte wordt gewerkt aan dit thema, maar wel bleek, als de commissie doorvroeg, dat veel initiatieven nog al ongericht waren en op zichzelf stonden. De commissie heeft de indruk dat gemeenten doorgaans weinig kennis hebben van het beschikbare instrumentarium en ook weifelend zijn over de invulling van hun eigen rol op dit terrein.

De 'economie van de wijk' is een belangrijke motor voor de ontwikkeling van een wijk op sociaal, fysiek en economisch terrein; er is een directe relatie met de vastgoedwaarde ontwikkeling. De potentiële kracht van dit belangrijke 'gaspedaal' wordt nu onvoldoende ingezet. Het begrip wijkeconomie wordt veelal smal en beperkt uitgelegd. In de praktijk loopt het beeld uiteen van het (alleen) verbeteren van een winkelstraat tot - aan de andere kant van het spectrum - het toeleiden van kwetsbare groepen naar een werkplek binnen of buiten de wijk.

De commissie ziet het begrip wijkeconomie breder en onderscheidt op het terrein van wijkeconomie drie niveaus:

1. De aanwezige bestedingskracht van bewoners binnen de wijk houden en beter inzetten (voor winkels, of het versterken van ondernemerschap).

### Subsidieafhankelijkheid of duurzaam investeren.

Ik ben onder de indruk van de vele positieve initiatieven die in de wijken zijn ontplooid. Bewoners en professionals die met hart voor de zaak en met passie werken aan verbeteringen voor de wijk. Ik heb een aantal voorbeelden gezien waarbij door een integrale benadering nieuwe, efficiëntere en/of effectievere werkwijzen ontwikkeld worden die binnen de bestaande sectorale instituties niet of minder snel ontwikkeld zouden zijn. Kritische noot daarbij is dat veel initiatieven van het begin af aan subsidieafhankelijk ontworpen worden. Te weinig wordt vanaf de start de opdracht mee gegeven om zo snel mogelijk een eigen verdienmodel te vinden, waarmee de activiteit zichzelf kan gaan bedruipen. De subsidie in de startfase zou dan als seedmoney en Haarlemmerolie kunnen worden gezien. Doordat deze benadering onvoldoende is ingebakken in de aanpak, ontstaat de situatie dat instituties vaak inhoudelijk nog wel betrokken zijn bij het initiatief maar economisch en financieel zich afzijdig houden waardoor het initiatief subsidie afhankelijkheid zal blijven. Bij stopzetten van de subsidie stopt dan ook het initiatief. Dat is niet duurzaam investeren en daarmee dreigt uiteindelijk weggooien van geld, demotivatie van betrokkenen en het niet benutten van leermomenten. De huidige institutionele dans om het geld zal helaas daarmee eerder een terugtrekkende beweging opleveren, waarbij vernieuwing, integrale benadering en verbetering onder druk staat.

Scief Houben  
Houben & Partners

2. Het beter benutten van de geldstromen van overheden, instellingen en bedrijven. Door creatieve combinaties te maken en (nieuwe) waardemodellen te vinden, inclusief de waardeontwikkeling van het vastgoed, kunnen nieuwe 'verdienmogelijkheden' ontstaan.
3. Programma's die gericht zijn op verbetering van de sociaal-economische positie van de bewoners zelf (verbetering van de inkomenspositie, arbeidsmarktpositie, opleiding en het stimuleren van ondernemerschap).

De commissie stelt vast dat wijkconomie door gemeenten als een complex en moeilijk te ontrafelen begrip<sup>13</sup> wordt ervaren. Men ziet alom het inhoudelijke belang van het thema, maar men weet er nog niet echt handen en voeten aan te geven. Zoals gezegd ligt de nadruk momenteel op het eerste niveau, dat is gericht op het opknappen en verfraaien van de winkelstraat.

Bij de vaak met subsidie opgestarte projecten is het opstellen van een output meting en het creëren van een structureel verdienmodel afwezig. Het gevolg is dat initiatieven afhankelijk blijven van subsidie en geen eigen economische dynamiek krijgen. Dit is des te meer van belang, omdat - nu de resultaten en innovaties nog broos zijn - deze initiatieven het risico lopen door bezuinigingen als eerste het onderspit te zullen derven, waardoor deze belangrijke katalysator van wijkontwikkeling onderbenut blijft.

De commissie mist op dit terrein een economic value benadering, een vorm van denken en handelen die zich baseert op het creëren van waarden. Een economische benadering van de wijk levert waardemodellen op, die nu niet of nog onvoldoende in beeld zijn. Maatregelen op het sociale terrein, zoals het terugdringen van werkloosheid, het tegengaan van criminaliteit, en investeringen in winkelcentra zijn van invloed op de waardeontwikkeling van het vastgoed in de wijk zelf en lokken op hun beurt investeringen van private partijen



Kansenflat, Dordrecht

en / of pensioenfondsen uit. Hiermee krijgt wijk economie een definitie en een plek, die ook voor private investeerders interessant is en waar ze aan mee kunnen doen. Een dergelijk economisch denken is de commissie tijdens de visitatieronde weinig tegen gekomen.

In de meeste gemeenten ontbreekt op dit moment een operationaliseerbare visie op wijk economie. In zo'n visie kan het 'economisch materiaal' (of potentieel) tot leven worden gewekt. Het gaat om het in kaart brengen van vragen als 'wat is het probleem als je er met economische ogen naar kijkt, hoe lopen de geldstromen binnen de gemeentelijke kokers, wie is je doelgroep, wat zijn hun vaardigheden, hoe is het gesteld met de koopkracht, hoeveel ondernemers zitten er in de wijk en in welke branches, wie zijn de coalitiepartners en hoe kunnen ze worden binnengehaald en bij de wijkenaanpak worden betrokken?', en ook: wat is het concrete resultaat dat je wilt behalen?' Dit vraagt om een andere manier van kijken naar wijk economie, een breder referentiekader dan waarbij alleen naar de investeringen van gemeenten en corporaties wordt gekeken. Het gaat om het besef dat verschillende economische processen in gang kunnen worden gezet, die elkaar kunnen versterken en juist in die combinatie kunnen bijdragen aan het verbeteren van welvaart en welzijn van de bewoners in hun wijk.

Het is primair aan het college van B&W om dit proces van operationaliseerbare visievorming verder te structureren. Het op zoek gaan naar en het benoemen van verdieneffecten kan volgens de commissie een sterke impuls geven aan de dynamiek en het draagvlak van de wijkenaanpak. Hier ligt voor nagenoeg alle gemeenten een stevige opgave voor de komende jaren.

Wat het derde niveau van wijk economie betreft, constateert de commissie dat verbindingen tussen de aandachtswijken en grote werkgevers in de stad / regio op een enkele uitzondering na (Kanaleneiland in Utrecht strekt tot voorbeeld) meer uitzondering dan regel zijn. Een goede arbeidsmarktanalyse vanuit de potenties van de bewoners en het organiseren van een match met werkgevers binnen of buiten de wijk en de regionale economie vindt maar mondjesmaat plaats. De commissie pleit er voor om hierover het gesprek aan te gaan met de grote werkgevers in de regio.

De grotere bedrijven zitten doorgaans niet in de aandachtswijken en daarmee ook niet in het vizier van de werkzoekenden, of van de professionals op

#### **Ondernemers moeten zelf hun broek ophouden, eigen kracht.**

**Gelukkig is er de afgelopen jaren in de wijkenaanpak meer aandacht gekomen voor wijk economie en ondernemerschap. Maar na vele bezoeken moet ik constateren dat het moeilijk uit de verf komt; veel goede bedoelingen, weinig resultaat. Een voorbeeld dat dit treffend illustreert was het bezoek aan een cadeauwinkel. Wijk economie werd hier, zoals vaak, verengd tot de detailhandel. De projectleider van de winkel was een welzijnsprofessional. Trots vertelde zij over de mooie zaak. De winkel was ook mooi, vrouwen uit de wijk konden hun handwerk vaardigheden (naaien, haken) daar ontwikkelen en exploiteren. Alleen, hoe zat het met de businesscase? Ik vroeg hoeveel omzet gedraaid werd en wat de huur was: € 1000 omzet per maand tegenover een huur van € 2.000. Gesubsidieerde wijk economie dus. Een mooi idee, maar waarom op voorhand al verliesgevend? Ik denk dat dit komt omdat het niet vanuit ondernemerschap is opgezet en gerund wordt door niet-ondernemers. Het veranderende economische tijdperk van nu met vele bezuinigingen kan er aan bijdragen dat dergelijke projecten anders worden aangepakt en op zijn minst kostendekkend moeten zijn.**

**Nathan Rozema**  
**Labyrinth onderzoek en advies**



wijkniveau. Dat geldt zeker voor migranten zonder goede startkwalificaties. Het ontbreekt hen aan kennis, competenties en een netwerk om hun weg - te beginnen met stages - daar naar toe te vinden. Vaak concentreert hun netwerk zich binnen de eigen gemeenschap; er is weliswaar veel ondernemerschap, maar de kring waarbinnen dit plaatsvindt, is geïsoleerd. In algemene zin is de noodzakelijke interface tussen deze informele netwerken en de regionale economie te dun. Deze interfaces hoeven niet alleen bureaus voor arbeidstoeleiding te zijn die (met een dependance) in de wijk vertegenwoordigd zijn, maar kunnen zeker ook bestaan uit de informele kanalen. De vindplaats voor kansrijke personen die deze koppeling kunnen maken is dan bijvoorbeeld de school, de moskee, of culturele instanties.

## 2.6 Borging en verankering

De uitvoering van de wijkactieplannen in de 18 steden is nu tweeënhalve tot drie jaar aan de gang. De commissie constateert dat het waarborgen dat de aanpak going concern wordt - in plaats van het (steeds weer) opnieuw starten en uitvoeren van losse projecten - bij de meeste gemeenten echter nog niet is verzekerd.

### *Vitale coalities*

Een effectieve wijkenaanpak staat of valt met een parallelle inspanning in fysieke en sociaal-economische zin en het vermogen om slagkracht te organiseren. In de praktijk komt dit er op neer dat lokale partijen coalities aangaan met (semi-)publieke en private spelers. De kwaliteit van deze coalities is bepalend voor de slagingskans van wijkgericht werken, en of de resultaten die worden behaald duurzaam kunnen worden voortgezet.

De wijkenaanpak heeft geleid tot het aanhaken van partners in de wijk, die eerder minder in beeld waren. Naast de reguliere gesprekspartners gemeente, woningcorporaties en bewoners sprak de commissie met enige regelmaat met professionals uit de sectoren onderwijs, welzijn, gezondheid, sport, cultuur en de politie. Ze hebben hun handtekening onder het wijkactieplan gezet en zich geëngageerd aan de aanpak in hun wijk vanuit het besef dat een intensivering van de inspanningen en een integrale aanpak nodig is om in deze wijken het verschil te maken.

Dit bewustzijn was er uiteraard al eerder, maar de commissie heeft vastgesteld dat de 'verlokking' van geldstromen het aanhaken van een aantal partners bij

*Tijdens een van de visitatiebezoeken zaten we aan tafel met hulpverleners uit verschillende disciplines, afkomstig uit diverse organisaties, allemaal aangestuurd door een ander orgaan met elk eigen doelstellingen, geldstromen, omgangsvormen en werkwijzen. Op de vraag hoe ze erin slaagden om gezamenlijk aan dezelfde problemen te werken, werd ons de oplossing meegedeeld: de schakelfunctionaris, speciaal aangesteld en bekostigd uit het krachtwijkenbudget om alle activiteiten van al die verschillende hulpverleners op elkaar af te stemmen. En ja, hoe dat moest als er geen budget meer voor was, was nog onduidelijk. Hier waren het de werkers die de samenwerking in de dagelijkse praktijk gestalte moesten geven, maar deze samenwerking werd niet gevoed vanuit één concept, één probleemanalyse, één doelstelling of één organisatie. Het gevolg: meer overleg in plaats van meer resultaat.*

*Anke van Kampen  
Anke van Kampen Advies Coaching Mediation*

de wijkenaanpak een stimulans heeft gegeven. Het eigen sectorale belang en de accenten / speerpunten van het eigen beleid liftten mee op de aandacht voor de wijkenaanpak, en konden zo een extra impuls krijgen. Met deze geldstromen zijn in onderlinge samenwerking veelbelovende projecten gestart.

Een flink aantal gemeenten en corporaties maakt zich zorgen, dat - nu geldstromen wegvallen en er flink moet worden bezuinigd - deze sectoren zich weer uit de samenwerking terugtrekken en terugkeren naar hun sectorale core business. Specifiek voor woningcorporaties geldt dat men zich zorgen maakt over de Europese regelgeving, die het realiseren van gemengde wijken er niet gemakkelijker op lijkt te maken. Daarnaast is de commissie er van deze kant regelmatig op gewezen dat het meebetalen aan de huurtoeslag vanaf 2014 niet zonder gevolgen kan blijven voor de inzet in de wijken. Een structureel commitment, vooral van de partners in het sociale domein, is nog niet verzekerd. Doorgaans zijn ze onvoldoende aanspreekbaar op duurzame inzet en betrokkenheid.

In de dagelijkse praktijk van de wijkenaanpak gelden gemeente en corporaties vaak als de probleemeigenaren. In de ogen van de commissie is dit soms ook het geval op terreinen waar dat beter een partner in de sociale sector had kunnen zijn. De partijen in het sociale domein, zoals bijvoorbeeld onderwijs en welzijn, zijn doorgaans niet als strategisch partner aangesloten, maar functioneren meer als 'onderaannemer'. Het zelfstandig verantwoordelijkheid nemen wordt zo minder bevorderd en dat kan de duurzaamheid van de wijkenaanpak aantasten.

De commissie doet de suggestie, ook in de vorige paragraaf wezen we hier al op, om de komende periode in kaart te brengen hoe verschillende geldstromen op een wijk in werken, en welke inderdieneffecten daarbij denkbaar zijn. Er ontstaat inzicht in zowel de financiële als maatschappelijke kosten en baten van de activiteiten die worden ondernomen. Zoals gesteld in paragraaf 2.5 opereren gemeenten hier nog onwennig in. Veelzeggend is dat de Dienst Werk en Inkomen in de meeste gemeenten nauwelijks op de wijkenaanpak aangesloten lijkt te zijn. Het gaat om vragen als: welke organisaties / diensten 'profiteren' van, of 'verdienen' aan activiteiten van anderen (bijvoorbeeld corporaties die buiten hun kolom werken); met andere woorden duidelijkheid over de kostendragers. Dit levert input en onderbouwing voor het eventueel verleggen van geldstromen en het re-alloceren van middelen. Dit voorkomt dat initiatieven blijvend met overheidssubsidies moeten worden gefinancierd.

**Wat we natuurlijk al lang weten wordt door het bezoeken van de wijken nog eens duidelijk: het is een zaak van lange adem. De meer eenvoudige problemen zijn voortvarend opgepakt, de wijkenaanpak stimuleert samenwerking en innovatie. Voor de meer hardnekkige problemen is meer tijd nodig en meer onderling vertrouwen en een grotere bereidheid om financiële schotten te doorbreken. Anders gezegd de institutionele randvoorwaarden zijn nog lang niet gerealiseerd. Er zijn twee kwesties die mij het meest hebben getroffen en die naar mijn idee gerichte aandacht verdienen. Ten eerste veel programma's baseren zich op een activiteiten plan (wat gaan we doen) en zelden op een verdienplan (hoe gaan we inkomsten genereren). Dat laatste zou een grotere prioriteit moeten krijgen dan nu het geval is en om dat effectief te kunnen doen zullen de wijkgrenzen doorkruist moeten worden. Ten tweede een niet onaanzienlijk deel van de bewoners op wie de wijkenaanpak zich richt, hebben meervoudige problemen: schulden, psychiatrisch verleden, criminaliteit, geweld, geen werk. Deze groep verdient een meer gerichte aanpak.**

**Pauline Meurs**  
Erasmus Universiteit / ZonMw

Hierbij passen een eenduidige en gedeelde visie met een ambitie voor de wijk en toetsbare doelstellingen. Dit stelt partners in staat om beter met elkaar te overleggen wat ze van elkaar nodig hebben om resultaten te boeken en verantwoordelijkheden daarin helder te beleggen. Niet op het niveau van individuele acties, maar op 'waar werken we met zijn allen naar toe, wat is je bijdrage als partner en waarop ben je aanspreekbaar'. Het scherp benoemen van de resultaten, en het meten en leveren van cijfermatige bewijslast over welke interventies daadwerkelijk maatschappelijk rendement opleveren is hierbij cruciaal. Eerst dan zal de gewenste bredere institutionele betrokkenheid een meer duurzaam karakter krijgen (paragraaf 2.2).

Daarnaast pleit de commissie om creatief op zoek te gaan naar andere financieringsbronnen, bijvoorbeeld in het bedrijfsleven, (zorg)verzekeraars, of het benaderen van fondsen; coalitiepartners die tot nu toe nog niet in het directe blikveld zaten van gemeenten en corporaties. De verwachting en inzet moeten hierbij niet zijn dat deze als 'plaatsvervangende subsidiënten' gaan optreden. De kans op slagen is dan niet al te groot. De inzet zou moeten zijn om na te gaan welke partijen mede drager kunnen worden van de aanpak, wat hun betrokkenheid is in de wijk, en hoe nieuwe vormen van verantwoordelijkheid en eigenaarschap kunnen ontstaan. De uitdaging is de waarde voor deelname bij een andere partij te achterhalen en deze te definiëren; het over en weer in kaart brengen van een verdienmodel. Een goed voorbeeld is de coalitie met supermarktketen Albert Heijn, die de commissie in een aantal gemeenten is tegengekomen. Hierbij gaat economisch rendement voor de supermarkt samen met het aan jongeren bieden van kansen op de arbeidsmarkt en een schonere buurt.

#### **Kanteling binnen de gemeentelijke organisatie**

Nieuwe werkwijzen zijn nog niet geborgd in de organisatie van de gemeente zelf. De commissie heeft maar bij een enkele gemeente het begin van een denken geconstateerd over hoe de verworvenheden van het wijkgerichte werken te beleggen en een organisatorische kanteling binnen de eigen organisatie te organiseren. Het gaat om herprioriteren, het herschikken van middelen, en het posterioriseren of stoppen van activiteiten die niet werken. Uiteindelijk moet dit leiden tot de bereidheid bij diensten om uit de eigen reguliere middelen aan bewezen praktijken / effectief gebleken interventies bij te dragen, en niet werkzame interventies te stoppen. Als het wijkgericht werken daadwerkelijk van de grond wil komen in een gemeente, vraagt dit op dit punt doorzettingskracht van het college van B&W, vooral ook naar de eigen ambtelijke organisatie.

De commissie heeft de indruk dat hier tot nu toe nog wat weifelend en vrijblijvend mee wordt omgegaan. De insteek moet zijn dat in 2017 aan het eind van

**“Mijnheer, stop met die subsidies vanuit Den Haag! Daar worden managers van betaald, die alleen maar bureaucratie en vertraging veroorzaken”. Heerlijk die directheid van betrokken bewoners van door ons bezochte wijken. Tikkie kort door de bocht, maar deze meermalen geuite kritiek op de besteding van goedbedoeld overheidsgeld, moet zeer serieus worden genomen. Bij een eerdere rondgang langs ‘probleemwijken’ in opdracht van het kabinet (‘Maak het verschil’), was mij dit signaal nog niet zo duidelijk opgevallen. Deelportefeuillehouders werden enkele jaren geleden nog direct aangesproken door bewoners en daarop volgde vaak concrete acties. Nu ‘gaat het de molen’ in. Daar knapt het land niet van op.**

**Steven van Eijck**  
**Landelijke Huisartsen Vereniging / Actal**

de tien jaars termijn, de verworvenheden, die voor een deel zijn beproefd met het extra wijkenbudget, bij gegeven menskracht en middelen doorlopen als reguliere activiteit. Daarvoor is het zaak om, als dat nog niet heeft plaatsgevonden, dit nu te organiseren. Als dat niet gebeurt, lijkt zich te herhalen wat bijvoorbeeld ook bij de systematiek van het GSB plaatsvond, namelijk dat aan het eind van een periode weer nieuwe projecten en nieuw geld nodig zijn om vervolgstappen te zetten. De wijkenaanpak is juist in het leven geroepen om deze tendens te doorbreken.

### **Borging bij de rijksoverheid**

Tijdens de visitatie van de departementen heeft de commissie de indruk gekregen dat de actieve steun voor en betrokkenheid bij de wijkenaanpak uit de periode 2007 – 2010 bij de rijksoverheid de afgelopen periode meer passief van karakter is geworden. De stelling van de meeste departementen is dat nu de wijkenaanpak minder in de directe politieke schijnwerpers staat, en (daar waar relevant) de rijksbudgetten in relatie tot de wijkenaanpak zijn verplicht en verantwoord, men voor zichzelf geen directe taak meer ziet weggelegd. De commissie wijst echter ook op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om te voorkomen dat resultaten uit de afgelopen periode verdampen.

De meeste ministeries zien hun eigen rol beperkt tot het kennis delen<sup>14</sup> van de methodieken en resultaten die de afgelopen jaren zijn beproefd en gehaald. Een enkel departement noemde hierbij ook het – op basis van signalen uit het veld - wegnemen van belemmerende wet- en regelgeving.

De commissie staat een zwaardere rol voor en pleit voor blijvende gestructureerde interdepartementale aandacht. De integrale aanpak die op lokaal niveau van de grond begint te komen vertaalt zich ook naar het rijksniveau. Op een enkele uitzondering na lijken de departementen zichzelf momenteel geen ‘beleidsobject’ te voelen van deze problematiek. Het is echter heel wel mogelijk dat verkokerde nationale wet- en regelgeving het verankeren van een integrale werkwijze op het terrein van zeggenschap bewoners, innovatie, of deregulering op lokaal niveau in de weg zit.

Hiervoor is het allereerst nodig de goede voorbeelden die op lokaal niveau plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld de wijkcoaches in Enschede, stelselmatig te evalueren, selecteren en te identificeren (weten dat het de goede voorbeelden zijn, aanpakken die bewezen effectiever en efficiënter zijn). De commissie heeft dat - met dit zware accent - gelet op de vroege start waarin deze visitatie plaatsvindt (gemeenten zijn pas 2,5 – 3 jaar met de uitvoering bezig) nog niet kunnen doen. Veelal is de evaluatie van dit soort trajecten ook binnen de gemeente zelf nog niet afgerond. Als hierbij naar voren komt, dat voor de verankering of bredere toepassing blijkt, dat regelgeving of financiële stromen

**De visitaties maakten mij duidelijk dat er nog veel winst is te halen uit het leren en inspireren van elkaar. Opvallend is dat veel wijken worstelen met dezelfde thema's; wat zijn moderne aanpakken op het terrein van bewonersparticipatie?; hoe geven we handen en voeten aan zo'n idee van wijkeconomie?; hoe managen we de verwachtingen van burgers? Voor het 'leren' en 'inspireren' is tot op heden weinig ruimte ingebouwd. Zonde, want de baten zullen de hiermee gepaard gaande kosten zeker overstijgen. Bovendien kan dit 'leren' en 'inspireren' op een lichte manier worden vormgegeven en is het ook relevant voor andere wijken.**

**Marijke Steenberg  
Movisie**

drempels opwerpen en een integrale wijkenaanpak in de weg staan, is de rijksoverheid aan zet.

De commissie pleit daarnaast voor nieuwe energie in het proces. Het aanknopingspunt hiervoor vormt de komende decentralisatie ten gevolge van het Bestuursakkoord op het terrein van ondermeer de AWBZ, de Jeugdzorg en de sociale zekerheid. Juist in de aandachtswijken zullen de consequenties van dit proces zich voordoen en ligt er een verbinding met de wijkenaanpak om dit op lokaal niveau goed te laten landen. Zoals in Enschede waar, voorsortierend op de aanstaande komst van de Jeugdzorg naar de gemeenten en de invoering van de Wet Werken naar vermogen, nu al wordt nagedacht om aan de teams van wijkcoaches professionals toe te voegen, die er voor kunnen zorgen dat die nieuwe verantwoordelijkheden op wijkniveau in het teamverband van de wijkcoaches een plek krijgen. De commissie adviseert de minister van Binnenlandse Zaken om voor dergelijke nieuwe werkvormen experimenteer-ruimte te bieden en samen met de steden rond een aantal relevante thema's pilots te organiseren, zodat de gemeenten hun verantwoordelijkheid op dit terrein ook daadwerkelijk kunnen waarmaken; samen met de VNG en de gemeenten met een aandachtswijk, dicht op de wijken en uitgaande van de vragen die daar leven en het oplossend vermogen dat daar zit, vorm geven aan een volgende fase van de wijkenaanpak.

Resumerend op dit punt is de visitatiecommissie van mening, dat andere politieke accenten en het feit dat de financiële middelen zijn verplicht, niet kan betekenen dat men is ontslagen van de politieke plicht om er voor te zorgen dat de positieve resultaten / verworvenheden aan het eind van de tien jaars periode deel uitmaken van de dagelijkse reguliere manier van handelen. Als dit vanuit de departementen niet wordt gedragen, bestaat het risico dat er in de bezochte wijken over een aantal jaar opnieuw moet worden begonnen en weer extra geld nodig is. Drie jaar geleden waren politieke druk en het aansluiten bij geld de drijfveren om mee te doen en te participeren. Nu kunnen verworvenheden worden verankerd, die op termijn goed zullen uitwerken. Het gaat met andere woorden om het nakomen van de afspraken voor tien jaar die in 2007 zijn gemaakt en het koesteren van de resultaten die tot nu toe zijn gehaald. Hierbij past het volgens de commissie niet dat zich in 2017 aan het eind van dit traject de situatie voordoet dat moet worden geconcludeerd, dat men deze mogelijkheid in 2011 voorbij heeft laten gaan.



# UB

## Aanbevelingen

# Aanbevelingen

Op grond van de bevindingen zoals die in hoofdstuk 2 zijn beschreven doet de visitatiecommissie wijkenaanpak in dit hoofdstuk 15 aanbevelingen, die als brandstof dienen voor het vervolgotraject van de wijkenaanpak in gemeenten.

**01** In een aantal gemeenten is met de wijkenaanpak een nieuwe weg ingeslagen om sociale problemen in aandachtswijken te tackelen. Niet langer is de vertrouwde beleidslogica ('we hebben een beleidsnota, een uitvoeringsprogramma, en daarmee hebben het onder controle') dominant, maar het zwaartepunt wordt verlegd naar de uitvoering door bewoners en professionals in de wijk. De organisatievormen die daarvoor worden gekozen zijn nieuw en onttrekken zich aan de klassieke institutionele kaders. Een aantal gemeenten is aan de slag gegaan om nieuwe configuraties te zoeken, waarbij uitvoeringsmacht naar wijkprofessionals wordt verplaatst en als gevolg daarvan backoffices en gespecialiseerde instituties zich dienend aan deze professionele wijkteams moeten opstellen. Dit is een lastig proces, zowel voor wat betreft de wijze waarop het georganiseerd kan worden als wat betreft het bijeenbrengen van de financiering. De commissie is nog maar weinig organisaties tegengekomen die in dit proces de eigen institutionele belangen echt ondergeschikt hebben willen maken aan het probleem in de wijk dat opgelost moet worden en effectievere organisatievormen die daarbij horen. Toch is het de moeite waard dit model verder te ontwikkelen, zeker in een fase waarin steeds meer taken in het sociale domein naar de gemeenten worden gedecentraliseerd. De verwachting is gerechtvaardigd dat in deze nieuwe interventievormen beschikbare gelden door minder versnippering en verkokering effectiever kunnen worden aangewend.

**02** Burgerparticipatie is een belangrijk thema in alle wijken, maar ook hier geldt dat de toverformule nog nergens is gevonden. De visitatiecommissie heeft op het terrein van burgerparticipatie geconstateerd dat er nog veelvuldig traditionele en 'starre' vormen van participatie worden gehanteerd met reguliere vergadercircuits, vaak met vaste deelnemers. Burgerparticipatie moet meer zijn dan mee vergaderen. Het gaat erom de condities voor mensen om burgerschap vorm te geven te optimaliseren. Schoon, heel, veilig en integratie zijn de eerst aangewezen terreinen waar bewoners in toenemende mate in praktische zin mede verantwoordelijkheid voor nemen. Dat blijkt ook in de praktijk. Burgerparticipatie die meer omvat dan je mening mogen geven wordt door bewoners als zeer relevant gezien en is ook een drive om je zelf in te zetten voor de wijk. Het op nieuwe, dynamische manieren invulling geven aan deze vorm van burgerparticipatie en daarbij ook de kunst van het loslaten 'praktiseren' wordt volgens de visitatiecommissie in veel gemeenten nog te weinig als zodanig gezien en gewaardeerd. Toch zal dat in de toekomst moeten gebeuren. De wijkenaanpak vraagt om organisatievormen waarin burgers ook daadwerkelijk 'in charge' kunnen zijn.



- 03** Bewoners hebben opvattingen en willen initiatieven nemen, die bijdragen aan een betere samenleving; een versterking van de civil society. De commissie heeft hier krachtige voorbeelden van gezien. De waardering voor dergelijke initiatieven neemt toe en er ontstaat consensus om de ruimte hiervoor te vergroten. Het leggen van een verbinding tussen de participatieve en de representatieve democratie is echter ingewikkeld; loslaten heeft voor een bestuurder ook neveneffecten die niet beoogd zijn. De rol van de overheid en de instituties verschuift in deze situatie van zelf organiseren / uitvoeren naar meer dienstbaarheid aan de burger in de zin van ondersteunen, faciliteren, coachen. De commissie beveelt aan om de initiatieven die op allerlei manieren vorm geven aan burgerschap verder te bevorderen; experimenteren en uitproberen. De eerste resultaten van het 'recht' om initiatief te nemen en verantwoordelijkheid te nemen zijn er, maar de inzet van bewoners is nog niet vanzelfsprekend. Voor de komende periode vraagt dit aandacht om te voorkomen dat daar waar iedereen burgerparticipatie belangrijk vindt, we over een aantal jaren moeten constateren dat op dit punt na een periode van bezuinigingen geen vorderingen zijn gemaakt.
- 04** De commissie pleit voor het aanbrengen van focus in het grote aantal activiteiten en projecten dat in het kader van de wijkenaanpak wordt uitgevoerd. Vaak is niet duidelijk waar in de reeks van doelstellingen die zijn geformuleerd op wordt geprioriteerd, of waar weging van in te zetten geldstromen op plaatsvindt, en willen partijen te veel tegelijk doen. De commissie beveelt de lokale verantwoordelijken voor de wijkenaanpak aan in de komende periode het toekomstbeeld te verduidelijken, te preciseren en op een heldere manier te operationaliseren. Dit biedt een kader op basis waarvan de keuze gemaakt kan worden welke initiatieven moeten worden voortgezet, welke in de ijskast kunnen, en welke beëindigd. Het formuleren van toetsbare doelstellingen maakt het mogelijk om de juiste partners te betrekken en af te spreken wat zij van elkaar nodig hebben om resultaten te boeken, en verantwoordelijkheden daarin helder te beleggen. Het is van belang om tijdens de uitvoering continu te monitoren of het beoogde maatschappelijk rendement ook daadwerkelijk wordt gehaald.
- 05** Op deze wijze wordt het maken van een keuze om nieuwe functies - bijvoorbeeld de participatiemakelaar in Amsterdam, of de pleinmanager in Rotterdam - overeind te houden, beter onderbouwd. De commissie heeft gezien dat het behouden van dit type professionaliteit voor de wijken van belang kan zijn om te voorkomen dat het integraal werken dat zich heeft ontwikkeld weer verdwijnt. Zij zijn ook de verbindende schakel tussen bewoners en de institutionele wereld. Tegelijkertijd geldt dat dergelijke functies bij bezuinigingen snel in de verdrukking komen ten opzichte van functies die meer 'in de lijn van de reguliere organisaties' zitten, terwijl de effectiviteit voor wat betreft de aanpak van de wijkproblemen misschien wel hoger is. Het formuleren van scherpe criteria maakt een afweging om met dergelijke hulpconstructies al dan niet een bepaalde periode door te gaan beter mogelijk.

- 06** De investeringscapaciteit bij woningcorporaties en gemeenten neemt de komende periode af. De commissie adviseert om op zoek te gaan naar andere financieringsbronnen, bijvoorbeeld in het bedrijfsleven, of het benaderen van fondsen; coalitiepartners die tot nu toe nog niet in het directe blikveld zaten van gemeenten en corporaties. De verwachting en inzet moeten hierbij niet zijn dat deze als ‘plaatsvervangende subsidiënten’ gaan optreden. De kans op slagen is dan niet al te groot. De inzet zou moeten zijn om na te gaan welke partijen mede drager kunnen worden van de aanpak, wat hun betrokkenheid is in de wijk, en hoe nieuwe vormen van verantwoordelijkheid en eigenaarschap kunnen ontstaan. De uitdaging is de waarde voor deelname bij een andere partij te achterhalen en deze te definiëren; het over en weer in kaart brengen van een verdienmodel.
- 07** In de dagelijkse praktijk van de wijkenaanpak gelden de gemeente en de corporaties vaak als probleemeigenaren. De commissie is onder de indruk van de inzet van deze twee ‘kernpartners’, maar pleit voor een betere aansluiting van partners in het sociale domein. Deze zijn doorgaans niet als strategisch partner aangesloten, maar functioneren meer als ‘onderaannemer’. De commissie doet de suggestie om de komende periode in kaart te brengen hoe verschillende geldstromen op een wijk in werken en welke verdieneffecten daarbij denkbaar zijn. Op deze wijze ontstaat inzicht in de (financiële en maatschappelijke) kosten en baten van de activiteiten die worden ondernomen. De meeste gemeenten opereren hier nog onwennig in. Het gaat om vragen als: welke organisaties / diensten ‘profiteren’ van of ‘verdiene’ aan activiteiten van anderen (bijvoorbeeld corporaties die buiten hun domein werken) / welke verbindingen zijn er te leggen met partners die nu geen engagement hebben met de wijkenaanpak; met andere woorden duidelijkheid over de kostendragers. Dit levert input en onderbouwing voor het eventueel verleggen van geldstromen en het re-alloceren van middelen, met het doel om tot een ‘sustainable’ economie te komen. Dit voorkomt dat initiatieven blijvend met overheids-subsidies moeten worden gefinancierd.



- 08** De verworvenheden van nieuwe werkwijzen die ondermeer met het extra wijkenbudget zijn beproefd zullen in 2017 aan het eind van de tien jaars termijn moeten kunnen doorlopen als reguliere activiteit. Hierbij past geen vrijblijvendheid. De commissie heeft tijdens de visitatie slechts bij een beperkt aantal gemeenten geconstateerd, dat wordt nagedacht hoe dit te organiseren. Het is zaak met deze borging binnen de gemeentelijke organisatie nu te starten om te voorkomen dat aan het eind van deze termijn opnieuw extra geld moet worden vrijgemaakt en nieuwe projecten moeten worden gestart voor de toekomstige aanpak van min of meer gelijksoortige problemen. Ook voor andere bij de uitvoering betrokken instanties als de woningcorporaties en welzijnsinstellingen is dit een aandachtspunt.
- 09** De commissie heeft vastgesteld dat er in de gevisiteerde wijken activiteiten en interventies plaatsvinden die het waard zijn verder te worden ondersteund. Het is na drie jaar uitvoering nog te vroeg om als commissie een oordeel te vellen welke elementen precies een succes zijn. Daarvoor is het nog te vroeg. Wel geldt dat met bijvoorbeeld de inzet van bewoners in de wijkeraanpak en het creëren van condities voor meer civil society, het verplaatsen van uitvoeringsmacht naar wijkprofessionals, of het verankeren van beproefde aanpakken een beweging is ingezet, die perspectief lijkt te hebben. Als dit proces nu wordt afgebroken, schat de commissie in dat het heel ingewikkeld zal worden om dit proces in termen van sociale infrastructuur weer op te bouwen. Het zou een misverstand zijn om te menen, dat bewoners in de wijken dan opnieuw zullen aanhaken.
- 10** De commissie vindt de wijk economie een belangrijke motor voor de ontwikkeling van een wijk op sociaal, fysiek en economisch terrein. Wijk economie heeft brede belangstelling en er zijn goede voorbeelden, maar de potentiële kracht van dit belangrijke 'gaspedaal' wordt nu onvoldoende ingezet. Vaak zijn de projecten opgestart met subsidie en is het opstellen van een output meting en het creëren van een structureel verdienmodel afwezig. Voor nagenoeg alle gevisiteerde gemeenten is het de opgave om de komende jaren tot een visie op dit terrein te komen. Het gaat er om verdieneffecten te benoemen, inzicht te krijgen in de waardeontwikkeling, het zoeken naar coalitiepartners (breder dan alleen de corporaties), te inventariseren hoe de geldstromen binnen de gemeentelijke kokers lopen, het leggen van een verbinding tussen de economische potentie in de wijk en de regionale economie, met het doel om uiteindelijk tot een 'sustainable' economie te komen. Op dit terrein zal er nog veel werk dienen te worden verzet.
- 11** Uit de moeizame start van de wijkeraanpak bij een aantal gemeenten in de opstartfase vloeit voor de rijksoverheid een belangrijke les voort wat betreft eventuele nieuwe toekomstige rijksinitiatieven. De commissie is van mening dat de lokale situatie meer uitgangspunt van beleid zou moeten zijn, en dat er meer rekening moet worden gehouden met het feit dat de situatie per gemeente verschilt; meer voortbouwen op, of aansluiten bij de initiatieven en trajecten die op gemeenteniveau al lopen en in

gang zijn gezet. In het licht van schaarse middelen vraagt dit om in de toekomst meer tijd en ruimte in te bouwen voor zorgvuldigheid en analyse. Het was niet de opdracht van de visitatiecommissie om de selectie van de 40 wijken door de rijksoverheid te evalueren. De commissie heeft geen titel om te stellen of er wijken bij of af hadden gemoeten. Echter, de ongelijksoortigheid in de omvang en complexiteit van de problematiek tussen de wijken onderling heeft deze constatering bij de commissie opgeroepen.

- 12** De commissie wijst op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om te voorkomen dat de resultaten uit de afgelopen periode verdampen. De integrale aanpak die op lokaal niveau van de grond begint te komen vertaalt zich ook naar het rijksniveau. Als bij de verankering van nieuwe werkwijzen of bredere toepassing hiervan blijkt dat regelgeving of financiële stromen drempels opwerpen, zijn de departementen aan zet. Ieder departement zou zich, daar waar dit het eigen terrein raakt, als probleemeigenaar moeten opstellen om te voorkomen dat na de tien jaars periode opnieuw moet worden begonnen en weer extra geld nodig is.
- 13** Hierbij past een rijksverantwoordelijkheid om de komende decentralisatie ingevolge het Bestuursakkoord op het terrein van ondermeer de AWBZ, de Jeugdzorg en de Wet Werken naar vermogen - juist in de aandachtswijken zullen de consequenties zich hiervan voordoen en ligt een verbinding met de wijkenaanpak - op lokaal niveau goed te laten landen.
- 14** De commissie adviseert de minister van Binnenlandse Zaken voor de komende periode om experimenteer ruimte te bieden en samen met de steden pilots en een experimenteerprogramma te organiseren. Bij het decentralisatietraject gaat het om het zoeken naar nieuwe werkvormen voor professionals op wijkniveau, zodat de gemeenten hun verantwoordelijkheid op de te decentraliseren terreinen ook daadwerkelijk kunnen waarmaken. Ook het organiseren van het experimenteren met initiatieven die vorm geven aan burgerschap, het inzetten op wijkeconomie, en het ophalen van succesvolle initiatieven van institutionele ontkokering kunnen onder verantwoordelijkheid van de minister tot een versnelling worden gebracht.
- 15** In het verlengde van deze experimenten en pilots adviseert de commissie om over twee tot drie jaar een visitatieronde te doen, die evaluerend van karakter is. Op dat moment (de tien jaarsperiode is dan over de helft) zal het mogelijk zijn om de voortgang nadrukkelijker te beoordelen en na te gaan in hoeverre men op schema ligt bij het realiseren van de ambities in de aandachtswijken, de doelstellingen tot resultaten hebben geleid en de leefbaarheid daadwerkelijk is toegenomen. De bevindingen van deze commissie kunnen daarbij onderwerp van gesprek zijn.



## Eindnoten

- <sup>1</sup> Ministerie van VROM, 2007, Actieplan Krachtwijken, van aandachtswijk naar krachtwijk (TK 2006-2007, 30995, nr.7)
- <sup>2</sup> De centrale doelstelling van het Actieplan Krachtwijken is om – samen met alle betrokkenen – de 40 wijken om te vormen tot wijken waar mensen kansen hebben en weer graag wonen. Het resultaat moet zijn, dat deze wijken in acht tot tien jaar weer vitale, woon-, werk-, leer-, en leefomgevingen zijn waar het prettig is om in te wonen en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving, een perspectief hebben op sociale stijging en participeren op de arbeidsmarkt en waar mensen met uiteenlopende etnische en levensbeschouwelijke achtergronden de bereidheid hebben om elkaar als mede-eigenaren van de wijk of de buurt te accepteren (Actieplan Krachtwijken, p.8)
- <sup>3</sup> Staatscourant nr. 10297, 2010, Besluit van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 23 juni 2010, nr. WWI2010016898, tot instelling van een visitatiecommissie ten dienste van de wijknaanpak (Instellingsbesluit visitatiecommissie wijknaanpak)
- <sup>4</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2006, Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek.
- <sup>5</sup> Algemene Rekenkamer, 2008, Krachtwijken; Monitoring en verantwoording van het beleid (TK 2008-2009, 31723, nr.1)
- <sup>6</sup> Ministerie van BZK, 2011, Brief van de minister van BZK aan de TK over de toekomst van de wijknaanpak (TK 2010-2011, 30995, nr.87)
- <sup>7</sup> Een aandachtspunt hierbij is wel dat de commissie – afgezet tegen de bevolkingssamenstelling in de 40 aandachtswijken - slechts een enkele allochtone bewoner tijdens de visitatiegesprekken heeft kunnen spreken.
- <sup>8</sup> De gemeentelijke visitatierapporten bevatten een aantal voorbeeldprojecten; voor een meer alomvattend overzicht wordt verwezen naar de gemeentelijke voortgangsrapportages, en de jaarlijkse Voortgangsrapportage van de minister van BZK (voorheen minister voor WWI) aan de Tweede Kamer en de bijlage Nog meer Wijken in uitvoering 2010.
- <sup>9</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010, Outcomemonitor, eerste voortgangsrapportage.
- <sup>10</sup> Giltay Veth, Daniël, 2009, Het rendement van zalmgedrag, de projectencarrousel ontleed.
- <sup>11</sup> Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, 2009, De wijk nemen.
- <sup>12</sup> Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, 2011, Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland
- <sup>13</sup> Het voormalige ministerie van EZ (nu ELenI) heeft in 2010 het Handboek Wijkeconomie gepubliceerd. Volgens het ministerie kan wijkeconomie een krachtige stimulans zijn voor de ontwikkeling van de wijk en haar bewoners. Verzorgende voorzieningen op wijkniveau dragen bij aan de waardering van een wijk, bedrijven vergroten de levendigheid en bevorderen sociale contacten tussen bewoners, ondernemers(netwerken) zijn actieve deelnemers aan het maatschappelijk verkeer in de wijk, en werkgelegenheid bij bedrijven in de wijk biedt ruimte voor zelfontplooiing van zowel ondernemers als de werknemers in deze bedrijven. Het gaat om het volledig benutten van de economische potenties van een wijk en haar bewoners, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de economische vitaliteit en de leefbaarheid van een wijk en de (stedelijke) economie.
- <sup>14</sup> De Community of Practice (platform voor kennisdeling), die door het ministerie van BZK voor de gemeentelijke projectleiders wordt georganiseerd, voorziet in een behoefte en wordt gewaardeerd; een dergelijke vorm van overheidsbegeleiding zou volgens de commissie in de toekomst moeten worden voortgezet.



# Bijlage

## Commissieleden visitaties gemeenten en departementen

De heer W.J. Deetman    Algemeen voorzitter  
De heer R. Scherpenisse    Voorzitter  
De heer J. van der Lans    Voorzitter

Mevrouw E. Agricola  
Mevrouw G. van Asseldonk  
De heer P. Boekhoud  
De heer S. van Eijck  
De heer R. van Gurp  
De heer S. Houben  
Mevrouw A. van Kampen  
Mevrouw J. Klijnsma (tot 9 juni 2010)  
De heer P. van Lieshout  
Mevrouw M. Linssen  
Mevrouw P. Meurs  
De heer R. Paas  
De heer A. Reijndorp  
De heer N. Rozema  
Mevrouw A. Rijckenberg  
Mevrouw M. Steenbergen  
Mevrouw E. Tonkens  
De heer P. Tops  
De heer M. van Twist  
Mevrouw M. Usta  
De heer J. Verhoeven  
De heer S.P.M. de Waal  
Mevrouw H. Witte

### Secretariaat

De heer M. Cramers                      Secretaris  
De heer S. van der Hijden              Assistent-secretaris  
Mevrouw M. Verbraeken                Assistent-secretaris



## Colofon

Toekomst van de wijkenaanpak: doorzetten en loslaten (Deel 1)

Mei 2011

Dit rapport is een uitgave van de visitatiecommissie wijkenaanpak

P/a

Rijnstraat 8

Postbus 30941

2500 GX Den Haag

Interne postcode: 286

### Ontwerp:

DCB/PRIO/Grafische en Multimediale Diensten

Gwendolyn Meijer

### Drukker:

Koninklijke Broese en Peereboom

### Fotoverantwoording:

Pag. 11 Visitatiecommissie bezoekt Deventer Rivierenwijk / Nathan Rozema

Pag. 14 Visitatiecommissie bezoekt Arnhem Malburgen / Hans Broekhuizen

Pag. 29 Buurtonderneming Woensel-West, Eindhoven /

Jan Willem van den Enden

Pag. 31 Computerbrain, Amsterdam / VANDOORN Photography

Pag. 33 Pocket-park, Heerlen / Pascal Moorse

Pag. 36 Al Amal, Utrecht / Archief Al Amal

Pag. 38 Kansenflat, Dordrecht / Ray van der Pelt

Pag. 49 Beraad visitatiecommissie / Sebastiaan van der Hijden

### De rapporten van de visitatiecommissie wijkenaanpak staan op internet:

[www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl)

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

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

