

Kwetsbare wijken in België, Duitsland en Denemarken

WISSELWERKING TUSSEN
LANDELIJK EN LOKAAL BELEID

Freek de Meere

Niels Hermens

Eliane Smits van Waesberghe

Mathijs Eskes

Kirsten Tinnemans



Kwetsbare wijken in België, Duitsland en Denemarken

WISSELWERKING TUSSEN LANDELIJK EN LOKAAL BELEID

Verwey-Jonker Instituut, oktober 2019

Auteurs:

Freek de Meere

Niels Hermens

Eliane Smits van Waesberghe

Mathijs Eskes

Kirsten Tinnemans

Samenvatting

Het Nederlandse Kabinet wil meer inzicht in de maatregelen die in de ons omliggende landen met een vergelijkbare integratie-uitdaging worden genomen om in kwetsbare wijken de veiligheid en leefbaarheid te verbeteren. Deze quick scan haalt de verschillende maatregelen naar boven die in zes wijken in België, Duitsland en Denemarken in de afgelopen jaren zijn genomen.

In Denemarken hebben we de ervaringen in de wijk *Gellerup* in Aarhus en *Tingbjerg* in Kopenhagen tegen het licht gehouden. In Duitsland hebben we de wijken *Gropiusstadt* in NeuKölln - Berlijn en *Marxloh* in Duisburg – Nordrhein Westfalen geselecteerd. In België gaat het om de wijk *Molenbeek* in Brussel en verschillende wijken in de stad Mechelen. Per land volgen we de daar geldende definities en invullingen van begrippen.

In de beschrijvingen van de aanpak van de kwetsbare wijken komen we een groot aantal maatregelen tegen. Deze maatregelen zijn divers. Ze lijken alleen goed te begrijpen en in hun effectiviteit te beoordelen in hun eigen context. Overkoepelend laten de beschrijvingen van de landen en de wijken zien, dat de problematiek van kwetsbare wijken aandacht heeft in de drie landen. Per wijk verschilt die problematiek behoorlijk, maar in elke wijk is het hardnekkig.

In België is een kwetsbare wijk een wijk met uitdagingen op de dimensies inkomensniveau, participatie op de arbeidsmarkt en herkomst van de bewoners. In Berlijn wordt een kwetsbare wijk gedefinieerd als een wijk met veel (langdurige) werkloosheid, (kinder)armoede en afhankelijkheid van uitkeringen. Het Deense Ghettoplan kent de meest uitgewerkte definitie van soorten kwetsbare wijken. Een thema dat centraal lijkt te staan in de maatschappelijke en politieke discussie over de kwetsbare wijken in in ieder geval België en Denemarken is de angst voor parallelle samenlevingen. Vooral in Denemarken proberen gemeenten inwoners met meer sociaal en economisch kapitaal naar kwetsbare wijken toe te trekken door middel van veranderingen in het wo-

ningaanbod en het uitbreiden van het aantal voorzieningen in de wijken. De vraag is of de grootschalige fysieke aanpakken de sociaal economische uitdagingen van de bewoners van de kwetsbare wijken ook echt oplossen, of dat het alleen een manier is om de ‘cijfers’ in de wijken te verbeteren.

Denemarken voert het meest sturende beleid op nationaal niveau. Daartegenover staat België dat gekenmerkt wordt door een grote vrijheid voor gemeenten om hun eigen beleid te voeren. Daartussenin beweegt zich Duitsland met een uitgebreid aantal programma's dat geheel of gedeeltelijk beschikbaar is om problematiek in kwetsbare wijken tegen te gaan.

Hoewel in België een landelijke aanpak op kwetsbare wijken ontbreekt, wil dat niet zeggen dat er niets gebeurt op de thema's die spelen in kwetsbare wijken. Het beleid is eerder als sectoraal te kenschetsen. Vanuit elke beleidskoker afzonderlijk is aandacht mogelijk voor de problematiek in kwetsbare wijken. Hoewel in Duitsland budgetten beschikbaar zijn om integraal vanuit de wijk maatregelen te nemen, zijn uiteindelijk de afzonderlijke beleidssectoren (onderwijs, arbeid, veiligheid) belangrijk om daadwerkelijk verschil te maken in de wijk. De aanpak in Denemarken is het meest integraal te noemen, daar staat de wijkproblematiek echt centraal in de nationale aanpak. Maar ook daar zijn aanpalende beleidsterreinen lokaal van belang.

De uitgebreide aanpak in Denemarken is gekoppeld aan doelstellingen met een fors budget. In België ontbreken afzonderlijke budgetten bijna en worden subsidiemogelijkheden met elkaar verknoopt. Het idee is wel dat ze als een hefboom kunnen werken. In Duitsland zijn per programma verschillende en behoorlijke budgetten beschikbaar, waarbij de programma's vanuit verschillende beleidsterreinen zijn gedefinieerd. De beschrijvingen laten zien dat in een wijkaanpak samenwerking tussen een grote hoeveelheid aan partijen uit diverse sectoren noodzakelijk is.

Naast veiligheid, integratie & samenleven en leefbaarheid, komen bijvoorbeeld ook onderwijsbeleid, gezondheidsbeleid, arbeidsmarktbeleid en jeugdbeleid langs. Samenwerking tussen allerlei betrokkenen in de wijk wordt in de Deense situatie meer afgedwongen dan in Duitsland en België.

Onze verkenning in de drie landen naar de aanpak van kwetsbare wijken laat zien dat de aanwezigheid van een landelijk programma als in Denemarken voor gemeenten een belangrijke trigger is om gericht te werken aan de verbetering van kwetsbare wijken. Hoewel we meerdere problematische neveneffecten signaleren, wordt als een positief effect benoemd dat op lokaal niveau meer actie wordt ondernomen. Het Duitse model biedt lokaal meer ruimte om binnen nationale kaders eigen plannen op te stellen. Aandachtspunt daar is de veelheid aan bureaucratische vereisten. In België ontbreekt een discussie over stigmatisering van de betrokken wijken. Ook missen betrokkenen in de praktijk een overkoepelende visie, omdat problemen via sectorale subsidies worden aangepakt. Er dreigt een projectencarrousel met tijdelijke subsidies te ontstaan. In beide Belgische cases zien we aanwijzingen dat een integrale visie behulpzaam is sectoraal beleid te sturen en succesvol in te zetten op integratie en veiligheid in de wijk.

Inhoud

Samenvatting	2	4 Kwetsbare wijken in Duitsland	33
1 Inleiding	5	4.1 Inleiding	33
1.1 Aanleiding	5	4.2 Centraal beleid op de thema's leefbaarheid, veiligheid en integratie	33
1.2 Aanpak	5	4.3 Marxloh - Duisburg	42
1.3 Leeswijzer	6	4.4 Gropiusstadt - Neukölln	47
2 Lessen uit België, Duitsland en Denemarken	7	4.5 Conclusies Marxloh en Gropiusstadt	52
2.1 Inleiding	7	5 Kwetsbare wijken in Denemarken	53
2.2 Het Belgische beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken	7	5.1 Inleiding	53
2.3 Het Duitse beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken	8	5.2 De Gettowedgeving: het nationale beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken	53
2.4 Het Deense beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken	8	5.3 Doorwerking Gettowedgeving naar lokaal beleid	60
2.5 Wisselwerking tussen landelijk en lokaal beleid voor kwetsbare wijken	10	5.4 Doorwerking van de Gettowedgeving naar de aanpak op wijkniveau	63
3 Kwetsbare wijken in België	14	5.5 Conclusies Tingbjerg en Gellerup	67
3.1 Inleiding	14	Bijlage Aanpak onderzoek	69
3.2 Centraal beleid op de thema's veiligheid, leefbaarheid en integratie en samenleving	16	Literatuur	71
3.3 Casus Mechelen	20		
3.4 Molenbeek	26		
3.5 Conclusies Mechelen en Molenbeek	32		

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Nederlandse Kabinet wil meer inzicht in de maatregelen die in de ons omliggende landen met een vergelijkbare integratie-uitdaging worden genomen om in kwetsbare wijken de veiligheid en leefbaarheid te verbeteren. Dergelijke maatregelen zijn niet zomaar te vergelijken. Ieder land heeft zijn eigen bestuursstructuur en -cultuur, iedere gemeente heeft eigen mogelijkheden, problemen en uitdagingen en dat geldt ook voor de verschillende wijken in steden.

Deze quick scan haalt de verschillende maatregelen naar boven die in zes kwetsbare wijken in omliggende landen in de afgelopen jaren zijn genomen op het gebied van leefbaarheid, integratie en samenleven en veiligheid. We plaatsen de maatregelen in hun bestuurlijke context en relateren ze aan wat bekend is over de problematiek in de wijken. Het betreft een verkenning naar het ingezette beleid in de zes wijken en de ervaringen daarmee.

Het doel van deze verkenning is om te achterhalen wat Nederland kan leren van de ons omliggende landen voor de aanpak van kwetsbare wijken op de domeinen veiligheid, leefbaarheid en integratie en samenleving.

1.2 Aanpak

We hebben in België, Duitsland en Denemarken zes wijken geselecteerd om de ervaringen op te halen. De keuze was niet gebaseerd op specifieke maatregelen, kenmerken of problematieken, die moesten juist in de verkenning naar boven komen. De selectie vond plaats in overleg met de opdrachtgever waarbij het van belang was in ieder geval een wijk in de hoofdstad te nemen en juist een wijk in een andere stad. Ook moest bekend zijn dat er integratie problematiek in de wijk speelde.

In Denemarken hebben we de ervaringen in de wijk Gellerup in Aarhus en Tingbjerg in Kopenhagen tegen het licht gehouden. In Duitsland hebben we de wijken Gropiusstadt in NeuKölln - Berlijn geselecteerd en Marxloh in Duisburg – Nordrhein Westfalen. In België gaat het om de wijk Molenbeek in Brussel en verschillende wijken in de stad Mechelen.

De volgende vragen waren richtinggevend voor de verzameling van informatie.

1. Wat is in België, Duitsland en Denemarken het nationaal beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken, wat zijn de doelstellingen en welke bijbehorende nationale beleidsmaatregelen zijn op dit thema genomen?
2. Hoe wordt in België, Duitsland en Denemarken op gemeentelijk niveau (het nationale) beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken vormgegeven, tot welke gemeentelijke aanpakken of maatregelen heeft het (nationaal) beleid geleid, en op welke wijze werkt nationaal beleid in de drie landen door in het beleid op gemeentelijk niveau?
3. Wat zijn in België, Duitsland en Denemarken op de verschillende bestuurlijke niveau's relevante contextfactoren voor het beleid gericht op de aanpak van kwetsbare wijken?
4. In welke mate heeft het in België, Duitsland en Denemarken ingezette nationaal en gemeentelijk beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken bijgedragen aan het realiseren van de geformuleerde nationale beleidsdoelstellingen?
5. Wat kan Nederland leren van het Belgische, Deense en Duitse beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken op de domeinen veiligheid, leefbaarheid en integratie en samenleving?

Per land volgen we de daar geldende definities en invullingen van begrippen als 'kwetsbare wijken'. We hebben daarbij – ook bij het ontbreken van een beleid naar kwetsbare wijken – gekeken naar de domeinen veiligheid in de buurt, leefbaarheid en integratie en samenleving. Dit beleid is onderdeel van de nationale en gemeentelijke context van het beleid naar kwetsbare wijken.

We hebben beschikbare documentatie met lokale partners naar boven gehaald en aangevuld met acht tot tien gesprekken met betrokkenen en academici per land. Met deze inzet is het niet mogelijk alle onderzoeksvragen uitputtend te beantwoorden. Dit zou ook een onleesbaar geheel opleveren. Dit onderzoek geeft een goed beeld van de verschillen, voor de precisie verwijzen we naar de bronnen die we hebben verzameld. In bijlage één is de gevolgde werkwijze uitgebreider beschreven.

1.3 Leeswijzer

In het vervolg beschrijven we de ervaringen in respectievelijk België, Duitsland en Denemarken. We benoemen op verschillende bestuurlijke niveau's het beleid gericht op de aanpak van kwetsbare wijken en contextfactoren om het geheel te begrijpen. We kijken ook naar wat bekend is over het realiseren van de beleidsdoelstellingen en ervaringen van gesprekspartners.

De landenrapportages worden voorafgegaan door een bespreking per land van de rode lijn van de aanpak van kwetsbare wijken. We beschouwen daar ook specifiek de wisselwerking tussen nationaal en lokaal beleid. Dit hoofdstuk betreft de belangrijkste conclusies van deze verkenning.

2 Lessen uit België, Duitsland en Denemarken

2.1 Inleiding

In de beschrijvingen van de aanpak van kwetsbare wijken in België, Duitsland en Denemarken komen we een groot aantal maatregelen tegen. Deze maatregelen zijn divers en vormen daarmee een rijke bron aan voorbeelden die ter inspiratie voor de aanpak in Nederland kunnen dienen. Opvallend is daarbij dat in elk land wel een voorbeeld uit Nederland is gehaald. Zo stond de aanpak van de Bijlmer model in Aarhus en wordt in Berlijn het concept buurtmoeders gebruikt.

De maatregelen lijken alleen goed te begrijpen en in hun effectiviteit te beoordelen in hun eigen context. We komen sowieso amper onderzoek tegen naar de effectiviteit van een aanpak als geheel. De aard van de problematiek is verschillend per wijk, de samenhang tussen de verschillende maatregelen is groot, de invloed van nieuwe gebeurtenissen is altijd aanwezig en effecten kunnen pas op lange termijn worden gezien. Dit zijn slechte voorwaarden voor effectiviteitsonderzoek.

Hieronder benoemen we allereerst integraal per land de hoofdlijn van de maatregelen, vervolgens bekijken we over de landen heen naar de wisselwerking tussen landelijk en lokaal beleid op het gebied van de aanpak van kwetsbare wijken.

2.2 Het Belgische beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken

Het Vlaamse regionale beleid en het Belgische federale beleid kennen géén beleid specifiek gericht op de aanpak van kwetsbare wijken.

De Vlaamse overheid stuurt op het thema integratie en samenleving en het thema leefbaarheid met subsidierelaties via de sectorale lijnen. De subsidies komen vaak rechtstreeks terecht bij de praktijk die middelen ontvangen voor het opzetten en uitvoeren van projecten, waardoor op lokaal niveau verschillende projecten naast elkaar bestaan. Gemeenten hebben de vrijheid om hier zelf een integrale aanpak van te smeden of de projecten gewoon naast elkaar hun werk te laten doen. We zien op dit vlak een duidelijk verschil tussen de twee casusgemeenten. Waar de gemeente Mechelen via de verschillende sectorale subsidies projecten probeert te financieren die passen binnen hun visie om te komen tot een inclusieve en leefbare stad, vinden in Molenbeek veelal aparte projecten plaats.

Het thema veiligheid is de verantwoordelijkheid van de Federale overheid. Deze heeft een Kadernota Integrale Veiligheid en er bestaat op dit thema een subsidierelatie tussen de federale overheid en de gemeente. Om subsidie te ontvangen voor het lokale veiligheidsbeleid moeten gemeenten hun lokale integrale veiligheidsplannen zo opstellen dat deze passen binnen de prioriteiten in de Kadernota. Deze prioriteiten zijn breed geformuleerd, waardoor de gemeenten veel vrijheid ervaren bij het formuleren en uitvoeren van hun veiligheidsbeleid. Het is dan ook aan de gemeenten zelf of en in hoeverre zij een 'echt' integraal veiligheidsbeleid voeren waarin een preventieve en repressieve aanpak op elkaar zijn afgestemd. In de casussen Mechelen en Molenbeek constateren betrokkenen dat het op elkaar afstemmen van een preventieve en repressieve aanpak een belangrijke succesfactor is voor de aanpak van (de veiligheid in) kwetsbare wijken.

2.3 Het Duitse beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken

Duitsland kent een aantal subsidieprogramma's (*Stadtebauförderprogrammen*) die gericht zijn op het verbeteren van de leefbaarheid in de steden. Eén van deze programma's, *Soziale Stadt*, is specifiek op achterstandswijken gericht. De Bond betaalt een derde van de kosten, te weten 190 miljoen euro op jaarbasis. Het verwacht van de andere bestuurslagen dat ze een gelijk deel meebetalen. De programma's vanuit federaal beleid bereiken de individuele wijken via de deelstaten en gemeenten. De deelstaten hebben de vrijheid om eigen prioriteiten te stellen en steden om specifieke, integrale plannen op te stellen. De deelstaten bepalen bijvoorbeeld binnen het programma *Soziale Stadt* dat projecten vooral fysiek van aard dienen te zijn, of juist sociale problematiek adresseren.

Voor dezelfde kwetsbare wijken zijn ook een aantal andere subsidieprogramma's vanuit federaal niveau beschikbaar. Net als *Soziale Stadt* worden die ook per deelstaat en gemeente op verschillende wijzen ingevuld. Deze zijn gericht op integratie, jeugd en werk, of fysieke ingrepen in de wijk.

De belangrijkste instrumenten van het programma *Soziale Stadt* zijn het *Quartiersmanagement* en de tweejaarlijkse integrale planvorming. De medewerkers van het Quartiersmanagement weten wat er speelt in de wijk en vormen de spil tussen bewoners en bestuurders, projecten en samenleving. Ze vragen subsidies aan uit de verschillende beschikbare programma's. Voor de problemen in de wijken worden volgens betrokkenen slechts gedeeltelijk oplossingen geschetst vanuit het huidige programma *Soziale Stadt* en de andere sociale programma's die worden ingezet. *Soziale Stadt* zorgt bijvoorbeeld in Gropiusstadt wel voor verbindingen tussen scholen zodat ze problemen kunnen bespreken, ervaringen kunnen uitwisselen en op praktisch niveau elkaar kunnen helpen. Tegelijkertijd zorgt de genoemde inzet niet voor het snel

verdwijnen van lerarentekorten om kinderen die thuis geen Duits spreken, te helpen de taal machtig te worden. Dit betreft namelijk onderwijsbeleid op deelstaatniveau, waar achterstandswijken geen speciale aandacht krijgen. Verschillende schaalniveaus schuren langs elkaar heen.

De gesprekspartners betogen dat zolang de huren in Marxloh en Gropiusstadt laag blijven er nieuwe groepen naar de wijk komen. Wijken als Marxloh en Gropiusstadt vervullen namelijk de rol van 'aankomstwijk' voor immigranten. Het is de eerste stap in Duitsland, vanwaar zijzelf of latere generaties na een succesvolle onderwijs- of arbeids-carrière idealiter de stap naar andere buurten zetten. Wel is het dan van belang, zo benadrukken verschillende gesprekspartners, dat Duitsland veel steviger moet investeren in zowel onderwijs om het potentieel van de nieuwkomers te benutten als in handhaving van de Duitse rechtsorde.

In de uitvoering kan een programma als *Soziale Stadt* volgens gesprekspartners effectiever worden vormgegeven. Ze benoemen een betere samenwerking tussen (overheids) instanties, het overzichtelijker maken en/of samenvoegen van subsidieprogramma's, het verlagen van aanvraagdrempels en het gunnen van vertrouwen en beslissingsbevoegdheid aan het operationele niveau.

2.4 Het Deense beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken

Vanaf 2010 zien we in Denemarken dat het beleid voor (sociale) veiligheid, leefbaarheid en integratie en samenleving steeds meer wordt samengevlochten. In juni 2018 is de nationale Gettowetgeving van kracht geworden.

Het is een top down nationaal beleid op kwetsbare wijken en beslaat een vijftal geselecteerde thema's:

- Fysieke sloop en herstructurering van kwetsbare wijken;
- Strengere controle over nieuwkomers met een migratieachtergrond in kwetsbare wijken;
- Versterkte politie inzet en strengere straffen om criminaliteit te bestrijden en veiligheid te bevorderen;
- Bevorderen van een goede start voor kinderen en jeugd;
- De overheid committeert zich aan doelstellingen om parallelle samenlevingen te bestrijden.

Onder deze vijf thema's vallen een 22-tal criteria, waarvan sommige bindend zijn om van de harde getto of gettolijst af te geraken. Het bezigen van de term getto heeft bij de totstandkoming in 2010 veel kritiek gekregen, vooral omdat dergelijk gebruik van terminologie ook tot stigmatisering van wijken kan leiden. Een van de voorspelde gevolgen was ook dat niemand uiteindelijk in een aangemerkt getto wil wonen. Vanaf 2018 wordt door gesprekspartners een bepaalde internalisatie van de term waargenomen. Toch zijn positieve veranderingen in een dergelijke wijk door de stigmatiserende term nog heel moeilijk voor het voetlicht te brengen.

Als we de doorwerking van nationaal beleid naar lokaal beleid onder de loep nemen, zien we dat sinds november 2018 lokale ambtenaren het nationale beleid minder naar hun hand kunnen zetten. In Kopenhagen zien we op gemeentelijk niveau tot juni 2018 een wat 'eigenzinniger' lokale vorm van het nationale beleid. De Gettowetgeving heeft volgens hen veel implicaties op de genoemde domeinen van fysieke en sociale leefbaarheid, integratie en (sociale) veiligheid. De quota's op de verschillende beleidsterreinen zorgen

enerzijds voor een effectieve meetbaarheid van doelen en resultaten. De implementatie van beleid is zeer actiegericht, ambtenaren en professionals in de wijk kunnen zich niet langer verschuilen achter vage resultaten. Ook zijn lokale ambtenaren en andere professionals van bijvoorbeeld woningcorporaties, onderwijs en uitzendbureaus genoodzaakt strakker met elkaar samen te werken om een bepaalde wijk van de Gettolijst af te krijgen of om te voorkomen dat een bepaalde wijk gemarkeerd wordt als getto.

Anderzijds schiet de functie van de quota's het doel volgens gesprekspartners voorbij, met name in het kader van sociale leefbaarheid en integratie. Het gaat dan bijvoorbeeld om kinderen die in een bepaalde wijk van een dagopvang weg moeten, omdat het quotum voor het aantal kinderen met een migratieachtergrond te hoog is. Zij moeten dan in een andere wijk naar de dagopvang, waar soms niet of nauwelijks binding mee is. Op macroniveau is het doel van het behalen van het quotum dan bereikt, maar de implicaties voor de individuele leefwereld van burgers wordt dan niet meegenomen in de beoordeling van dergelijke resultaten. Levert deze fysieke verplaatsing van mensen en gebouwen daadwerkelijke betere integratie, leefbaarheid en veiligheid op? Dit is een belangrijke reden waarom lokale ambtenaren sceptisch tegen de nationale wetgeving aankijken.

Als we het lokale beleid in Aarhus tegen het licht houden, zien we dat het gevoerde beleid in de kwetsbare wijk *Gellerup* als voorbeeld heeft gediend voor het ontwikkelen van het nationale beleid rondom de Gettowetgeving. Voor de invoering van de daadwerkelijke wet op nationaal niveau was er volgens betrokkenen een goede, vruchtbare samenwerking tussen de gemeente en de woningcorporaties in Aarhus. Door de strengere wetgeving op de vijf thema's is de relatie verslechterd, omdat het ingezette beleid op leefbaarheid, integratie en veiligheid voorheen meer organisch bepaald werd door verschillende professionals in de wijk. Vanaf november 2018 heeft de wet dit organische proces van samenwerking verstoord. *Gellerup* leek een succes te worden om

daadwerkelijk van de harde getto lijst te verdwijnen, maar ondanks investeringen van 1,3 miljard euro in de wijk zijn doelstellingen nog steeds niet behaald.

Ambtenaren op lokaal niveau in Aarhus hebben nu zelf een lokale gettolijst samengesteld op basis van overlappende en vooral aanvullende criteria voor het definiëren van kwetsbare wijken. Een aanvullend criterium is bijvoorbeeld de volksgezondheid van inwoners op wijkniveau. In de beleidspraktijk bestaat namelijk weinig tot geen ruimte voor het voeren van preventief beleid dat er voor kan zorgen dat wijken niet op de gettolijst terecht komen. Mogelijkerwijs zou het financieringsstelsel voor de gettolijst als een perverse prikkel kunnen werken, omdat alleen deze wijken extra financiering krijgen. Het *Kategoriseringsmodel 2019* wordt najaar 2019 door de gemeente Aarhus gepubliceerd en laat meer ruimte zien voor andere criteria dan die van de Gettowetgeving en heeft eveneens meer oog voor preventief beleid op kwetsbare wijken. De vraag is nog wel hoe vanuit nationaal niveau gereageerd gaat worden op dit nieuwe beleidsmodel van Aarhus.

2.5 Wisselwerking tussen landelijk en lokaal beleid voor kwetsbare wijken

Hardnekkige problematiek

De beschrijvingen van de landen en de wijken laten allereerst zien dat de problematiek van kwetsbare wijken aandacht heeft in de drie landen. Per wijk verschilt die problematiek behoorlijk, maar is wel hardnekkig. Een voorbeeld van dat laatste is Marxloh in Duisburg. De wijk heeft aan de wieg gestaan van de huidige aanpak in Duitsland eind jaren negentig, maar is nooit van de lijst kwetsbare wijken afgekomen. De instroom van oost Europeanen levert tegenwoordig een heel ander beeld op dan de wat verouderde naam 'Klein Istanbul' doet vermoeden. Problemen op het gebied van onderwijs

en criminaliteit zijn belangrijker geworden dan overlast op straat. Een ander voorbeeld is Gellerup. De aanpak leek een succes te worden, maar ondanks investeringen van 1,3 miljard euro in de wijk zijn doelstellingen nog niet behaald.

Definitie kwetsbare wijk

Dat in kwetsbare wijken sprake is van hardnekkige problematiek is evident, maar de drie landen waar wij deze verkenning hebben uitgevoerd hanteren allemaal hun eigen definitie van een kwetsbare wijk. In het ene land is de definitie concreter dan in het andere. In België is een kwetsbare wijk een wijk met uitdagingen op de dimensies inkomensniveau, participatie op de arbeidsmarkt en herkomst van de bewoners. In Berlijn wordt een kwetsbare wijk gedefinieerd als een wijk met veel (langdurige) werkloosheid, (kinder)armoede en afhankelijkheid van uitkeringen. Het Deense Ghettoplan kent de meest uitgewerkte definitie van soorten kwetsbare wijken. Daar wordt een wijk kwetsbaar genoemd wanneer aan ten minste twee van de volgende vier criteria wordt voldaan:

- Het aandeel van 18- tot 64-jarige inwoners die geen relatie hebben tot ofwel de arbeidsmarkt, ofwel het onderwijssysteem was groter dan het gemiddelde van 40% in de laatste twee jaar.
- Het aandeel van inwoners die zijn veroordeeld voor overtreding van het Wetboek van Strafrecht, de Wapenwet of de Wet op Euphoriserende Substanties is opgelopen tot ten minste drie keer het nationale gemiddelde wanneer het wordt berekend als gemiddelde over de laatste twee jaar.
- Het aandeel van 30- tot 59-jarige inwoners met niet meer dan een basisopleiding is groter dan 60% van alle inwoners in dezelfde leeftijdsgroep.
- Het gemiddelde bruto inkomen van inwoners in de leeftijd van 15-64 jaar (met uitzondering van leerlingen in het voortgezet onderwijs) is minder dan 55% van het gemiddelde bruto inkomen in dezelfde leeftijdsgroep in de regio.

Een kwetsbare wijk is een getto als een buurt tenminste duizend inwoners heeft, onder wie het aandeel aan immigranten en nakomelingen met een niet-westerse achtergrond groter is dan 50%. Een kwetsbare wijk is een harde getto als het vier achtereenvolgende jaren als getto op de lijst staat (dit is vijf achtereenvolgende jaren voor de periode 2018-2020).

Angst voor parallele samenlevingen

Een thema dat centraal lijkt te staan in de maatschappelijke en politieke discussie over de kwetsbare wijken in in ieder geval België en Denemarken is de angst voor parallele samenlevingen. Vooral in Denemarken wordt via veranderingen in het woningaanbod en het uitbreiden van het aantal voorzieningen in de kwetsbare wijken ingezet op het naar deze wijken toe trekken van bewoners met meer sociaal en economisch kapitaal. De vraag is of de grootschalige fysieke aanpakken de sociaal economische uitdagingen van de bewoners van de kwetsbare wijken ook echt oplossen of dat het alleen een manier is om de 'cijfers' in de wijken te verbeteren.

Centraal of decentraal

We zien ook dat het nationale niveau belangrijk is voor de maatregelen die genomen worden in kwetsbare wijken in de drie landen. Denemarken voert daarbij het meest sturende beleid op nationaal niveau. Op lokaal niveau wordt na 2018 minder vrijheid ervaren een eigen afweging te maken. Daartegenover staat België dat gekenmerkt wordt door een grote vrijheid aan gemeenten een eigen beleid te voeren. Het Vlaamse regionale niveau en het Belgische federale niveau kennen geen beleid specifiek gericht op de aanpak van kwetsbare wijken. In België kan daardoor een burgemeester als *change agent* duidelijk verschil maken. Daartussenin beweegt zich Duitsland met een uitgebreid aantal programma's dat geheel of gedeeltelijk beschikbaar is voor de problematiek aan kwetsbare wijken. De nationale programma's zijn zodanig ingericht met

abstracte doelen dat elke bestuurslaag invloed uit kan oefenen in een eigen interpretatie. Uiteindelijk komt het samen in een twejaarlijks integraal plan van de wijk. We zien geen samenwerking tussen nationale overheid en lokale overheden waarbij beiden als gelijkwaardig partner deelnemen.

Sectoraal of integraal

Hoewel in België een landelijke aanpak op kwetsbare wijken ontbreekt, wil dat niet zeggen dat er niets gebeurd op de thema's die spelen in kwetsbare wijken. Het is eerder als sectoraal te kenschetsen. Vanuit elke beleidskoker afzonderlijk is aandacht mogelijk aan de problematiek in kwetsbare wijken. Het is dan aan de gemeente om integraal vanuit gebieden te denken en de verschillende logica's uit de beleidssectoren actief te verbinden. Binnen België zien we dat Mechelen zich hierin actiever opstelt dan Molenbeek. Hoewel in Duitsland budgetten beschikbaar zijn om integraal vanuit de wijk maatregelen te nemen, zijn uiteindelijk de afzonderlijke beleidssectoren (onderwijs, arbeid, veiligheid) belangrijk om daadwerkelijk verschil te maken in de wijk. De aanpak in Denemarken is het meest integraal te noemen, daar staat de wijkproblematiek echt centraal in de nationale aanpak. Maar ook daar zijn aanpalende beleidsterreinen lokaal van belang en komt Aarhus bijvoorbeeld met zijn eigen indicatorenlijst waar ook gezondheidsbeleid aanhaakt.

Budgetten

De uitgebreide aanpak in Denemarken is gekoppeld aan doelstellingen met een fors budget van over de miljard euro. In België ontbreken afzonderlijke budgetten bijna en worden relatief kleine subsidiemogelijkheden van hooguit enkele tientallen miljoenen euro met elkaar verknoopt. Het idee is wel dat ze als een hefboom kunnen werken. In Duitsland zijn per programma verschillende en behoorlijke budgetten van honderden miljoenen beschikbaar, waarbij de programma's vanuit verschillende beleidsterreinen

zijn gedefinieerd. In principe is het mogelijk per wijk vanuit een geheel eigen probleemdefinitie een schakering aan specifieke maatregelen op te starten en uit te voeren. In de praktijk zijn betrokkenen wel enthousiast over de idee hierachter, maar dreigt het gevaar van een te bureaucratisch geheel.

Samenwerking

De beschrijvingen laten zien dat in een wijkaanpak samenwerking tussen een grote hoeveelheid aan partijen uit diverse sectoren noodzakelijk is. Naast veiligheid, integratie & samenleven en leefbaarheid, komen bijvoorbeeld ook onderwijsbeleid, gezondheidsbeleid, arbeidsmarktbeleid en jeugdbeleid langs.

Samenwerking tussen allerlei betrokkenen in de wijk wordt in de Deense situatie meer afgedwongen dan in Duitsland en België. Het richten van meer integrale samenwerking in een nationale aanpak kan daarmee effectief zijn. Voorwaarde voor een succesvolle aanpak is wel dat betrokkenen op lokaal niveau de landelijke sturing als zinvol moeten ervaren. Bijvoorbeeld in Denemarken wordt de effectiviteit van de aanpak in het kader van sociale leefbaarheid en integratie lokaal betwijfeld. In België en Duitsland wordt een goede samenwerking gezien als een issue waar veel energie naar toe gaat. Als dat niet lukt, is dat een bron van frustratie, en als het wel lukt wordt het als een basis voor succes gezien. Het op elkaar afstemmen van een preventieve en repressieve aanpak wordt bijvoorbeeld in België gezien als een belangrijke succesfactor voor de aanpak van de veiligheid in kwetsbare wijken. In Duitsland wordt door betrokkenen op uitvoerend niveau gevraagd om meer eigen handelingsruimte juist om in de wijk beter samen te kunnen werken.

Doorwerking nationaal naar lokaal beleid

Onze verkenning in de drie landen naar de aanpak van kwetsbare wijken leert dat de doorwerking van nationaal beleid naar de lokale praktijk verschillende vormen aan

kan nemen. De aanwezigheid van een landelijk programma is in Denemarken voor gemeenten een belangrijke trigger om gericht te werken aan de verbetering van kwetsbare wijken. Hoewel we meerdere problematische neveneffecten signaleren van de gettowet in Denemarken, wordt als een positief effect benoemd dat op lokaal niveau meer actie wordt ondernomen.

Bij een landelijk programma hoort ook een definitie van wanneer een wijk kwetsbaar is, maar betrokken in Denemarken vragen daarbij oog voor specifieke kenmerken per wijk en soms ook specifiek de buurten daarbinnen. Een nationaal beleid veronderstelt ook een uniforme aanpak, terwijl de wijken behoorlijk verschillen. Voorbeelden van negatieve bijeffecten van een landelijk programma zijn:

- Dat de wijken met het label kwetsbaar een negatief imago krijgen, waardoor de bewoners zich buitengesloten voelen en mensen met meer sociaal en economisch kapitaal zich niet in de wijk willen vestigen.
- Dat door de eenzijdige nadruk op de meest kwetsbare wijken andere wijken dreigen af te glijden.
- Dat cijfers over veiligheid en sociaal economische status soms een vertekend beeld geven van de werkelijkheid, waardoor het de vraag is of deze de doorslag moeten geven voor de kwetsbare wijken waarin wordt geïnvesteerd. Soms geeft meer kwalitatieve informatie die op lokaal niveau beschikbaar is over een wijk een beter beeld.

Het Duitse model biedt meer lokale ruimte om binnen nationale kaders eigen plannen op te stellen.

Ook daar zijn criteria benoemd om aan extra financiële middelen te komen, met effecten als stigmatisering en wellicht een net verkeerde keuze van de aan te pakken wijken. Aandachtspunten liggen ook in de specifieke uitvoering. De uitvoering dient snel en flexibel handelen mogelijk te maken, weg te blijven van een systeem dat gestoeld is op een veelheid aan bureaucratische vereisten en samenwerking mogelijk te maken met aanpalende sectoraal georganiseerde beleidsvelden..

Wanneer er net als in België specifiek beleid naar achterstandswijken ontbreekt, is er geen discussie over stigmatisering van de betrokken wijken. Ook ontbreekt dan het issue hoe precies bepaald wordt welke wijk extra financiële middelen krijgt toegewezen. Omdat er in de wijken via sectorale subsidies problemen worden aangepakt, missen betrokkenen in de praktijk een overkoepelende visie. Er dreigt dan een projectencarrousel met tijdelijke subsidies te ontstaan. In beide Belgische cases zien we aanwijzingen dat een integrale visie behulpzaam is sectoraal beleid te sturen en succesvol in te zetten op integratie en veiligheid in de wijk.

3 Kwetsbare wijken in België

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de doorwerking van het Belgische centrale beleid op de lokale aanpakken van kwetsbare wijken in de Belgische gemeente Mechelen en Molenbeek. Omdat België meerdere centrale overheden kent die allemaal invloed kunnen hebben op de aanpak van kwetsbare wijken, bespreken we eerst hoe de Belgische overheid is georganiseerd.

De Belgische beleidscontext

België kent allereerst een federale overheid die voor het hele land verantwoordelijk is voor thema's die de gemeenschappen overstijgen. Voorbeelden van dit soort overstijgende thema's zijn de staatsveiligheid, defensie, justitie en buitenlandse zaken. Vervolgens zijn er drie regionale overheden voor de drie regio's in België: Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk gewest. De regionale overheden zijn in hun regio verantwoordelijk voor thema's als huisvesting, transport, energie en ruimtelijke inrichting. Ten slotte kent België ook nog overheden op het gemeenschapsniveau, voor de Nederlands, Frans en Duits sprekende gemeenschappen. De overheden op gemeenschapsniveau zijn verantwoordelijk voor het beleid op de thema's onderwijs, cultuur en samenleving.

Verantwoordelijkheden van de verschillende Belgische overheden

Voor deze verkenning zijn drie van de Belgische overheden relevant: de Belgische federale overheid, de Vlaamse overheid en het Brussels Hoofdstedelijk gewest met in het bijzonder de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Ieder van deze drie overheden heeft andere verantwoordelijkheden. We geven een overzicht van de voor deze verkenning relevante verantwoordelijkheden.

De federale overheid is voor het hele land verantwoordelijk is voor het beleid op de thema's justitie, defensie, buitenlandse zaken, overheidsbedrijven zoals de spoorwegen, sociale zekerheid, economie, financiën, mobiliteit en vervoer en binnenlandse zaken. Het ministerie van binnenlandse zaken heeft de verantwoordelijkheid voor het thema veiligheid.

De Vlaamse overheid is voor heel Vlaanderen, en dus niet voor de Nederlands sprekende gemeenschap in Brussel, verantwoordelijk voor het beleid op thema's die de inwoners direct aangaan. Voorbeelden van deze thema's zijn leefmilieu, huisvesting en ruimtelijke ordening, gemeenten en provincies, openbare werken en vervoer, welzijn, cultuur, sport en onderwijs. Integratie van migranten valt onder het thema welzijn.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is de regionale overheid verantwoordelijk voor thema's als huisvesting, transport, energie en ruimtelijke inrichting. Sinds 1989 oefenen zowel de Vlaamse als de Waalse gemeenschapscommissies invloed uit op de praktijk in de 19 Brusselse gemeenten. De gemeenschapscommissies zijn verantwoordelijk voor de thema's onderwijs, cultuur en samenleving in hun taalgemeenschap en sturen hierop via subsidies.

De verdeling van verantwoordelijkheden over de verschillende Belgische centrale overheden betekent voor de gemeenten Mechelen en Molenbeek dat zij voor de aanpak van kwetsbare wijken te maken hebben met het beleid van in ieder geval twee overheden. Bij hun veiligheidsbeleid is dit in beide gemeenten het beleid van de federale overheid. Bij het beleid op het thema's leefbaarheid en integratie en samenleving is dit in Mechelen het beleid van de Vlaamse overheid en in de gemeente Molenbeek het beleid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie in Brussel.

Overige relevante contextuele factoren

Naast de verdeling van verantwoordelijkheden over de verschillende centrale overheden in België zijn ook enkele contextuele factoren van belang voor de interpretatie van de doorwerking van het Belgische centrale beleid op de lokale aanpakken van kwetsbare wijken.

Decreten en subsidies

Als sturingsinstrument gebruiken de Federale en Vlaamse overheid decreten. Decreten zijn uitgevaardigde opdrachten met dezelfde status als een wet. Ter illustratie: het decreet armoedebestrijding voorziet in de erkenning en subsidiëring van verenigingen voor mensen die leven in armoede. De partijen die lokaal de decreten uitvoeren ontvangen subsidie als zij voldoen aan een aantal in het decreet opgenomen criteria. Binnen de kaders van deze criteria hebben de uitvoerende partijen wel redelijke vrijheid om deze naar eigen inzicht in te vullen.

Beleid via de sectorale lijnen

We constateren dat zowel op federaal niveau als in Vlaanderen en de Vlaamse gemeenschap binnen het Brussels hoofdstedelijk gewest geen beleid is dat specifiek is gericht op de aanpak van kwetsbare wijken. De uitdagingen in de kwetsbare wijken worden aangepakt vanuit de sectorale lijnen. In veel door de Belgische overheid gefinancierd onderzoek wordt wel een werkdefinitie van kwetsbare wijken gebruikt. Deze luidt dat een achtergestelde wijk een wijk is met uitdagingen op de dimensies inkomensniveau, participatie op de arbeidsmarkt en herkomst (Grippa et al., 2015). Het is een controversiële definitie omdat deze exclusief focust op factoren in de domeinen economie en migratie. In lijn met het landelijke beleid zijn we binnen de scope van deze verkenning ook geen gemeenten tegengekomen met een integrale aanpak of beleidsprogramma specifiek voor de aanpak van kwetsbare wijken in hun stad.

De gemeenten werken aan het verbeteren van de kwetsbare wijken via het reguliere werk van de gemeentelijke Diensten. Deze diensten zijn werkzaam op thema's als Openbare Ruimte, Politie, Kinderen en Jongeren, Huisvesting en Preventie en Veiligheid. Wel zijn er gemeenten die zoveel mogelijk een integrale aanpak proberen te hanteren. Mechelen, een van de casusgemeenten in deze verkenning, is daar een voorbeeld van.

Maatschappelijke discussie over integratievraagstukken

Hoewel er geen nationaal beleid is voor de aanpak van kwetsbare wijken in België en Vlaanderen vindt in de samenleving wel een discussie plaats over bepaalde wijken. Deze discussie gaat hoofdzakelijk over het thema integratie. In deze discussie is er aan de ene kant een groep met het idee dat migratie een welkome aanvulling is op de economie en de samenleving. Deze groep ziet het opvangen van vluchtelingen ook als een morele verplichting van België. Aan de andere kant is er een groep met het idee dat migratie zorgt voor een toename in criminaliteit en dat het leidt tot wijken en gemeenschappen die afgesloten leven van de rest van de samenleving. Bovendien heerst bij deze groep de gedachte dat inwoners van kwetsbare wijken, en migranten in het bijzonder, misbruik maken van het systeem voor sociale zekerheid in België. Deze gedachte heeft geleid tot beperkingen in de toegang tot de sociale zekerheid voor migranten, inclusief asielzoekers.

Organisatie van de woningmarkt

Ongeveer 5,5 procent van het woningaanbod in Vlaanderen is sociale huisvesting. Dit zijn de goedkoopste huizen in Vlaanderen die bedoeld zijn voor mensen die zich geen andere woning kunnen permitteren. De rest van de woningen is particulier eigendom en ongeveer een kwart van deze woningen wordt verhuurd. Particuliere verhuurders kunnen zich aansluiten bij sociale verhuurkantoren. Hoewel de huurprijzen lager liggen dan bij de particuliere verhuur heeft deze constructie voor de huizenbezitters als voor-

deel dat de verhuur en het onderhoud wordt verzorgd door de sociale verhuurkantoren, en dat ze ook als de woning niet bewoond wordt, huur ontvangen.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd maken we op dat het grote aantal particuliere huizenbezitters het voor de Belgische overheden moeilijk maakt om te sturen op de kwaliteit van de woningen. Huiseigenaren die woningen verhuren grijpen vaak pas in op het moment dat zaken echt aangepakt moeten worden en veel van hen zijn beperkt geïnteresseerd in de uitstraling van de woning. Een transformatie van de woningmarkt is momenteel geen onderdeel van het Vlaamse beleid.

3.2 Centraal beleid op de thema's veiligheid, leefbaarheid en integratie en samenleving

Veiligheid

Zoals genoemd is de federale overheid verantwoordelijkheid voor het thema veiligheid. Meer in het bijzonder ligt deze verantwoordelijkheid bij de dienst Sécurité Locale Intégrale / Lokale Integrale Veiligheid (SLIV) van de Directie Veiligheid & Preventie van het Belgische ministerie van Binnenlandse Zaken. De SLIV ondersteunt en coördineert het lokale veiligheidsbeleid van de Vlaamse en Waalse gemeenten. Dit doet deze dienst hoofdzakelijk via kennisbijeenkomsten en het ter beschikking stellen van financiële middelen uit het Veiligheidsfonds.

Gemeenten kunnen iedere vier jaar bij het Veiligheidsfonds subsidie aanvragen voor de uitvoering van hun lokale integrale veiligheidsplan. Een lokaal integraal veiligheidsplan bestaat uit een beschrijving van de doelen van de gemeente op het thema veiligheid en de manier waarop de gemeente deze doelen wil bereiken.

Een ander onderdeel van het lokaal integraal veiligheidsplan is een beschrijving van hoe de gemeente gaat meten of de doelen worden bereikt. Momenteel ontvangen 109 van de 596 Belgische gemeenten subsidie uit het Veiligheidsfonds (Stinckens, Loyens, Maesschalck, 2016). De hoogte van de subsidie per gemeente wordt bepaald via een verdeelsleutel. De verdeelsleutel wordt onder andere berekend op basis van het aantal inwoners van de gemeente, de hoogte van de criminaliteitscijfers in de gemeente en de sociaal economische status van de inwoners. De Belgische federale overheid stelt de criteria voor de verdeelsleutel iedere vier jaar opnieuw vast.

Om in aanmerking te komen voor subsidie vanuit het Veiligheidsfonds moeten de veiligheidsthema's die lokaal met het lokale veiligheidsplan worden aangepakt passen bij de prioriteiten van de Federale Kadernota Integrale Veiligheid. De federale overheid stelt de Kadernota, inclusief de prioriteiten op het thema veiligheid, iedere vier jaar opnieuw vast. Naast dat de kadernota fungeert als kader voor de lokale veiligheidsplannen van de gemeenten, is het ook de basis voor het Nationaal Veiligheidsplan waarin de inzet van de politie wordt geregeld (Cachet & Prins, 2010).

De huidige Kadernota Integrale Veiligheid 2016-2019 omvat de volgende tien prioriteiten:

- Radicalisering, gewelddadig extremisme en terrorisme (inclusief polarisering)
- Mensensmokkel en mensenhandel
- Integraal en geïntegreerd drugsbeleid
- Sociale en fiscale fraude
- Cybercrime en cybersecurity
- Gewelddadigheid, aantasting van de persoonlijke integriteit en discriminatie
- Georganiseerde diefstallen en illegale handel in bijvoorbeeld drugs of wapens
- Leefmilieudelinquentie

- Verkeersveiligheid
- Overlast in de publieke ruimte, in termen van vandalisme en het aantasten van het welzijn en het veiligheidsgevoel van de burger

Samengevat geeft de Directie Veiligheid en Preventie van de federale overheid op twee manieren sturing geven aan het veiligheidsbeleid van de Belgische gemeenten. De eerste is het stellen van de prioriteiten in de landelijk Kadernota Integrale Veiligheid waartoe de lokale integrale veiligheidsplannen zich moeten verhouden. De tweede is de manier waarop de verdeelsleutel voor het veiligheidsfonds wordt toegepast.

In iedere gemeente zijn de Politie en de gemeentelijke afdeling Preventie en Veiligheid de belangrijkste actoren die werken aan de veiligheid, en dus ook aan de veiligheid in de kwetsbare wijken. Zowel de politie als de afdeling Preventie en Veiligheid zijn lokaal georganiseerd (Devroe 2013), hoewel de politie zich langzaam beweegt richting een meer regionale en federale organisatie (De Pauw & Easton 2017: 258-260). De politie heeft als verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor de publieke veiligheid en om criminaliteit te voorkomen, aan te pakken en op te lossen. De Afdeling Preventie en Veiligheid ontvangt de subsidie vanuit het Veiligheidsfonds en is verantwoordelijk voor het voorkomen en verminderen van antisociaal en overlastgevend gedrag in de gemeente, bijvoorbeeld via straathoekwerk, jongerenprojecten, buurtbemiddeling en het aanpakken van intra-familiaal geweld. Mede naar aanleiding van de betrokkenheid van inwoners van België bij de aanslagen in Parijs en Brussel heeft België een stevig de-radicaliseringsbeleid ontwikkeld.

Leefbaarheid

Het agentschap Binnenlands Bestuur van de Vlaamse overheid definieert een leefbare stad als “een stad waarin tezelfdertijd economische welvaart, sociale rechtvaardigheid,

fysiekruimtelijke en ecologische kwaliteit worden bereikt in partnerschap met alle bij de stad betrokken actoren.” (Bral, Jacques, Lahousse & Vanderhasselt, 2017: 9).

Het agentschap Binnenlands Bestuur presenteert periodiek de gemeente- en stadsmonitor, die informatie geeft over de leefbaarheid in de Vlaamse gemeenten. De indicatoren in de monitor zijn afgeleid van bovenstaande definitie van leefbaarheid en verdeeld over de volgende vijf thema's:

- Economische principes, zoals kwalitatief en divers aanbod aan voorzieningen, zoals kinderopvang, scholen, arbeidsplaatsen en vrijetijdsactiviteiten.
- Sociale principes, zoals de aan-/afwezigheid van fysieke en financiële drempels om te participeren, sociale cohesie en veiligheidsbeleving.
- Fysieke-ruimtelijke principes, zoals de infrastructuur, de bereikbaarheid van voorzieningen en het gebruik van groen in de openbare ruimte.
- Ecologische principes, zoals klimaat-neutrale gebouwen.
- Institutionele principes, zoals participatie van bewoners in het ontwerpen van beleid (Bral, Jacques, Lahousse & Vanderhasselt, 2017: 10-13).

Een officiële definitie van het begrip leefbaarheid op wijkniveau bestaat niet in Vlaanderen. Sommige Vlaamse autoriteiten hebben wel beschreven hoe zij leefbaarheid van de woonomgeving benaderen. Zo definieert de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, een Agentschap binnen het beleidsdomein Omgeving, leefbaarheid als een subjectieve indicator van de “percepties en evaluaties van de woonomgeving”, geoperationaliseerd als de kwaliteit van de woning, de kwaliteit van de woonomgeving inclusief de beschikbaarheid van faciliteiten, de kwaliteit van de sociale omgeving inclusief de relaties tussen bewoners, en de veiligheid in de woonomgeving (Heylen, Tratsaert & Winters, 2007).

Leefbaarheidsbeleid in het stedenbeleid en het woonbeleid

Hoewel de Vlaamse overheid geen specifiek leefbaarheidsbeleid kent zijn in het stedenbeleid en het woonbeleid wel elementen van een leefbaarheidsbeleid terug te vinden. In het verleden bestond wel het Grootstedenbeleid dat stuurde op de aanpak van kwetsbare wijken in vijf grote steden in Vlaanderen (zie kader 1)

Stedenbeleid

De Vlaamse overheid kent een Team Stedenbeleid. Dit team, dat bestaat uit ongeveer 10 fte, is onderdeel van het Agentschap Binnenlands Bestuur en is verantwoordelijk voor het delen van kennis en het verstrekken van subsidies aan de steden in Vlaanderen. Het belangrijkste subsidie-instrument van het Team Stedenbeleid is de subsidie Stadsvernieuwing, waarvoor 24 Vlaamse steden - en dus niet de 19 Brusselse gemeenten - aanvragen kunnen indienen. Het totale budget is 10 miljoen euro per jaar en is verdeeld over drie typen subsidies. 8,5 miljoen euro is beschikbaar als bijdrage aan grootschalige fysieke projecten, zoals renovaties en de aanleg van nieuwe wijken. Gemeenten kunnen maximaal 2 miljoen euro per project aanvragen en moeten de subsidie gebruiken voor veranderingen in de publieke ruimte, zoals de aanleg van meer groen of nieuwe wegen. De kosten voor bijvoorbeeld woningen moeten gedragen worden door private organisaties of de gemeente zelf en/of via een subsidie vanuit het woonbeleid.

Hoewel de subsidie voor stadsvernieuwing beperkt is, kan het gezien worden als een hefboom voor lokale projecten, zo vertelt de manager van het Team Stedenbeleid ons. Het Team Stedenbeleid probeert inhoudelijke sturing te geven aan de projecten via de inhoudelijke stuurgroep van experts die twee keer per jaar samen komt. De stuurgroep beoordeelt aanvragen en bewaakt of gehonoreerde projecten blijven verlopen volgens de criteria van de subsidie. Deze criteria zijn dat het project rekening houdt met duurzaamheid in termen van klimaat en milieu, dat bewoners en het maatschappelijk

middenveld betrokken zijn en dat er aandacht is voor de meer kwetsbare groepen. Dit laatste betekent vooral dat niet zomaar dure huur- of koopwoningen in de plaats komen van de goedkopere sociale huurwoningen.

De overige 1,5 miljoen euro die het Team Stedenbeleid te besteden heeft is verdeeld over de zogenoemde thematische oproep (ongeveer 1,2 miljoen) en de conceptsubsidie (ongeveer 0,35 miljoen euro). Binnen de thematische oproep kunnen gemeenten een subsidie aanvragen voor projecten binnen een door de Vlaamse overheid bepaald thema. Een voorbeeld van zo'n thema is meer groen in de stad. Bij het onderdeel conceptsubsidie kunnen gemeenten subsidie aanvragen voor het opzetten van een team dat een nieuw idee ontwikkelt.

Grootstedenbeleid.

In 1999 is het federale Grootstedenbeleid gestart vanuit zorgen over de werkloosheid, sociale uitsluiting en verslechtering van de levenskwaliteit in grote steden in België. Het doel van het Grootstedenbeleid was “het mogelijk maken van een harmonieuze ontwikkeling van de stad, die bijdraagt tot economische groei van de natie, door de bewoonbaarheid te waarborgen van stadscentra en [door] het respect voor burgers.” De middelen vanuit het Grootstedenbeleid (15 miljoen euro) werden verdeeld over de steden Antwerpen, Gent, Mechelen, Oostende en St-Niklaas. Deze steden moesten dit investeren in thema's als sociale cohesie, economie en arbeidsparticipatie, stedelijke leefomgeving, duurzame ontwikkeling, armoedebestrijding en veiligheid & preventie.

Woonbeleid

Het Agentschap Wonen-Vlaanderen gaat over het woonbeleid in Vlaanderen. De taken van dit agentschap zijn het managen van de sociale huisvesting, toezicht houden op de huurprijzen, inspecteren van de kwaliteit van de huisvesting en het uitzetten van subsidies.

Integratie en Samenleving

Het agentschap Integratie en Inburgering van de Vlaamse overheid definieert de kern van integratie als “dat iedereen zich in zijn of haar gemeente of stad thuis voelt” (Agentschap Integratie en Inburgering, 2019). Meer concreet streeft het Agentschap “voor alle burgers naar:

- Gelijke toegang tot democratische rechten, onderwijs, huisvesting, tewerkstelling, gezondheidszorg en burgerschap.
- Zelfredzaamheid: iedereen kan zijn mogelijkheden benutten en een beroep doen op zijn rechten.
- Vertrouwen en wederkerigheid tussen de verschillende gemeenschappen in de gemeente.
- Het gevoel om erbij te horen: burgers kunnen meeschrijven aan het verhaal van hun gemeente.”

Het integratiebeleid van de afgelopen vijf jaar kende daarnaast nog een aantal aanvullende doelstellingen (Beleidsnota ‘Integratie en Inburgering 2014-2019’), waaronder:

- Vergroten van het aandeel medewerkers bij de Vlaamse overheid met een migratie-achtergrond van 3 naar 10 procent.

- Vergroten van de betrokkenheid van vrijwilligersorganisaties in het integratiebeleid.
- Ontwikkelen van een programma voor het leren van Nederlands als tweede taal op een hoger niveau van A2.
- Versterken van de lokale overheid bij het uitvoeren van een lokaal integratiebeleid.

In 2018 ontwikkelde de Vlaamse overheid het Integratie Pact (Integratie Pact 2019). Vanuit dit Integratie Pact is 1,5 miljoen euro beschikbaar om racisme en discriminatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt aan te pakken. Het Integratie Pact heeft tot medio 2019 geleid tot twaalf projecten. Een voorbeeld van een project in dit kader is het project “Blikopener” dat als doel heeft dat meer mensen met een migratieachtergrond gaan werken in de kinderopvang of buitenschoolse opvang. Een ander voorbeeld is het project “#SheDIDIT”, een platform waar ondernemende vrouwen met migratieachtergrond hun roots “in de kijker kunnen zetten” en als rolmodellen naar voren worden geschoven. Het project organiseert ook coachings-, netwerk- en mentor evenementen om ondernemende vrouwen samen te brengen en hen te versterken. Bij de projecten gefinancierd vanuit het Integratie Pact zijn geen gemeenten betrokken, maar Vlaamse gemeenten kunnen bij de ontwikkeling en implementatie van hun eigen integratiebeleid wel te maken hebben met de projecten die zijn gefinancierd vanuit het Integratie Pact.

Implementatie via regionale kantoren van het Agentschap Integratie en Inburgering

Het Vlaamse Integratie- en Inburgeringsbeleid wordt uitgevoerd door de regionale kantoren van het agentschap voor Integratie en Inburgering. De regionale kantoren van het Agentschap houden zich bezig met activiteiten binnen drie pijlers.

Inburgeringscursussen. Deze omvatten allereerst lessen over het leven in België die indien mogelijk worden uitgevoerd in de moedertaal van de deelnemers, of een taal die zij begrijpen. Een tweede onderdeel is persoonlijke coaching en ondersteuning bij het vinden van een baan of een plek in het onderwijs. Het derde onderdeel is Taaltraining. Deze worden verzorgd door de Huizen van het Nederlands en zijn verplicht voor EU-nieuwkomers van buiten de EU die in Vlaanderen wonen. Van de 43.000 volwassen nieuwkomers die in 2017 in Vlaanderen zijn komen wonen heeft ongeveer de helft (21.105) daarvan een bezoek bracht aan de lokale integratie en inburgeringscentra. Hiervan hebben 18.345 personen zich ingeschreven voor een integratie- en inburgeringstraject, waarvan 10.159 zich verplicht hebben geregistreerd.

- *Ondersteuning van lokale besturen en lokale organisaties rondom inburgeringsvraagstukken.* Dit gebeurt bijvoorbeeld via het publiceren van informatie over nationale en internationale immigratie-wetgeving. Ook is er een telefonische helpdesk.
- *Trainingen voor professional en vrijwilligers die werken met migranten.* De trainingen gaan bijvoorbeeld over de immigratie-wetgeving, rechten van migranten, toegang tot sociale dienstverlening en de asielprocedure in België.

Het Vlaamse integratiebeleid is sterk gericht op het leren Nederlands spreken en het leren kennen van Vlaanderen. Immigranten in Vlaanderen kunnen verplicht worden om te bewijzen dat zij het Nederlands op een bepaald niveau beheersen. Naast de taallessen van het Agentschap worden daarom de Huizen van het Nederlands sterk gesubsidieerd. De Huizen van het Nederlands zijn stichtingen waar mensen tegen lage kosten of zelfs gratis Nederlands kunnen leren als tweede taal. Ook de examens die immigranten nodig hebben om aan te tonen hoe goed ze het Nederlands beheersen vinden plaats in de Huizen van het Nederlands.

3.3 Casus Mechelen

Mechelen is een gemeente in Vlaanderen met ruim 85.000 inwoners. De stad kende twee decennia geleden veel sociale problematiek, waaronder vervallen huisvesting, hoge criminaliteitscijfers en etnische spanningen. We betrekken Mechelen in deze verkenning omdat de door de gemeente gehanteerde aanpak van de sociale problematiek wordt gezien als een goed voorbeeld (Bohlmeier, 2018; De Standaard, 2017). Mechelen staat momenteel bekend als “een van de meest aantrekkelijke plaatsen in België en een rolmodel voor integratie” (De Standaard, 2017).

Mechelen bestaat uit tien wijken. Uit onze gesprekken in Mechelen leren we dat de meeste van deze wijken gemêleerd zijn in termen van inwoners en functies. De wijken Nekkerspoel en Mechelen-Centrum worden beschouwd als kwetsbare wijken. In Nekkerspoel is sprake van hanggedrag, geluidsoverlast, dealen, vandalisme en een sterk onveiligheidsgevoel.

Tabel 2 laat zien dat Mechelen momenteel een vrij gemiddelde Vlaamse stad is. Wel is opvallend dat de laatste jaren een aantal verbeteringen hebben opgetreden (niet in de tabel opgenomen). Het aantal geregistreerde misdrijven is gedaald van 10.782 in 2000 tot 7.633 in 2018.¹ Met name het aantal diefstallen (van 2.404 in 2018 ten opzichte van 5.792 in 2000) en het aantal beschadigingen van eigendom (661 in 2018 ten opzichte van 913 in 2000) zijn afgenomen.

¹ http://www.stat.policefederaale.be/assets/pdf/crimestat/gemeente/nl/rapport_2018_trim4_gem_Mechelen_nl.pdf

Tabel 2 *Cijfers Mechelen. Gebaseerd op de Gemeente en Stadsmonitor Vlaanderen (gemeente-en-stadsmonitor.vlaanderen.be) en Mechelen in cijfers (www.mechelen.be/data)*

	Vlaanderen	Mechelen (stad)
Aantal inwoners	6,516,011	85.665
Percentage 0-18 jaar	21,6%	22,1%
Percentage 18-64 jaar	58,7%	60,8%
Percentage 65+ jaar	19,7%	17,1%
Percentage met migratieachtergrond		33%
Gemiddeld inkomen per inwoner	€ 18,970	€ 18.615
Percentage gezinnen die niet kunnen betalen voor basisbehoeften, zoals onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg	9%	15%
Percentage dat zich nooit onveilig voelt	83%	74%
Percentage sociale huisvesting	huizen/apts 153,312 (5,6%)	huizen/apts 3,043 (8,5%)

Stedelijke aanpak

Kenmerkend voor het beleid van de gemeente Mechelen is een stedelijke aanpak en niet een aanpak gericht op specifieke wijken. De diensten die in de stad werken aan de thema's Veiligheid, Leefbaarheid en Integratie en Samenleving, werken vanuit deze stedelijke aanpak.

De belangrijkste pijlers van de stedelijke aanpak in Mechelen zijn het veiliger en netter maken van publieke ruimte en een inclusieve werkwijze waarbij actief wordt ingezet op het tegengaan van segregatie tussen bevolkingsgroepen. Uit de gesprekken maken we op dat het voor een succesvolle inclusieve aanpak in Mechelen cruciaal is dat de burge-meester en de gemeente met alle groepen in de stad het gesprek aangaat.

Hoewel we de verkenning in Mechelen zijn gestart vanuit de gedachte om vooral informatie te achterhalen over de aanpakken in de wijken Nekkerspoel en Mechelen-Centrum, bleek dit vanwege de stedelijke aanpak van de gemeente niet te passen bij de werkelijkheid. We behandelen daarom hieronder het gemeentelijke beleid op de thema's Veiligheid, Leefbaarheid en Integratie en Samenleving. Op de thema's Veiligheid en Leefbaarheid zagen we soms wel een buurtgericht project in Mechelen. Deze vonden altijd plaats als een reactie op incidenten in een bepaalde buurt.

Veiligheid

Het veiligheidsbeleid in Mechelen wordt net als in andere Vlaamse steden geïmplementeerd en uitgevoerd door de gemeentelijke afdeling Preventie en Veiligheid. Deze afdeling ontvangt op basis van haar Lokale Veiligheidsplan en de criteria van de SLIV jaarlijks € 810.000 uit het landelijke Veiligheidsfonds.

De afdeling Preventie en Veiligheid van de gemeente Mechelen bestaat uit vier diensten. De *Dienst Sociale Preventie* zet zich in voor een veilige leefomgeving voor kinderen en jongeren en voert het straathoekwerk uit. De *Dienst Toezicht en Sociale Controle* stuurt de gemeenschapswachters aan en werkt samen met de politie in Mechelen. Een gemeenschapswachter is vergelijkbaar met de buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) in Nederland. De *Dienst Bestuurlijk Handhaven* is verantwoordelijk voor het

bestrafen van bijvoorbeeld wildplassen en vuilstort. De *Dienst PIM*, ten slotte, heeft als doel preventie van radicalisering onder jongeren tussen de 18 en 21 jaar.

Over de inhoud van het Lokale Veiligheidsplan in relatie tot de landelijke Kadernota Integrale Veiligheid zegt een medewerker van de Afdeling Preventie en Veiligheid het volgende.

“De thema’s die hier lokaal spelen passen altijd wel binnen de prioriteiten in de Kadernota. Deze zijn ruim geformuleerd. En, wij gebruiken de subsidie vooral voor[de inzet van] personeelsleden die werken op deze thema’s. Wanneer binnen de vier jaar van het veiligheidsplan andere thema’s urgent worden maar die niet passen bij de Kadernota, dan kunnen we onze mensen daar alsnog op inzetten. Als we dat goed verantwoorden in de tussentijdse procesevaluatie heeft dat geen gevolgen voor de toegekende subsidie. (...). Andere Vlaamse gemeenten werken net zo.”

Bovenstaand citaat laat zien dat de tien prioriteiten in de Federale Kadernota Integrale Veiligheid voldoende ruimte laten voor de gemeenten om hun lokale veiligheidsbeleid vorm te geven.

Het veiligheidsbeleid in Mechelen kent geen doelen die expliciet verwijzen naar de veiligheid in de kwetsbare wijken. Wel heeft de gemeente doelstellingen geformuleerd op aanpalende terreinen, zoals het verminderen van criminaliteit in de gemeente, het verminderen van antisociaal gedrag onder jongeren en het tegengaan van geweld in de gemeente. Twee pijlers van het Mechelse veiligheidsbeleid: fraaie openbare ruimte en afstemming tussen preventie en repressie.

Het veiligheidsbeleid van de stad Mechelen is gebaseerd op twee pijlers. De eerste pijler is de Broken Window Theory. De veronderstelling achter deze theorie is dat een prettige fysieke leefomgeving mensen het gevoel geeft dat antisociaal gedrag niet past in die omgeving en dat mensen zich er daardoor ook netjes zullen gedragen, terwijl een verwaarloosde fysieke omgeving juist zou aanzetten tot antisociaal gedrag (Wilson & Kelling, 1982). Voortbouwend op deze theorie heeft de gemeente Mechelen het afgelopen decennium op veel plekken de openbare ruimte opgeknapt. Het doel hiervan was om antisociaal gedrag, vandalisme en overlast te verminderen. De actoren die wij in Mechelen spraken zijn erg positief over deze fysieke aanpak. Het opknappen en onderhouden van de openbare ruimte is ook onderdeel van het thema leefbaarheid. Onder het thema leefbaarheid geven we enkele voorbeelden van waar en hoe Mechelen de openbare ruimte heeft opgeknapt.

De tweede pijler in het Mechelse veiligheidsbeleid is het op elkaar afstemmen van preventieve en repressieve maatregelen. Het motto van de afdeling Preventie en Veiligheid is dan ook ‘Preventie waar het kan, Repressie als het moet’. In de praktijk betekent dit dat zoveel mogelijk wordt gezocht naar preventieve maatregelen, maar dat wanneer de preventieve maatregelen niet aanslaan direct wordt overgegaan op repressie. Om op deze manier te kunnen werken overleggen de overlastcommissarissen van de Politie en de Afdeling Preventie en Veiligheid wekelijks met elkaar. Tijdens deze overleggen delen zij informatie over casussen waarbij sprake is van overlast en maken zij afspraken over hoe deze aan te pakken. Ook het sociaal werk en het jongerenwerk nemen contact op met de Politie en de Afdeling Preventie en Veiligheid als zij signalen opvangen van antisociaal gedrag bij individuen of in buurten. De geïnterviewden van de Afdeling Preventie en Veiligheid de afstemming tussen preventie en repressie als een belangrijke succesfactor van het Mechelse veiligheidsbeleid. Het heeft bijvoorbeeld geresulteerd in

een campagne tegen het gebruik van lachgas en het aanpakken van zogenoemde focuszones, waarvan we in kader 3 een voorbeeld beschrijven uit de wijk Nekkerspoel.

Aanpak veiligheid in focuszone station Nekkerspoel

In het voorjaar van 2018 signaleerde de politie en de afdeling Preventie en Veiligheid van de gemeente Mechelen dat in de omgeving van het station Nekkerspoel sprake was van overlast en illegale activiteiten. Om de leefbaarheid en veiligheid in dit gebied te verbeteren nam de gemeente een aantal maatregelen, waaronder gebiedsverboden, sluiting van panden waar illegale activiteiten plaatsvonden, plaatsing van nieuwe camera's, camera's in het publieke domein, het doodlopend maken van een straat waar illegale activiteiten plaatsvinden, verlichting plaatsen in het publieke domein en verfraaiing van de omgeving met beplanting (De Standaard, 2018). Het onbekend of deze specifiek aanpak bij het station Nekkerspoel heeft gewerkt, maar het is wel een voorbeeld hoe de Mechelse overheid reageert op onveilige situaties in de gemeente.

Gelijkwaardige samenwerking tussen Preventie en Repressie

In vrijwel alle Vlaamse gemeenten werken de Politie en de Afdeling Preventie en Veiligheid samen, maar uit de interviews maken we op dat deze samenwerking in Mechelen hechter en gelijkwaardiger is dan in andere Vlaamse steden. De geïnterviewden vermoeden dat de gelijkwaardige samenwerking in Mechelen is ontstaan omdat in deze gemeente een schepen (wethouder) is aangesteld die verantwoordelijk is voor het preventiebeleid en die in hiërarchie naast de burgemeester staat, die verantwoordelijk is voor de veiligheid in de stad. Een van de geïnterviewden vertelt over het belang van deze meer gelijkwaardige samenwerking en hoe dit bij urgente situaties tot grotere slagkracht leidt.

“Het aanstellen van een schepen die verantwoordelijk is voor preventie is uniek in Vlaanderen. Daardoor wordt preventie in Mechelen als even belangrijk gezien als veiligheid en staan in de samenwerking niet alleen opsporingsvraagstukken centraal, maar ook preventie en hulpverlening. Het gevolg hiervan is dat we in crisissituaties snel kunnen overleggen. Zoals een tijdje geleden toen er een nieuwe groep Belgen naar Syrië dreigde af te reizen, toen zaten we hier in Mechelen de volgende dag nog met de politie, preventie en hulpverlening rond te tafel, terwijl dat in sommige andere steden wel drie weken duurde.”

Dat de samenwerking tussen politie en preventie juist in Mechelen goed loopt heeft volgens de geïnterviewden ook met de grootte van de gemeente te maken. Doordat de gemeente niet té groot is kennen de professionals elkaar en weten professionals en beleidsmedewerkers die werken in verschillende sectoren elkaar goed te vinden.

Aanvullende projecten op het thema veiligheid

Naast reguliere werkzaamheden voert de Afdeling Preventie en Veiligheid van de stad Mechelen aanvullend meerdere projecten uit om de veiligheid te verbeteren. Voor deze projecten heeft de afdeling met succes subsidies aangevraagd bij de EU en bij landelijke fondsen, zoals het Koning Boudewijn Fonds. Een voorbeeld van een Europees project waar Mechelen nu aan deelneemt is *Pericles*. Het doel van dit project is om methodes te ontwikkelen om aanslagen te voorkomen waarbij iemand met een voertuig op mensenmassa's inrijdt. Daarnaast doet Mechelen mee aan *Orpheus*, een Europees project gericht op het voorkomen van radicalisering en ontoelaatbaar extremisme onder jongeren. Een project dat de Afdeling Preventie en Veiligheid uitvoert met landelijk geld is *Jongerenbuurtzorg*. Dit is een project waarin jongeren 'eigenaar' worden van sport- en speelpleinen in de openbare ruimte. Per plein krijgen een 'kwetsbare' jongere en een jongere met een sterker profiel de sleutel van het hek rond het plein.

Zij zijn binnen dit project verantwoordelijk voor het dagelijks openen en sluiten van plein. Na 10 uur 's avonds moet het plein gesloten zijn om nachtlawaai te voorkomen.

Leefbaarheid

De gemeente Mechelen kent geen beleid dat specifiek is gericht op het verbeteren van de leefbaarheid in kwetsbare wijken. Wel heeft de gemeente tal van maatregelen genomen die zouden kunnen vallen onder de noemer leefbaarheid. Deze maatregelen zijn genomen vanuit andere beleidsterreinen, zoals stadsontwikkeling, veiligheid en preventie, cultuur en huisvesting en infrastructuur.

Hoewel Mechelen geen specifiek leefbaarheidsbeleid kent, is het verbeteren van de fysieke leefomgeving wel een van de centrale onderdelen van de integrale aanpak van de gemeente. We hoorden hiervan tijdens onze verkenning vier voorbeelden:

- Vanaf 2010 heeft de gemeente Mechelen een aantal wegen in het centrum van de stad voor het grootste deel van de tijd heeft gereserveerd voor fietsers en voetgangers. Deze aanpassing had als doel een leefbaarder, plezieriger, toegankelijker en veiliger centrum van Mechelen.
- De website van de gemeente Mechelen biedt inwoners de mogelijkheid om snel en digitaal onveilige, overlastgevende of criminele situaties te melden. De gemeente onderneemt vervolgens in ieder geval binnen drie weken actie op de meldingen.
- Iedere zomer zijn een aantal parken in Mechelen tot laat in de nacht open. Hier kunnen jongeren terecht. Ze mogen er tot laat op de avond geluid maken en soms zijn er ook concerten. In de parken zijn altijd jongerenwerkers aanwezig. Het project heeft als doel om jongeren een veilige plek te geven en om overlast op andere plekken in de openbare te voorkomen.

- In 2013 heeft de coalitie van de gemeente Mechelen besloten om toe te werken naar een duurzame stad in 2040. Een onderdeel van dit plan is dat Mechelen een ruimtelijke mix kent waarin hoogbouw, laagbouw, diensten en industrie door elkaar zijn gesitueerd. Een ander onderdeel is om de leefbaarheid in de gemeente te verbeteren, maar de term leefbaarheid wordt in het plan niet gedefinieerd. (Algemeen Beleidsprogramma gemeente Mechelen 2013-2018).

De rol van de woningcorporaties

Een actor die een beperkte rol speelt in het verbeteren van de leefbaarheid in Mechelen is Woonpunt Mechelen, de grootste woningbouwcorporatie in de regio. Woonpunt Mechelen is actief in alle wijken in Mechelen en heeft als doel om toegankelijke en kwalitatief goede huisvesting te verzorgen voor de inwoners van Mechelen met daarbij bijzondere aandacht voor de kwetsbare groepen (Woonpunt 2019). In één kwetsbare buurt in de stad met relatief veel sociale huisvesting worden de komende jaren de woningen gerenoveerd. Naast de woningen wordt ook de openbare ruimte opnieuw ingericht. Een belangrijke trigger om dit te doen was dat er vanuit de Vlaamse Woonmaatschappij budget beschikbaar kwam voor renovaties, waar de stad Mechelen op kon inspelen.

Integratie en Samenleving

Uit de interviews in Mechelen komt het beeld naar voren dat de gemeente veel aandacht besteedt aan het thema integratie en samenleving. We zien dit bijvoorbeeld terug in het inclusieve beleid van de stad.

Het inclusieve beleid van de gemeente Mechelen houdt in dat zij de diverse samenleving als een rijkdom beschouwt, waarbij leren omgaan met de grote diversiteit in de samenleving vraagt om de nodige flexibiliteit, onderhandeling en dialoog. Het idee van de gemeente is dat mensen vanuit de dialoog kunnen ontdekken wat zij met anderen delen en hoe mensen samen kunnen leven met elkaars verschillen. In de visie van de gemeente

Mechelen staat centraal het bereid zijn om samen te leven en het creëren van gelijke kansen voor zelfontplooiing. Dit doet de gemeente door burgers en de diensten van de stad in haar communicatie te informeren over de meerwaarde van een diverse samenleving. De drie hoofddoelen van het inclusieve beleid van de gemeente Mechelen zijn vastgelegd in het beleidsdocument ‘Werken aan diversiteit: beleid en visie’ (Mechelen, 2019).

De doelen zijn:

- Verbinden van mensen rond de Mechelse identiteit;
- Tegengaan van discriminatie en exclusie en het vergroten van de kansen van bepaalde groepen om mee te doen in de samenleving;
- Werken richting de emancipatie and opwaardse sociale mobiliteit door structurele oplossingen waar iedereen baat bij kan hebben.

In Mechelen zijn meerdere projecten ontstaan die ten goede moeten komen aan een inclusieve samenleving. Hieronder noemen we enkele voorbeelden.

- ‘Samen Integreren’ is een buddyproject waarbij (lokale) inwoners van Mechelen vrijwillig een nieuwkomer begeleiden door hen kennis te laten maken met de stad, hen te begeleiden bij praktische zaken en samen Nederlands te oefenen. Het project biedt verder de mogelijkheid voor culturele uitwisseling.
- Ontwikkeling van de meertalige en culturele capaciteit van het personeel van lokale autoriteiten, met name van receptionisten. Dit is bedoeld om de toegang te vergemakkelijken en barrières van nieuwkomers die gebruikmaken van overheidsdiensten te verminderen.
- Het initiatief ‘Brede school’, ondersteund door het agentschap en de gemeente Mechelen, brengt leerlingen en ouders na schooltijd samen op school, waar ze

presentaties geven en activiteiten van lokale organisaties organiseren. De leerlingen en de ouders worden aangemoedigd om een lokaal probleem te identificeren en om geschikte oplossingen te vinden; de gemeente en de school ondersteunen het gekozen team om de gekozen kwestie aan te pakken.

- ‘School in Zicht’ is een project dat ouders wil aanmoedigen om een school in hun eigen buurt te kiezen en op die manier bijdraagt aan een gezondere mix van kinderen met diverse achtergronden op school. Het project richt zich met name op Open Dagen als moment waarop ouders worden aangemoedigd om zich lokaal aan te melden.

Volgens de door ons geïnterviewde medewerker van het Agentschap Integratie en Inburgering in de provincie Antwerpen loopt Mechelen op dit thema voor ten opzichte van een aantal andere gemeenten. In de stad draaien niet zozeer andere integratieprojecten dan in andere Vlaamse steden, maar wel veel meer, aldus deze medewerker. Deze medewerker vulde daarbij aan dat de beleidsmedewerkers in Mechelen goed in staat zijn om de verschillende projecten aan elkaar te knopen en te voorkomen dat de vele projecten los van elkaar werken.

Waar het schuurt tussen de Mechelse samenlevingsprojecten en het Vlaamse integratiebeleid

Dat Mechelen vooroploopt betekent ook dat de ideeën van de gemeente soms schuren met de mogelijkheden binnen het Vlaamse beleid. Uit de volgende voorbeelden die de medewerker van het Agentschap noemt blijkt wat dit voor het agentschap betekent.

“De gemeente Mechelen dient relatief veel verzoeken in om personeel en ondersteuning bij het Agentschap Integratie en Inburgering. Het Agentschap kan

hier niet altijd in voorzien omdat wij ons moeten houden aan de criteria in het decreet, en omdat niet altijd voldoende personeel beschikbaar is.”

“Mechelen is het project taalhulp gestart en krijgt daarbij ondersteuning van het Agentschap. In dit project kunnen mensen een korte cursus kunnen doen om als tolk te fungeren. Deze tolken kunnen worden ingehuurd voor 8 euro per uur. De gemeente wil met het project verder gaan, maar het agentschap wil eerst onderzoek naar de effecten van de taalhulpen. Dat de taalhulpen 8 euro per uur kosten en de sociaal tolken van het Agentschap 48 euro per uur is een extra uitdaging.”

Toegankelijk maken van woningen voor nieuwkomers

Een belangrijke nieuw thema in de gemeente Mechelen is de aanpak van discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt. Veel burgers die vastgoed bezitten in Mechelen willen dit niet verhuren aan mensen met een migrantenachtergrond. Dit is een probleem omdat er voor deze groep weinig alternatieven zijn vanwege het beperkte aanbod aan sociale huisvesting. In België zijn nieuwkomers zelf verantwoordelijk voor het vinden van een passende woning, veelal op de particuliere markt. Naast het aanpakken van de discriminatie op de huurwoningmarkt probeert de gemeente verhuurders ook tegemoet te komen door het mogelijk te maken om hun woning te verhuren via een sociaal verhuurkantoor. Bij dit kantoor zijn woningeigenaren ervan verzekerd dat ze iedere maand huur ontvangen.

3.4 Molenbeek

Molenbeek is een van de 19 gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dit betekent dat de gemeente Molenbeek zich op de thema's huisvesting, ruimtelijke ordening, openbare werken en vervoer moet verhouden tot het beleid van het Brussels

Hoofdstedelijk Gewest. Voor het beleid op de thema's onderwijs, cultuur en samenleving ligt de verantwoordelijkheid bij de Vlaamse en Waalse gemeenschapscommissie. De Vlaamse gemeenschapscommissie subsidieert Nederlandstalige initiatieven, de Waalse gemeenschapscommissie Franstalige initiatieven.

De gemeente Molenbeek is van oudsher een migratiegemeente. Vanaf de 19e eeuw was het een plek waar mensen van het platteland naartoe trokken om te werken in de fabriek. Wanneer bewoners het gaandeweg beter kregen, trokken zij weer weg uit Molenbeek. De afgelopen jaren kwam Molenbeek negatief in de media. Het wordt gezien als een broedplaats voor jihadisme, omdat bij zowel de aanslagen in Parijs op 13 november 2015 als de aanslagen in Brussel op 22 maart 2016 verdachten betrokken waren afkomstig uit Molenbeek. Uit de interviews met Molenbeek-experts blijkt dat veel inwoners van Molenbeek nog steeds last ervaren van het negatieve imago. Een voorbeeld hiervan is dat Molenbekers met een Arabische achternaam na het schrijven van een sollicitatiebrief vaak niet worden uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek. De Molenbeek-experts vertelden ons dat er momenteel in Molenbeek niet veel andere uitdagingen lijken te spelen dan in andere kwetsbare wijken.

Kenmerken Molenbeek

Molenbeek is gegroeid tot een gemeente met ongeveer 100.000 inwoners. Molenbeek kent acht wijken. Ten opzichte van het hele Brussels Hoofdstedelijk Gewest kenmerkt de gemeente Molenbeek zich door een laag gemiddeld inkomen, een hoog percentage kinderen en jongeren en een hoog percentage inwoners met een migratieachtergrond (zie tabel 3). Hoewel Molenbeek vaak wordt gezien als een geheel waar veel sociale problematiek is, bestaan binnen de acht wijken van Molenbeek grote verschillen. De wijken Oud Molenbeek en Maritiemwijk kunnen worden benoemd als de twee meest kwetsbare wijken. In deze wijken is een zeer hoog percentage van de inwoners werkloos. Het inkomensniveau is er laag, de werkloosheid onder jongeren het hoogste van Europa, de woningen zijn verouderd en er is weinig groen. De wijken kennen ten slotte een dermate groot verloop dat de sociale en veiligheidsprofessionals nauwelijks in beeld hebben wie er eigenlijk wonen (Devroe & Ponsaers, 2017).

Tabel 3 Kenmerken van de gemeente Molenbeek en de twee meest kwetsbare wijken in de gemeente, ten opzichte van het gemiddelde in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

	Brussel	Molenbeek	Oud Molenbeek	Maritiem
Aantal inwoners	1,208,542	97,005	17,824	18,084
Percentage 0-18 jaar	22,9%	28,43%	30,38%	29,86%
Percentage 18-64 jaar	63,9%	57,82%	61,45%	62,69%
Percentage 65+ jaar	13,2%	13,5%	8,17%	7,45%
Percentage met migratieachtergrond	57%	62%	Not available	Not available
Gemiddeld inkomen per inwoner	13.980	10,210	7,132	Not available
Percentage sociale huisvesting	huizen/apts 39,742 (6,8%)	huizen/apts 3,403 (8,8%)	huizen/apts 1103 (16,49%)	huizen/apts 275 (3,95%)

De gemeente Molenbeek heeft weinig middelen om te investeren in de publieke ruimte. Dit heeft ten eerste te maken met het feit dat de gemeente door het lage gemiddelde inkomen weinig belastingen ontvangt die zij kunnen investeren in de wegen en groenvoorzieningen. Ten tweede hebben de gemeente en de Vlaamse overheid maar beperkt invloed op de staat van de woningen, omdat slechts 9% van het woningaanbod sociale huisvesting betreft. De sociale verhuurkantoren en de particuliere huizenbezitters die hun huizen voor een lage prijs verhuren investeren pas in de kwaliteit van de woning op het moment dat dit noodzakelijk is.

Ook in de gemeente Molenbeek constateerden we de belangrijke rol van die de burgemeesters in België vervullen. Na de komst van een nieuwe burgemeester in 2012 ontstond meer ruimte om problemen bespreekbaar te maken en als gevolg daarvan ook meer ruimte om deze problemen aan te pakken. In de periode daarvoor werden problemen beperkt benoemd waardoor ook beperkt preventief beleid werd gevoerd door de gemeente.

Veiligheid

Na de vorige gemeentelijke verkiezingen in 2018 heeft de gemeente Molenbeek beleid ontworpen dat zich specifiek richt op het verbeteren van de lokale veiligheid, inclusief een samenwerking met een aantal lokale en nationale partijen. Een belangrijke nationale partij is de federale politie. Met het nieuwe beleid probeert de gemeente Molenbeek de veiligheid te verbeteren via onder andere het bereiken van de volgende doelen:

- Meer zichtbare politie die door de wijk lopen of fietsen;
- Meer en betere straatverlichting;
- De inzet van wijkagenten die de specifieke kenmerken van de gemeente kennen;
- Een sterkere samenwerking tussen lokale actoren en de federale politie;
- Bestrijden van drugsverkeer en dealen op straat;
- Bestrijden van nachtelijke overlast (Beleidsverklaring Molenbeek 2018-2024).

Naaste deze meer repressieve doelen is er in het Molenbeekse beleid veel aandacht voor preventie criminaliteit en ongewenst gedrag. In de Gemeentelijke Beleidsverklaring Molenbeek 2018-2024 staat hierover:

“Preventie is van essentieel belang om misdrijven en strafbare feiten zoveel mogelijk te voorkomen. Die preventie moet worden opgebouwd door middel

van uiteenlopende acties met tal van facetten: een reële politieaanwezigheid op straat garanderen, een sterk lokaal beleid van sociale cohesie voeren, diverse doelgerichte educatieve, sportieve en socioculturele activiteiten organiseren, diensten voor bemiddeling en begeleiding ontwikkelen, onburgerlijk gedrag vervolgen (graffiti, sluikstorten, vandalisme van de openbare infrastructuur, geluidshinder, enz.). Door middel van sectoroverschrijdend overleg zullen we trachten op structurele wijze de verschillende spelers rond de tafel te brengen (Huis van culturen en sociale samenhang, CCM, preventie, politie).”

In de praktijk is het Molenbeekse veiligheidsbeleid vertaald naar de drie hoofdactiviteiten:

- De Preventiedienst samen met scholen, sportfaciliteiten en welzijnsorganisaties werkt aan het aanpakken en voorkomen van antisociaal gedrag, bijvoorbeeld via een campagne tegen drugsgebruik en kleine criminaliteit, ouderschapsondersteuning en het bestraffen van kleine criminaliteit of antisociaal gedrag.
- Een gemeentelijke dienst die spijbelgedrag bestrijdt en met kinderen en jongeren zoekt naar een geschikte onderwijsplek.
- Gemeenschapswachten die surveilleren in de centrale gebieden van Molenbeek en die aan de politie en preventiedienst rapporteren over incidenten en overbreken in de publieke ruimte. De 65 gemeenschapswachten kunnen ook bemiddeld opdreden bij kleine incidenten in de openbare ruimte.

Extra aanpakken voor de veiligheid in Molenbeek

Vanwege de vele sociaal-maatschappelijke uitdagingen in Molenbeek en het imago van Molenbeek als broedplaats van jihadisme is er zowel vanuit de federale overheid, als vanuit de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeente Molenbeek sprake van een aanpak die zich specifiek richt op het verbeteren van de veiligheid in

Molenbeek. De twee aanpakken werken los van elkaar en er is geen doorwerking van het federale beleidsplan op plan van het Brussels gewest en de gemeente Molenbeek (zie kader 4).

Federaal en lokaal beleid voor een veiliger Molenbeek

Het veiligheidsbeleid in Molenbeek wordt mede bepaald door de aanslagen in Parijs en Brussel eind 2015 en begin 2016. Ook al voor 2015 was in Molenbeek sprake van provocaties en ordeverstoring. De federale, regionale en lokale politiek reageerde hierop met vooral repressieve maatregelen. Devroe en Ponsaers (2017) beschrijven dat deze repressieve maatregelen onvoldoende bleken om de betrokkenheid van Molenbekers bij de aanslagen in Parijs en Brussel te voorkomen. Volgens Devroe en Ponsaers kwam dit vooral omdat er geen afstemming was tussen de repressieve maatregelen en de sociaal-preventieve aspecten die mensen weerbaar maken tegen criminaliteit en radicalisering, zoals arbeidsparticipatie, onderwijs, huisvesting en welzijn.

Vanaf 2016 hebben de Belgische overheden naast de repressieve maatregelen in Molenbeek ook preventieve maatregelen ingezet. Een voorbeeld hiervan is het Kanaalplan van de federale overheid. Dit plan had als doel om de 'orde' in Molenbeek te herstellen via verschillende maatregelen. Maatregelen in het 39 miljoen euro kostende plan zijn de inzet van 300 extra politieagenten, meer camera's in de publieke ruimte, een antiradicaliseringsprogramma waarin de federale politie samenwerkt met lokale partners en een groot aantal huisbezoeken door de politie. Een ander onderdeel van het Kanaalplan is subsidie voor de sociale huisvestingskantoren om de kwaliteit van de woningen te verbeteren.

Tegelijkertijd met het federale Kanaalplan stelde de minister-president van het Brussel Hoofdstedelijk Gewest samen met de burgemeester van Molenbeek een preventie- en bestrijdingsplan op waarin wordt ingezet op thema's als onderwijs, jeugdhulp, arbeidsparticipatie en huisvesting. Het valt op dat het plan van de federale overheid en het plan van het gewest Brussel en de gemeente overheid niet op elkaar zijn afgestemd en op geen enkele manier met elkaar verband houden (Devroe & Ponsaers, 2017). De burgemeester van Molenbeek heeft zich zelfs gedistantieerd van het federale plan, zo blijkt uit de volgende quote: "We hebben de politie niet nodig, [...], om te voorkomen dat mensen radicaliseren hebben we in de eerste plaats meer menselijkheid nodig" (Hope, 2018).

De LIVC-R

Op het gebied van veiligheid geldt ook voor Molenbeek de verplichting voor een 'cel radicalisering' in de gemeente. Het oprichten van zo'n cel is een verplichting voor alle gemeentes in België. In deze cel werken preventiedienst en de politie samen, met als doel het (risico op) radicalisering in de gemeente in kaart te brengen en in de gaten te houden. Doordat dit niet voor de hand ligt dat de preventie dienst met de politie samenwerkt, ligt dit voor sommigen gevoelig, aldus de geïnterviewde die we hierover spraken.

Leefbaarheid

De door ons geïnterviewde actoren in Molenbeek definieerden de leefbaarheid vooral als de kwaliteit en de inrichting van de publieke ruimtes, de kwaliteit van de wegen en de fysieke kwaliteit van de bestaande en nieuwe woningen. In de beschrijving van Molenbeek constateerden we al dat de woningen er verouderd, klein en soms vervallen zijn. Mede door de slechte kwaliteit van de woningen in Molenbeek brengen de jongeren veel tijd door in de publieke ruimte.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeente Molenbeek werken naast elkaar of samen met elkaar aan het onderhoud en de verbetering van de publieke ruimte. Het gewest is op deze thema's verantwoordelijk voor het openbaar vervoer en het ophalen van afval. De gemeente Molenbeek is verantwoordelijk voor de groenvoorzieningen en voor het onderhoud van het grootste deel van de wegen.

Twee maatregelen van de gemeente Molenbeek die specifiek zijn gericht op het thema leefbaarheid zijn:

- De mobiele applicatie 'FixMyStreet' die in heel Brussel wordt gebruikt. Via de app kunnen inwoners problemen en overtredingen in de openbare ruimte melden, zoals kapotte voetpaden en illegale afvalstort. Het idee is dat de meldingen in de app snel en efficiënt worden opgepakt door de gemeente.
- Het project Zondag zonder auto's. Eens per jaar neemt de gemeente deel aan het regionale initiatief dat in de hele regio een hele zondag geen auto's worden gebruikt. Op deze dag vinden in de straten van Molenbeek allerlei festiviteiten plaats, waaronder concerten en activiteiten voor kinderen.

Opvallend aan deze twee voorbeelden is dat het allebei ideeën zijn vanuit het Brusselse gewest, die blijkbaar hun weg hebben gevonden binnen het lokale beleid van de gemeente Molenbeek.

Een laatste maatregel van de gemeente Molenbeek op het thema leefbaarheid is dat de laatste jaren wordt geprobeerd om bestaande sociale huurwoningen te vervangen door nieuwe woningen. Het doel hiervan is om mensen met een middeninkomen naar de gemeente te trekken. Deze ontwikkeling heeft tot gevolg dat op sommige plekken het aanzicht van Molenbeek verandert. Nu staan er op sommige plekken nieuwere en

modernere panden tussen de bestaande woningen. Deze 'gentrificatie' brengt met zich mee dat er langzaamaan trendy cafés worden geopend in Molenbeek, naast de reeds bestaande horeca die vooral wordt bezocht door mannen met een migratieachtergrond.

Integratie en Samenleving

Het beleid op het gebied van integratie en samenleving in Molenbeek heeft betrekking op activiteiten voor individuele nieuwkomers en op activiteiten voor de wijksamenleving als geheel. In deze paragraaf staan we stil bij het onderdeel activiteiten voor de wijksamenleving, omdat de gemeente Molenbeek verantwoordelijk is voor dat deel van het integratiebeleid. Voor de activiteiten voor individuele nieuwkomers is het Agentschap Integratie en Inburgering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verantwoordelijk. De activiteiten van dit agentschap komen overeen met die van het Vlaamse Agentschap Integratie en Inburgering, zoals beschreven in hoofdstuk 2.

De partijen die in Molenbeek werken aan integratie- en samenlevingsvraagstukken zijn vooral initiatieven die van onderop zijn ontstaan. Meer concreet is in de wijk een veelheid aan welzijnsinitiatieven, culturele organisaties, sportprojecten en buurthuizen actief. Enkele voorbeelden zijn:

- *Het Huis van Culturen en Sociale Samenhang*. Dit is een lokaal cultureel centrum dat projecten ondersteunt op de terreinen als kunst, film en theater. Het centrum probeert aan te sluiten bij de wensen en behoeften van de inwoners.
- *Foyer*. Dit is een in 1969 opgerichte lokale organisatie met als doel het ondersteunen van diversiteit, sociale cohesie en multiculturele activiteiten in Molenbeek en daarbuiten. Het werk bestaat bijvoorbeeld uit het begeleiden van kinderen bij het leren spreken van de taal en het helpen bij het toegang krijgen tot onderwijs en zorg.

- *Vaartkapoen*. Dit is een gemeenschapscentrum in Molenbeek dat als doel heeft om de lokale gemeenschap te helpen bij het organiseren van culturele, sociale en educatieve activiteiten. Vaartkapoen stelt ook ontmoetingsruimtes beschikbaar voor de bewoners van Molenbeek.

De lokale initiatieven die werken binnen het thema integratie en samenleving worden voor het grootste deel gefinancierd vanuit de Vlaamse of de Waalse Gemeenschapscommissie. Sommigen ontvangen ook een kleine aanvullende financiering vanuit de gemeente en er zijn ook initiatieven die daarnaast projectsubsidies aanvragen bij de EU.

Subsidierelatie tussen de initiatieven en de VGC

De Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) verleent de initiatieven die in Molenbeek werken aan samenlevingsvraagstukken een beperkte basissubsidie. Hoeveel geld een initiatief ontvangt wordt bepaald door een door de VGC opgestelde verdeelsleutel. Naast de basissubsidie voor de initiatieven beschikt het VGC ook nog over het Stedenfonds. Het Stedenfonds bestaat uit allerlei verschillende projectsubsidies. De praktijk leert dat de wijkinitiatieven voor het grootste deel van hun budget afhankelijk zijn van dit Stedenfonds. Door de vele projectsubsidies ervaren de initiatieven het als lastig om iets structureels op te zetten in de wijk en zijn ze bovendien veel tijd kwijt aan het aanvragen van subsidies. Bovendien, zo geeft een van de geïnterviewden aan, moeten de initiatieven soms goed zoeken welke potjes zijn precies kunnen aanspreken. Dezelfde geïnterviewde vertelt dat het daarom belangrijk is om binnen de VGC “de juiste mensen te kennen”.

Met de basissubsidie verwacht de VGC dat de initiatieven in de wijken alle doelgroepen in de wijk bereikt. Soms stelt de VGC daarnaast als voorwaarde dat de initiatieven aandacht besteden aan een bepaald thema. Vorig jaar was dit thema hangjongeren. Vanuit de initiatieven is kritiek op deze thematische voorwaarden. Zo vertelde een geïnterviewde over het thema hangjongeren het volgende:

“Dan krijgen we allemaal twee cursussen over hoe met hangjeugd om te gaan, maar dan gaat het natuurlijk helemaal verkeerd omdat veel van de medewerkers daar nog totaal geen ervaring mee hebben.”

Door de vele verschillende projectsubsidies en de beperkte sturing op een integrale en structurele aanpak heeft zeker een deel van de wijkinitiatieven het idee dat de VGC hen te vrij laat. Een van de geïnterviewden vertelde:

“Soms heb ik het gevoel dat ze ons maar wat laten aanmodderen.”

Een andere aanleiding voor dit gevoel is het feit dat er geen onderlinge coördinatie is tussen de 22 Molenbeekse organisaties die voor hun activiteiten door de VGC worden gefinancierd. De Franstalige organisaties die worden gefinancierd vanuit de Waalse Gemeenschaps Commissie hebben wél een functionerend platform waarbij organisaties met elkaar uitwisselen. Door het ontbreken van een Vlaams platform of netwerk van Vlaamse organisaties, blijft ook afstemming tussen Vlaamse en Waalse organisaties uit. Dit heeft er volgens enkele geïnterviewden toe geleid dat in de praktijk veel organisaties dezelfde activiteiten uitvoeren en daarmee vaak dezelfde deelnemers bereiken.

3.5 Conclusies Mechelen en Molenbeek

De gemeenten Mechelen en Molenbeek verschillen sterk van elkaar in termen van sociaal economische status en sociale uitdagingen. Ook wat betreft de ontwikkelingen op de vlakken leefbaarheid, veiligheid en integratie en samenleving zien we verschillen tussen de twee gemeenten. Waar de situatie in Molenbeek niet veel is veranderd is in Mechelen het afgelopen decennium juist veel verbeterd. Mechelen is van een gemeente met meerdere sociale uitdagingen veranderd in een gemiddelde Vlaamse stad.

Ondanks de verschillen tussen Mechelen en Molenbeek kunnen we basis van onze verkenning wel enkele meer algemene conclusies trekken over de aanpak van de kwetsbare wijken in Vlaanderen en deze twee gemeenten in het bijzonder. In Mechelen is een meer integrale benadering gehanteerd, waar we drie elementen uit willen lichten. Het eerste element is de boodschap van de gemeente dat zij werkt aan een inclusieve samenleving waarin iedereen gelijke kansen heeft. Deze boodschap wordt bijvoorbeeld kracht bij gezet doordat de gemeente initiatieven vanuit alle groepen in de stad omarmt, doordat de gemeente heeft geïnvesteerd in het uiterlijk van de openbare ruimte en dat de gemeente eventuele door bewoners gesignaleerde mankementen in de openbare ruimte direct aanpakt. Cruciaal lijkt ook dat de inclusieve boodschap door alle gemeentelijk diensten wordt uitgedragen.

Het tweede element dat essentieel lijkt te zijn geweest voor de positieve ontwikkelingen in Mechelen is dat de gemeente de projecten die gefinancierd worden vanuit de verschillende sectorale subsidies allemaal uitvoert onder de paraplu van de integrale benadering. Het derde element is de samenwerking tussen de preventiedienst en politie. Het lijkt erop dat door deze samenwerking veiligheidsuitdagingen in de kwetsbare wijken, waaronder criminaliteit en radicalisering, in een vroegtijdig stadium worden gesignaleerd en aangepakt.

Ook in Molenbeek vinden veel projecten plaats om de situatie in de meest kwetsbare wijken in deze gemeente te verbeteren. Deze projecten boeken allemaal hun eigen successen. Tegelijkertijd zien we dat de bij de projecten betrokken beleidsmedewerkers en professionals stoeien met de grote versnippering aan projecten, de beperkte sturing op onderlinge samenhang tussen de projecten, de tijdelijkheid van de financiering en het ontbreken van een overkoepelende visie.

4 Kwetsbare wijken in Duitsland

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de Duitse benadering van kwetsbare wijken, in beleidsstukken aangeduid als *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf*. Na een korte bespreking van de Duitse beleidscontext bekijken we het nationale beleid dat Duitsland voert op kwetsbare wijken. Speciale aandacht gaat uit naar het stedenbouwkundige programma *Soziale Stadt*. Dan benoemen we het Duitse integratiebeleid en veiligheidsbeleid. Vervolgens gaan we in op de beide gekozen casussen, de klassieke arbeiderswijk Marxloh in de Noordrijn-Westfaalse stad Duisburg en de *Großwohnsiedlung* Gropiusstadt in de Berlijnse wijk Neukölln (§4). Het hoofdstuk sluit af met conclusies.

4.2 Centraal beleid op de thema's leefbaarheid, veiligheid en integratie

De Duitse beleidscontext

Kenmerkend voor de organisatie van de Duitse staat is de federale structuur. De Bond (federaal of nationaal niveau), de *Länder* (deelstaatniveau) en de *Kommunen/Bezirke* (gemeenten) oefenen elk invloed uit op het veiligheids-, leefbaarheids- en integratiebeleid in de wijk (*Quartier / Kiez*). Elk van deze overheden heeft eigen verantwoordelijkheden en speelruimte wat ook per beleidsdomein kan verschillen.

Leefbaarheid

Bond: Duitsland kent een aantal stedenbouwkundige subsidieprogramma's (*Stadtebauförderprogrammen*) die gericht zijn op het verbeteren van de leefbaarheid in de steden. Eén van deze programma's, *Soziale Stadt*, is specifiek op achterstandswijken gericht. De Bond betaalt een derde van de kosten, op dit moment 190 miljoen euro op jaarbasis. Het verwacht van de andere bestuurslagen dat ze een gelijk deel meebetalen maar laat hen de vrijheid het programma inhoudelijk in te vullen.

Deelstaten: De deelstaten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de programma's en het verdelen van de gelden over projecten in de steden. Daarom kan het zwaartepunt van deze programma's van deelstaat tot deelstaat verschillen. De politieke voorkeur van de deelstaatregering speelt daarin een belangrijke rol. Zo ligt in Berlijn momenteel de focus op sociale projecten, terwijl Noordrijn-Westfalen inzet op stedenbouwkundige ingrepen.

Gemeenten: De gemeente bakent de gebieden af waarvoor ze extra financiële ondersteuning van Bond en deelstaat vraagt. De eisen voor deze afbakening worden beschreven in het wetboek voor bouw (*Baugesetzbuch*). We komen hier in de wijkbeschrijvingen uitgebreider op terug.

Integratie

Bond: De federale regering is verantwoordelijk voor het afhandelen van immigratie, verblijfsrecht, asielrecht en het verlenen van het Duitse staatsburgerschap. In 2016 heeft de Bond in reactie op de vluchtelingencrisis een nieuwe nationale integratiewet aangenomen. Deze wil enerzijds vluchtelingen extra ondersteunen bij hun integratie in de Duitse arbeidsmarkt en het scholingssysteem, anderzijds stelt het ook eisen aan de nieuwkomers.

Deelstaten: De deelstaten hebben veel vrijheid om een eigen integratiebeleid vorm te geven. Een aantal deelstaten heeft een eigen integratiewet. Deze dienen vooral om de inspanningen op andere terreinen te coördineren. Concreet vindt integratiebeleid plaats op terreinen waarop de deelstaten zelf eigen beleid voeren zoals onderwijs- en cultuurbeleid, binnenlandse veiligheid en religie, of dit in samenspraak met de Bond doen, zoals arbeidsmarktpolitiek en sociale wetgeving. Verder kunnen de deelstaten via subsidieprogramma's, integratietoppen, visies en/of actieplannen hun integratiebeleid invullen.

Door deze speelruimte verschilt het integratiebeleid per deelstaat, hoewel ze dezelfde nationale wet volgen.

Gemeenten: De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de lokale uitvoering van wetten en programma's en het concreet vormgeven aan het samen leven in wijken. De aanpak kan van gemeente tot gemeente verschillen.

Veiligheid

Bond: Duitsland voert geen nationaal, op probleemwijken afgestemd veiligheidsbeleid. *Deelstaten:* In Duitsland kunnen de deelstaten een eigen binnenlandse veiligheidsbeleid voeren. Voor Duisburg / Noordrijn-Westfalen en Berlijn zijn we dit echter niet tegengekomen.

Gemeenten: De gemeentes kunnen verregaand een eigen veiligheidsbeleid aangaande achterstandswijken voeren. In Duisburg zijn er bijvoorbeeld enkele maatregelen genomen die specifiek betrekking hebben op achterstandswijken, zie daarvoor de paragraaf over Marxloh.

Centraal beleid op de thema's leefbaarheid, veiligheid en integratie

Leefbaarheid

Bond, deelstaten en de stadsontwikkeling

Op het veld leefbaarheid wordt in Duitsland hoofdzakelijk beleid gevoerd middels de stadsontwikkelingspolitiek (de *Städtebauförderung*). Veel Duitse steden kampen met afnemende geboortecijfers, krimp en vergrijzing enerzijds en immigratie anderzijds. Dit wordt in het Duits de *Demografischer Wandel* genoemd. De website van het verantwoordelijke Bondsministerie van Binnenlandse Zaken en Bouw (BMI) stelt:

'Het centrale doel van de stadsontwikkelingspolitiek is de functieversterking van de binnensteden en lokale centra, met inachtneming van de bescherming

van het erfgoed. Een verdere opgave is het voortbrengen van duurzame stedenbouwkundige structuren, in gebieden die zijn getroffen door aanzienlijk functieverlies op stedenbouwkundig terrein. Denk daarbij aan leegstand, braakliggende gronden in binnensteden, in het bijzonder industrie-, overslag- en rangeerterreinen. Daarnaast is ook het opheffen van sociale misstanden een voorname wens van de stadsontwikkelingspolitiek.'

Er bestaan een aantal stedenbouwkundige subsidieprogramma's. Deze zijn georganiseerd op nationaal- en deelstaatniveau. Elk heeft zijn eigen doelstelling en voorwaarden. Deze programma's vormen de voornaamste bron van financiering voor gericht bouwkundig en/of sociaal ingrijpen in de wijk.

- **Sociale Stad** (Soziale Stadt; 190 miljoen euro, 2019); *Aanpassing aan demografische en structurele verandering in Oost en West;*
- **Stadsrenovatie** (Stadtumbau; 260 miljoen euro, 2019); *Ter stabilisering en opwaardering van benadeelde wijken;*
- **Actieve stadscentra** (Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, 110 miljoen euro, 2019); *Versterken functiebehoud stadscentra;*
- **Monumentenzorg** (Städtebaulicher Denkmalschutz, 110 miljoen euro, 2019); *Behoud van historische kernen en wijken in Oost en West;*
- **Kleine kernen** (Kleinere Städte und Gemeinden, 70 miljoen euro, 2019); *Behoud van basisvoorzieningen in dunbevolkte gebieden;*
- **Groene ruimte** (Zukunft Stadtgrün, 50 miljoen euro, 2019); *Verbetering van het stadsgroen.*

In de komende jaren worden deze programma's gestroomlijnd. *Soziale Stadt* en *Stadtumbau* worden gehandhaafd, de andere programma's worden samengevoegd.

Soziale Stadt

Van deze stedenbouwkundige programma's is *Soziale Stadt* het meest relevant. Het *Bund/Länder-programma Soziale Stadt* is begonnen in 1999 en is het eerste en oudste nationale Duitse beleidsprogramma dat specifiek betrekking heeft op kwetsbare wijken. Dit programma combineert stedenbouwkundig ingrijpen met sociale maatregelen. De huidige regering Merkel (CDU/CSU en SPD) heeft toegezegd de komende jaren in te blijven zetten op *Soziale Stadt*.

In 2018 is er een nieuwe *Programmstrategie Soziale Stadt* opgesteld. Dit noemt als doel van het programma:

'het verbeteren van de stedenbouwkundige, economische en sociale situatie in benadeelde wijken, het stimuleren van levendige buurten en het versterken van de sociale samenhang. Tegelijkertijd moet de polarisering in de wijk worden tegengegaan. Zo moet de op vele plaatsen waargenomen neerwaartse spiraal op sociaal, economisch, stedenbouwkundig, infrastructuur en milieukundig terrein worden doorbroken.'

Speerpunten voor het bereiken van dit overkoepelende doel zijn het scheppen van kwalitatief goede woon- en leefomstandigheden, het bevorderen van de sociale cohesie, integratie en maatschappelijke deelname van alle bevolkingsgroepen en het verbeteren van het onderwijs. Een geïntegreerde benadering is van groot belang, lokale actoren moeten bij de wijkaanpak worden betrokken en de financieringsmogelijkheden, afkomstig uit verschillende subsidiepoten en bronnen, moeten waar mogelijk worden gebundeld.

Hoe deze doelen moeten worden bereikt, beschrijft de *Programmstrategie* in 'inhoudelijke- en operationele handelingsvelden'. Daarin wordt uitgebreid ingegaan op de

inhoudelijke focus en de operationele instrumenten van het programma. We gaan hier kort op een aantal van deze punten in.

Inhoudelijke velden

In het inhoudelijke handelingsveld *wonen en woonomgeving* dienen maatregelen als sanering, gevelherstel, modernisering van oude panden en huurverlaging om verwaarlozing en verkrotting tegen te gaan, en zo de bijbehorende sociale daling te bestrijden. Deze maatregelen zijn niet van toepassing op particulier eigendom. Aansluitend richt het veld 'milieu en verkeer' zich op zaken als het autoluw maken van drukke straten, de aanleg van fiets- en voetpaden en verbetering van groen en open ruimte.

Het onderdeel *samenleven en sociale integratie* gaat om het versterken van de sociale cohesie en maatschappelijke deelname van wijkbewoners. De grote inwonerfluctuatie die veel 'aankomstwijken' kennen, bemoeilijkt het opbouwen van een duurzame sociale infrastructuur. De gemeenten krijgen veel speelruimte om dit veld naar eigen inzicht in te vullen.

Onderwijs wordt beschouwd als een belangrijk middel om de kansen van wijkbewoners te vergroten, vooral daar waar het mensen met een migratieachtergrond betreft. Omdat de deelstaten elk een eigen onderwijsbeleid voeren, probeert *Soziale Stadt* bij te dragen met flankerende maatregelen. Dit zijn bijvoorbeeld een betere samenwerking tussen de verschillende onderwijsinstanties in een wijk en hun onderlinge kennisuitwisseling (*Vernetzung*) en advisering aan ouders over onderwijsmogelijkheden voor hun kinderen en henzelf. Het *Quartiersmanagement* (zie *operationele instrumenten*) speelt op dit vlak een sleutelrol.

Geweld en criminaliteit vormen volgens het programma een bedreiging voor de stabiliteit van het samenleven in de wijk en dragen bij aan het stigmatiseren van de wijkbewoners. *Soziale Stadt* richt zich op het vergroten van de subjectieve veiligheid, o.a. door het verbeteren van de woonomgeving. Voor de preventie van criminaliteit is een belangrijke rol voor het onderwijs en de samenwerking tussen instellingen.

Het verbeteren van het *imago van de wijk* tot slot wordt gezien als belangrijk middel om de stigmatisering van de wijkbewoners tegen te gaan. Deze stigmatisering staat vaak hun kansen buiten de wijk in de weg. Deze imagoverbetering moet op werkelijke verbeteringen in de wijk stoelen. De stedenbouwkundige verbeteringen worden als belangrijk beschouwd voor het aantrekkelijker maken van de wijk.

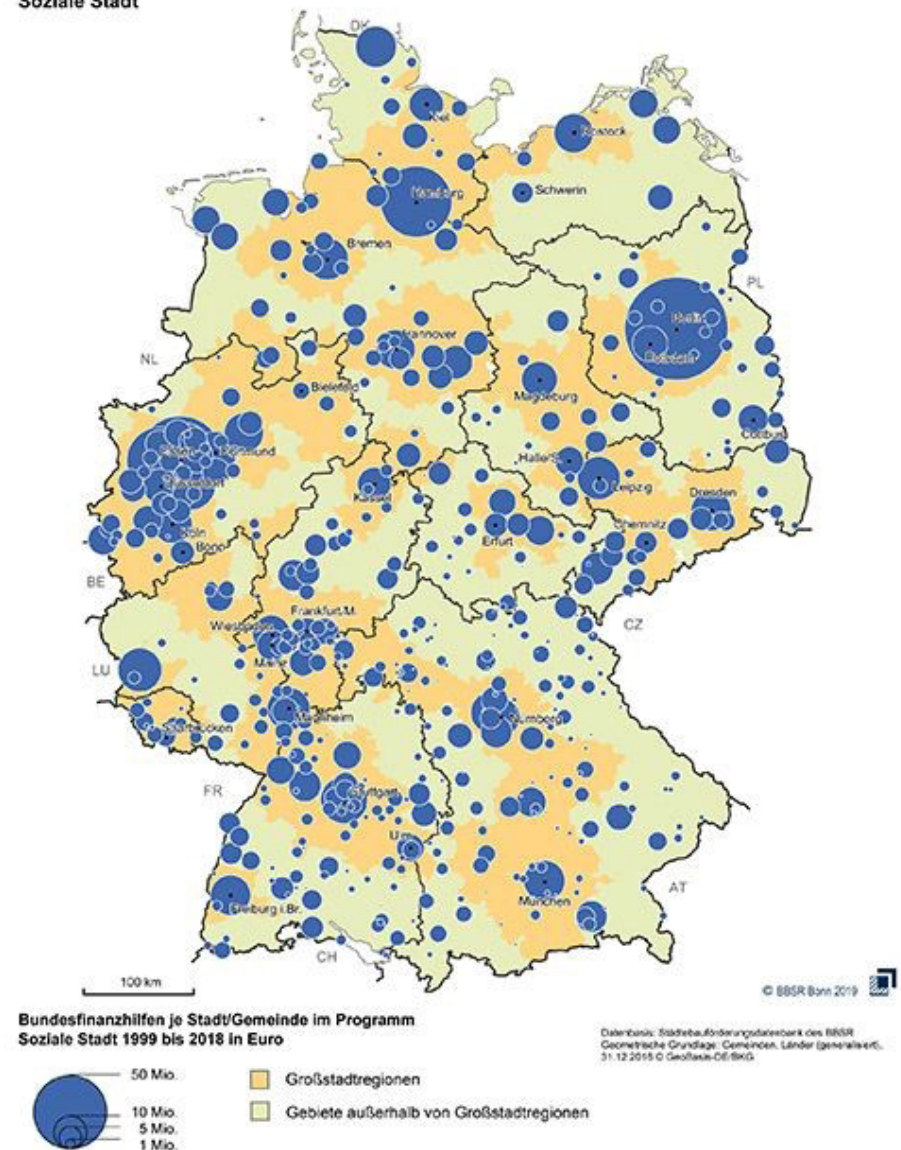
In de praktijk kan per wijk een eigen inkleuring aan deze velden gegeven worden in het tweejaarlijks op te stellen handelings- en ontwikkelingsplan voor de wijk (Integriertes Handlungs- und Entwicklungskonzept (IHEK)).

Figuur 1: Financiële ondersteuning door de Bond, per stad / gemeente, voor het programma Soziale Stadt, tussen 1999 en 2018, in euro's. Te zien valt dat het Ruhrgebied en Berlijn tot de grootste ontvangers behoren.

Operationele instrumenten

De gemeente bakent de gebieden af die in aanmerking komen voor financiële ondersteuning uit *Soziale Stadt*. Dit gebeurt op basis van de wettelijke voorschriften uit het *Baugesetzbuch*. Losstaande projecten of projecten buiten deze subsidiegebieden worden niet vanuit *Soziale Stadt* gefinancierd.

Soziale Stadt



Het *Quartiermanagement* ('QM') fungeert als motor en gezicht van de gebiedsontwikkeling. In een eigen kantoor midden in de wijk werken 2 à 3 professionals. Zij vormen een brug tussen de wijk en het stadsbestuur en zijn een essentieel onderdeel voor de omzetting van de sociale maatregelen uit *Soziale Stadt*. Het *Quartiermanagement* verbindt lokale actoren, informeert burgers, en betreft en activeert ze. Het verbetert het imago van het gebied en zou tot een betere samenwerking op bestuursniveau leiden.

In samenwerking met de wijkbewoners en een gespecialiseerde ambtenaar stelt het *Quartiermanagement* elke twee jaar het *Integriertes Handlungs- und Entwicklungskonzept* (IHEK) op. Dit is het leidende document voor het aanvragen van subsidiegelden, en voor het omschrijven en uitvoeren van de lopende projecten. Het geeft richting aan de inspanningen in de wijk.

Het Quartiermanagement is ook nauw betrokken bij het activeren en maatschappelijk betrekken van de wijkbewoners. Het doel is het bevorderen van de zelfredzaamheid van de bewoners, het tonen van kansen en mogelijkheden en het *bevorderen van een duurzame sociale infrastructuur*. Veel belang wordt gehecht aan scholen, verenigingen en migrantenorganisaties. Zo moet de dynamiek in de wijk hersteld en/of verbeterd worden.

Een laatste instrument dat we hier noemen is het *Verfügungsfonds*, dat zich ongeveer laat vertalen als 'participatiebudget'. Dit biedt de mogelijkheid om in de *Soziale Stadt*-wijken snel en zonder bureaucratie kleine verbeteringen aan te brengen. De actoren in het gebied en de bewoners, verenigd in een wijkraad (*Quartiersrat*), beslissen gezamenlijk over de inzet van dit budget, dat in de regel tussen de 5.000 en 20.000 euro ligt. Het participatiebudget wordt genoemd als een belangrijk middel om de lokale bevolking te betrekken bij de wijk.

Financiering

De Bond, deelstaten en gemeenten dragen idealiter elk een derde van de kosten van *Soziale Stadt*. De extra financiële ondersteuning die de uitgekozen wijken ontvangen is van tijdelijke aard, al kan deze geruime tijd doorlopen. Een projectgebied kan als succesvol worden afgesloten, hoewel de geboekte resultaten niet in de selectiecijfers zijn terug te zien. We gaan hier bij de bespreking van de wijken uitgebreider op in.

Tijdens de laatste evaluatie in 2017 werden er in 891 gebieden in 513 gemeenten projecten ondersteund. Tussen 1999 tot 2018 stelden de Bond, deelstaten en gemeenten gezamenlijk 5,3 miljard euro beschikbaar, waarvan 1,7 miljard afkomstig was van de Bond. De jaarlijkse federale bijdrage bedroeg in 2018 190 miljoen euro.

Aanvullende programma's

Voor kwetsbare wijken zijn ook een aantal andere subsidieprogramma's vanuit federaal niveau benoemd. Net als *Soziale Stadt* worden die ook per deelstaat en gemeente op verschillende wijzen ingevuld. De belangrijkste zijn BIWAQ, JUSTIQ en *Soziale Integration im Quartier*.

Het subsidieprogramma 'Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier' (BIWAQ) is in 2008 opgezet en wordt gefinancierd uit het Europese Sociale Fonds (ESF) en het Duitse Bondsministerie voor Binnenlandse Zaken en Bouw (BMI). Het richt zich op de integratie in de arbeidsmarkt en het versterken van de lokale economie. In de periode 2014-2020 beschikt dit fonds over 95 miljoen euro, waarvan twee derde door de Bond is ingelegd. In de periode 2007-2013 werden meer dan 220 projecten in *Soziale Stadt*-gebieden gefinancierd. Zo'n 65.000 mensen namen aan deze projecten deel, waarvan 65% met een migratieachtergrond.

Het subsidieprogramma ‘Jugend Stärken im Quartier’ (JUSTIQ) is gericht op jongeren tussen de 12 en de 26 jaar oud. Ze hebben een gebrekkig toekomstperspectief en zijn moeilijk bereikbaar via andere programma’s of scholen, het zijn bijvoorbeeld vroegtijdig schoolverlaters en jonge migranten. JUSTIQ ondersteunt ze bij de re-integratie in school, opleiding, werk en maatschappij. Projecten zijn intensieve en individuele sociaalpedagogische begeleiding, jongerenwerk, laagdrempelige advisering en micro-projecten in de wijk.

JUSTIQ wordt betaald uit het Europese Sociale Fonds (ESF) en door het Bondsministerie voor Familie (BMFSFJ) en het Bondsministerie voor Binnenlandse Zaken en Bouw (BMI). In de periode 2015-2018 werden 178 projecten gefinancierd op het terrein van het jeugdwerk. In die periode ging het in totaal om 120 miljoen euro.

Het investeringspakket *Soziale Integration im Quartier* is in 2017 opgezet door het Bondsministerie voor Binnenlandse Zaken en Bouw (BMI). Het is gericht op het verbeteren van de sociale infrastructuur en integratie in steden en gemeenten. Voor de periode 2017 tot 2020 staat de Bond de gemeenten jaarlijks met 200 miljoen euro bij. Uit dit fonds worden instellingen gefinancierd als scholen, bibliotheken, kinderdagverblijven, buurthuizen, wijkcentra en sport- en speelplaatsen. Het doel is om de sociale cohesie tussen de bevolkingsgroepen in de wijk te verbeteren. Er kan zowel worden geïnvesteerd in bouwwerken als in sociale maatregelen.

Integratie

Bond – de integratiewet van 2016

In reactie op de grote toestroom van migranten in 2015 stelde de Bondsregering in 2016 een nieuwe integratiewet op met als motto *Fördern und Fordern* (‘stimuleren en eisen’). Het doel is om vluchtelingen betere perspectieven te bieden op een nieuw leven in

Duitsland. De wet biedt een kader en schetst rechten en plichten. Het moet de instroom van vluchtelingen in het Duitse onderwijssysteem en arbeidsmarkt vereenvoudigen.

De deelname aan de arbeidsmarkt wordt door de Duitse nationale overheid gezien als belangrijkste element voor het bevorderen van de integratie. Daarom volgde een reeks vluchtelingenintegratiemaatregelen om de toegang tot de arbeidsmarkt te vereenvoudigen en tegelijkertijd werkgevers en werknemers meer rechtszekerheid te bieden bij het aanstellen van statushouders.

Vluchtelingen worden een betere oriëntatie aangeboden. De mogelijkheden en kansen in Duitsland moeten transparanter en efficiënter onder de aandacht worden gebracht. Het onderdeel ‘normen en waarden’ in de integratiecursussen wordt van 60 naar 100 uur vergroot. De wachttijden voor een integratiecursus worden verkort van drie maanden tot maximaal zes weken.

Behalve deze stimulerende maatregelen bevat de wet ook een aantal plichten. De deelstaten krijgen de mogelijkheid statushouders tijdelijk een woning toe te wijzen. Zo kan het samenklonteren van kwetsbare groepen worden voorkomen en de integratie worden bevorderd. Elke vluchteling die een opleiding volgt of een arbeidsplaats heeft van ten minste 15 uur per week, is van deze regel uitgezonderd.

Verder wordt het vluchtelingen verplicht mee te werken aan vluchtelingenintegratiemaatregelen (FIM) en aan integratiecursussen. Vluchtelingen die goed presteren bij het leren van de taal en in het vinden en doorlopen van werk en opleiding worden daarvoor beloond. Wie na drie jaar de Duitse taal goed beheerst (C1 niveau) en in eigen levensonderhoud voorziet, krijgt een verblijfsvergunning. Ook vluchtelingen die minder snel zijn worden voor hun inspanningen beloond: wanneer zij na 5 jaar taalniveau

A2 bereiken en in staat zijn (grotendeels) in hun eigen levensonderhoud te voorzien, ontvangen zij eveneens een verblijfsvergunning.

De overheid wil zo de boodschap afgeven dat het leren van de Duitse taal en deelname aan de arbeidsmarkt of het volgen van een opleiding, de sleutel zijn tot een gelukke integratie en een permanent verblijf in Duitsland. Het *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) geeft de volgende definitie van integratie:

“Integratie is een langetermijnproces. Het doel is om alle mensen die blijvend en rechtmatig in Duitsland leven te betrekken bij de maatschappij. Immigranten moeten op voet van gelijkheid in de volle breedte deel kunnen nemen aan het maatschappelijke leven. Daartoe zijn zij verplicht Duits te leren, de grondwet en de wetten te kennen, te respecteren en na te leven.”²

Deelstaten

Alleen de deelstaten Berlijn, Noordrijn-Westfalen, Baden-Württemberg en Beieren hebben een eigen integratiewet. Deze hebben vooral tot doel om de inspanningen in de beleidsvelden onderwijs, sociaal, economie en cultuur op elkaar af te stemmen, zodat integratie wordt ‘meegedacht’. De nadruk ligt in de eerste drie deelstaten op participatie en interculturele opening, in Beieren draait het integratiebeleid om het versterken van de veiligheid en het beschermen van de *Leitkultur*.

Het doel van het Noordrijn-Westfaalse *Teilhabe- und Integrationsgesetz* (2012) is een ‘vruchtbaar en vreedzaam samenleven van mensen met en zonder migratieachtergrond’. De Berlijnse *Partizipations- und Integrationsgesetz* (2010) wil mensen met een migratieachtergrond ‘de mogelijkheid bieden tot deelname op gelijke voet in de volle breedte van het maatschappelijk leven’, en ‘elke benadeling of voortrekken verhinderen’. Voorwaarde is ‘de wil en inzet van de mensen met een migratieachtergrond om te integreren’.

Maatregelen

De deelstaten Berlijn en Noordrijn-Westfalen hebben overlappende elementen in hun integratiebeleid. Zo hebben beiden een integratiecommissie ingesteld, een centraal platform in het leven geroepen om ervaringen te delen en richten ze zich op interculturele opening. Dit laatste punt betreft het stimuleren van de interculturele competenties van ambtenaren en het verhogen van het aandeel medewerkers met een migratieachtergrond. Tevens hopen Noordrijn-Westfalen en Berlijn meer mensen met een migratieachtergrond aan bestuurslichamen deel te laten nemen.

De deelstaatregering van Noordrijn-Westfalen besloot in 2012 om een netwerk van *Kommunale Integrationszentren* (KI) op te zetten. Elke gemeente kreeg zo’n centrum. De precieze taken van de KI’s verschillen per gemeente. Zij scheppen een kader ter bevordering van integratie en brengen projecten op gang. De deelstaat trekt jaarlijks 14 miljoen euro uit voor haar integratiebeleid.

De deelstaat Berlijn heeft geen aparte begrotingspost hiervoor. De *Landesbeirat für Migrations- und Integrationsfragen* is een adviescollege voor migratie- en integratievraagstukken en bestaat uit de representanten van (migranten)verenigingen, deskundigen en ambtenaren uit de Berlijnse gemeenten. De deelstaat voert integratiebeleid voor hogescholen, religieuze feestdagen en begrafenissen en heeft een speciale integratiegelastigde.

² bamf.de geraadpleegd 2 augustus 2019. ‘Integration ist ein langfristiger Prozess. Sein Ziel ist es, alle Menschen, die dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland leben, in die Gesellschaft einzubeziehen. Zugewanderten soll eine umfassende und gleichberechtigte Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen ermöglicht werden. Sie stehen dafür in der Pflicht, Deutsch zu lernen sowie die Verfassung und die Gesetze zu kennen, zu respektieren und zu befolgen.’

Symbolische werking

Niet alle beleid en maatregelen leiden per definitie tot een meetbare uitkomst. Het evaluatierapport *Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich* stelt:

“De integratiewetten benoemen programmatische beginselen en formuleren plichten voor de staat en de overheid. Ze bevatten echter nauwelijks concrete maatregelen en voorzien niet of nauwelijks in controle instrumenten om toezicht te houden op het bereiken van deze doelen. (...) Uiteindelijk is de effectiviteit van de integratiewetten en de daarin geformuleerde zelfopgelegde verplichtingen afhankelijk van de vraag in hoeverre statelijke actoren zich daadwerkelijk aan deze wetten gebonden voelen.”

Het evaluatierapport geeft aan dat de eigenlijke integratiepolitiek onder andere noemers plaatsvindt, zoals in het arbeidsmarktbeleid, onderwijsbeleid en sociaal beleid. Toch hebben deze integratiewetten volgens de evaluatie een aantal voordelen. Het vergroot de doortastendheid van actoren die zich met integratie bezighouden en het bewustzijn dat integratie een gezamenlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid is. Het positioneert de deelstaatregering in het publieke debat en geeft de boodschap af aan de meerderheidsbevolking zich in te zetten voor integratie van minderheden.

Veiligheidsbeleid

Bond

Duitsland voert geen nationaal, op probleemwijken afgestemd veiligheidsbeleid. In plaats daarvan zijn maatregelen op dit vlak onderdeel van ander beleid.

De *Städtebauforderung* in het algemeen en *Soziale Stadt* in het bijzonder worden genoemd als belangrijk instrument voor het waarborgen en verbeteren van de veiligheid in kwetsbare wijken.

Het document *Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt* (Berlijn 2016) stelt dat het vroegtijdig herkennen van problemen en negatieve ontwikkelingen en daar preventief tegen optreden, effectieve en goedkope middelen zijn. ‘Een politiek van sociale integratie vormt de beste garantie voor het behoud van veiligheid in onze steden, omdat deze bijdraagt aan de vermindering van ongelijkheden en sociale uitsluiting tegengaat.’

De voor dit rapport geïnterviewde actoren bevestigen het beeld dat in Duitsland het stedelijke veiligheidsbeleid ingebed is in een groter geheel. De *Vernetzung*, het met elkaar verbinden van instellingen en instituten als onderwijs, jeugdzorg, politie, justitie e.d., wordt gezien als essentieel in het tijdig herkennen van problemen zodat deze kunnen worden tegengestuurd. Andere belangrijke aspecten zijn het verbeteren van het imago van de wijk en het bestrijden van de stigmatisering van zijn bewoners, het wegnemen van donkere en onveilige ruimtes (*Angsträume*), een versterkte aanwezigheid van de politie en het verbeteren van de sociale cohesie in de wijk.

Verder noemen de geïnterviewden het verschil tussen gevoelde en werkelijke onveiligheid, en de rol die media hierin spelen. Zo is de Duisburgse wijk Hochfeld problematischer dan Marxloh, maar krijgt laatstgenoemde dankzij het predicaat ‘no go area’ dat het in 2015 opgeplakt kreeg, veel vaker een negatieve pers. In de beleidsstukken waarin veiligheid wordt aangestipt, valt op dat er evenveel aandacht uitgaat naar rechtsextremistisch geweld, discriminatie en antisemitisme, als naar de veiligheidsproblematiek in de achterstandswijken.

Deelstaten

Noordrijn-Westfalen

De deelstaatregering van Armin Laschet (CDU en FDP) heeft in januari 2018 een deskundigencommissie ingesteld om te onderzoeken op welke vlakken het veiligheidsbeleid en de veiligheidsarchitectuur van de deelstaat Noordrijn-Westfalen aangescherpt kunnen worden. Vooralsnog heeft de commissie zich niet bezig gehouden met veiligheid van kwetsbare wijken.

In het najaar van 2018 heeft Noordrijn-Westfalen haar politiewet vernieuwd met het 'Sicherheitspaket I'. Terreurverdachten kunnen langer vastgehouden worden (twee maal 14 dagen). Het wordt voor de politie mogelijk om telecommunicatie (telefoonverkeer en versleutelde berichtendiensten) af te tappen. In andere deelstaten is dit al mogelijk. Een elektronische enkelband wordt ingevoerd om mensen de toegang tot bepaalde gebieden te ontzeggen of hen het verlaten van een bepaald gebied te verbieden. Een ander nieuw instrument is de 'Strategische Fahndung', dat wil zeggen het aanhouden en controleren van personen zonder concrete verdenking. Tot slot wordt de mogelijkheid voor het instellen van camerabewaking uitgebreid. Vooralsnog was camerasurveillance slechts in absolute uitzonderingsgevallen mogelijk.

Berlijn

In Berlijn tonen de politiestatistieken een gestage daling van het aantal delicten, terwijl het onveiligheidsgevoel blijft bestaan. Het hoofd van de Berlijnse politie Barbara Slowik wijt dit in de media aan een veranderend straatbeeld en de invloed van berichtgeving over gewelddadige misdrijven. De terroristische aanslag in Berlijn van 19 december 2016 speelt mogelijk een rol hierin. Een maatregel die de Berlijnse politie neemt om het veiligheidsgevoel te vergroten is, om - op overigens veilige - plaatsen waar migranten samenscholen, een extra politiewacht te stationeren. Er is extra personeel aangewezen

voor het in de gaten houden van mensen die in de greep dreigen te raken van het Islamisme. Clancriminaliteit wordt bestreden door het in bezit nemen van vastgoed en het aanstellen van agenten die nauwe banden met deze families onderhouden. Verder beschouwt Slowik preventieprojecten van het hoogste belang in het voorkomen van criminaliteit. In de probleemwijk *Soldiner Kiez* zouden daarmee goede resultaten zijn geboekt.

Extremisme en radicalisering

In Duitsland houdt de *Verfassungsschutz* zich bezig met extremisme in al zijn verschijningsvormen. Deze binnenlandse veiligheidsdienst, die in elke deelstaat een eigen afdeling heeft, staat los van de politie en heeft enkel de bevoegdheid informatie te verzamelen. Het dient als een vroegtijdig waarschuwingssysteem. De politiek, justitie en politie besluiten vervolgens wat met deze informatie te doen.

In Noordrijn-Westfalen, goed voor zo'n 18 miljoen inwoners, zijn zo'n 3.200 rechtsextremisten actief, 2.500 linksextremisten, 4.400 buitenlandse extremisten (vooral PKK en een rechtsextremistische Turkse groepering) en 4.000 islamisten. Het aantal aanhangers van deze groepen is stabiel of laat een kleine stijging zien. In vergelijking tot 10 jaar geleden is het aantal politiek gemotiveerde misdrijven alsmede het aantal geweldsdelicten en antisemitisch geweld duidelijk gestegen.

De Berlijnse *Verfassungsschutz* stelt dat de stad 'als vanouds een grote aantrekkingskracht op allerlei extremisten uitoefent'. De stad met 3,6 miljoen inwoners kent een kleine 2.000 Islamisten (waaronder zo'n 1.000 Salafisten, een verdubbeling ten opzichte van 2011), 1.700 rechtsextremisten en *Reichsbürger*, en 3.000 linksextremisten.

Beide rapporten melden dat rechtsextremistische groepen de afgelopen jaren zijn geradicaliseerd en proberen zich in de meerderheidssamenleving te mengen. Vooral via het internet wordt geprobeerd met halve- en onwaarheden het politieke en maatschappelijke discours te beïnvloeden en het rechtsextremisme salonfähig te maken. Het linksextremisme uit zich vooral in groepen antikapitalistische autonomen. Bij de bezetting van het *Hambacher Forst* zoeken zij de confrontatie met de politie op.

Van het jihadistisch Salafisme gaat volgens de dienst ook een terreurdreiging uit. Binnen het politieke Salafisme in Duitsland vinden een aantal veranderingen plaats: het verbieden van verenigingen en strafrechtelijke maatregelen hebben de openbare 'straatmissionering' een halt weten toe te roepen. Daardoor is de groei van dit milieu afgezwakt, al verwacht de *Verfassungsschutz* dat er wel weer nieuwe actievormen en organisatiestructuren zullen ontstaan. Traditioneel islamisme dringt dankzij het werk van onder andere het Moslimbroederschap toenemend door in het islamitisch maatschappelijk middenveld. Zij presenteren zich als het onproblematische alternatief voor het extremistisch Salafisme.

De deelstaatregering van Noordrijn-Westfalen besloot om per januari 2018 €2,6 miljoen te investeren in deradicaliseringsprojecten gericht op het extremistisch Salafisme. De focus ligt op (1) het betrekken van de ouders, (2) de samenhang tussen vluchtelingensituatie en een potentiële radicalisering, (3) preventieconcepten in Europese buurstaten en (4) preventie gericht op meisjes en jonge vrouwen.

Het preventieprogramma 'Wegweiser', dat zich specifiek met extremistisch Salafisme bezighoudt, wordt van 17 naar 25 consultatiebureaus uitgebreid. Verdere investeringen volgen in het onderwijsaanbod, het aanbieden van cursussen voor leerkrachten voor

het herkennen en omgaan met extremisme, het aanstellen van schoolpsychologen, het verbeteren van de samenwerking tussen verschillende instanties.

De deelstaat Berlijn heeft in 2016 een deradicaliseringsprogramma gericht op islamitisch extremisme opgezet. Het draait om een fonds waaruit initiatieven en maatregelen van maatschappelijke organisaties en instellingen worden gefinancierd. De focus ligt op preventie, de benadering is zeer individueel. Uit een evaluatie is gebleken dat het programma vrucht draagt en dat de doelgroep goed wordt bereikt.

4.3 Marxloh - Duisburg

Inleiding

Aan de Rijn, ingeklemd tussen industrie en wegen, ligt de oude Duisburgse arbeiderswijk Marxloh. De wijk is ontstaan tijdens de snelle industrialisering van Duitsland aan het einde van de 19^e eeuw in een voorheen dunbevolkt heidegebied (Marschloo = moerasbos). De nieuwe arbeidsintensieve zware industrie trok van heinde en verre arbeidskrachten aan, vooral uit Polen en Oost-Duitsland. In de schaduw van de staalfabrieken verschenen arbeiderswijken. In korte tijd bloeide Marxloh op; behalve woonhuizen verschenen er bankfilialen, kerken, een middelbare school, en talloze winkels en eetgelegenheden.

Na de Tweede Wereldoorlog krabbelde de wijk, die sterk geleden had onder de geallieerde bombardementen, samen met de Duitse economie weer op. De Duitse overheid ronselde actief nieuwe arbeidskrachten in de landen rond de Middellandse Zee. Turkije leverde het gros van de nieuwe Marxlohers, al kwamen er ook uit Italië, Griekenland en Spanje.

Halverwege de jaren '70 begon de werkgelegenheid in de zware industrie in het Ruhrgebied te tanen. Zo vonden er in 1992 in de staalfabrieken rondom Marxloh alleen al 6.000 ontslagen plaats. Door de ontslaggolven in de industrie ging ook de detailhandel onderuit. Marxloh verloor zijn rol als inkoop- en dienstverleningscentrum voor de omliggende stedelijke gebieden.

Tegelijkertijd verlieten de families met de betere inkomens vanaf de jaren '70 de wijk vanwege de sterke luchtverontreiniging. Daardoor nam het inwoneraandeel met een migratieachtergrond in Marxloh geleidelijk toe. Met name de Turkse gastarbeiders en hun nageslacht waren aanwezig in de wijk. Dit leidde ertoe dat Marxloh in de jaren '90 ook wel bekend kwam te staan als 'klein Istanboel'. De 'Turken' vormden een heterogene groep, en bevatten zowel Turken als Koerden, Kemalisten, confessionelen en conservatieven. De onderlinge spanningen waren soms openlijk op straat zichtbaar.

In de loop der jaren voegden zich hier andere groepen bij. Na de val van de Muur en het einde van de Koude Oorlog trokken Oost-Europeanen met Duitse wortels ('Spätaussiedler') naar Duitsland. Uit de Balkan kwamen mensen die de Joegoslavië-oorlog ontvluchtten. Tevens trok de wijk vluchtelingen *aus aller Welt*.

De belangrijkste recente groep vormen de Roemenen en Bulgaren. Deze kwamen na 2007, na de toetreding van beide landen tot de Schengenzone. Het gaat hierbij met name om minderheden uit beide landen, Roma, Sinti, en Turkstaligen, die in het thuisland in slechte omstandigheden leefden. Deze nieuwkomers uit Zuidoost-Europa stellen de wijk voor nieuwe uitdagingen. Na de vluchtelingen crisis van 2015 kreeg Duitsland een grote instroom Syriërs te verwerken. Deze groep is in Marxloh niet sterk vertegenwoordigd.

Marxloh – huidige situatie

De wijk Marxloh is dicht bebouwd en bevat veel panden met drie à vier verdiepingen uit het einde van de 19^e eeuw. Veel woningen zijn privaat bezit en er was veel leegstand, die nu is teruggelopen tot zo'n 10% van het woonareaal. De huren liggen laag, een deel van de woningen is verkrot, vervuild of verouderd.

Het aandeel inwoners met een migratieachtergrond neemt toe en ligt momenteel rond de 67% (tegenover 35% in 2010). Meer dan 90 nationaliteiten zijn vertegenwoordigd in de wijk. In Duisburg als geheel heeft 42% van de mensen een migratieachtergrond. Onder de kinderen en jongeren ligt dit percentage aanmerkelijk hoger.

De doorstroom is groot, met name de Bulgaren en Roemenen zijn mobiel. De helft van deze twee groepen blijft minder dan zes maanden in Marxloh, slechts een derde woont er langer dan twee jaar.

Marxloh is met een gemiddelde leeftijd van 36,4 jaar een jonge en kinderrijke wijk en blijft dankzij immigratie groeien. Zo'n 80 à 90% van de kinderen die zich melden voor de basisschool spreekt thuis geen Duits en kent amper deze taal. Tevens is het een arme wijk. Ongeveer een vijfde van de kinderen onder de 15 jaar groeit in extreme armoede op. Hun gezinnen beschikken niet of nauwelijks over een inkomen uit werk en maken geen aanspraak op een uitkering. Nog eens 50% van de kinderen onder de 15 groeit op in een gezin dat afhankelijk is van staatssteun. Er is sprake van een aanhoudende neerwaartse economische trend. De inkomens, koopkracht, en opleidingsniveau liggen laag. De werkloosheid is hoog.

Op het vlak van sociale veiligheid is Marxloh een Duisburgse subtopper. Op de onderwerpen geweldpleging, roof, woninginbraak, tasjesroof en huiselijk geweld komt het gemiddeld op de vijfde plaats van Duisburgs 46 wijken.

De stigmatisering van de wijk als een achterstandsgebied of zelfs als een ‘no go area’ (2015) en van bepaalde minderheidsgroepen vormt een serieuze belemmering bij de zoektocht naar werk en scholing buiten de wijk. In Marxloh is onder de derde generatie mensen met een migratieachtergrond een levendige lokale economie ontstaan, waarbij de focus ligt op bruidsartikelen. De ‘bruidsmijl’ wordt door verloofden niet alleen uit Duitsland bezocht.

Marxloh wordt een ‘plaats van aankomst’ (*Ankunftsort*) genoemd. Marxloh is een van de grootste van Duitsland. De lage huren, de aanwezigheid van landgenoten en een reputatie als geschikte vestigingsplaats maken de wijk aantrekkelijk voor nieuwkomers. De grote doorstroom van bewoners bemoeilijkt de aanpak van de (sociale) problemen in de wijk.

Problematiek

De afgelopen 15 jaar hebben zo’n 20.000 mensen uit Roemenië en Bulgarije hun weg naar de stad gevonden, de zogenaamde *Armutszuwanderung*, waarvan er zo’n 5 à 6.000 in Marxloh terecht zijn gekomen. Op een totale wijkbevolking van 19.000 is dit een groot aantal. Veel van de acute problemen waarmee Marxloh momenteel kampt, vinden hun oorsprong in de sterke toestroom van migranten uit Zuidoost-Europa. De problemen betreffen schrijnende (kinder)armoede, uitbuiting, het gebrek aan onderwijspersoneel en -ruimte, het gebrek aan kinderopvang, afval in de openbare ruimte, een gebrekkige opleidingsgraad en algehele uitzichtloosheid. Een gesprekspartner zegt:

“De migrantengroep uit Zuidoost-Europa is kwetsbaar voor uitbuiting. Tot 20 personen worden in een twee- of driekamerappartement geplaatst, alwaar zij € 100 huur per persoon per week betalen. De verhuurders zijn vaak ook hun werkgevers en transporteurs uit de herkomstlanden. De immigranten hebben hun paspoorten moeten afgeven. Ze werken zwart in de bouw, prostitutie, landbouw, in slagerijen of als schoonmaker. Er vindt misbruik plaats, werkdagen worden niet altijd uitbetaald.”

De stad treedt sinds 2010 tegen deze problematiek op door deze huizen te sluiten op grond van de erbarmelijke staat waarin ze verkeren. Ze probeert de huiseigenaren ertoe te dwingen de huizen leefbaar te maken en te houden. Een taskforce doet onaangekondigde invallen in zulke panden. Hoewel aanvankelijk vooral de huurders de dupe waren, lijkt het erop dat de verhuurders nu meer investeren in hun vastgoed en zorgen ze ervoor dat deze over betere voorzieningen beschikken. Misbruik blijft nog steeds plaatsvinden.

Op het gebied van veiligheid zorgt de zogenaamde ‘clanriminaliteit’ voor problemen. Bij conflicten met de ordediensten wordt al gauw de hele clan gemobiliseerd en komen twee agenten tegenover een hele groep te staan. Om het optreden van de politie in de wijk te versterken is daarom in 2017 een *Hundertschaft* opgericht. Binnen een half uur kan een honderdtal agenten in de wijk worden samengetrokken.

Eveneens problematisch zijn de motorbendes (Libanezen/Arabieren/Duitsers). Zij verdienen aan gokken, huizen en zaken. Politieciijfers zijn niet openbaar beschikbaar. Op het moment voert de politie in de deelstaat een onderzoek uit en is het voornemens om middels extra inspanningen de georganiseerde misdaad in een aantal Noordrijn-

Westfaalse steden aan te pakken. Voor Marxloh zijn ook twee officieren van justitie aangesteld om zaken in de wijk sneller af te kunnen handelen.

Duisburg heeft wegens de bevolkingskrimp jarenlang ingezet op het afbouwen van onderwijsinstellingen en kinderdagopvangverblijven. Met de komst van de nieuwkomers ontstond er plotseling een groot gebrek aan deze faciliteiten. Het is tevens een uitdaging om voldoende geschoold personeel te vinden. Een respondent:

“Er bestaat momenteel een ernstig gebrek aan leraren in de stad. Vakken worden geschrapt, lessen niet opgevuld en dagelijks worden kinderen naar huis gestuurd zonder les. Maar deze mensen klagen niet.”

Zo'n 80 à 90% van de leerlingen spreekt thuis geen Duits, en kan zich op de eerste schooldag niet verstaanbaar maken. Wegens de slechte naam van Duisburg en Marxloh laten maar weinig jonge leraren zich verleiden om in deze stad aan het werk te gaan. Omdat onderwijsbeleid de bevoegdheid is van de deelstaat, kan de gemeente maar weinig doen om nieuw onderwijzend personeel aan te trekken.

Soziale Stadt in Marxloh

Het programma *Soziale Stadt* vindt zijn oorsprong in Marxloh. In de jaren '80 was Marxloh de eerste Duisburgse wijk die extra financiële ondersteuning ontving van het stadsbestuur vanwege de olopemde werkloosheid. De steun voor Marxloh ontwikkelde zich tot een programma dat ook elders in de stad werd toegepast en dat in 1999 inspireerde tot het Bond-deelstaatprogramma *Soziale Stadt*. Op gemeenteniveau is in Duisburg de *Entwicklungsgesellschaft Duisburg* (EG DU) de organisatie die het operationele werk voor rekening neemt. Zij stellen het *Integriertes Handlungskonzept* (IHEK) op, het document waarin ontwikkelingsdoelen, handelingsvelden en projecten worden beschreven, en dat dient om fondsen mee aan te vragen.

Het huidige *Soziale Stadt*-programma van Noordrijn-Westfalen heet *Starke Quartiere – Starke Menschen* (SQSM). De drempel voor het aanvragen van fondsen ligt bij dit nieuwe programma hoger dan voorheen. Bovendien ligt de focus weer sterker op stedenbouwkundige maatregelen en minder op sociale projecten. De huidige deelstaatregering legt daarop zijn eigen accent.

In Marxloh wordt vanaf volgend jaar de *Campus Marxloh* gebouwd uit fondsen van Soziale Stadt. Dit is een gemeenschapscentrum dat extra ruimte biedt voor onderwijs en nadrukkelijk bedoeld is om ook buiten schooltijd aan volwassen wijkbewoners cursussen en activiteiten aan te bieden. Tevens biedt het ruimte aan jeugdorganisaties, sport, advies en ondersteuning. Al met al hebben zich zo'n 30 organisaties aan de Campus Marxloh verbonden.

Een deel van de investeringen die in de loop der jaren in Marxloh zijn gedaan is fysiek, een deel sociaal. Zo zijn in de wijk gevels vernieuwd, een plein aangelegd, parken opgeknapt en de samenwerking tussen instellingen verbeterd. De bouw van een grote moskee is gefaciliteerd, die als het 'wonder van Marxloh' de krantenkoppen haalde: het zou zonder enige wanklank tot stand gekomen zijn. Dit was mogelijk dankzij het uitgebreide voortraject, waarin de wijkbewoners zo veel mogelijk werden betrokken. Een ander ingreep betreft een oude betonkolos uit WOII, midden in de wijk, die tot mediacentrale is omgebouwd. Ook de *Werbering Marxloh* wordt als succesvol gezien, het is een samenwerkingsverband van ondernemers ter verbetering van de openbare ruimte en de bestrijding van overlast door afval. Andere succesvolle projecten zijn een samenwoningsproject voor studenten en immigranten en de lokale voetbalvereniging die deelneemt aan het deelstaatprogramma 'Integration durch Sport'.

Omdat de huidige deelstaatregering van NRW het accent legt op fysieke ingrepen, moeten op het moment de sociale projecten in Marxloh uit andere bronnen worden

gefinancierd. Tevens wordt de kennisdeling tussen steden in NRW binnenkort wegbezuinigd. De aandacht van de deelstaatregering gaat op het moment meer uit naar infrastructuur, platteland en binnensteden.

Inherent aan het programma *Soziale Stadt* is de beperkte duur van de financiering. Het is niet de bedoeling dat er op structurele basis geld naar de wijk gaat. Zo had Marxloh eigenlijk al geen *Soziale Stadt*-wijk meer zullen zijn. Wegens de komst van de nieuwe groepen migranten in de jaren '00 en de bijkomende nieuwe problematiek heeft de wijk toch weer verlenging gekregen. Zo is het dus mogelijk twintig jaar achter elkaar op de lijst te blijven staan.

Doorwerking programma *Soziale Stadt*

De geïnterviewden over Marxloh zijn van mening dat *Soziale Stadt* in Duisburg onvoldoende impact heeft om de problemen in de wijk werkelijk de baas te kunnen worden. Het wordt als doekje tegen het bloeden gekarakteriseerd. Het zou aan voldoende middelen ontbreken om problemen structureel aan te pakken. Daarbij wordt geconstateerd dat juist steden met het minste geld ook de steden zijn met de meeste problemen. De stad Duisburg is al jaren failliet en staat daardoor onder financieel toezicht (*Haushaltsicherung*). Dat wil zeggen dat de stad zijn begroting moet laten goedkeuren en alleen zijn kerntaken uit kan voeren.

Een tweede probleem dat op operationeel niveau wordt benoemd, is de onoverzichtelijkheid van het grote aantal subsidiepotten. *Soziale Stadt* is het belangrijkste voor de wijkontwikkeling, maar er zijn er nog meer (zie hierboven). Elk programma stelt eigen doelen en voorwaarden die zich soms maar moeilijk laten vertalen naar de praktijk. Het *Quartiersmanagement* en de gemeente zijn veel tijd kwijt met het doen van subsidieaan-

vragen. De geldstroom is te onregelmatig, waardoor soms succesvolle projecten moeten worden stopgezet.

Een derde probleem waar het operationele niveau mee kampt, is dat het proces bureaucratisch is geworden. Het *Integrierte Handlungs- und Entwicklungskonzept* dat elke 2 jaar voor elke wijk geschreven wordt, is uitgegroeid tot een document van om en nabij de 300 pagina's. Tussen conceptie en omzetting van een project kan zo een paar jaar verlopen. De mensen uit de wijk zijn dan al verhuisd of afgehaakt. Bovendien heeft Duisburg te weinig vakspecialisten om de gedetailleerde plannen allemaal uit te kunnen voeren. Door de *Haushaltsicherung* zijn honderden ambtelijke vacatures in de stad niet ingevuld.

Een vierde probleem is het beperkte bereik van de projecten. Ieder kind en iedere volwassene die wordt bereikt is meegenomen, maar een succesvol project van 50 personen bereikt maar een klein percentage van de doelgroep. Er is een acuut gebrek aan schoolruimte, kinderdagverblijven en onderwijzend personeel, de stad kan de huidige vraag niet aan.

Volgens gesprekpartners zou *Soziale Stadt* kunnen verbeteren wanneer het minder bureaucratisch en flexibeler zou zijn. De gemeenten en wijken zouden meer zeggenschap over budgetten moeten hebben, de deelstaatregering zouden de mensen ter plaatse meer moeten durven vertrouwen. Daarnaast moet volgens de gesprekpartners het specifieke karakter van de wijk als aankomstplaats erkend worden. De aandacht moet op die plaatsen in Duitsland gericht zijn op de basis: de terreinen onderwijs, gezondheidszorg en wetshandhaving vergen een stevige structurele investering. Dit zou dan best op Bonds niveau gefinancierd mogen worden.

Integratiebeleid in de stad Duisburg

Het belangrijkste beleidsstuk van de stad over integratie is het *Sozialbericht zu Zuwanderung und Integration* uit 2018. Dit document wijst onderwijs, werk, gezondheid en wonen aan als de vier belangrijkste handelingsvelden voor integratie. Wonen en het spreiden van bevolkingsgroepen, een belangrijk onderdeel voor een succesvolle integratie van nieuwkomers, is voor Duisburg nauwelijks te sturen, daar veel woningen zich in particuliere handen bevinden.

In Duisburg wordt het integratiebeleid uitgevoerd door het *Kommunale Integrationszentrum* (KI). In deze instelling zijn voor 8 fte aan personen werkzaam. Er werken sociaal werkers, ambtenaren, sociaal wetenschappers en leraren die zich bezighouden met het ontwikkelen van intercultureel onderwijs. Tevens heeft elke KI een medewerker die de contacten met de deelstaat onderhoudt. Het *Kommunale Integrationszentrum* van Duisburg richt zich vooral op de achterstandswijken van Soziale Stadt.

Integratie valt niet onder de kerntaken die Duisburg als stad onder financieel toezicht mag uitvoeren. Daarom is het integratiewerk in de stad afhankelijk van telkens andere financieringsbronnen, van EU tot deelstaat, Bond en particuliere stichtingen. Aan deze fondsen moet de stad altijd een percentage bijdragen. Zelfs al is dat 10% van het totaalbedrag, dan nog heeft Duisburg soms moeite om dit geld op te brengen. Dit maakt het aanvragen van subsidies voor integratieprojecten tot een zeer tijdrovend klus voor het KI. Het KI schept de kadervoorwaarden voor integratie in de stad. Daartoe initieert het projecten, organiseert ontmoetingen, werkt samen met scholen en het Quartiersmanagement en schrijft mee aan het IHEK. Onze gesprekspartner noemt dat de stad Duisburg veel sterker in onderwijs zou moeten investeren; de nieuwkomers – vooral Roma – hebben generaties lang geen onderwijs genoten. Hun afstand tot het

scholingssysteem is enorm. Op het vlak van veiligheid meent hij dat er geen strengere wetten nodig zijn, wel dat de bestaande wetten consequent nageleefd moeten worden.

Veiligheidsbeleid in de stad Duisburg

Duisburg heeft geen specifiek veiligheidsbeleid voor probleemwijken. Wel zijn enkele maatregelen genomen. Voor de wijk Marxloh zijn twee officieren van justitie aangesteld om de berechting van misdrijven snel af te kunnen handelen. Tevens staat er een *Hundertschaft* agenten klaar om op te treden tegen clancriminaliteit. Hoewel de criminaliteitsstatistieken van Duisburg aantonen dat het aantal delicten in de stad afneemt, voelen veel Duisburgers zich nog steeds onveilig.

4.4 Gropiusstadt - Neukölln

Inleiding

Ten zuiden van het centrum van de stad Berlijn ligt de wijk Neukölln. De bevolking van het 330.000 inwoners tellende *Bezirk* is arm en jong. Het inwonertal is groeiende. De lage huren trekken migranten, studenten en creatievelingen aan. De wijk is met 150 nationaliteiten multicultureel. Het bevat tien *Soziale Stadt*-wijken. Gropiustadt is daar één van.

De wijk Gropiusstadt is in de jaren '60 en '70 aangelegd aan de zuidelijke stadsrand van het toenmalige West-Berlijn. Het was een prestigieus project van de architect Gropius met als motto dat goede architectuur zou leiden tot gelukkige mensen. Door de bouw van de Muur moest er echter veel meer bebouwing op een aanzienlijk kleiner terrein worden geplaatst dan aanvankelijk was bedacht. Van het oorspronkelijke plan kwam weinig terecht. De wijk bevatte veel hoogbouw en was met groen dooraderd. De gebouwen waren gloednieuw en aantrekkelijk voor de inwoners van de tijdens de

oorlog zwaar gehavende stad. Het stadsbestuur besloot de wijk beschikbaar te stellen voor mensen met lage inkomens. Zo'n 90% van het huizenbestand was daarom als sociale huur aangewezen. Zo ontstond de *Großwohnsiedlung* Gropiusstadt.

De wijk ontwikkelde weinig tot geen sociale cohesie (Kiezgefühl). In 1978 publiceerden twee Stern-journalisten *Wir Kinder vom Bahnhof Zoo*. De roman windt geen doekjes om de sociale problematiek in de wijk, - [es] stank überall nach Pisse und Kacke - en beschrijft het afglijden van een 13 jarig meisje in de drugsverslaving en prostitutie. Het boek was een internationaal succes en werd verfilmd. Gropiusstadt dankt daar nog altijd mede zijn imago als achterstands- en probleemwijk aan. Het stadsbestuur besloot in 1986 de wijk aan te pakken. Het vele groen werd aantrekkelijker gemaakt en er werden wijkcentra ingericht om de sociale cohesie te vergroten.

Na de val van de Muur nam het aantal immigranten in de wijk snel toe, van 10% naar 45%. Er kwamen met name veel Oost-Europeanen en *Spätaussiedler* - Oost-Europeanen en Russen met Duitse wortels – in de wijk terecht. Het aantal mensen met een Turkse en Arabische achtergrond was in verhouding tot de rest van Neukölln klein, maar neemt toe.

Toen in 2001 de sociale woningbouwstatus voor de wijk werd afgeschaft, werd de wijk voor grotere groepen mensen aantrekkelijk. De leegstand daalde en de huren begonnen langzaam te stijgen. Sindsdien vinden er renovaties plaats in het vastgoed vanuit particulier initiatief, niet in het kader van een overheidsprogramma. De wijk kent zes grote vastgoedeigenaren, die zich over het algemeen weinig met de wijk bemoeien.

Berlijn groeit momenteel sneller dan het in lange tijd heeft gedaan. De woningnood is navenant. Door de verwachte bevolkingsgroei zal de druk op de bestaande woningvoorraad de komende jaren toenemen.

Hoewel de huurprijzen in Gropiusstadt nog steeds laag zijn, is zelfs de minste huurstijging voor een deel van de bevolking reden tot zorg. Vanaf 2014 worden, voor het eerst in 40 jaar, weer nieuwe woningen aan de wijk toegevoegd.

In Berlijn-Gropiusstadt woonden in 2018 officieel 36.258 mensen. Daarvan heeft ongeveer 50,5% een migratieachtergrond. Dit aantal neemt gestaag toe. Bij de jeugd en kinderen lag dit percentage op 76. Ten opzichte van de rest van Neukölln en Berlijn is zowel het aantal mensen onder de 18 als boven de 55 groter dan gemiddeld. Zo'n 32,3% van de Gropiusstadters ontvangt staatssteun (*Transfereinkommen*). Onder de buitenlandse bevolking van de wijk (zo'n 20,6% van het totaal) is bijna de helft (48%) afhankelijk van financiële steun van de staat (*Existenzsicherungsleistungen*). De werkloosheid onder de beroepsbevolking lag rond 6,9% (2015). Oudere Duitse inwoners voelen zich weggedrukt door nieuwe immigranten.

Voor Gropiusstadt wordt geen directe definitie van leefbaarheid gegeven, wel wordt het nagestreefde ideaalbeeld beschreven:

‘Voor de stad als geheel biedt Gropiusstadt de functie van een groene vestigingsplaats voor alle generaties, met goede en betaalbare woningen, talrijke en goed verbonden infrastructuurfaciliteiten, een goede OV-verbinding en een directe verbinding met het ommeland. Tegelijkertijd biedt de sterke samenwerking van instellingen in de wijk een goed begin voor toekomstige participatieprocessen voor het verder ontwikkelen van deze hoogbouwwijk.’

Gropiusstadt Soziale Stadt

De belangrijkste financieringsbron voor de projecten in Gropiusstadt is het programma *Soziale Stadt*. Daar komen nog enkele andere subsidiebronnen bij, zoals het *Infrastrukturförderprogramm*, het *Aktionsprogramm Roma* en het *Bonusprogramm* van het Berlijnse stadsbestuur. Gropiusstadt kan aanspraak maken op de verschillende fondsen die beschikbaar worden gesteld door de deelstaat, Bond en Europese Unie.

Soziale Stadt is in Berlijn sinds 1999 aanwezig en is gericht op het versterken van de sociale cohesie in wijken, het faciliteren van integratie en het bestrijden van armoede. Berlijn hanteert een beperkt aantal indicatoren waarop gebieden worden geselecteerd. Het gaat om (langdurige) werkloosheid, (kinder)armoede en afhankelijkheid van uitkeringen. Deze indicatoren worden jaarlijks gemeten, waarbij rekening wordt gehouden met de trend van de ontwikkeling.

De deelstaat Berlijn heeft 34 wijken aangewezen als *Soziale Stadt*-gebied. Deze zijn gezamenlijk goed voor 460.000 bewoners (van de 3,6 miljoen Berlijners). Jaarlijks stroomt er via het programma zo'n 20 miljoen euro extra deze wijken in. De ondersteuning is bedoeld als tijdelijke maatregel. Wanneer de wijk tijdens de 2-jaarlijkse monitoring goed lijkt te scoren op een reeks indicatoren vervalt *Soziale Stadt* in deze wijk. Het gaat dan niet om de indicatoren waarop het geld wordt verdeeld, maar andere: het bestaan van effectieve netwerken in de wijk, de beschikbaarheid van een buurtcentrum en de ervaren kwaliteit van leven. Het *Quartiersmanagement* wordt dan ontbonden. Het is dan de bedoeling dat de belangrijkste netwerken en projecten zelfstandig, dat wil zeggen gedragen door de actoren en bewoners van de wijk, worden voortgezet. In de praktijk is het vaak noodzakelijk dat de gemeente blijft investeren in de wijk.

Gropiusstadt zal vanaf 2020 afvallen als *Soziale Stadt*-wijk. Volgens de betrokkenen zijn er géén verbeteringen te constateren op de genoemde indicatoren (langdurige) werkloosheid, (kinder)armoede en afhankelijkheid van uitkeringen. Wel noemen de gesprekspartners dat er kwalitatieve verbeteringen hebben plaatsgevonden op een aantal moeilijk meetbare terreinen, zoals de onderlinge samenwerking en de cohesie in de wijk. Na het afronden van *Soziale Stadt* in Gropiusstadt zullen een aantal sociale projecten voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van de bereidwilligheid van de gemeente (Bezirk Neukölln) deze te financieren.

De belangrijkste elementen in de aanpak van Berlijn zijn het *Quartiersmanagement*, de *Vernetzung* tussen wijkinstellingen en de integrale aanpak. Het *Quartiersmanagement* beschikt over een kantoor op een centrale locatie in de wijk. Drie medewerkers fungeren als brug tussen instanties, brengen processen en projecten in de wijk op gang en brengen het benodigde geld uit verschillende fondsen bijeen. Zij streven o.a. naar een verbetering van de samenwerking tussen instellingen in de wijk (*Vernetzung*). Zo kan de doorstroom van kinderopvang naar basisschool, middelbare school, vervolgopleiding, etc. gestroomlijnd worden. Ouders hebben zelf vaak weinig of geen ervaring met het Duitse onderwijssysteem. Door een verbeterde samenwerking van de onderwijsinstellingen in de wijk (genaamd het *Bildungsverbund*) worden ouders geïnformeerd en geadviseerd over de vervolgmogelijkheden voor hun kinderen. Een verbeterde samenwerking tussen politie, onderwijs en justitie dient ter preventie van criminaliteit. De sportvereniging ALBA vormt eveneens een belangrijk knooppunt in de wijk.

Tot slot probeert het *Quartiersmanagement* integraal te werk te gaan. Tweejaarlijks stellen ze een beleidsdocument op in samenspraak met de buurtbewoners en de gemeente.

Dit *Integrierte Handlungs- und Entwicklungskonzept* (IHEK) beschrijft projecten en hun financiering en dient om de inspanningen in de wijk dezelfde richting te sturen. Projecten kunnen zowel bouwkundig, als sociaal zijn. Te denken valt aan projecten op het gebied van jeugd, school en opleiding, werkgelegenheid en lokale economie, wijkcultuur, integratie en gezondheid, publieke ruimte en tot slot participatie, netwerken en het betrekken van partners.

De lijnen tussen de Soziale Stadt-verantwoordelijke van Neukölln en het Quartiersmanagement van Gropiusstadt zijn zeer kort.

Doorwerking programma Soziale Stadt

De gesprekspartners zijn bescheiden over wat er bereikt wordt met de gekozen aanpak. Er worden géén effecten verwacht op de basisindicatoren waarop de wijk is geselecteerd, het is namelijk géén programma om de werkloosheid of armoede onder kinderen aan te pakken. De instroom van nieuwe bewoners met een zeer diverse achtergrond wordt niet als probleem benoemd, wel dat de scholen niet genoeg aandacht kunnen geven aan de kinderen die geen Duits spreken.

Op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en integratie worden een aantal successen benoemd. De criminaliteitscijfers geven geen aanleiding te denken dat Gropiusstadt een slechte wijk of zelfs een ‘no go area’ is. Het netwerk van actoren in de wijk is goed, zo werken alle scholen in het gebied samen. De wijk beschikt over een groot buurtcentrum waar tal van verenigingen gericht op het verbinden en bijeenbrengen van wijkbewoners onderdak vinden. Anno 2019 is de leefbaarheid in Gropiusstadt goed. Tot slot noemen de gesprekspartners voorbeeldprojecten die in de rest van de deelstaat of zelfs in de rest van het land ingang hebben gevonden, zoals de ‘Stadtteilwütter’ en de aanpak van het nieuwe programma BENN (*Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften*) dat zich richt zich op de integratie van vluchtelingen (zie kaders).

Stadtteilwütter

Het project *Stadtteilwütter* wordt als succes gezien, en is afgeleid van de Nederlandse Buurtmoeders. De wijkmoeders zijn moeders met een migratieachtergrond, die een korte opleiding hebben genoten voor het uitoefenen van deze rol. Ze staan hun wijkgenoten bij met advies, informatie en attenderen hen op onderwijs- en beroepsmogelijkheden voor henzelf en hun kroost. Daarbij benadrukken ze het belang van taalonderwijs. De wijkmoeders zijn in de regel trots op hun werk en fungeren als een rolmodel voor andere vrouwen met een migratieachtergrond. Dit project bereikt mensen die voor officiële instanties onbereikbaar zijn, de wijkmoeders zijn een belangrijke bouwsteen in de preventie van kinderen en familiarmoede.

Het project van de Berlijnse stadsdeelmoeders is al meermaals op haar werkzaamheid onderzocht en komt telkens als succesmodel voor een lukkende integratie van families en kinderen naar voren. Het draagt bij aan een betere maatschappelijke betrokkenheid van zowel de stadsdeelmoeders zelf als van hun doelgroep. In Berlijn waren in 2018 148 stadsdeelmoeders werkzaam.

Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften (BENN)

In 2017 is de stad Berlijn begonnen met het programma *Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften* (BENN). Uit middelen van de *Städtebauförderung* en het investeringspakket *Soziale Integration im Quartier* wordt in wijken waar zich veel vluchtelingen bevinden een integratiemanagement opgezet. Het doel is om een brug te slaan tussen de vluchtelingen en de wijkbewoners. Ze gaan daarbij te werk volgens de beproefde sociaalruimtelijke methode van het *Quartiersmanagement*. In Berlijn worden 20 BENN-locaties ingericht.

Integratiebeleid in het Bezirk Berlijn – Neukölln

In 2018 verscheen voor Berlijn-Neukölln het beleidsstuk *Integration durch Normalität. Für ein gutes Zusammenleben in der interkulturellen Großstadt*. Het benoemt als beginselen het bevorderen van onderwijs voor iedereen, ongeacht afkomst of herkomst, het bekwamen in plaats van slechts onderhouden van mensen, een holistische, pragmatische en transparante aanpak, en tot slot het handhaven van democratische waarden en regels. Het stadsdeelbestuur ziet onderwijs als sleutel tot kansgelijkheid in de samenleving. Daarom wil het het onderwijs in de wijk verbeteren, door onderwijsinstellingen te versterken. Bevorderd worden *Bildungsverbünde* (samenwerkingsverbanden tussen onderwijsinstellingen), campusprojecten, alfabetiseringsonderwijs en de doorstroom binnen het onderwijsgebouw. In Neukölln zijn 90.000 mensen afhankelijk van staatssteun, op een totale bevolking van 330.000. Het beleidsstuk stelt dat dit niet alleen een forse aanslag op het budget van de wijk betekent, maar dat de afhankelijkheidsrelatie waarin deze mensen zich bevinden hen niet bekwaamt tot een gelijkwaardige deelname aan de maatschappij. Door het bevorderen van participatie, vrijwilligersengagement, eigen verantwoordelijkheid en het tonen van perspectieven, hoopt het stadsbestuur deze mensen te bekwamen en te emanciperen. Het ondersteunen van mensen bij het opleiden voor en het zoeken naar werk speelt een belangrijke rol bij dit speerpunt.

Veiligheidsbeleid in het Bezirk Berlijn-Neukölln

In het veiligheidsbeleid is er geen plaats voor een speciale behandeling van kwetsbare wijken. Voor het Berlijnse *Bezirk* Neukölln verbergt een deel van de veiligheidsaanpak zich in het integratiebeleid. Zo stelt het beleidsdocument *Integration durch Normalität*:

‘de democratische waarden uit de grondwet en het idee van de vrije, individuele zelfbeschikking vormen het fundament voor het samenleven in de Duitse maatschappij’.

Deze moeten beschermd worden en mogen niet in het gedrang komen: ‘De aftocht in parallelle structuren kan plaatsvinden wanneer het niet lukt de mensen die nieuw aankomen zo te integreren dat zij hun plek in de Duitse samenleving kunnen vinden. Politiek en bestuur staan pal voor de ononderhandelbaarheid van deze waarden. Daaronder vallen de leerplicht met al haar schoolvakken, de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen en het recht voor alle mensen die in Duitsland wonen zich vrij en naar eigen inzicht te kunnen ontplooien.’

De grondwet dient als maatstaf. Geweld en haat worden veroordeeld. Kinder- en jeugdbescherming hebben een hoge prioriteit. De overheid is consequent in het gelijkstellen der geslachten en werkt nauw met de politie samen. Tegelijkertijd bestrijdt het racisme, antisemitisme en elke andere vorm van vijandigheid jegens bepaalde groepen. Jaarlijks worden cursussen, adviesbureaus, evenementen, organisaties e.d. aangeboden en ingezet op dit terrein.

In de praktijk betekent dit onder andere dat de Neuköllner politie sinds 2017 een speciale operatieve groep heeft ingericht voor de bestrijding van rechtsextremistisch geweld. Het Bezirksbestuur onderhoudt nauwe contacten met de in Berlijn werkzame experts op het gebied van islamitisch extremisme. Ook worden op scholen, jeugdinstanties en vluchtelingenverblijfplaatsen cursussen en onderwijs met betrekking tot dit thema aangeboden. Het afgedwongen huwelijk is streng verboden. Daartoe werkt Neukölln samen met de Turks-Duitse vrouwenverenigingen en de vrouwenrechtenorganisatie *Terre des Femmes*. Het gaat officieel om zo’n 10 gevallen per jaar. Tot slot vormt de jaarlijkse publieke herdenking van de in 2005 vermoorde Neuköllnerin Hatun Sürücü een belangrijke symbolische veroordeling van misogyn geweld.

4.5 Conclusies Marxloh en Gropiusstadt

Zowel in de Duisburgse wijk Marxloh als in Gropiusstadt in Neukölln drukken armoede en bijbehorende problematiek al lange tijd een stempel op de wijk. De armste groepen komen beide wijken in vanwege de goedkope woningen en de aanwezigheid van landgenoten. Het gaat vooral om mensen uit Oost- en Zuidoost-Europa. Er bevinden zich geen vluchtelingenopvanglocaties in Gropiusstadt of Marxloh. In beide wijken vinden ook geen sloop- en nieuwbouwplannen plaats. In Gropiusstadt zijn er zes woningeigenaren die commercieel opereren, in Marxloh zijn de woningen particulier bezit. De gemeenten waarin beide wijken zijn gesitueerd zijn beide arm, Duisburg is zelfs al jaren failliet.

De afhankelijkheid van bewoners van sociale voorzieningen is in beide wijken groot. Veel gezinnen leven van de kinderbijslag. Op het gebied van onderwijs spelen op grote schaal capaciteitsproblemen. Tevens is er sprake van een toenemend aandeel kinderen dat opgroeit in gezinnen waar geen Duits gesproken wordt. In Marxloh speelt het probleem van uitbuiting van nieuwe instroom van inwoners. De gesprekspartners benadrukken dat het onderwerp 'veiligheid in de buurt' naar verhouding relatief onbelangrijk is. Beide wijken scoren ook niet als slechtste in hun stad op overlastkwesties, en zijn de laatste jaren verbeterd. In Marxloh is de afgelopen jaren veel tot stand is gebracht, te denken valt aan de planvorming rond een nieuwe moskee, de succesvolle lokale economie, de stijgende opleidingsgraad van de derde generatie Turkse migranten, het opknappen van de wijk en het groen. In Gropiusstadt is de wijk opgeknapt, ligt het groen er mooi bij, zijn talloze buurtverenigingen actief en zijn de verschillende (onderwijs)instellingen goed met elkaar verbonden. Het programma *Soziale Stadt* wordt in deze wijk in 2020 gestaakt. Maar desondanks scoort de wijk nog altijd slecht op de oorspronkelijke achterstandsindicatoren. Deze betreffen (langdurige) werkloosheid, (kinder)armoede en afhankelijkheid van uitkeringen.

Voor de problemen in de wijk worden gedeeltelijk oplossingen geschetst vanuit de huidige programma's *Soziale Stadt* en de sociale programma's die daarnaast worden ingezet. *Soziale Stadt* zorgt bijvoorbeeld in Gropiusstadt wel voor verbindingen tussen scholen zodat ze problemen kunnen bespreken, ervaringen kunnen uitwisselen en op praktisch niveau elkaar kunnen helpen. Gesprekspartners zien dit als een succes. Tegelijkertijd zorgt de genoemde inzet niet voor het snel verdwijnen van lerarentekorten om kinderen die thuis geen Duits spreken, te helpen de taal machtig te worden. Dit betreft namelijk onderwijsbeleid op deelstaatsniveau, waar de wijken geen speciale aandacht krijgen. Tevens helpt het niet dat de wijken een slechte naam hebben bij sollicitanten.

De gesprekspartners op operationeel niveau geven aan dat *Soziale Stadt* en aanverwante programma's onvoldoende zijn om de vooral sociale problemen in de wijk aan te pakken. Zolang de huren in Marxloh en Gropiusstadt laag blijven, blijven er nieuwe groepen naar de wijk komen. Wijken als Marxloh en Gropiusstadt vervullen de rol van 'aankomstwijk' voor immigranten in Duitsland. Het is de eerste stap in Duitsland, vanwaar zichzelf of latere generaties na een succesvolle onderwijs- of arbeidscarrière idealiter de stap naar andere buurten zetten. Wel is het dan van belang, zo benadrukken verschillende gesprekspartners, dat in de aankomst wijken veel steviger geïnvesteerd moet worden in bijvoorbeeld onderwijs als het het potentieel van de nieuwkomers wil benutten. En in handhaving om duidelijk te maken wat als abnormaal gezien wordt in Duitsland.

In de doorwerking naar wijkniveau kan een programma als *Soziale Stadt* volgens gesprekspartners ook effectiever worden vormgegeven. Een betere samenwerking tussen (overheids)instanties, het overzichtelijker maken en/of samenvoegen van subsidieprogramma's, het verlagen van aanvraagdrempels en het gunnen van vertrouwen en beslissingsbevoegdheid aan het operationeel niveau, zou de werkzaamheid van *Soziale Stadt* verbeteren.

5 Kwetsbare wijken in Denemarken

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we het Deense nationale beleid rond kwetsbare wijken en de lokale aanpakken van de kwetsbare wijken Tingbjerg in Kopenhagen en Gellerup in Aarhus. Het bestuur in Denemarken is vergaand gedecentraliseerd. Denemarken telt 98 gemeenten met gemiddeld 55.000 inwoners (Peters, 2014). Als gevolg van de decentralisatie speelt beleidsvorming zich meer af op het gemeentelijke dan op het nationale niveau. Dit geldt in principe ook voor het beleid op de thema's leefbaarheid, veiligheid in de buurt en integratie- en samenlevingsvraagstukken.

Een uitzondering op de vergaande decentralisatie van beleid in Denemarken is echter de zogenaamde 'Gettowedgeving' die in november 2018 van kracht werd. Hierin is op nationaal niveau beleid geformuleerd met als doel om de meest kwetsbare wijken in Denemarken op een radicale wijze te verbeteren. De wetgeving betreft een lijst van maatregelen die gemeenten samen met de woningbouwcorporaties kunnen of in sommige gevallen moeten uitvoeren in wijken die voldoen aan de criteria voor een kwetsbare wijk. In de wet wordt een deel van deze wijken 'getto's' of 'harde getto's' genoemd. De wetgeving bevat strenge sancties waarmee de nationale overheid in Denemarken gemeenten kan dwingen om de aanpak van de 'harde getto's' bovenaan de gemeentelijke agenda te plaatsen. Hiermee is de Gettowedgeving een veel specifiekere nationaal beleid dan gebruikelijk in Denemarken op de thema's leefbaarheid, veiligheid in de buurt en integratie en samenleving.

De Gettowedgeving heeft verregaande gevolgen voor hoe gemeenten werken in de kwetsbare wijken, voor de professionals die werken in deze wijken en voor de bewoners. Enerzijds geeft de wetgeving op lokaal niveau een stimulans aan het aanpakken van de meest kwetsbare wijken. Anderzijds constateren betrokkenen een groot aantal neveneffecten die problematisch kunnen uitpakken. Om de gevolgen van de Gettowedgeving

voor de aanpak van kwetsbare wijken op lokaal niveau te begrijpen, beschrijven we eerst wat de wet precies inhoudt.

5.2 De Gettowedgeving: het nationale beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken

Het huidige nationale beleid met betrekking tot kwetsbare wijken is getiteld '*Et Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030*' ('Een Denemarken zonder parallelle samenlevingen – geen getto's in 2030'). Dit beleid werd voorgesteld door de voormalige liberale regering in januari 2018. Onderdelen ervan werden in de loop van dat jaar aangenomen en in november 2018 werd het complete plan door een brede parlementaire coalitie aangenomen. Hoewel recente verkiezingen hebben geresulteerd in een sociaaldemocratische regering, wordt het hele plan onveranderd uitgevoerd. De sociaaldemocraten maakten deel uit van de brede coalitie achter de wet.

Het idee achter de wetgeving komt voort uit het ideaal van een egalitaire samenleving. De wijken worden gezien als afgescheiden van de rest van de Deense maatschappij en bieden hun bewoners minder mogelijkheden en slechtere kansen in het leven. Het ontstaan van de Gettowedgeving in 2018 en de aanloop ernaartoe vanaf 2010 past hiermee volgens experts - zoals hoogleraar politicologie Peter Nedergaard aan de Universiteit Kopenhagen - in de traditie van de Deense sociaaldemocratie.³

Een centraal concept in de maatschappelijke en politieke discussie over kwetsbare wijken in Denemarken is het concept 'parallelle samenlevingen'. Het idee is er dat deze wijken ruimtelijk, cultureel en sociaal zijn afgezonderd van de rest van de samenleving.

3 [Udlændingepolitik er en fortsat udfordring for Socialdemokratiet](#), Nedergaard, Peter. In: Kristeligt Dagblad, 17.09.2019.

Het nationale beleid ziet de afzondering als een obstakel voor succesvolle integratie van migranten in de Deense samenleving. Niet alleen rechts liberalen, maar alle partijen willen af van wijken waar Denemarken geen Denemarken meer lijkt. De volgende passage uit het Deense nationale wijkenbeleid illustreert dit.

‘De regering wil een samenhangend Denemarken. Een Denemarken dat voortbouwt op democratische waarden zoals vrijheid en wettelijke rechten. Gelijkheid en vrijheid. Tolerantie en gelijke rechten. Een Denemarken waar iedereen actief aan deelneemt.’ (Et Danmark uden parallelsamfund, p.4)

Definities

De Gettowedet definieert wat een getto in de Deense context is, welke doelen er zijn voor de ontwikkeling van de getto's en met welke maatregelen de getto's kunnen of moeten worden aangepakt. Omdat er voor kwetsbare wijken in de context van de Gettowedet een aparte terminologie wordt gebruikt, beschrijven we in kader 2.1 eerst wat in deze wet wordt verstaan onder een kwetsbare wijk, een getto en een zogenaamde harde getto. Tabel 2.1 toont de lijst met de wijken in Denemarken die volgens de criteria in de Gettowedetgeving zijn te definiëren als een harde getto.

Definitie kwetsbare wijken volgens de Gettowedetgeving

In het Deense nationale beleid worden kwetsbare wijken ingedeeld in drie categorieën: 'kwetsbare wijken', 'getto's' en 'harde getto's'⁴.

⁴ <https://www.trm.dk/da/publikationer/2018/liste-over-ghettoomraader-pr-1-december-2018>.

Kwetsbare wijken voldoen aan ten minste twee van de volgende vier criteria:

1. Het aandeel van de 18- tot 64-jarige inwoners dat niet werkt of onderwijs volgt was de laatste twee jaren gemiddeld genomen groter dan 40%.
2. Het aandeel van de inwoners van de wijk dat is veroordeeld voor overtreding van *het Wetboek van Strafrecht*, de *Wapenwet* of de *Wet op Euphoriserende Substanties* was de afgelopen twee jaar gemiddeld genomen minimaal drie keer groter dan het aandeel van alle inwoners van Denemarken dat is veroordeeld voor overtreding van een van deze wetten.
3. Het aandeel van de 30- tot 59-jarige inwoners met maximaal een basisopleiding is groter dan 60%.
4. Het gemiddelde bruto inkomen van inwoners in de leeftijd van 15-64 jaar (met uitzondering van leerlingen in het voortgezet onderwijs) is minder dan 55% van het gemiddelde bruto inkomen in dezelfde leeftijdsgroep in de regio.

In totaal telt Denemarken op dit moment 43 kwetsbare wijken. Volgens de Gettowedet vallen deze wijken onder de categorie 'Getto' als de wijk minstens duizend inwoners heeft en als meer dan de helft van de bewoners een migratieachtergrond heeft (van de eerste of tweede generatie migrant).

Wanneer een wijk vier achtereenvolgende jaren wordt gedefinieerd als een getto dan komt deze op de lijst van 'harde getto's'. Vanaf juni 2019 wordt dat vijf achtereenvolgende jaren.

Table 1 *Lijst met wijken die volgens de criteria in de Deense Gettowedgeving zijn te definiëren als 'harde getto'*

- Getallen in rode vakken betekend dat de wijk voldoet aan het betreffende criterium voor een kwetsbare wijk.
- De getallen tussen haakjes laten zien welke verandering moet plaatsvinden zodat niet meer aan het betreffende criterium voor een kwetsbare wijk wordt voldaan.

Wijk	Aantal inwoners	Percentage inwoners buiten onderwijs of arbeidsmarkt	Percentage veroordeelde inwoners	Percentage inwoners met alleen basisopleiding	Gemiddelde inkom- men ten opzichte van gemiddelde inkomen in de regio	Percentage inwoners met een migratieach- tergrond
	January 1, 2017	2015-2016	2015-2016	January 1, 2017	2015	January 1, 2017
Mjølnerparken Kopenhagen	1,752	43.5 (36)	2.5 (3)	76.7 (115)	51.0 (16,447 kr.)	82.1 (562)
Taastrupgaard Høje Taastrup	2,698	30.3 (-160)	2.1 (-2)	83.4 (259)	51.2 (15,944 kr.)	66.6 (449)
Agervang Holbæk	1,473	46.0 (54)	1.8 (-4)	70.7 (60)	61.9 (-25,155 kr.)	54.8 (71)
Ringparken Slagelse	1,979	45.4 (68)	2.5 (5)	72.2 (93)	56.8 (-6,614 kr.)	56.0 (121)
Vollsmose Odense	9,143	52.5 (684)	3.1 (53)	77.7 (562)	56.2 (-6,435 kr.)	68.9 (1,737)
Stengårdsvej Esbjerg	1,719	48.0 (82)	2.6 (5)	80.8 (127)	58.0 (-10,629 kr.)	67.8 (307)
Sundparken Horsens	1,482	54.8 (133)	1.8 (-4)	80.7 (121)	56.8 (-6,411 kr.)	69.0 (282)
Munkebo Kolding	1,441	41.9 (15)	1.4 (-8)	71.8 (64)	67.4 (-43,725 kr.)	59.1 (145)
Finlandsparken Vejle	1,611	42.5 (23)	1.9 (-3)	76.3 (101)	63.5 (-30,223 kr.)	71.9 (360)
Bispehaven Aarhus	2,215	46.5 (96)	2,4 (3)	72.8 (100)	58.6 (-13,068 kr.)	67.0 (383)

5.2.1 Maatregelen

Wanneer een wijk volgens de criteria van Gettowetgeving een getto is, dan kan de betreffende gemeente samen met de woningbouwcorporaties in de wijk een plan schrijven voor het verbeteren van deze wijk. Voor de uitvoering van het plan ontvangen de gemeente en de corporatie vervolgens budget vanuit het Nationaal Bouwfonds. Het plan moet bestaan uit een selectie van 22 door de nationale overheid opgestelde maatregelen. De maatregelen zijn verdeeld over vijf clusters van maatregelen en illustreren het overkoepelende beleid van de Gettowetgeving voor de thema's leefbaarheid, (sociale) veiligheid en integratie. Kader 2.2 geeft een opsomming van de maatregelen.

De 22 maatregelen die gemeenten en corporaties kunnen opnemen in hun masterplan voor de aanpak van de getto's, verdeeld over de 5 clusters van maatregelen

1. Fysieke sloop en renovatie van de wijken

- Fysieke renovatie van de wijken;
- Mogelijkheden voor sloop van de meest kwetsbare wijken;
- Toestemming om huurcontracten te beëindigen zodat sociale huurwoningen verkocht kunnen worden.

2. Controle op wie in de wijken komen wonen

- Personen die leven van een uitkering krijgen in deze wijken geen huis aangeboden;
- Verplichte 'flexibele verhuur' in de kwetsbare wijken, wat gemeenten de mogelijkheid geeft om mensen met een baan of studenten voorrang te geven op een woning in deze wijken;

- Lagere uitkeringen voor mensen die nieuw in de kwetsbare wijken komen wonen;
- Geen instroom in de wijken van mensen die een uitkering ontvangen in het kader van hun integratie. Dit betreft de steun die mensen die minder dan zeven van de laatste acht jaar in Denemarken hebben geleefd ontvangen wanneer zij geen baan hebben;
- Financiële beloning voor gemeenten die succes hebben met hun 'inspanningen ten behoeve van integratie', begrepen als de stijging van het aantal niet-westerse migranten en hun nakomelingen die een opleiding volgens of participeren op de arbeidsmarkt.

3. Een grotere politie-inzet en hogere straffen om de misdaad te bestrijden en de veiligheid in de wijken te vergroten

- Strengere politiehandhaving;
- Hogere straffen;
- Gedwongen verhuizing van criminelen uit de Getto's.

4. Een goede start voor kinderen en jongeren

- Verplichte kinderopvang om de Deense taalvaardigheid van kleuters te verbeteren;
- Een verbeterde spreiding van kinderdagverblijven;
- Taaltesten in klas 0 (het eerste schooljaar in Denemarken);
- Sanctienering van de openbare scholen die het slechtst presteren;
- Een verzwaring van de ouderlijke verantwoordelijkheid door de mogelijkheid om ouders de kinderbijslag te onttrekken en een kortere route voor de gemeente om ouders dwingende maatregelen op te leggen.

- Een voorbeeld is dat ouders de kinder- of jongerenbijslag verliezen als hun kind niet naar de kinderopvang gaat;
- Een verbeterde verdeling van leerlingen over middelbare scholen;
- Criminalisering van omscholingsreizen;
- Strengere maatregelen tegen huiselijk geweld;
- Vroegere opsporing van kinderen met een achterstand;
- Een stijging in straffen voor het niet nakomen van de verplichting voor ambtenaren om uitgebreide informatie te verschaffen.

5. De regering geeft een vervolg aan de inzet om het bestaan van parallelle samenlevingen te bestrijden

- De benoeming van drie speciale vertegenwoordigers van de 'Getto', die over de competenties beschikken die nodig zijn om de ontwikkelingen in de wijk te volgen en nieuwe voorstellen te doen aan de gemeenteraad.

Maatregelen in harde getto's

De Gettowetgeving is van bijzonder belang voor de wijken die volgens de criteria in de wetgeving worden gedefinieerd als een harde getto. De gemeenten waar deze wijken liggen zijn verplicht om samen met de woningbouwcorporaties het aandeel sociale huurwoningen voor gezinnen terug te brengen tot maximaal 40% van het totale woningaanbod in de wijk. In de zestien wijken die nu gedefinieerd zijn als harde getto (zie tabel 1) moet dit percentage sociale huurwoningen in 2030 zijn bereikt. Gemeenten met een of meerdere harde getto's zijn verplicht om voor deze wijken samen met de betrokken woningcorporaties een ontwikkelingsplan op te stellen. Het plan moet beschrijven hoe de gemeente en de corporaties het aandeel sociale huurwoningen voor gezinnen gaan

terugbrengen tot 40%. Voor de wijken die op dit moment staan aangemerkt als harde getto moesten de gemeenten dit ontwikkelingsplan uiterlijk 1 juni 2019 aanleveren bij de Deense nationale overheid. Het is mogelijk om voor het maximum van 40% sociale huurwoningen voor gezinnen ontheffing aan te vragen. Tot dusverre zijn slechts een paar aanvragen voor ontheffing gehonoreerd.

Om het aandeel sociale huurwoningen voor gezinnen te verlagen kunnen de gemeenten en woningcorporaties de volgende vier methoden toepassen.

- Ombouw van sociale huurwoningen voor gezinnen tot jongeren- of seniorenhuisvesting;
- Verkoop van sociale huurwoningen voor gezinnen, waardoor een omzetting naar bewoning door een huiseigenaar of verhuur door een huiseigenaar zou plaatsvinden;
- Verdichting, bijvoorbeeld door het bouwen van nieuwe niet-sociale huurwoningen of bedrijfspanden;
- Sloop van sociale huurwoningen voor gezinnen.

Na goedkeuring door de autoriteiten moet het ontwikkelingsplan worden vertaald naar een zogenaamd Masterplan voor de wijk. Dit Masterplan bevat de manier waarop de gemeente en de corporaties het aandeel sociale huurwoningen in de wijk gaan terugbrengen. Het Masterplan moet zeker stellen dat de problemen binnen de wijk structureel worden opgelost. Alleen als de aanvragers dit structurele karakter kunnen aantonen ontvangen zij financiële steun van het Nationale Bouwfonds om de initiatieven beschreven in het ontwikkelingsplan te financieren.⁵

⁵ <https://www.lbf.dk/magasin/informationsmoede-fra-udviklingsplan-til-helhedsplan/>.

Achtergrond

Sinds 2010 bestaat bij de Deense nationale overheid al een zogenoemde gettolijst. Met het ontstaan van de eerste lijst in 2010 werd de aanpak van kwetsbare wijken hoger op de nationale politieke agenda gezet. De Gettolijst in 2018 is de eerste die ook consequenties heeft voor de gemeentelijke aanpak van die wijken.

Jarenlang zijn in Denemarken de uitdagingen in de wijken met veel sociale huisvesting aangepakt met behulp van de zogenaamde 'Hoofdplannen sociale huisvesting'. Dit zijn door het Nationale Bouwfonds gefinancierde vernieuwingsplannen met een breed scala aan sociale initiatieven. De sociale initiatieven zijn bijvoorbeeld gericht op arbeidsmarktparticipatie, schuldhulpverlening, ouderschap, naschoolse activiteiten en onderwijs. De hoofdplannen worden nog steeds uitgevoerd en voor de invulling ervan kunnen gemeenten en corporaties kiezen uit initiatieven uit een catalogus van het Nationaal Bouwfonds. De toekenning en financiering ervan worden gefinancierd en worden gerelateerd aan de ontwikkelingsplannen die de Gettowet vereist voor de harde getto's.

Financiering

Het Nationaal Bouwfonds wordt financieel gevuld door de woningcorporaties met de verhuurdersinkomsten van woningen waarvan de corporaties alle schulden hebben afbetaald. Het fonds wordt gereguleerd door het Deense parlement. Het parlement neemt besluiten over de hoogte van de te verdelen bedragen en de doelstellingen van de initiatieven op een globaal niveau. De Gettowet oormerkt 10 miljard Deense Kronen (1,3 miljard euro) uit dit Bouwfonds voor de fysieke renovatie van de zogenoemde harde getto's, die tussen 2021 en 2026 gaat plaatsvinden. Daarnaast is in het Nationaal Bouwfonds 400 miljoen Deense Kronen (ruim 5 miljoen Euro) gereserveerd voor de implementatie van sociale plannen in de kwetsbare wijken.

Gemeenten dienen een aanvraag in bij de nationale overheid voor de financiering van de fysieke initiatieven die ze in de kwetsbare wijken uitvoeren in overeenstemming met hun ontwikkelingsplan. In hoeverre het Nationaal Bouwfonds voldoende middelen heeft om ook ontwikkelingen in andere wijken dan de harde getto's te financieren is tot nu toe onzeker. Het is dus nog onduidelijk hoe de financiering van ontwikkelingen in de wijken die zijn aangemerkt als getto of kwetsbare wijk is geregeld. Het lijkt erop dat dit voornamelijk ten laste zal komen van de gemeenten.

Centraal beleid ten aanzien van leefbaarheid, integratie en veiligheid Leefbaarheid

Omdat de kwaliteit van de woningen in Denemarken over het algemeen goed is, is de kwaliteit van de woningen niet het voornaamste probleem op het thema leefbaarheid. Leefbaarheid wordt in Denemarken vooral gedefinieerd als kwaliteit van leven. De kwaliteit van leven van de inwoners van de kwetsbare wijken wordt dan als lager beschouwd dan gemiddeld in Denemarken.

De leefbaarheid van kwetsbare wijken wordt in Denemarken vooral aangepakt met maatschappelijke initiatieven, het creëren van sociale menging en initiatieven gericht op het vergroten van de (gepercipieerde) veiligheid. De maatschappelijke initiatieven zijn bedoeld om bewoners te begeleiden naar een baan, vrijwilligerswerk of een opleiding. De gedachte achter sociale menging is dat een toename van het aandeel mensen met sociaal en economisch kapitaal in de wijk een stimulans kan zijn voor de meer kwetsbare bewoners. Met de focus op sociale mening raakt de leefbaarheidskwestie het beleidsterrein van integratie.

Integratie en samenleving

Een krachtig publiek en politiek discours over integratie- en samenlevingsvraagstukken in Denemarken is, dat de inwoners met een migratieachtergrond zich in sterke mate hebben geïsoleerd in specifieke wijken met sociale huurwoningen en dat deze groepen afzien van acceptatie van Deense waarden en deelname aan de Deense samenleving. Dit discours heeft een sterke invloed gehad op het nationale beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken in de vorm van de Gettowetgeving. Naast de Gettowetgeving kent Denemarken ook nog ander nationaal beleid gericht op het thema integratie en samenleving. Ook dat beleid is veelal gestoeld op het genoemde heersende discours op dit terrein.

Sinds september 2015 heeft de voormalige Liberale minderheidsregering in Denemarken een reeks beleidsveranderingen geïntroduceerd, die gericht zijn op een vermindering van het aantal asielzoekers en verbetering van de integratie van migranten. In september 2015 werd de sociale bijstand vervangen door een nieuwe en lagere integratie-uitkering voor iedereen die niet langer dan zeven van de laatste acht jaar in Denemarken was.

Begin 2016 startte een overleg tussen de regering, de vakbonden en werkgeversorganisaties, met als doel om de arbeidsmarktintegratie van de inwoners met migrantenachtergrond te verbeteren. Het doel is om migranten zo snel mogelijk aan een baan te helpen. De gedachte hierachter is dat de werkplek de plek is waar zij het snelste de Deense taal, de Deense cultuur en de heersende normen en waarden leren. Om nieuwe migranten te helpen aan een werkplek hebben de regering, de vakbonden en werkgeversorganisaties voor werkgevers de voorwaarden voor het aannemen van vluchtelingen verbeterd en loonsubsidies en arbeidsbemiddeling vereenvoudigd en verbeterd (Kvist, 2016; Jorgensen, 2014).

Een derde maatregel van de nationale overheid is nieuwe regelgeving rondom de asielprocedure voor migranten. Met de nieuwe regels die gelden sinds november 2018 is het voor de Deense autoriteiten makkelijker om asielzoekers af te wijzen en zijn er lagere eisen voor de huisvesting van vluchtelingen.

Veiligheid

Veiligheid wordt in het Deense nationale beleid gedefinieerd als criminaliteit en de gepercipieerde veiligheid door burgers. Een belangrijk deel van de criminaliteit in Denemarken bestaat uit (motor)bendes. De bendes maken zich schuldig aan criminaliteit op grote schaal, zoals inbraken, drugshandel, afpersing, wapenhandel, fraude en belastingontduiking. Dit type criminaliteit is zeer gewelddadig en veel bendes gebruiken legale ondernemingsstructuren voor illegale doeleinden. Vanwege het bendegeweld, dat vooral in Kopenhagen plaatsvindt, heeft de nationale overheid zogenaamde 'visitatie zones' ingesteld. De politie mag in deze zones zonder bewezen aanleiding mensen aanhouden en fouilleren (Nielsen, Slothower and Sherman, 2018).

De nationale politie in Denemarken opereert sterk gedecentraliseerd. Op gemeentelijk niveau is er sprake van het zogenaamde SPP systeem, een cross-disciplinaire samenwerking tussen scholen, sociale voorzieningen en de politie. De behoefte aan een SSP structuur ontstond al begin jaren zeventig, gedeeltelijk om de groei van de jeugdcriminaliteit het hoofd te kunnen bieden. SSP bundelt vooral haar krachten in het kader van preventiewerk met jongeren. Dialoog en discussie tussen SSP professionals en jongeren enerzijds en anderzijds het contact van deze groepen met de overheid zorgt voor een dynamische relatie rondom dit thema (Pedersen and Stothard, 2015).

5.3 Doorwerking Gettowelgeving naar lokaal beleid

Kopenhagen

De gemeente Kopenhagen heeft geen lokaal beleid dat in het bijzonder gericht is op leefbaarheidsvraagstukken. Wel is er lokaal beleid op de thema's veiligheid en integratie en samenleving.

Veiligheid

Het lokale veiligheidsbeleid is vooral gedefinieerd in termen van misdaadcijfers en ervaren veiligheid. In het gemeentelijke plan 'Veilige Stad Strategie 2018-2021' heeft als algemene doelstelling om misdaad in de stad te verminderen en het veiligheidsgevoel onder de inwoners te vergroten. Deze algemene doelstelling is vertaald naar de volgende meetbare doelen.

- Het aandeel Kopenhagenaars dat zich onveilig voelt de eigen buurt moet dalen van 9% van alle inwoners in 2017 naar 5% van alle inwoners in 2021.
- Het aantal op inwoners gerichte misdrijven in Kopenhagen moet dalen van bijna 83 aangiftes per 1000 inwoners in 2016 naar 72 aangiftes per 1000 inwoners in 2021.
- Het aandeel Kopenhagenaars in de leeftijd van 15-17 jaar die worden aangeklaagd voor overtredingen van de strafwet, moet dalen van 3,5% in 2016 naar 2,25% in 2021.
- Het aandeel Kopenhagenaars in de leeftijd van 18-25 jaar die worden aangeklaagd voor overtredingen van de strafwet, moet dalen van 1,05% in 2016 naar 0,97% in 2021.
- Het aantal van 290 geregistreerde bendeleden in 2017 daalt.
- In 2021 zijn er geen wijken meer met meer dan 10% burgers die zich onveilig voelen, ten opzichte van vijf wijken met meer dan 10% burgers die zich onveilig voelden in 2017.

Om deze doelen te bereiken staat in het plan 'Veilige Stad Strategie 2018-2021' een aanpak centraal waarin de gemeentelijke diensten, de sociale instanties in de gemeente, de scholen, de politie, de strafrechtadvocatuur en de woningcorporaties nauw met elkaar samenwerken. Een concrete uitwerking van deze samenwerking is SSP Kopenhagen. Dit is een samenwerking tussen het gevangeniswezen, de reclassering, de politie en de gemeentelijke beleidsafdelingen Kinderen en Jongeren, Sociale Zaken, Cultuur en Vrijtijd en Werkgelegenheid en Integratie. Met SSP werken verspreid over de stad in totaal 380 professionals, waaronder docenten, welzijnswerkers, agenten en werknemers van culturele instellingen, gezamenlijk aan het voorkomen dat kinderen en adolescenten tussen de 10 en 18 jaar in de criminaliteit belanden. SSP Kopenhagen kent ook het samenwerkingsverband SSP+. SSP+ heeft als doel om jongeren tussen de 18 en 25 jaar die een misdrijf hebben gepleegd of recidiveren, te helpen om weer op het rechte pad te raken.

Integratie en Samenleving

Het integratiebeleid van de gemeente Kopenhagen heeft als hoofddoel om ervoor zorgen dat 'er ruimte is voor iedereen' en dat 'iedereen gelijke kansen heeft':

'In Kopenhagen moet er ruimte zijn voor diversiteit, en diversiteit moet een kracht zijn van de stad. In Kopenhagen moeten de Kopenhagenaars samen een front vormen en voor elkaar zorgen, en iedereen moet verantwoordelijkheid nemen voor het succes van de integratie. Je lot moet niet op voorhand bepaald zijn omdat je Muhammad heet in plaats van Jens, of omdat je in Mjølnerparken woont [een kwetsbare wijk] en niet in het centrum van Østerbro [een dure stadswijk].'

Het huidige integratiebeleid van de gemeente Kopenhagen heeft als titel 'Integratiebeleid 2019-2022 – Laten we in integratie investeren'. Van 2015 tot 2018 had de gemeente een beleidsplan met als titel 'Integratiebeleid 2015-2018 – Sociale mobiliteit en samenhang'.

Hoewel de verandering van de titel zou kunnen duiden op een nieuwe benadering of een veranderd discours, komt het huidige sterk overeen met het beleid tussen 2015 en 2018. Met het integratiebeleid 2019-2022 beoogt de gemeente Kopenhagen de volgende vijf doelstellingen te bereiken.

1. Meer Kopenhagenaars met een migratieachtergrond participeren op de arbeidsmarkt;
2. Meer jonge Kopenhagenaars met een migratieachtergrond presteren goed op de basisschool en in de onderbouw van de middelbare school, zodat ze betere kansen hebben om een opleiding af te ronden;
3. Meer Kopenhagenaars met een migratieachtergrond participeren in het culturele en sociale leven en zijn opgenomen in de samenleving;
4. Meer Kopenhagenaars met een migratieachtergrond ervaren een goede gezondheid en kwaliteit van leven;
5. Kopenhagenaars met verschillende achtergronden leven met elkaar samen en minder Kopenhagenaars met een migratieachtergrond zijn actief in de criminaliteit.

Beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken

Sinds 2017, toen de Gettowetgeving al in de maak was, voert de gemeente een beleid gericht op het verbeteren van de kwetsbare wijken in de stad. Met het beleid gericht op de kwetsbare wijken heeft de gemeente als doel dat Kopenhagen een coherente stad wordt zonder kwetsbare wijken. In het beleid is ondertussen een tussendoel geformuleerd, namelijk dat de kwetsbare wijken voor de helft minder kwetsbaar zijn in 2025.

Het stedelijk beleid voor de aanpak van de kwetsbare wijken telt achttien concrete doelen. De doelen corresponderen met de doelen van het stedelijke integratiebeleid omdat kwetsbare wijken als het centrale aspect van de integratieproblematiek worden beschouwd. De achttien doelen zijn verdeeld over drie clusters van benaderingen (zie

p.28 in Kopenhagens ‘*Politik for udsatte områder*’). Het eerste cluster betreft doelen op ‘ondersteunend’ vlak. Hieronder vallen het verminderen van gezondheidsachterstanden onder bewoners van de kwetsbare wijken, het vergroten van hun kansen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, het verbeteren van het taalniveau onder de jeugd en de aanpak van discriminatie. Het tweede cluster betreft doelen gerelateerd aan het leven in de wijk. De doelen in dit cluster richten zich vooral op het verbeteren van de kwaliteit van leven in de kwetsbare wijken in termen van levendigheid, activiteiten, een schone en goed onderhouden openbare ruimte en kansen om te participeren in de vorm van vrijwilligerswerk. Het derde cluster betreft meer doelen die iets structureels veranderen, zoals het verbeteren van de vervoersmogelijkheden van de wijken naar de het centrum van de stad en het moderniseren van het woningaanbod.

De gemeente Kopenhagen wijst de kwetsbare wijken aan op basis van een screening van de hele stad op basis van vijf objectieve criteria, die in combinatie met elkaar fysieke en sociale kwetsbaarheid representeren. De criteria komen grotendeels overeen met de criteria die de landelijke overheid gebruikt voor het definiëren van kwetsbare wijken. De vijf criteria zijn:

- Het aandeel bewoners die buiten de arbeidsmarkt vallen;
- Het aandeel bewoners zonder opleiding;
- Het aandeel bewoners een laag inkomen;
- Het aandeel bewoners met een niet-westerse herkomst;
- Het aantal vierkante meter woonruimte per inwoner.

De nationale lijst van kwetsbare wijken karakteriseert zeven wijken uit Kopenhagen: vijf worden aangemerkt als getto en twee als harde getto. Een verschil met het landelijke beleid is dat het Kopenhaagse beleid voor de aanpak van de kwetsbare wijken focust

op de meest kwetsbare buurten in de wijken zodat de maatschappelijke uitdagingen zo gericht mogelijk kunnen worden aangepakt.

Uit de gesprekken maken we op dat de nationale Gettowetgeving verregaande consequenties heeft voor het beleid van de gemeente Kopenhagen. Ten eerste constateren we op basis van de interviews met de respondenten dat de gemeente nu meer aandacht besteedt aan de kwetsbare wijken dan voor invoering van de Gettowetgeving in november 2018. Dit beschouwen de geïnterviewden als een positief effect van de wet, net als de geïntensiveerde samenwerking tussen gemeenten en woningbouwverenigingen.

“Het plan is erg op actie georiënteerd en professionals moeten zeer nauw met elkaar samenwerken. Als er meer dan 30% kinderen op een school zitten uit achterstandsgebieden, is die school verplicht om intensieve taalcursussen en testen aan de jongste leerlingen te geven, zodat dat cijfer verandert. Dit wordt geïmplementeerd in de Tingbjerg.”

De geïnterviewden ervaren echter ook knelpunten. Een van de geïnterviewden vertelt bijvoorbeeld.

“Het [de wet] heeft veel consequenties op buurtniveau, op economisch niveau en op een menselijk niveau als een buurt op deze lijst staat. De regels van het spel zijn veranderd, op zijn minst tien wetten zijn veranderd. De landelijke wet heeft zelfs impact op hoeveel kinderen in een bepaalde buurt naar het kinderdagverblijf mogen; voor sommige kinderen betekent dit dat ze naar een dagverblijf in een andere wijk moesten, zodat aan het quotum werd voldaan.”

Bovengenoemde quote gaat over de maatregel dat van de kinderen die naar de kinderdagverblijven in de harde getto's gaan, maar 30 procent uit de eigen wijk mogen komen. Het gevolg hiervan kan dus zijn dat ouders hun kinderen 's ochtends en 's middags een paar wijken verderop moeten brengen en ophalen. De geïnterviewden vragen zich af of de sociale menging die hierdoor op de dagverblijven ontstaat wel opweegt tegen de last die ouders en kinderen ervaren van de maatregel.

Aarhus

De gemeente Aarhus heeft sinds 1997 een integratiebeleid. Voor de beleidsterreinen leefbaarheid en veiligheid hebben we geen aparte beleidsdocumenten kunnen achterhalen.

Integratie en samenleving

Het meest recente integratiebeleid van de gemeente Aarhus is geformuleerd in 2007. De hoofddoelstelling van dit beleid is

“(…) de cohesie in de samenleving van Aarhus te versterken en ervoor te zorgen dat iedereen, ongeacht etnische of culturele achtergrond, wordt ingesloten als een actieve burger met respect voor de fundamentele democratische waarden. Etnische minderheden moeten dezelfde kansen, rechten en plichten krijgen als de overige burgers van Aarhus.”

In het integratiebeleid van de gemeente Aarhus wordt benadrukt dat integratie niet enkel een gemeentelijke taak is, maar een taak voor de hele gemeenschap van Aarhus. De gedachte is dat de inspanningen ten behoeve van integratie ook onderdeel moeten zijn van de activiteiten op andere beleidsterreinen, zoals jeugd, onderwijs, werkgelegenheid, vrijetijd en cultuur. Het idee dat integratie onderdeel moet zijn van alle andere beleidsterreinen binnen de gemeente vereist ook inzet van de rest van de stedelijke

gemeenschap, zoals sociale actoren en onderwijsinstellingen. Dergelijke actoren zijn dan ook betrokken bij de uitvoering van integratiebeleid. Bijvoorbeeld via cross-sectorale integratiegroepen, een onderwijs- en werkgelegenheidscomité en andere lopende initiatieven.

Volgens de geïnterviewden van de gemeente Aarhus had het integratiebeleid van 2007 weinig of helemaal geen impact. In het interview vertellen ze dat het gemeentelijke integratiebeleid er nog wel is, maar dat er niets meer mee wordt het gedaan. Het wordt sinds een aantal jaren overschaduwd door het gemeentelijke beleid gericht op de aanpak van de kwetsbare wijken, en dit is al helemaal het geval na de komst van de landelijke Gettowetgeving.

Aanpak van kwetsbare wijken

De gemeente Aarhus heeft al een aantal jaren beleid dat zich richt op de aanpak van kwetsbare wijken met relatief veel sociale huurwoningen. Dit beleid betrof een brede, alomvattende benadering met een combinatie van sociale en fysieke maatregelen. Het wijkenbeleid van de gemeente Aarhus wordt gezien als een inspiratiebron voor de landelijke gettowetgeving. De casusbeschrijving van de aanpak van de wijk Gellerup later in dit hoofdstuk laat zien hoe de nieuwe landelijke wetgeving de lokale aanpak kan versterken, maar ook kan hinderen.

Als vervolg op het al bestaande wijkenbeleid van de gemeente Aarhus en als antwoord op de (toen nog voorgestelde) nationale Gettowetgeving, heeft de gemeenteraad in juni 2018 de 'Overeenkomst over achterstandswijken in de Gemeente Aarhus' aangenomen. In financieel opzicht oormerkt de overeenkomst een budget van bijna 28 miljoen euro voor de aanpak van de kwetsbare wijken in de stad. Het tekent aan, dat de inkomstenkant minder zeker is, maar dat men inkomsten verwacht van de kant van het Nationaal

Bouwfonds en de staat. De overeenkomst is een antwoord op de uitdagingen in de kwetsbare wijken, met een focus op de wijken die in Aarhus volgens de Ghettoetgeving worden aangemerkt als harde getto's, ghetto's, kwetsbare wijken en de wijken die het risico lopen om op de lijst te belanden.

In de wijken die op de nationale lijsten dreigen te belanden, onderneemt de gemeente Aarhus preventieve acties. Uit de gesprekken maken we op dat deze preventieve acties niet zozeer worden ondernomen om de situatie in de wijken te verbeteren maar vooral om te voorkomen dat de wijken op de lijst belanden. Wanneer wijken van Aarhus op deze lijsten staan dan betekent dit immers dat de gemeente mogelijke grote investeringen moet doen in deze wijken. Momenteel staat één wijk uit Aarhus aangemerkt als getto en twee wijken als harde getto's.

5.4 Doorwerking van de Gettowetgeving naar de aanpak op wijkniveau

Tingbjerg in Kopenhagen

Tingbjerg is een buurt voor sociale huurwoningen, ontworpen en gebouwd tussen 1950 en 1972 door hoofdarchitect Steen Eiler Rasmussen. De bewoners vormen een mix van Denen en migranten. Van de 6.566 bewoners is 42% Deens van origine, 37% is immigrant en 21% is Deens met geïmmigreerde ouders. Tingbjerg staat aangemerkt als een harde getto op de nationale lijst. Tijdens ons bezoek aan Tingbjerg interviewden we de projectmanager van een vierjarig project dat wordt gefinancierd door het Nationaal Bouwfonds en enkele aanvullende gemeentefondsen. De hoofddoelen van het project zijn: ondersteuning van het welzijn, verbetering van de sociale veiligheid en preventie van (de overdracht van) sociale problemen binnen gezinnen.

De professionals in de wijk hanteren de methode Asset-Based Community Development (de ABCD-methode). Deze methode richt zich op het van binnenuit werken aan een in economisch, cultureel en sociaal opzicht leefbare buurt, door sociale relaties tot stand te brengen en onvermoede capaciteiten van bewoners, organisaties en instellingen binnen de lokale gemeenschap te mobiliseren. Voor de implementatie van de Gettowet hadden professionals in Tingbjerg meer ruimte om zelf invulling te geven aan hun werk in de wijk, terwijl het nu gestuurd wordt door de nieuwe wet.

“We ondervinden praktische problemen. De wet heeft vooral een negatieve uitwerking op mensen, bijvoorbeeld als mensen verplicht moeten verhuizen omdat het aandeel sociale huurwoningen onder de 40 procent moet liggen. In Tingbjerg hebben we het geluk dat we lege ruimtes kunnen gebruiken om er koopwoningen neer te zetten. Daarom zijn we niet gedwongen om sociale huurcomplexen te slopen.”

Bovenstaande quote illustreert dat de maatregelen van de nieuwe wet volgens betrokkenen hun doel voorbij kunnen schieten. De maatregelen richten zich te weinig op de leefomstandigheden van de bewoners en teveel op ‘fysieke verplaatsing’ van bewoners. Dit impliceert volgens gesprekspartners niet meteen dat het met die bewoners beter zal gaan in een andere wijk.

Een andere manier waarop de wet volgens de professionals die werken in Tingbjerg juist een negatieve impact kan hebben op de bewoners van de kwetsbare wijken is dat de naam getto stigmatiserend werkt. Sinds de wijk op de gettolijst is geplaatst zijn de verwachtingen van burgers over de wijk negatiever. Een geïnterviewde vertelt hierover:

“Hoe kun je slagen als iedereen verwacht dat je zult falen? We moeten dus ook investeren in een verbetering van de gepercipieerde beelden, het imago van de buurt.”

Gellerup in Aarhus

Gellerup is een buurt in Aarhus met 5.084 inwoners, is één van de zestien benoemde harde getto's in Denemarken. Meer dan de helft van de inwoners van de wijk in de leeftijd van 18-64 jaar staat buiten de arbeidsmarkt of het onderwijssysteem; 85% van de inwoners tussen 30-59 jaar heeft als hoogste opleiding de lagere school; 43 inwoners (3,4%) zijn veroordeeld voor misdrijven als drugsmisbruik en geweldpleging; het gemiddelde bruto inkomen van inwoners van 15 tot 64 jaar bedraagt 55% van het gemiddelde bruto inkomen van dezelfde groep in de regio; bijna 80% van de inwoners heeft een niet-westerse achtergrond.

De fysieke opzet van Gellerup is vergelijkbaar met die van wijken die in de jaren zestig in Nederland zijn gebouwd, zoals Overvecht in Utrecht of delen van de Bijlmer in Amsterdam. De meeste woningen zijn flatgebouwen van zo'n tien verdiepingen, met relatief veel publieke ruimte tussen de verschillende gebouwen in.

Het Aarhusmodel: ingrijpende renovatie en sociale initiatieven



Sinds 2014 zijn de gemeente Aarhus en de Sociale Huisvestingsorganisatie in Aarhus bezig met het verbeteren van de kwetsbare wijken van de stad. Sinds 2010 hebben de gemeente Aarhus en de woningbouwverenigingen van alles ondernomen om van Gellerup een aantrekkelijke wijk te maken met een meer diverse populatie. De maatregelen in de wijk zijn deels geïnspireerd door een veldbezoek aan de Bijlmermeer in 2014.

Het hoofddoel van het huidige Masterplan voor Gellerup is om meer middenklasse bewoners naar de wijk te trekken. De maatregelen die de gemeente en de woningbouwverenigingen zijn gestart om dit doel te bereiken zijn renovatie van de flatgebouwen, vervanging van de goedkoopste appartementen door duurdere, de bouw van nieuwe appartementen voor de vrije sector en verbetering van de openbare ruimte in de buurt. Het idee is dat de gerenoveerde, nieuwe en duurdere appartementen rijkere mensen naar Gellerup zullen trekken en dat inwoners van Gellerup die zich positief hebben ontwikkeld op de arbeidsmarkt zullen blijven in plaats van verhuizen naar andere delen van Aarhus of Denemarken.

De verbeteringen van de publieke ruimte in Gellerup behelzen onder andere de aanleg van een groot groen park in het centrum van de buurt, een voetbalveld midden in de buurt en de bouw van een groot kantoor voor de lokale overheid. Het voetbalveld wordt nu gebruikt door een voetbalvereniging uit Gellerup en ook door andere voetbalclubs uit Aarhus. In het gebouw van de lokale overheid kan men ook ruimtes huren voor conferenties of workshops die niet direct aan de overheid gerelateerd zijn. De faciliteiten in dit gebouw stimuleren mensen van buiten Gellerup om naar de buurt toe te komen, zodat mensen vertrouwd raken met de buurt en de bewoners. Het idee is dat deze vertrouwdheid met Gellerup en haar inwoners het negatieve stigma van dit specifieke gebied zal verminderen en dat meer mensen uit de middenklasse naar de wijk zullen trekken.

Naast de fysieke maatregelen bevat het masterplan voor Gellerup ook maatregelen met betrekking tot de veiligheid en integratie en samenleving. Om antisociaal gedrag in de openbare ruimte te reduceren en de gepercipieerde veiligheid te doen toenemen is de openbare ruimte van Gellerup anders ingericht. Het idee achter de veranderingen in de openbare ruimte is dat bepaalde aanpassingen antisociaal gedrag ontmoedigen. Een voorbeeld is dat de openbare ruimte zichtbaarder is geworden doordat er minder verborgen ruimtes zijn en meer straatverlichting. De paden in het nieuwe park zijn daarnaast op zo'n manier ontworpen dat ze mensen ontmoedigen om er met brommers te rijden. Tot slot zijn de appartementen zodanig gerenoveerd en herbouwd dat de mensen van binnenuit een goed en breed uitzicht hebben op de openbare ruimtes.

De maatregelen ten aanzien van integratie en samenleving maken deel uit van het sociale masterplan voor Gellerup, waarvoor de gemeente middelen kan aanvragen bij het Nationaal Bouwfonds. In het algemeen ligt de focus in Aarhus steeds meer op initiatieven voor kinderen, zoals het zorgen voor gemengde schooldistricten en goede scholing voor alle kinderen, in het bijzonder voor tweetalige kinderen. Ook ligt de focus op het creëren van een meer coherente inzet in relatie tot de meest kwetsbare families, die men meer bij de hand wil nemen. Voorbeelden van projecten in Gellerup zijn:

- 'Van-trap-tot-trap'. Een project waarin specifieke trappenhuizen waar men lijdt onder een cluster aan problemen worden geïdentificeerd, waarna gemeentelijke afdelingen met elkaar samenwerken aan maatregelen om de bewoners van het trappenhuis aan betere levensomstandigheden te helpen.
- 'Opgebouwd'. De fysieke renovatieprojecten van de laatste jaren zijn gebruikt om kansen op werk te creëren voor de bewoners die het verst van de arbeidsmarkt afstaan.

- ‘Het Scheidsrechtersproject’. Een project waarin jongeren uit Gellerup met een etnische achtergrond zijn opgeleid tot scheidsrechters bij de voetbalclub in het centrum van de buurt. Tegenwoordig verdienen deze jongeren geld door als scheidsrechter op te treden bij voetbalwedstrijden in andere delen van de stad. Het doel is dat dit een positieve verandering teweegbrengt voor het imago van de jongeren in Gellerup en van jongeren met een migratieachtergrond in het algemeen.
- ‘Moedermaatschappij’. Een vrijwilligersinitiatief waarin tachtig vrouwen uit Gellerup een gemeenschap vormen die activiteiten organiseert, zoals vrouwencafés en ondersteuning voor vrouwen in hun contact met autoriteiten, en die advies geven over scholen, kinderdagverblijven, kinderopvang, gezondheid, et cetera. De deelnemende moeders spreken meerdere talen en hebben een cursus afgerond waarin ze de vaardigheden geleerd hebben om andere vrouwen binnen hun gemeenschap te helpen. De achtergrond van het project is dat relatief veel vrouwen met een migratieachtergrond een geïsoleerd en gemarginaliseerd leven leiden. Ze missen vaak een sociaal netwerk en voelen zich eenzaam. Ze bezitten vaak weinig kennis over de hen omringende samenleving en weten niets over hun rechten, noch over hun plichten tegenover de maatschappij. De Buurtmoeders streven ernaar deze vrouwen te assisteren met hulp en ondersteuning, zodat ze hun netwerk en hun vaardigheden kunnen vergroten als actieve leden van de Deense maatschappij.

Impact van de Gettowetgeving op het werk in Gellerup

Zoals we eerder hebben opgemerkt, bouwt de nationale Gettowet ten dele voort op de benadering die de gemeente Aarhus al een paar jaar eerder had omarmd in relatie tot de kwetsbare wijken in de stad. Daarom zou zijn te verwachten dat de Gettowet de implementatie van de masterplannen in Aarhus makkelijker heeft gemaakt. Inderdaad hebben de professionals bij de implementatie van Gellerups fysieke en sociale master-

plan de wetgeving op sommige onderdelen als behulpzaam ervaren. Maar ze hebben ook ondervonden dat de wetgeving onvoorziene bijwerkingen heeft die een obstakel vormen voor de verbetering van Gellerup.

Een element van de Gettowet waarvan professionals in Gellerup hebben ervaren dat het de verbeteringen in het gebied heeft gefaciliteerd, is dat de wet momentum creëert en zorgt voor budget om sociale kwesties aan te pakken. Een andere positieve werking is dat de politie nu beter is uitgerust met instrumenten om bendeleden meteen hard te straffen. Dit laatste zorgde er meteen voor dat het aantal serieuze, gewelddadige incidenten in de buurt terugliep, waardoor het gevoel van veiligheid bij de bewoners toenam.

De professionals en lokale ambtenaren die het fysieke en sociale masterplan in Gellerup implementeren, ervaren daarnaast de volgende negatieve bijwerkingen van de Ghettoetgeving:

- Een breuk in de samenwerking tussen de gemeente en de woningbouwverenigingen. De nationale wetgeving vraagt om een vermindering van de sociale huurwoningen in Gellerup van maximaal 40% van het huidige bestand. Hoewel de overeenkomst in Aarhus over kwetsbare wijken met veel sociale huurwoningen in juni 2018 werd aangenomen en de nationale wetgeving pas werd aangenomen in november van dat jaar, bevatte de overeenkomst het voorstel tot een grote reductie van het aantal sociale huurwoningen. Dit is buiten de woningbouwverenigingen om besloten, waardoor de woningbouwverenigingen niet meer willen samenwerken met de gemeente.
- Omdat een groot deel van de sociale huurwoningen in Gellerup zal worden afgebroken, beginnen veel bewoners zich onzeker te voelen. Ze zijn bang dat ze hun huizen zullen moeten verlaten en uit Gellerup weg zullen moeten.

- Sinds 2014 is het imago van Gellerup langzaam verbeterd met als gevolg dat steeds meer mensen uit de middenklasse naar dit gebied zijn verhuisd. Dat de wijk nu op de lijst staat met harde getto's genereert weer een negatiever imago. Dit negatieve imago en de verplichte maatregelen in harde getto's houden de mensen uit de middenklasse weer weg. Als resultaat zijn nu slechts ongeveer een kwart van de nieuwe, duurdere appartementen in Gellerup verhuurd. Zoals een professional die werkt in Gellerup zei:

“Wie wil er leven in een gebied dat een getto genoemd wordt en waar je dubbel zo zwaar wordt gestraft voor overtredingen?”

- In sommige gevallen beschouwen de inwoners van Gellerup de meer welgestelde mensen die nu in hun buurt wonen als indringers die hun vrienden en familie hebben verdrongen, en hen hebben gedwongen om in een ander deel van de stad te gaan wonen. Er is een aantal voorbeelden van oorspronkelijke bewoners die hun woede hierover uiten door vuilnis op de terrassen en balkons van de nieuwe bewoners te gooien. Een uiting van woede die zou kunnen uitmonden in sociale spanningen in deze buurt.

5.5 Conclusies Tingbjerg en Gellerup

Denemarken heeft een gecentraliseerd beleid ten aanzien van kwetsbare wijken. Dit is ingevoerd met het oog op het gevoelde gevaar van het ontstaan van parallelle samenlevingen. De gettowetgeving benoemt wijken als zodanig en legt per soort wijk een aantal maatregelen voor die gemeenten moeten en kunnen nemen. Er is daarin nog enige beleidsvrijheid voor gemeenten. Tingbjerg in Kopenhagen en Gellerup in Aalborg zijn beide een zo genaamde 'harde getto' wijk.

De nationale wetgeving hanteert een zeer cijfermatige benadering als gaat om het definiëren van kwetsbare wijken. Enerzijds maakt dit resultaten snel inzichtelijk en bevordert het een efficiënte samenwerking tussen professionals. Anderzijds levert deze benadering soms een ietwat vreemde werkelijkheid op: bij relatief kleine veranderingen wordt een wijk als getto gemarkeerd of juist van de lijst met getto's afgehaald. Een voorbeeld is het verhuizen van iemand met een strafblad. Met het fysieke verplaatsen van dit 'probleem' wordt uiteindelijk weinig tot niets gedaan aan de individuele leefomstandigheden van deze persoon of de mensen in de wijk.

Recente investeringen in Gellerup - zoals het verbeteren van de openbare ruimte middels parken en speelpleinen - hebben veel aan het straatbeeld veranderd. De wijk kampt echter met een groot imago probleem vanwege het label 'harde getto'. Dit geldt ook voor Tingbjerg. Het bezigen van deze termen heeft bij de totstandkoming in 2010 veel kritiek gekregen, vooral vanuit academische kringen. Eén van de voorspelde gevolgen was dat niemand uiteindelijk in een aangemerkt getto wil wonen. Positieve veranderingen in een dergelijke wijk zijn door de stigmatiserende term nog steeds heel moeilijk voor het voetlicht te brengen. In de gemeente Aarhus is een communicatie adviseur specifiek bezig met het 'framen' van een positieve boodschap rondom de harde getto Gellerup.

De kwetsbare wijken in Denemarken zijn erg divers. De Gettowetgeving is een nationaal gestandaardiseerd beleid. Veronderstelde problemen die voor alle kwetsbare wijken zijn benoemd in het nationale beleid, kunnen in sommige wijken relevant zijn, maar tegelijkertijd in andere wijken helemaal niet. Een gevolg hiervan is dat de lijst soms meer een papieren werkelijkheid betreft, dan hoe de wijken in werkelijkheid ervoor staan of worden ervaren. Zo is één van de criteria voor het aanmerken van een wijk als getto de hoogte van het inkomen van inwoners. Dit wordt vergeleken met het gemiddelde inkomen van mensen in de directe omgeving.

Tingbjerg in Kopenhagen heeft last van een hoog gemiddelde in de wijken erom heen. De gettowedst focust in zijn maatregelen op de fysieke verplaatsing van burgers in en uit een kwetsbare buurt, om de problematiek te 'verdunnen'. Een nadeel van de Gettowedstgeving is dan ook dat het lokaal moeilijk blijkt om positieve resultaten op individueel niveau te onderscheiden. Betrokkenen benoemen dat ze daardoor op individueel niveau niet zoveel aan preventie kunnen doen. Men richt zich wel op preventie via gebiedsrenovatieprojecten, waarin de nadruk ligt op het opbouwen van de gemeenschap in achterstandsgebieden, maar de (financiële) hulpbronnen daarvoor zijn relatief klein. Het budget voor sociale projecten is in Denemarken beperkt in vergelijking met het budget voor de fysieke herstructurering.

Doel- en vraagstelling

Het doel van deze verkenning is om te achterhalen wat Nederland kan leren van de ons omliggende landen voor de aanpak van kwetsbare wijken op de domeinen veiligheid, leefbaarheid en integratie en samenleving.

De volgende vragen waren richtinggevend voor de verzameling van informatie.

1. Wat is in België, Duitsland en Denemarken het nationaal beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken, wat zijn de doelstellingen en welke bijbehorende nationale beleidsmaatregelen zijn op dit thema genomen?
2. Hoe wordt in België, Duitsland en Denemarken op gemeentelijk niveau (het nationale) beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken vormgegeven, tot welke gemeentelijke aanpakken of maatregelen heeft het (nationaal) beleid geleid, en op welke wijze werkt nationaal beleid in de drie landen door in het beleid op gemeentelijk niveau?
3. Wat zijn in België, Duitsland en Denemarken op de verschillende bestuurlijke niveaus relevante contextfactoren voor het beleid gericht op de aanpak van kwetsbare wijken?
4. In welke mate heeft het in België, Duitsland en Denemarken ingezette nationaal en gemeentelijk beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken bijgedragen aan het realiseren van de geformuleerde nationale beleidsdoelstellingen?
5. Wat kan Nederland leren van het Belgische, Deense en Duitse beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken op de domeinen veiligheid, leefbaarheid en integratie en samenleving?

Deze quick scan geeft een goed beeld van de verschillen in de drie landen. Voor de precisie en uitwerking verwijzen we naar de bronnen die we hebben verzameld. De vragen zijn richtinggevend, maar worden in deze quick scan niet uitputtend behandeld.

Ten eerste is voor de leesbaarheid de grote lijn aangehouden. Daarnaast is het met name bij de inhoud van contextueel beleid, zoals bijvoorbeeld het complete veiligheidsbeleid, voor deze quick scan niet de bedoeling deze uitputtend te behandelen. Per land volgen we de daar geldende definities en invullingen van begrippen als 'kwetsbare wijken'. We hebben daarbij – ook bij het ontbreken van een beleid naar kwetsbare wijken – gekeken naar de domeinen veiligheid in de buurt, leefbaarheid en integratie en samenleving. Dit beleid is onderdeel van de nationale en gemeentelijke context van het beleid naar kwetsbare wijken.

Aanpak

We hebben in België, Duitsland en Denemarken zes wijken geselecteerd om de ervaringen op te halen. De keuze was niet gebaseerd op specifieke maatregelen, kenmerken of problematieken, die moesten juist in de verkenning naar boven komen. De selectie vond plaats in overleg met de opdrachtgever waarbij het van belang was in ieder geval een wijk in de hoofdstad te nemen en juist een wijk in een andere stad. Ook moest bekend zijn dat er integratie problematiek in de wijk speelde.

In Denemarken hebben we de ervaringen in de wijk Gellerup in Aarhus en Tingbjerg in Kopenhagen tegen het licht gehouden. In Duitsland hebben we de wijken Gropiusstadt in NeuKölln - Berlijn geselecteerd en Marxloh in Duisburg – Nordrhein Westfalen. In België gaat het om de wijk Molenbeek in Brussel en verschillende wijken in de stad Mechelen. In België en Denemarken hebben we met een lokale partner gewerkt, in Duitsland hebben de auteurs zelf het werk verricht. In Duitsland worden daarom meer bronnen benoemd. In België waren onze partners Lior Volinz en Lucas Melgaço van de Vrije Universiteit Brussel. In Denemarken werkten we samen met Rikke Skovgaard Nielsen van Aalborg University. Met de lokale partners hebben we allereerst beschikbare documentatie naar boven gehaald betreffende de verschillende beleidsterreinen

op de verschillende bestuurlijke niveaus. Vervolgens hebben we vier a vijf gesprekken gevoerd met direct betrokkenen en academici per land. De gesprekken vielen noodzakelijkerwijze in de zomerperiode.

Gesprekspartners Mechelen

Cani Nas	De Lage Drempeel
Steven Van Haegenberg	Dienst Toezicht en Sociale Controle gemeente Mechelen
Simon Huybrechts	Preventie Dienst gemeente Mechelen
Herman Beyens	Preventie Dienst gemeente Mechelen
Lien Beelen	Preventie Dienst gemeente Mechelen
Caroline Caluwaerts	Integratie en Inburgering provincie Antwerpen
Christophe Bush	Directeur van museum Kazerne Dossin

Gesprekspartners Molenbeek

Greet Simons	De Vaartkapoen
Thierry Goossens	Stadsprojecten, Agentschap Binnenlands bestuur
Mattias De Backer	KU Leuven en de Vrije Universiteit Brussel (VUB)
Yao Issoufou	Agentschap integratie en inburgering Molenbeek
Lucas Melgaco	Vrije Universiteit Brussel

Gesprekspartners Duisburg

Marijo Terzic	Kommunales Integrationszentrum Duisburg
Brigitte Grandt	Entwicklungsgesellschaft Duisburg (EG DU)
Karen Dietrich	Entwicklungsgesellschaft Duisburg (EG DU)
Laurens Lauer	Lab Marxloh Universität Essen – Duisburg
Ralf Zimmer-Hegman	ILS-Forschung – specialist Soziale Stadt

Gesprekspartners Berlijn

Katja Adelhof	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin
Cherien Krüger	Bezirksamt Neukölln
Selma Tuzlali	Quartiersmanagement Gropiusstadt
Petra Haumersen	Quartiersmanagement Gropiusstadt

Gesprekspartners Kopenhagen

Gert Korvig	Social housing regeneration plan Tingbjerg
Marie Bredager Nielsen	Communication Tingbjerg
Jesper Rohr Hansen	Social Housing, The Copenhagen City Hall
Line Jensen Buch	Deprived Housing Areas, The Copenhagen City Hall
Iben Ørum Rasmussen	The Ministry of Transportation and Housing

Gesprekspartners Aarhus

Rene Qvist Jensen	Housing social regeneration, Gellerup,
Jesper Kurdahl Larsen	Urban and project planner Gellerup
Anders Leth Nielsen	Aarhus Municipality, Aarhus City Hall
Per Frølund	Aarhus Municipality, Aarhus City Hall

Literatuur

Böckler, Stefan, M. Gestmann, T. Handke, *Neuzuwanderung in Duisburg-Marxloh. Bulgarische und rumänische Zuwanderer und Alteingesessene im Ankunftsquartier* (2017).

Bohlmeier, L. (2018). *Hoe de beste burgemeester ter wereld een stad voor iedereen maakte*. De Correspondent, van: <https://decorrespondent.nl/8266/podcast-hoe-de-beste-burgemeester-ter-wereld-een-stad-voor-iedereen-maakte/582693088032-a9b53551>

Bral, L., Jacques, A., Lahousse, H. en Vanderhasselt, A. (2017). *STADSMONITOR VOOR LEEFBARE EN DUURZAME VLAAMSE STEDEN De (vernieuwde) visie op leefbare en duurzame steden*. Brussel: Agentschap Binnenlands Bestuur Vlaanderen.

Cachet, L. & Prins, R. (2010). Lokaal veiligheidsbeleid in Nederland en België: op zoek naar het verschil. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 60-72.

Devroe, E. & Ponsaers, P. (2017). Radicalisering in Molenbeek. Belgisch tweesporenbeleid verhindert integrale aanpak. *PROCES*, 96(1). DOI: 10.5553/PROCES/016500762017096001005

Devroe (2013) Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands, *European Journal of Criminology*, 10 (3), 314-325.

De Pauw, E. & Easton, M. (2017). Governance of security in Antwerp & Brussels, two of a kind? In: Ponsaers, P., Edwards, A. & Devroe, E., *Policing European Metropolises*. London: Routledge, p.249-265.

De Standaard (2017). *Bart Somers verkozen tot beste burgemeester ter wereld*. Van: http://www.standaard.be/cnt/dmf20170213_02728455

Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (2016). *Kadernota Integrale Veiligheid 2016-2019*. Brussel: Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Van: https://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/2016-06-07_kadernota_integrale_veiligheid_nl_0.pdf

Gazet van Antwerpen (2018). *Stad lanceert veiligheidsplan voor Nekkerspoel*. Van: https://www.gva.be/cnt/dmf20180305_03391070/stad-lanceert-veiligheidsplan-voor-nekkerspoel

Grippa, T., Marissal, P., May, X., Wertz, I., Loopmans, M., & Van Hamme, G. (2015). *Dynamiek van de buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgewesten*. Brussels: POD Maatschappelijke Integratie.

Heylen, K., Tratsaert, K. & Winters, S. (2007). *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*. Brussel: Departement RWO – Woonbeleid

H. Jürgens en T. Nijhuis ed., *De vleugels van de adelaar. Duitse kwesties in Europees perspectief* (2017).

Lucassen, Leo, *The immigrant threat. The integration of old and new migrants in western Europe since 1850* (2005).

Nielsen, Slothower and Sherman (2018). Tracking the Use of Exclusion Zone Orders in Denmark: Individual and Place-Based Crime Trends Before and After 161 Individual Orders. *Cambridge Journal of Evidence Based Policymaking*, 2, 164.

Peters, K. (2014) Decentralisaties in het lokaal bestuur: bestuurlijke lessen uit Denemarken. *Beleid en Maatschappij*, 1.

Stinckens, M., Loyens, K. & Maesschalk, J. (2016). De implementatie van lokaal veiligheidsbeleid: op zoek naar een theoretisch kader. *Panopticon*, 37(1), 25-48

Voll, Franz, *Inside Duisburg-Marxloh. Ein Stadtteil zwischen Alltag und Angst* (2016).

Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). Broken windows. *Atlantic monthly*, 249(3), 29-38.

Kranten

„Ich erzeuge gefühlte Sicherheit“, *Die Zeit* (december 2018).

„Barbara Slowik, Polizeipräsidentin am Scheideweg“, *Berliner Morgenpost* (22 juli 2019).

„NRW investiert Millionen in Deradikalisierung“, *Westfälische Nachrichten* (18 januari 2019).

Bond

SVR, *Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich* (2017).

SVR, *Stabiles Klima in der Integrationsrepublik Deutschland. SVR-Integrationsbarometer 2018* (2018).

BBSR, *Zwischenevaluierung des Städtebauförderprogramms Soziale Stadt* (2017).

Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung VHW, *Migranten, Meinungen, Milieus. Vhw-Migrantenmilieu-Survey 2018* (2018).

BMI, *Programmstrategie Soziale Stadt* (2018).

BMI, *Nachbarschaften stärken, Miteinander im Quartier. Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt* (Berlijn 2016).

BMUB, *Quartiersmanagement Soziale Stadt* (2016).

BBSR, *Geförderte im ESF-Bundesprogramm Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ* (2019).

BMI, *Verwaltungsvereinbarung Investitionspakt Soziale Integration im Quartier* (2019).

Noordrijn-Westfalen

Kommunale Präventionskette Nordrhein-Westfalen, *Bericht zur Lage von Familien mit Kindern in Marxloh* (2018).

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein Westfalen, *Nachhaltige Quartiersentwicklung. Zwischenbilanz zu dem Projektauftrag „Starke Quartiere, starke Menschen* (2018).

Polizeipräsidium Duisburg, *Kriminalitätsbericht 2018* (Duisburg 2018).

SVR, *Integration in Nordrhein-Westfalen. Sonderauswertung des SVR-Integrationsbarometers 2018* (2018).

Stadt Duisburg en EG DU Entwicklungsgesellschaft Duisburg, *Handlungskonzept Duisburg Marxloh, Managementfassung* (2017)

Stadt Duisburg en Wir-sind-du, *Kommunales Integrationskonzept Duisburg* (2016).

Kommunale Präventionsketten Nordrhein-Westfalen, *Bericht zur Lage von Familien mit Kindern in Marxloh* (2018).

Brigitte Grandt, EG DU, *Quartiersentwicklung als Chance zur Aufwertung und Prävention - Offensive für bezahlbares Wohnen – Praxisbeispiele Starke Quartiere Starke Menschen in Duisburg Marxloh und Hochfeld* (z.j.).

Stadt Duisburg en EG DU Entwicklungsgesellschaft Duisburg, *Integriertes Handlungskonzept Duisburg-Marxloh* (2015).

Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, *Analyse qualitativer Prozesse bei der Umsetzung des Programms ‚Soziale Stadt NRW. Studie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms ‚Soziale Stadt‘ in Nordrhein-Westfalen* (2008).

Verfassungsschutz NRW, *Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2018* (Düsseldorf 2018).

„Landesregierung verstärkt Kampf gegen Salafismus“, *Pressemitteilung Land NRW* (18 januari 2019).

Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG), *Teilhabe, Prävention und Deradikalisierung* (Düsseldorf 2018).

Berlin

Bezirksamt Neukölln, *Integraton durch Normalität. Für ein gutes Zusammenleben in der interkulturellen Großstadt* (2018).

Quartiermanagement Berlin, *Informationen zum Berliner Quartiermanagement. Das Programm Soziale Stadt* (z.j.)

Quartiersmanagement Lipschitzallee/Gropiusstadt, *Integriertes Handlungs- und Entwicklungskonzept* (2017).

Herbert Duicharrouse, ‘Gropiusstadt, Neukölln: un patronage prestigieux, une réputation sulfureuse’, *Recue d’Allemagne et des pays de langue allemande* 47 (2017).

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, *20 Jahre Berliner Quartiersmanagement. Bilanz und Perspektiven für die Soziale Stadt* (2019).

Verfassungsschutz Berlin, *Bericht 2018* (Berlin 2018).

Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung, e.a. *Berliner Landesprogramm Radikalisierungsprävention* (Berlin 2018).

Online

keck-atlas.de

duisburg.de

gesetzeiminternet.de

staedtebaufoerderung.info

duitslandinstituut.nl

buzer.de

bamf.de

quartiersmanagement-berlin.de

nationale-stadtentwicklungspolitik.de

bbsr.bund.de

stadtentwicklung.berlin.de

im.nrw

COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Auteur	Dr. F.B.J. de Meere N.J. Hermens, MSc. Drs. E. Smits van Waesberghe M. Eskes, MSc. Drs. C. G. M. Tinnemans
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-971-6

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2019.

Deze verkenning geeft inzicht in de maatregelen die in België, Duitsland en Denemarken worden genomen om in kwetsbare wijken de veiligheid en leefbaarheid te verbeteren. De problematiek is hardnekkig, verschilt behoorlijk per wijk en heeft aandacht in alle drie de landen. Denemarken voert het meest sturende beleid op nationaal niveau. België kenmerkt zich door een grote vrijheid aan gemeenten om eigen beleid te voeren. Daartussenin beweegt zich Duitsland met programma's die geheel of gedeeltelijk beschikbaar zijn om de problematiek in kwetsbare wijken tegen te gaan. De beschrijvingen laten zien dat in een wijkaanpak samenwerking tussen een grote hoeveelheid aan partijen uit diverse sectoren noodzakelijk is. De aanwezigheid van een landelijk programma als in Denemarken is voor gemeenten een belangrijke trigger om gericht te werken aan de verbetering van kwetsbare wijken. Het Duitse model heeft als voordeel dat het ruimte biedt om lokaal eigen plannen op te stellen. Beide Belgische cases laten zien dat een integrale visie behulpzaam kan zijn om sectoraal beleid te sturen en succesvol in te zetten op integratie en veiligheid in de wijk.