

Vergaderjaar 2007–2008

30 995

Aanpak Wijken

Nr. 50

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2008

Nu de charters tussen het Rijk en de gemeenten zijn getekend, is het Krachtwijkenbeleid van de planvormingsfase in de uitvoeringsfase terechtgekomen. In deze nieuwe fase is het cruciaal om zicht te hebben op de voortgang die wordt geboekt, zodat het beleid zonodig kan worden bijgestuurd. Daarbij gaat het nadrukkelijk niet alleen om voortgangsinformatie waaruit kan worden afgeleid of de prestaties zijn geleverd en of de beleidsdoelen dichterbij komen (en daarmee: of er al dan niet extra inspanningen in de wijken nodig zijn) en of de einddoelen uiteindelijk worden bereikt, maar bijvoorbeeld ook om informatie over het al dan niet optreden van het zogeheten waterbedeffect, waarbij de wijkproblemen zich naar andere wijken verplaatsen.

Nu de fase van beleidsuitvoering is gestart, is het een goed moment om de structuur te schetsen van de beleidsinformatie waarmee ik in de komende jaren de voortgang en ontwikkeling van het beleid wil volgen. Het uitgangspunt voor het systeem van de beleidsinformatiestructuur is, dat we in de wijkenaanpak ook de monitoring in een vorm van partnerschap met de gemeente vormgeven. Het gaat erom dat rijk en gemeente binnen de wijkenaanpak elkaar ook op dit punt aanvullen en versterken. Vervolgens zullen rijk en gemeente elkaar ook over en weer op de uitkomsten aanspreken. Want, uiteindelijk gaat het erom dat het informatiesysteem een bijdrage levert aan de doelstellingen van de wijkenaanpak, namelijk: dat er voor de bewoners in de wijken ook daadwerkelijk zichtbare resultaten worden gerealiseerd.

Vóórdat ik overga tot de beschrijving van de verschillende ingrediënten van de informatiestructuur, wil ik eerst kort ingaan op de aard van de problematiek waar het Krachtwijkenbeleid zich op richt. Die heeft namelijk directe consequenties voor de vorm en inhoud van de beleidsinformatie die kan worden verzameld.

Meervoudige complexe problematiek

Om te beginnen vraagt het Krachtwijkenbeleid om een lange adem. Ik heb reeds eerder aangegeven dat de problematiek in de wijken dermate omvangrijk en hardnekkig is, dat het tenminste acht tot tien jaar vergt voordat de beoogde veranderingen hun beslag kunnen krijgen. Dat heeft er alles mee van doen dat de 40 wijken zich kenmerken door een stapeling van verschillende problemen en achterstanden. De problematiek in die wijken is niet uitsluitend of sociaal, of fysiek, of economisch dan wel demografisch van aard, maar kenmerkt zich juist door een meervoudig karakter.

Dat is ook de reden dat deze wijken zijn geselecteerd voor het Krachtwijkenbeleid. Algemene, enkelvoudige problemen kunnen in principe via generiek beleid worden aangepakt, maar bij meervoudige problemen is een gecoördineerde en integrale aanpak – als «kop» op het generieke stedenbeleid – nodig waarbij tegelijkertijd en in samenhang de verschillende problemen worden aangepakt op het ruimtelijk niveau waarop ze zich manifesteren: op wijkniveau.

Naast het effect op de doorlooptijd heeft dit multidimensionale karakter van de problematiek tot gevolg dat het vanwege de grote complexiteit bijzonder moeilijk is om oorzaken en gevolgen te isoleren. Dat komt bijvoorbeeld ook omdat veel andere (autonome) factoren, zoals de economische en demografische ontwikkeling, mede van invloed zijn. Dit heeft als consequentie voor de onderzoeksstructuur dat het, als gevolg van een groot aantal invloeden over en weer, vrijwel onmogelijk wordt om bij het onderzoek naar de effectiviteit van het beleid een directe relatie te leggen tussen de beleidsinzet en de ontwikkeling van het maatschappelijke probleem.

Het bestaan van dit soort «ongetemde problemen» wil natuurlijk niet zeggen dat we de zaak dan maar op z'n beloop moeten laten in de hoop dat het op termijn misschien «vanzelf» goed komt: de problemen in de wijken zijn daarvoor gewoonweg te groot en we zijn het aan de bewoners van deze wijken verplicht om ons uiterste best te doen verbetering in hun leefsituatie te brengen. Bovendien is het voor de beleidsontwikkeling en -uitvoering lang niet altijd noodzakelijk om een volledig uitgekristalliseerd beeld van oorzaken en gevolgen te hebben om beleid te ontwikkelen en effect te sorteren. Vaststaat – daar is geen onderzoek voor nodig – dat één van de directe gevolgen van het Krachtwijkenaanpak is dat er – ook op lokaal niveau – veel aandacht is voor de problematiek in de wijken; dat in alle steden partijen een op de lokale situatie toegesneden aanpak hebben ontwikkeld. Kortom, er is veel in beweging gezet.

De consequentie van de ongetemde problematiek is, zoals ik hiervoor reeds heb aangestipt, wèl dat het buitengewoon lastig is om met de traditionele onderzoeksmethoden de effectiviteit van het gevoerde beleid in kaart te brengen.

Ik wil daarom een brede mix van – soms minder orthodoxe – methoden inzetten waarbij niet zozeer het afrekenen van de lokale uitvoerders voorop staat, als wel het beleidsleren. Want juist het leren van elkaars aanpak en resultaten is bij dit complexe beleid van groot belang om op termijn effect te sorteren.

Tellen en vertellen

Beleidsinformatie kent eigenlijk altijd een aantal basisproducten. Om te beginnen dient de informatiestructuur inzicht te geven in de mate waarin de finale maatschappelijke effecten die we met het (Krachtwijken)beleid beogen (de zogeheten «outcome»), daadwerkelijk worden bereikt. Immers, om die finale effecten is het met het Krachtwijkenbeleid uiteinde-

lijk begonnen: in acht tot tien jaar moeten de 40 wijken weer aantrekkelijke gebieden zijn waar mensen kansen hebben en waar het prettig wonen is. De andere standaardbeleidsinformatie bestaat uit prestatiegegevens (de «output»). In de WijkActiePlannen hebben de gemeenten aangegeven welke prestaties zullen worden geleverd teneinde de beleidsdoelen te realiseren en ook over die prestaties zal dus voortgangsinformatie moeten worden verzameld.

Dit soort resultaten kunnen in principe gewoon worden verzameld door te «tellen»: de ontwikkeling van bijvoorbeeld het aantal werklozen, van het aantal leerlingen dat het onderwijs zonder startkwalificatie verlaat, van het aantal buurtconciërges, van het aantal Johan Cruijff-courts, of van de leefbaarheid van de wijk, kan allemaal getalsmatig in kaart worden gebracht. Traditionele, kwantitatieve onderzoeken – «monitors» – zijn bij uitstek geschikt om deze voortgang in kaart te brengen.

Echter, op deze wijze wordt slechts een deel van wat we met het Krachtwijkenbeleid willen bereiken zichtbaar. Om een beeld te krijgen van bijvoorbeeld de wijze waarop bewonersparticipatie, betrokkenheid en draagvlak kan worden vergroot, zijn andere, meer kwalitatieve methoden veel geschikter.

Om een goed inzicht te krijgen in wat een succesvolle beleidsaanpak is en om daarvan te leren, moeten we dan ook niet alleen «tellen» maar ook luisteren naar wat de bewoners en professionals van de wijken te «vertellen» hebben en hoe zij de verbeteringen in hun wijk ervaren en vormgeven.

Dit impliceert dat het instrumentarium dat hierna wordt beschreven, naast de conventionele beleidsmonitors, ook een aantal minder gangbare elementen bevat.

Korte en lange termijn

De mix van instrumenten die wordt ingezet om de beleidsinformatie voor het Krachtwijkenbeleid te verzamelen, varieert echter niet alleen naar soort informatie, maar ook naar de termijn waarop ontwikkelingen zichtbaar worden, of beter gezegd: zichtbaar *kunnen* worden. De volgende voorbeelden zijn daarvoor illustratief. Het eerste voorbeeld betreft de bewonersbetrokkenheid en -participatie. Die is via het actief betrekken van wijkbewoners bij het opstellen van de WijkActiePlannen al helemaal in het begin van het beleidsproces immers effectief te beïnvloeden. Daartegenover staan de voorbeelden van een denkbeeldige werkloze allochtone nieuwkomer die pas na een alfabetiseringscursus en (vervolgens) een scholingstraject via een actieve bemiddeling aan het werk kan worden geholpen, of van de situatie waarin na sloop van een verouderd, leegstaand bedrijvencomplex de leefbaarheid van de wijk verbetert door nieuwbouw van aantrekkelijke woningen en de aanleg van een wijkparkje. Het is duidelijk dat deze ingrepen pas op respectievelijk middellange en lange termijn effect kunnen sorteren.

De beleidsinformatie voor het Krachtwijkenbeleid bevat dan ook zowel onderdelen die de korte termijn bedienen, als onderdelen die de lange termijn beleidseffecten in beeld brengen.

De beleidsinformatiestructuur

De Outcomemonitor Krachtwijken

Om te beginnen worden – door het CBS – de maatschappelijke effecten (outcome) van het beleid gemeten. Het CBS brengt de ontwikkelingen op de thema's Wonen, Werken, Leren en opgroeien, Integreren en Veiligheid in kaart. Met behulp van deze informatie kan op termijn worden gevolgd

of de situatie in de wijken verbetert en of de maatschappelijke effecten uiteindelijk worden bereikt.

Hoewel ik het belang van de Outcomemonitor onderstreep (via dit instrument wordt uiteindelijk vastgesteld of de finale maatschappelijke doelen worden bereikt), teken ik daar direct bij aan dat de informatieve waarde ervan op de korte termijn beperkt zal zijn. Immers, vóórdat maatschappelijke effecten (outcome) kunnen worden gesorteerd, moeten eerst de prestaties (output) zijn geleverd, en die kunnen op hun beurt weer pas tot stand worden gebracht als het proces is vormgegeven. Daarbij komt nog dat veel van de beoogde outcome (met name op het fysieke terrein) een lange doorlooptijd kent en dus per definitie pas over enkele jaren zichtbaar kan worden. De Outcomemonitor is dus een instrument dat pas op de langere termijn betekenis in het beleidsproces zal krijgen.

De nulmeting van de Outcomemonitor, die de situatie in de wijken in kaart brengt bij de aanvang (1-1-2007) van het Krachtwijkenbeleid, komt op 14 juli aanstaande beschikbaar. Het CBS zal deze meting tweejaarlijks gaan publiceren.

Longitudinaal onderzoek

In dezelfde categorie valt de kwantitatieve studie, die het Sociaal en Cultureel Planbureau en het CBS recentelijk zijn gestart, waarmee de ontwikkeling van de *bewoners* van de Krachtwijken gedurende langere periode zal worden gevolgd. Het onderzoek heeft niet alleen betrekking op de zittende bewoners van de wijken, maar ook op de bewoners die gedurende de beleidsperiode de wijk verlaten door naar een andere wijk te verhuizen, of juist vanuit andere wijken naar de wijk toe verhuizen. Waar via de outcomemonitor de ontwikkeling van wijken in kaart wordt gebracht, wordt met deze studie onderzocht hoe het met de mensen in de wijken gaat. Ook dat aspect vind ik van groot belang: het maakt immers een fundamenteel verschil of over tien jaar nog steeds dezelfde mensen werkloos zijn, of dat de werklozen van nu aan het werk zijn gekomen en verhuisd naar een andere wijk, waarna de vrijgekomen woningen zijn ingenomen door nieuwe werklozen (die dan ook weer in een reïntegratietraject zitten). In het eerste geval is er sprake van een dead-end situatie, terwijl in het tweede geval de wijk een roltrap- of liftfunctie heeft. En dat verschil is – ook beleidsmatig – van groot belang.

Bovendien zal bij dit onderzoek de ontwikkeling van de 40 wijken worden vergeleken met andere wijken die als controlegroep zullen fungeren. Daarmee wordt tevens zicht verkregen op de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Waterbedeffecten

Het laatste onderzoek dat zich op de langere termijn richt, is het onderzoek naar de eventuele verplaatsingseffecten die het beleid oplevert. Tijdens eerdere algemene overleggen over de wijkaanpak heeft uw Kamer mij gevraagd om onderzoek te doen naar deze zogeheten «waterbedeffecten». Aangezien ik het ook zelf van groot belang vind om na te gaan of het gevoerde beleid niet alleen maar leidt tot de verplaatsing van leefbaarheidproblemen naar andere, omliggende wijken, voldoe ik graag aan dit verzoek. Na de zomer zal een meerjarig onderzoek worden gestart waarbij, aan de hand van de gegevens die de zogeheten Leefbaarometer voor heel Nederland verzamelt, voor de 18 gemeenten zal worden gemonitord of dit verschijnsel zich voordoet.

Outputmonitoring

Voor de *korte termijn* is een aantal andere instrumenten van aanzienlijk

grotere betekenis. Daarbij denk ik in eerste instantie aan voortgangsinformatie over de prestaties (output) die worden geleverd. In dit kader zullen de gemeentebesturen zich, in het kader van de reguliere plannings- en begrotingcyclus, aan de gemeenteraad verantwoorden over de lokaal geleverde prestaties. Het betreft hier een reguliere, zogenaamde «horizontale» verantwoording aan de gemeenteraad, die een integraal beeld geeft van alle geleverde prestaties.

Hoewel gemeenten derhalve een autonome verantwoordelijkheid hebben voor deze monitoring, wil ik via kennisuitwisseling bevorderen dat gemeenten afstemming zoeken in de door hen gehanteerde systematiek. Immers, in het kader van beleidsleren zijn óók de gemeenten ermee gebaat dat zij zich kunnen vergelijken (benchmarken) met andere gemeenten.

Daarnaast wil ik samen met de gemeenten een instrument opzetten waarbij we, uitgaande van de inhoud van de WijkActiePlannen, op elk van de vijf beleidsthema's de voortgang op een beperkt aantal aansprekende aspecten centraal in kaart brengen en publiceren. Het gaat hier om een «slank» instrument dat op hoofdlijnen inzicht biedt in de voortgang die op enkele belangrijke prestatie-indicatoren wordt geboekt. Daarbij zou bijvoorbeeld voor het thema onderwijs kunnen worden gedacht aan het aantal brede scholen als mogelijk zinvolle indicator.

Ik benadruk hierbij dat ik daarbij als voorwaarde hanteer dat er geen «administratief circus» mag worden opgetuigd: ik vind het belangrijk dat de gemeenten hun energie in de beleidsprojecten (kunnen) stoppen en zo min mogelijk lastig worden gevallen met allerlei informatievragen bovenop de reeds bestaande informatievragen vanuit de meer reguliere informatiecycclus op de verschillende beleidsterreinen vanuit de departementen. Tegelijkertijd vind ik het belangrijk dat er centraal inzicht is in de winst die op de korte termijn wordt geboekt en dat die informatie op eenvoudige wijze voor burgers toegankelijk is. Dat zou bijvoorbeeld heel goed kunnen worden gerealiseerd via een internetsite waarop deze *output kerncijfers* op toegankelijke wijze worden gepresenteerd.

Kwaliteitskaart bewonersparticipatie

Ik vind het van groot belang dat de bewoners van de wijken worden betrokken bij het wijkenbeleid. Het gaat immers over hun wijken en het wijkenbeleid heeft directe invloed op hun situatie. Ik heb daarom het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA) gevraagd om de bewonersparticipatie in kaart te brengen.

De LSA heeft dit onderzoek ondergebracht bij de Universiteit van Tilburg. De eerste fase van dit onderzoek brengt in kaart in welke mate en op welke wijze de bewoners hebben geparticipeerd bij de totstandkoming van de WijkActiePlannen. De verwachting is dat dit onderzoek ook een bruikbare methode oplevert die ook toepasbaar is in de volgende beleidsfase; de bewonersparticipatie *tijdens* de beleidsuitvoering. De studie naar de bewonersbetrokkenheid tijdens de voorbereidings- en ontwerpfasen van de WAPs komt op korte termijn beschikbaar.

Ongezochte opbrengsten

Verder levert een beleid als de wijkaanpak vaak bijzondere «bijvangst» op die buiten de metingen van de monitors vallen, bijvoorbeeld omdat ze niet als doelstelling zijn omschreven en dus niet meetbaar zijn gemaakt. Deze kleine, inspirerende verhalen die van onderop in de wijk ontstaan, kunnen van grote waarde zijn voor de totale verbetering van de wijk. Ik vind het nuttig om zicht te krijgen op deze bijvangsten en heb daarom de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB, professor dr. M. van Twist) gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de zogenoemde

«ongezochte opbrengsten» van de wijkaanpak. Het onderzoek zal handvatten geven voor hoe deze opbrengsten kunnen worden verzameld.

Bewonerspeiling

Tenslotte zal nog een onderzoek worden opgezet waarbij de bewoners van de wijken direct aan het woord komen. De structuur voor dit onderzoek moet nog worden bepaald, maar ik vind het belangrijk dat de beleidsinformatie niet alleen *over* de bewoners van de wijken gaat, maar dat er ook een instrument is dat *door* de wijkbewoners wordt gevuld. De structuur van dit onderzoek zal in afstemming met de gemeenten in de tweede helft van dit jaar worden vormgegeven.

Leefbaarometer

De Leefbaarometer is een nieuwe, recentelijk beschikbaar gekomen onderzoekssystematiek die in opdracht van VROM/WWI is ontwikkeld en die voor alle bewoonde gebieden in Nederland op het allerlaagste schaalniveau de leefbaarheid en leefbaarheidsontwikkeling in kaart brengt. Aan de hand van deze informatie zijn gemeenten in staat om vroegtijdig te signaleren in welke gebieden de leefbaarheid achteruit gaat, om naar aanleiding daarvan in een vroeg stadium pro-actief beleid te ontwikkelen. De Leefbaarometer is daarmee ook bij uitstek geschikt om de ontwikkelingen in de 40 Krachtwijken te volgen en zal dan ook in het kader van de informatievoorziening over de Krachtwijken worden ingezet.

Totaalbeeld

Dit uitgebreide pakket van beleidsonderzoeken biedt zicht op hoe de wijken zich ontwikkelen (ook in hun omgeving), hoe de bewoners van de wijken zich ontwikkelen, en hoe het beleidsproces zich ontwikkelt. Daarbij is er evenwicht nagestreefd in de termijn waarop de inzichten beschikbaar komen. In de aanvangsfase van het beleid zal met name de voor de vormgeving van het beleid relevante kwalitatieve informatie beschikbaar komen (het «vertellen»), terwijl in de uitvoeringsfase van het beleid, wanneer de prestaties daadwerkelijk worden gerealiseerd, met name de meer kwantitatieve stuurinformatie (het «tellen») beschikbaar komt die in combinatie met de eerder verworven kwalitatieve inzichten de bijsturing van het beleid mogelijk maakt. Voor het einde van deze Kabinetsperiode is tenslotte nog een – lichte vorm van – visitatie voorzien.

Informatielast

Ik wil hier nogmaals benadrukken dat ik er bij de dataverzameling naar streef de administratieve belasting van de steden zo klein mogelijk te houden. Zo wordt bij zowel de outcomemonitor, het longitudinale onderzoek, de Leefbaarometer als de studie naar waterbedeffecten uitsluitend gebruik gemaakt van centraal beschikbare gegevens, zodat er geen gegevensvraag bij de steden hoeft te worden neergelegd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om statistische gegevens die door het CBS worden beheerd, maar ook om gegevens die afkomstig zijn van het ministerie van VROM of bijvoorbeeld het Kadaster.

Alleen bij de outputmonitoring ligt de verantwoordelijkheid bij de gemeenten, maar deze activiteit maakt deel uit van de reguliere verantwoordingssystematiek. De belasting blijft beperkt als de gemeenten voor dit onderdeel aansluiten bij het reguliere stelsel dat zij in het kader van hun plannings- en begrotingscyclus hanteren.

Jaarlijkse voortgangsrapportage

Ik wil uw Kamer op basis van de informatie die ik via de verschillende onderzoeken verzamel, jaarlijks in de herfst een voortgangsrapportage aanbieden waarin ik verslag doe over de stand van zaken rond het Krachtwijkenbeleid en de tot dan toe bereikte resultaten.

Daarbij zal worden geput uit de diverse bronnen die ik hierboven heb beschreven. Deze bronnen bestrijken, zoals ik hiervoor heb toegelicht, de diverse aspecten van het beleidsproces. Die verschillende aspecten zullen ook in de voortgangsrapportages aan bod komen. De inhoud ervan zal in de tijd variëren en afhankelijk zijn van de fase waarin het beleidsproces zich bevindt.

De eerste voortgangsrapportage in het najaar van 2008 zal in elk geval bestaan uit de analyse van de WijkActiePlannen van de gemeenten terwijl tevens de gegevens van de nulmeting van de Outcomemonitor onderdeel van deze rapportage zullen uitmaken.

Het eerste product dat beschikbaar komt, is de nulmeting van de Outcomemonitor. Deze wordt op 14 juli aanstaande door het CBS gepubliceerd en zal via een separate brief aan uw Kamer worden aangeboden. Kort na de zomer komen vervolgens de eerste resultaten uit het LSA-onderzoek naar de bewonersparticipatie beschikbaar.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar