



UNIVERSITY OF AMSTERDAM



AMSTERDAM INSTITUTE FOR
SOCIAL SCIENCE RESEARCH

Lessen voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak.

Dr. Nanke Verloo
Marijn Ferier Msc.

In opdracht van het Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties





Dr. Nanke Verloo
Marijn Ferier, MSc.

19 april 2021

Met dank aan Dr. Fenne Pinkster als wetenschappelijk adviseur voor haar kritische lezing van de verschillende versies van dit rapport. En dank aan onze opdrachtgevers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de constructieve tussentijdse gesprekken en aanbevelingen.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

HOOFSTUK 1: EEN NIEUWE GEBIEDSGERICHT AANPAK, WAAROM?	4
<i>Doelen van dit onderzoek</i>	5
<i>Definities</i>	5
SCHETS VAN DE BESTUURLIJKE CONTEXT	5
LEESWIJZER	6
HOOFDSTUK 2: ONDERZOEKSVERANTWOORDING	7
ONDERZOEKSPROCES	7
<i>Eerste fase – identificeren van centrale thema’s</i>	7
<i>Tweede fase – identificeren en wegen van relevante wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten</i>	8
<i>Derde fase – literatuurstudie en analyse per thema</i>	9
<i>Vierde fase – analyse van succesvolle praktijken voor integraal werken</i>	9
<i>Vijfde fase – analyse van welke interventies, op basis van de geselecteerde literatuur, wel en niet effectief zijn op het schaalniveau van de wijk</i>	9
HOOFDSTUK 3: SELECTIE VAN RELEVANTE LITERATUUR.....	10
TUSSENBEVINDINGEN.....	10
OVERZICHT VAN GESELECTEERDE ONDERZOEKSRAPPORTEN	12
HOOFDSTUK 4: LESSEN UIT HET VERLEDEN VOOR EEN GEBIEDSGERICHTE AANPAK VAN DE TOEKOMST	15
WELZIJN, ZORG & HULPVERLENING	15
<i>Lessen uit het wetenschappelijk debat</i>	16
<i>Lessen uit onderzoeksrapporten</i>	17
<i>Advies</i>	19
ONDERWIJS & OPVOEDING	20
<i>Lessen uit het wetenschappelijk debat</i>	21
<i>Lessen uit onderzoeksrapporten</i>	22
<i>Advies</i>	23
VEILIGHEID & CRIMINALITEIT	23
<i>Lessen uit het wetenschappelijk debat</i>	24
<i>Lessen uit onderzoeksrapporten</i>	24
<i>Advies</i>	26
WONEN, LEEFOMGEVING & OPENBARE RUIMTE	26
<i>Lessen uit het wetenschappelijk debat</i>	26
<i>Lessen uit onderzoeksrapporten</i>	28
<i>Advies</i>	30
WERK & INKOMEN	30
<i>Lessen uit het wetenschappelijk debat</i>	31
<i>Lessen uit onderzoeksrapporten</i>	31
<i>Advies</i>	32
LOKALE DEMOCRATIE & BURGERPARTICIPATIE.....	32
<i>Lessen uit het wetenschappelijk debat</i>	33
<i>Lessen uit onderzoeksrapporten</i>	34
<i>Advies</i>	35
HOOFDSTUK 5: INTEGRALE AANPAK, DE ROL VAN HET RIJK EN EEN KRITISCHE REFLECTIE.....	36
LESSEN UIT RAPPORTEN OVER INTEGRAAL WERKEN.....	36
KRITISCHE REFLECTIE OP TERMINOLOGIE EN ONDERLIGGENDE BRONNEN DIE DE WIJKAANPAK STUREN.....	37
DE ROL VAN HET RIJK IN EEN INTEGRALE GEBIEDSGERICHTE AANPAK.....	39
CONCLUSIES EN SAMENVATTING.....	40
ONDERZOEKSOPZET.....	40
<i>Identificeren van centrale thema’s</i>	41
<i>Identificeren van relevante wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten</i>	42



CONCLUSIES OMTRENT RELEVANTE WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR EN ONDERZOEKSRAPPORTEN 42

CONCLUSIES PER THEMA 43

Welzijn, zorg & hulpverlening..... 43

Onderwijs & opvoeding 45

Veiligheid & criminaliteit 46

Wonen, leefomgeving & openbare ruimte..... 47

Werk & inkomen..... 48

Lokale democratie & burgerparticipatie..... 49

SUCCESVOLLE PRAKTIJKEN VOOR INTEGRAAL WERKEN 50

VRAGEN OM MET MEER PRECISIE DE WIJKAANPAK VORM TE GEVEN 51

DE ROL VAN HET RIJK..... 52

ONDERZOEKSAGENDA 52

BIBLIOGRAFIE..... 54

Hoofstuk 1: Een nieuwe gebiedsgericht aanpak, waarom?

Verschillende onderzoeken wijzen uit dat het aantal kwetsbare bewoners in wijken met een groot aandeel sociale huurwoningen fors toeneemt (rapport AEF, 2020; In Fact Research & Circusvis, 2020; Van Gent & Hochstenbach, 2020). Dit heeft tot gevolg dat armoede steeds vaker ruimtelijk is geconcentreerd. Die ontwikkeling gaat gepaard met cumulatie van problemen op het gebied van veiligheid, zorg, leefbaarheid, onderwijs, arbeidsparticipatie en participatie in de lokale democratie. De mensen in deze wijken hebben dus vaker hulp nodig, maar groeiend wantrouwen jegens de overheid en hulpverleners zorgt er tegelijkertijd voor dat zij deze hulp vaak niet vragen (rapport Bureau Krachtwijken, 2020).

De geluiden zijn verontrustend en niks doen is geen optie. De opgave voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak is dan ook om een balans te vinden tussen twee schijnbaar botsende uitgangspunten. Enerzijds zou er gezocht moeten worden naar passende interventies die bewoners ondersteunen in hun hulpvragen, hun preciaire economische situatie verbeteren en kansen bieden aan jongeren die geen andere uitweg zien dan criminaliteit. Anderzijds zou de menselijke en alledaagse kant van het leven in deze wijken niet uit het oog verloren moeten worden. Bouchra Dibi begint haar onderzoeksrapport naar knelpunten in het sociaal bereik van instanties dan ook met de volgende observatie:

“[Dit is] de wijk waar een zieke moeder met zes kinderen en weinig geld probeert te overleven, de wijk waar jongeren denken dat criminaliteit loont, de wijk waar achter de voordeur een wereld schuilt die veel mensen niet kennen. Maar het is ook de wijk waar de buurjongen die de gevangenis in- en uitgaat, aan komt snellen om je te helpen met de zware boodschappentassen, waar iedereen meteen klaar staat voor de buurvrouw omdat haar kindje uit het raam is gevallen en overleden is en waar heel veel kracht en talenten schuilgaan die niet benut worden” (rapport Bureau Krachtwijken, 2020: 2).

Met andere woorden, een gebiedsgericht aanpak is nodig om op thema's als hulpverlening, onderwijs, criminaliteit, wonen en lokale economie de situatie in kwetsbare wijken te verbeteren, maar het mag gemeenschappen, culturele identiteiten en vertrouwde plekken niet doorbreken of verstoren.

Deze complexiteit vraagt om precisie. Het vraagt om met aandacht te kijken, te luisteren en te begrijpen wat de lokale problematiek in een specifieke wijk precies inhoudt en te onderzoeken waar bewoners behoefte aan hebben.

Met dit rapport hopen wij bij te dragen aan deze complexe opdracht. Onze opdracht was om een meta-analyse te doen van bestaande literatuur over wijken, wijkenbeleid en de wijkaanpak. We baseren onze analyse op 21 kwalitatief sterke onderzoeksrapporten van onderzoeksbureaus, 60 wetenschappelijke artikelen uit *peer-reviewed* tijdschriften, en 15 beleidsnota's, kamerbrieven en wetgevingen. Het doel is om de lessen en kennis uit de recente geschiedenis en de vele onderzoeken die gedaan zijn naar wijkenbeleid en wijkaanpak op een rij te zetten en een overzicht te bieden van wat wel en wat niet werkte in het verleden, sinds 2005. Dit betekent dus ook dat dit rapport niets nieuws pretendeert te doen; we hebben als doel om bestaande kennis te wegen en een overzicht te creëren dat een nieuw wijkenbeleid kan informeren en handelingsrepertoires kan bieden op basis van bestaande kennis. Kenners van de wijkaanpak en problematiek in wijken zullen dus niet veel nieuws lezen. We bieden wel een overzichtelijke en

kritische reflectie op wijkenbeleid en de wijkaanpak op basis van de kennis uit onderzoeksrapporten en wetenschappelijke literatuur.

Dit rapport is geschreven in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In samenwerking met betrokken gemeenten en de ministeries van BZK, J&V, OCW, SZW en VWS is in 2019 het programma Leefbaarheid en Veiligheid gestart dat als doel heeft het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de gebieden die onder druk staan. Het programma is toegespitst op een verkenning van een meerjarige Rijksinzet ten behoeve van een integrale maatwerkaanpak van deze gebieden en een concrete invulling van die Rijksinzet:

“Waar het gaat om beantwoording van de vraag, wat er moet en kan, is bovendien nog veel winst te boeken. Met het oog hierop zal ik in samenwerking met gemeenten, maatschappelijke partners, kennisinstellingen en collega-departementen de verkenning van handelingsperspectieven intensiveren naar een brede, gebiedsgerichte aanpak voor kwetsbare wijken en buurten” (Tweede Kamerbrief aanpak wijken, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 28 oktober 2019).

Er lopen reeds verschillende beleidsprogramma's – zoals het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) (2011), de City Deal (2017), het pact Poelenburg-Peldersveld (2019) en de Regio Deal Groningen Noord (2020) – waarin er met nieuw wijkenbeleid wordt geëxperimenteerd. Het evalueren of analyseren van deze programma's was geen onderdeel van onze opdracht.

Doelen van dit onderzoek

De doelen van dit onderzoek en rapport zijn als volgt geformuleerd:

1. Het genereren van een overzicht van relevante en methodologisch sterk onderbouwde evaluaties, rapporten van onderzoeksbureaus, en wetenschappelijk onderzoek over de wijk, wijkaanpak en wijkenbeleid.
2. Een analyse van de belangrijkste inzichten uit onderzoek dat gaat over centrale thema's op het gebied van wijken en wijkenbeleid.
3. Op basis van deze bestaande kennis, advies formuleren voor effectieve handelingsperspectieven, goede praktijken, onderliggende principes, en valkuilen van een nieuwe wijkaanpak.

Definities

Wij spreken over **wijkgericht werken** als we refereren naar praktijken en strategieën die gemeenten inzetten op het schaalniveau van de wijk. Met **wijkenbeleid** bedoelen we beleid dat door de rijksoverheid wordt gevoerd om interventies te plegen in wijken of gebieden. Met de **gebiedsgerichte aanpak** of de **wijkaanpak** bedoelen we de opzet van een nieuwe, integrale werkwijze waarin ministeries, maatschappelijke organisaties, gemeenten en bewoners samenwerken aan concrete opgaven in de wijk. In deze aanpak zou de regie liggen bij de burgemeester en het programmabureau. Er zou een integraal budget zijn waarin er niet langer kokers bestaan tussen financieringsstromen of regelgeving. En zou de aanpak langjarig en lerend zijn.

Schets van de bestuurlijke context

Een selectie van kwetsbare wijken werd eerder ondersteund door nationaal en lokaal beleid zoals stadsvernieuwing in de jaren 70 en 80. Het Grotestedenbeleid dat liep vanaf de jaren 90 tot 2015 en waar de krachtwijkenaanpak onderdeel van was (zie voor een heldere uiteenzetting van deze geschiedenis het rapport van Platforms 31, 2020). De kwetsbare wijken waar nu door gemeenten wijkgericht wordt gewerkt, zijn vaak niet dezelfde als tijdens de voorgaande periodes van de

wijkaanpak. Onder druk van de financiële crisis werd in 2012 het krachtwijkenbeleid echter vroegtijdig beëindigd en stopte de door het Rijk gefinancierde ondersteuning voor kwetsbare wijken.

Met het aflopen van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing in 2014 moesten gemeenten zelf op zoek naar financieringsvormen voor het wijkgericht werken (Platform 31, 2018; Platform 31, 2020). Bovendien vond in 2015 de herziening van de Woningwet en de decentralisatie van verscheidene Rijkstaken plaats. Onder invloed van de Woningwet 2015 zijn woningcorporaties zich gaan beperken tot hun kerntaken. In de praktijk betekent dit dat de goedkoopste corporatiewoningen naar de armste (en vaak meest kwetsbare) bewoners gaan met als gevolg de hierboven beschreven verschraling van wijken met veel sociale huurwoningen. Tegelijkertijd betekende de decentralisatie van Rijkstaken voor gemeenten nieuwe (financiële) verantwoordelijkheden in het uitvoeren van de nieuwe Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Omdat gemeenten beter in staat zouden zijn om lokaal maatwerk te organiseren, ging deze decentralisatie gepaard met bezuinigingen. Echter, gemeenten signaleren sindsdien met structurele tekorten te kampen, die ook gevolgen hebben voor beleid in kwetsbare wijken. Daarnaast is de gemeente sinds 2012 dus ook verantwoordelijk voor lokaal wijkgericht werken en heeft iedere gemeente hier zijn eigen strategie voor ontwikkeld. In plaats van gemengde woonmilieus en sociale menging (zoals tijdens het Grotestedenbeleid), wordt nu ingezet op de inclusieve wijk. De nadruk verschuift naar het oplossen van buurtverval. Platform 31 (2018) spreekt van een paradigmashift: van een planmatige werkwijze stappen gemeenten over naar organische wijkgerichte werkvormen.

Leeswijzer

In dit rapport bereiken wij bovenstaande doelen door eerst, in hoofdstuk 2, in te gaan op de methodologie en het onderzoeksproces van deze studie. In hoofdstuk 3 bespreken we de uitkomst van onze selectie van relevante literatuur, en hoe en waarom wij die hebben geselecteerd (doel 1). In hoofdstuk 4 zullen wij een overzicht geven van de belangrijkste thema's die spelen in kwetsbare wijken. We zullen aan de hand van wetenschappelijke inzichten en inzichten uit de onderzoeksrapporten recent beleid dat gericht is op deze thema's analyseren, en op basis van die kennis per thema advies geven over effectieve handelingsperspectieven, goede praktijken, onderliggende principes, en valkuilen (doel 2). In hoofdstuk 5 bespreken we inzichten uit de onderzoeksrapporten om integraal samen te kunnen werken op basis van concrete problemen die kokers tussen organisaties en thema's overstijgen. Ook denken we na over de rol van het Rijk hierin. Hier bieden we tevens een aantal kritische reflecties op de onbedoelde effecten van eerder wijkenbeleid en de kennis die ten grondslag ligt aan beleidsinterventies. In het concluderende hoofdstuk bieden wij een samenvatting en geven wij antwoord op de vraag welke interventies wel of niet lijken te werken op het schaalniveau van de wijk en hoe dat vorm zou kunnen krijgen in een nieuwe gebiedsgerichte aanpak (doel 3).

Hoofdstuk 2: Onderzoeksverantwoording

In de afgelopen decennia zijn wijkenbeleid, de wijkaanpak en problemen in kwetsbare wijken op vele manieren onderzocht. Er zijn boekenkasten volgeschreven over het onderwerp de wijk, zowel door onderzoeksbureaus als door wetenschappers. De opdracht die wij hebben gekregen was dan ook te breed. Ten eerste omdat Nederland een lange geschiedenis kent van wijkenbeleid en wijkgericht werken en er dus vele beleidsprogramma's zijn ontwikkeld die niet allemaal zijn geëvalueerd of waarvan we niet alle evaluaties en kennis kunnen meenemen. Ten tweede omdat wijkenbeleid en interventies gericht op wijken verschillende domeinen en sectoren omvatten zoals hulpverlening, wonen, onderwijs, werk en inkomen, en er binnen al deze domeinen veel is gepubliceerd. Ten derde omdat bijna iedere gemeente zijn eigen manier van wijkgericht werken heeft ontwikkeld en deze manieren zijn niet allemaal door onderzoeksbureaus geëvalueerd. Ook binnen verschillende sectoren – sociaal werk, jeugdhulpverlening, politie, onderwijs, lokaal bestuur – zijn er uiteenlopende experimenten waarin er wordt geprobeerd om gebiedsgericht, integraal en lokaal te werken. Het was nadrukkelijk niet de bedoeling om deze praktijken te onderzoeken, wij baseren ons in deze studie enkel op bestaande literatuur waar een deel van deze praktijken is geëvalueerd. Maar zelfs dan is het een onmogelijke opgave om een volledig overzicht te krijgen van al het onderzoek en alle evaluaties van praktijken die relateren aan de wijk.

Wij claimen dan ook geen volledigheid. Wel kunnen we uitleggen op wat voor manier wij tot een selectie van bestaande literatuur zijn gekomen die, naar ons inzicht, een brede weergave is van de meest relevante thema's en inzichten op het gebied van recent wijkenbeleid en de problematiek die speelt in kwetsbare wijken.

Onderzoeksproces

Om de verschillende doelstellingen te behalen en antwoord te geven op de vier centrale vragen hebben wij het onderzoek in vijf fasen uitgevoerd: fase 1) het identificeren van centrale thema's, fase 2) het identificeren en wegen van relevante wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten, fase 3) literatuurstudie en analyse per thema, fase 4) analyse van succesvolle praktijken voor integraal werken, en fase 5) analyse van welke interventies, op basis van de geselecteerde literatuur, wel en niet effectief zijn op het schaalniveau van de wijk.

Eerste fase – identificeren van centrale thema's

Wij hebben onze selectie van centrale thema's gebaseerd op eerdere discussies in de Kenniskamer als onderdeel van het programma Leefbaarheid en Veiligheid en op basis van voortgangsgesprekken met onze opdrachtgevers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op basis hiervan hebben wij zes thema's geïdentificeerd die centraal staan in de wijkaanpak:

1. Welzijn, zorg & hulpverlening
2. Onderwijs & opvoeding
3. Veiligheid & criminaliteit
4. Wonen, leefomgeving & openbare ruimte
5. Werk & inkomen
6. Lokale democratie & burgerparticipatie

Tweede fase – identificeren en wegen van relevante wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten

De tweede fase van ons onderzoek bestond uit het identificeren en wegen van relevante wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten op het gebied van de gekozen thema's. De opdracht voor dit onderzoek was om lessen te trekken uit kennis geproduceerd in twee verschillende domeinen: uit wetenschappelijke artikelen die zijn gepubliceerd in *peer-reviewed* wetenschappelijke tijdschriften (hierna benoemd als 'wetenschappelijke literatuur') en uit rapporten die voortkomen uit onderzoek in opdracht van het Rijk of andere opdrachtgevers (hierna benoemd als 'onderzoeksrapporten').

Om relevante wetenschappelijke literatuur op het gebied van de gekozen thema's te identificeren hebben we wetenschappelijke experts gevraagd onderzoeken en artikelen aan te wijzen die wat hen betreft centraal staan in de discussie over de wijkaanpak of wijkenbeleid op het gebied van hun expertise/thema. Op basis van die selectie hebben we literatuur toegevoegd, inclusief literatuur waar in deze studies naar gerefereerd wordt. Uiteindelijk hebben wij 60 wetenschappelijke studies geselecteerd op het gebied van bovenstaande thema's. Deze studies bespreken de thema's vanuit verschillende invalshoeken en bieden een breed inzicht in de wetenschappelijke debatten rondom de geïdentificeerde thema's.

De onderzoeksrapporten hebben we gewogen op basis van methodologische en wetenschappelijke kwaliteit. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van vier variabelen:

1. Of er sprake was van een onafhankelijke relatie tussen de opdrachtgever en uitvoerende partij.
2. De methodologische verantwoording van het rapport: transparantie en validiteit, onderzoeksopzet en gebruikte methoden voor dataverzameling, kwaliteit en betrouwbaarheid van de data en analyse, en inbedding in bestaande theorie/kennis.
3. Het gebruik van theorieën en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur.
4. De praktische inzetbaarheid van de adviezen en resultaten.

Dit heeft geresulteerd in een selectie van 21 kwalitatief sterk onderbouwde rapporten. Uiteraard is ook dit geen volledig overzicht van alle kwalitatief goed onderbouwde rapporten over de wijkaanpak in Nederland in de afgelopen 15 jaar. Wij claimen in dit opzicht geen volledigheid. Wel kunnen we stellen dat met deze rapporten een verscheidenheid aan inzichten en perspectieven vanuit verschillende organisaties en onderzoeksvelden wordt geboden. Daarnaast behandelen deze rapporten één of meer van de geselecteerde thema's die relevant zijn voor de wijkaanpak en wijkenbeleid.

Om beter zicht te krijgen op het beleid dat in veel van de literatuur wordt besproken hebben wij beleidsnota's doorgenomen op het gebied van stedelijke vernieuwing (1997), onderwijs (2020/2021), en sociale voorzieningen (2012/2013). We hebben kamerbrieven gelezen over decentralisatie (2013), aanpak ondermijning (2019), aanpak wijken (2019), sociale werkvoorziening (2013), en het volhuisvestingsfonds (2021). En we hebben de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (2005) en de uitbreiding daarvan (2013), de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (2015), alsmede de Woningwet 2015 en evaluatie daarvan (2020) doorgenomen. Sommige van deze beleidsnota's zijn oud maar nog steeds van kracht, anderen zijn nieuwer en bieden inzicht in het voortschrijdend inzicht van beleidsmakers en recent verlegde beleidsaccenten. Beleid waarvan wij geen recentere beleidsstukken hebben kunnen vinden hebben we naast de meer recente onderzoeksrapporten gelegd die hierover gaan om op die manier een indruk te krijgen van de huidige staat van beleid. In hoofdstuk 3 zullen wij dieper ingaan op de selectie van de relevante literatuur.

Derde fase – literatuurstudie en analyse per thema

Op basis van deze uitgebreide dataset hebben wij de artikelen en onderzoeksrapporten op inhoud onderverdeeld onder de eerder geïdentificeerde thema's. De analyse van bestaande kennis op het gebied van ieder thema is steeds gedaan op basis van vier vragen:

1. Wat waren de recente beleidsinterventies in de wijk op het gebied van dat thema?
2. Wat zegt de wetenschappelijke literatuur over dit beleid en dit thema?
3. Wat zeggen de onderzoeksrapporten over het beleid en dit thema?
4. Wat voor praktijken en interventies kunnen er geadviseerd worden op het gebied van dit thema?

De analyse van deze thema's wordt besproken in hoofdstuk 4.

Vierde fase – analyse van succesvolle praktijken voor integraal werken

Een breed gedeelde conclusie uit de onderzoeksrapporten is dat een integrale aanpak oplossingen biedt voor meervoudige problemen in wijken en gezinnen. Echter zagen wij ook dat integraal werken vaak wordt genoemd zonder te specificeren wat dat dan precies inhoudt. Daarom hebben wij, in de vierde fase van dit onderzoek, de onderzoeksrapporten die praktijken van integraal werken hebben onderzocht of geëvalueerd naast elkaar gelegd en gekeken welke praktijkinzichten het meest overeenkwamen. Deze worden besproken in hoofdstuk 5.

Er zijn momenteel verschillende beleidsprogramma's gaande waarin er op een interdepartementale, integrale en gebiedsgerichte manier wordt gewerkt – bijvoorbeeld het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), het pact Poelenburg-Peldersveld (2019) en de Regio Deal Groningen Noord (2020). Het was geen onderdeel van onze opdracht om deze aanpakken te evalueren of te onderzoeken. Naast het tussenrapport over de City Deal dat wordt besproken onder het thema veiligheid en criminaliteit, zijn er zijn nog geen onafhankelijke onderzoeken naar de werkwijzen van deze projecten gedaan; ook de tussenrapportages van de NPRZ zijn geen onafhankelijke onderzoeken. We hebben de kamerbrieven waarin deze aanpakken worden besproken meegenomen in onze literatuurstudie, maar we kunnen dus niets zeggen over de effectiviteit en werkwijzen.

Vijfde fase – analyse van welke interventies, op basis van de geselecteerde literatuur, wel en niet effectief zijn op het schaalniveau van de wijk

Op basis van deze meta-analyse kwam naar voren dat de oorzaken voor problemen in de wijk vaak niet in de wijk zelf liggen. Problemen in de wijk zijn lang niet altijd problemen van de wijk en moeten worden gezien als een symptoom van een breder systeem. Er is dus een verschil tussen de wijk als vindplaats voor problematiek en de wijk als oplossing voor allerlei sociale problemen. Onze analyse van de onderzoeksrapporten en wetenschappelijke artikelen gaf de indruk dat wijkenbeleid in het verleden regelmatig is overschat. Er wordt verwacht dat een wijkaanpak dé oplossing biedt voor problemen rondom criminaliteit, armoede, kansenongelijkheid en gezondheid, maar veel van deze problemen vragen om een combinatie van lokaal werken en structurele supra-lokale oplossingen.

Dit inzicht is misschien niet nieuw, maar precisie over wat er dan wel en niet gedaan kan worden op het schaalniveau van de wijk is gewenst. Het is nuttig om op basis van de meta-analyse nog eens helder op een rij te zetten waar wijkenbeleid of een gebiedsgerichte aanpak op zou kunnen inzetten en hoe. De samenvatting van onze analyse per thema plus de aanbevelingen voor interventies die wel en niet lijken te werken op het schaalniveau van de wijk worden besproken in de conclusies.

Hoofdstuk 3: Selectie van relevante literatuur

Zoals hierboven beschreven kregen wij de opdracht om zowel uit wetenschappelijke *peer-reviewed* artikelen als onderzoeksrapporten die voortkomen uit contractonderzoek lessen te trekken over de wijkaanpak en problematiek in de wijk. We maken hier een onderscheid, maar willen niet suggereren dat onderzoeksrapporten niet wetenschappelijk zijn. Veruit de meeste onderzoeksrapporten zijn gebaseerd op goed onderbouwd onderzoek. We zien echter wel dat deze bronnen op verschillende manieren tot stand komen, dat ze verschillende doelen voor ogen hebben, en dat ze op verschillende manieren beschikbaar worden gesteld:

- Wetenschappelijke artikelen zijn geschreven zonder een opdrachtrelatie en tot stand gekomen door onafhankelijke wetenschappers. Ze hebben meestal als doelstelling te onderzoeken hoe wijken door bepaalde beleidsmaatregelen veranderen, ze ontwikkelen theorie over een bepaald onderwerp, of analyseren een specifieke dynamiek, relatie of causaal verband. De resultaten worden enkel na dubbele *peer-review* van anonieme wetenschappelijke experts binnen het gebied gepubliceerd in (internationale) wetenschappelijke tijdschriften. Deze artikelen zijn helaas vaak niet beschikbaar voor professionals, omdat hun organisatie geen abonnement heeft op de uiteenlopende en vaak onbetaalbare tijdschriften. Dit is een van de redenen waarom het Ministerie ons heeft gevraagd de lessen uit deze bronnen in dit rapport op een rij te zetten.
- Onderzoeksrapporten zijn meestal geschreven in opdracht van een overheidsorganisatie, belangengroep, of instantie. Ze hebben vaak als doel specifiek beleid of praktijken van professionals te evalueren en met praktijkgerichte aanbevelingen te komen. Deze rapporten worden meestal niet door een dubbelblind *peer-review* proces geaccepteerd of afgewezen, zijn openbaar en te vinden op het internet.

Op basis van de vier criteria die wij vooraf hebben opgesteld om relevante onderzoeksrapporten te selecteren – of er sprake was van een onafhankelijke relatie tussen de opdrachtgever en uitvoerende partij, de kwaliteit van de methodologische verantwoording van het rapport, het gebruik van theorieën en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, en de praktische inzetbaarheid van de adviezen en resultaten – hebben wij 21 rapporten geselecteerd over één of meer van de geselecteerde thema's die relevant zijn voor onze literatuurstudie (zie tabel 1).

De wetenschappelijke artikelen aangedragen door experts op de verschillende thema's behoeven niet door ons op methodologische criteria te worden gecontroleerd, omdat deze reeds door andere wetenschappers zijn *peer-reviewed* op het gebruik van theorie, methodologische onderbouwing en toegevoegde waarde aan het debat. Zonder deze *peer-review* zouden ze niet worden gepubliceerd in wetenschappelijke tijdschriften of door wetenschappelijke uitgevers.

Tussenbevindingen

Op basis van onze selectie komen wij tot een aantal tussenbevindingen die antwoord geven op het eerste doel wat wij ons in dit onderzoek hebben gesteld: het genereren van een overzicht van relevante en methodologisch sterk onderbouwde evaluaties, rapporten van onderzoeksbureaus, en wetenschappelijk onderzoek over de wijk, wijkaanpak en wijkenbeleid. Wij kwamen tot vier algemene tussenbevindingen.

Ten eerste zagen we dat onderzoeksrapporten vaak methodologisch summier zijn onderbouwd. De onderzoeksrapporten die helemaal geen methodologische onderbouwing hadden hebben we niet geselecteerd. De geselecteerde rapporten bieden de lezer veelal een summier, maar voldoende inzicht in het onderzoeksproces. Uitzonderingen hierop zijn de rapporten van de Universiteit Utrecht (2018), de Universiteit Tilburg (2019), het Nji en het Verwey-Jonker Instituut (2019), Platform 31 (2020), het Sociaal en Cultureel Planbureau (2014 en 2017), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) en de Universiteit Tilburg en de Politieacademie (2014). Deze rapporten geven een sterke onderbouwing van hun bevindingen. Sommige rapporten waren niet bedoeld als onderzoek of evaluatie, maar geven alleen advies. Een aantal rapporten, zoals de rapporten van het Verwey-Jonker Instituut (2019, 2020), zijn essays en geven op basis van casuïstiek voorbeelden praktische inzichten voor de integrale aanpak. Omdat deze rapporten praktische aanbevelingen doen die relevant zijn voor een integrale gebiedsgerichte aanpak en geen grote conclusies trekken die niet onderbouwt kunnen worden, hebben we ze ook toegevoegd.

Ten tweede zagen we dat er doorgaans weinig interactie is tussen kennis uit wetenschappelijke artikelen en kennis uit onderzoeksrapporten. De wisselwerking tussen wetenschap en onderzoeksrapporten is belangrijk, omdat aan de ene kant wetenschappelijke studies vaak kritisch op beleid reflecteren of de (onbedoelde) effecten van beleidsinterventies bloot leggen. We vragen ons af of deze kennis wel terecht komt bij beleidsmakers? Aan de andere kant missen we in de meeste rapporten een kritische reflectie op de uitgangspunten, verandertheorie, of de assumpties die aan beleid ten grondslag liggen. Onderzoeksrapporten worden echter vaker gebruikt als basis om beleid voort te zetten of uit te breiden. Meer kennisuitwisseling tussen beide zou dus ten goede kunnen komen aan beleidsinterventies. Om deze reden hebben wij per thema de wetenschappelijke artikelen naast de onderzoeksrapporten gelegd en op basis van beide op verschillende beleidsinterventies gereflecteerd (zie hoofdstuk 4).

Ten derde zagen we dat de rapporten op basis van casuïstiek onderzoek de meest effectieve handelingsrepertoires bieden voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak. De rapporten die casuïstiek onderzoek doen zijn de rapporten van de Visitatiecommissie Wijkanaanpak (2011), het rapport van Integraal Werken in de Wijk (IWW) (2017), de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2018), de Hogeschool van Amsterdam (2019), Smart Urban Intermediaries (2019), het Verwey-Jonker Instituut (2019a, 2020), Platform 31 (2020), en het Bureau Krachtwijken (2020). Wat we echter ook in deze rapporten misten was een kritische reflectie op de uitgangspunten van beleidsinterventies of de effecten van beleid die in wetenschappelijke artikelen worden ontkracht.

Tenslotte hebben wij de onderzoeksrapporten onder de eerder gedefinieerde thema's geplaatst. Tijdens het alloceren van rapporten onder thema's zagen we dat de beschikbare kennis per thema niet gelijkwaardig is verdeeld. Zo hebben wij op het gebied van thema Welzijn, zorg & hulpverlening veel onderzoeksrapporten gevonden die zijn gericht op wijkgericht werken, maar op het gebied van Onderwijs & opvoeding minder. Het thema Wonen, leefomgeving & openbare ruimte is breed onderzocht op het schaalniveau van de wijk. Zowel de wetenschap als onderzoeksbureaus hebben hier veel over gepubliceerd en het onderdeel is daarom langer. Onder het thema Werk & inkomen vonden wij minder wetenschappelijke literatuur die is toegespitst op de wijk. Zoals eerder gezegd zijn er wel een aantal recente beleidsprogramma's opgezet. Het was echter geen onderdeel van onze opdracht om deze beleidsprogramma's te evalueren of te onderzoeken. Een aantal onderzoeksrapporten – die van de Universiteit Utrecht (2018), de Visitatiecommissie Wijkanaanpak (2011), en Platform 31 (2018; 2020) – konden niet worden geschaard onder een bepaald thema, omdat zij verschillende thema's en vooral een integrale aanpak bespraken. Deze rapporten komen terug in de analyse van aanbevelingen voor integraal werken in hoofdstuk 5.

Overzicht van geselecteerde onderzoeksrapporten

Jaar	Organisatie	Auteurs	Titel	Thema
2009	Tilburgse School voor Politiek en Bestuur	Hulst, M., Karsten, N., Geurtz, J. C. H. C., Boluijt, B., Hendriks, F., Schaap, L., & Wassink, D. A. J.	Nogmaals aandacht voor bewonersparticipatie. Een tweede meting van de bevordering van bewonersparticipatie in de krachtwijkenaanpak	Lokale democratie & burgerparticipatie
2011	Visitatiecommissie Wijkanaanpak	Deetman, W., Lans, J. van der & Scherpenisse, R.	Doorzetten en loslaten: Toekomst van de wijkenaanpak: deel 1 eindrapportage	Werk & inkomen/ Integrale aanpak
2011	Visitatiecommissie Wijkanaanpak	Deetman, W., Lans, J. van der & Scherpenisse, R.	Doorzetten en loslaten: Toekomst van de wijkenaanpak: deel 2	Werk & inkomen/ Integrale aanpak
2014	Tilburg University & Politieacademie	Tops, P.W. & Torre, E. van der	Wijkanaanpak en ondermijnende criminaliteit	Veiligheid & criminaliteit
2017	Integraal Werken in de Wijk (IWW)	Enden, T. van den, Kooiman, A., Udo, N. & Meijer, M. de.	Organisatievormen en positionering van (wijk)teams: Overwegingen en ervaringen van gemeenten in beeld	Welzijn, zorg & hulpverlening
2017	Nederlands Jeugdinstituut (Nji)	Ince, D. & Schmidt, A.	Eigen kracht versterken jeugd en ouders: Wat weten we? Literatuuronderzoek naar de stand van zaken	Welzijn, zorg & hulpverlening
2018	Platform 31	Uyterlinde, M. & Gastkemper, N.	Naar een wendbare wijkaanpak: Het waarom en hoe van lokaal gestuurde wijkvernieuwing	Integrale aanpak
2018	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur	Schram, J., Scherpenisse, J. & Twist, M. van	Zweven en zwoegen op zuid: Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid	Veiligheid & criminaliteit/ Integrale aanpak
2018	Universiteit Utrecht	Antonides, L., Witte, C., Moor, T. de & Boele, A.	De functies van bewonersoverlegorganisaties in een veranderende samenleving: Over de functies van bewonersoverlegorganisaties	Lokale democratie & burgerparticipatie

			tegen de achtergrond van bewonersparticipatie en andere hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen	
2019	Hogeschool van Amsterdam	Aanholt, J. van, Hende, H. van den, Majoor, S., Spanjar, G. & Suurenbroek, F.	Ontwikkelbuurten: Eerste lessen en aanbevelingen	Lokale democratie & burgerparticipatie
2019	Smart Urban Intermediaries research project	Durose, C., Escobar, O., Gilchrist, A., Agger, A., Henderson, J., Hulst, M. van & Ostaijen, M. van	Socially smart cities: Making a difference in urban neighbourhoods	Lokale democratie & burgerparticipatie/ Integrale aanpak
2019	Nederlands Jeugdinstituut (Nji), Nederlands Centrum Jeugdgezondheid (NCJ) en Verwey-Jonker Instituut	Udo, N., Sondeijker, F., Janssen, E., Beckers, M. & Weghorst, M.	De sterkste schakels: Wat werkt in de samenwerking tussen jeugdgezondheidszorg, wijkteams en onderwijs?	Welzijn, zorg & hulpverlening/ Integrale aanpak
2019a	Verwey-Jonker Instituut	Pels, T. & Distelbrink, M.	Wijkgerichte preventie in het wijkgerichte werken van Ouder- en Kindteams: Verkenning en advies	Welzijn, zorg & hulpverlening
2019	Platform 31 & Nyenrode Business Universiteit	Uyterlinde, M., Hal, A. van, Kunst, A., Coen, M. & Bouwman, R.	Betere wijken dankzij de energietransitie? Analyse van (koppel)kansen en dilemma's in vijftien kwetsbare wijken	Lokale democratie & burgerparticipatie
2019b	Verwey-Jonker Instituut	Boutellier, H., Boelens, M. & Hermens, N.	Weerbare wijken tegen ondermijning: Contouren van een nieuwe strategie	Veiligheid & criminaliteit/ Integrale aanpak
2019	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties		Rapportage voor de Tweede Kamer: City Deal zicht op ondermijning: 1e Fase	Veiligheid & criminaliteit
2020	Platform 31	Uyterlinde, M., Velden, J. van der &	Wijk in zicht: Kwalitatief onderzoek naar de dynamiek van leefbaarheid in kwetsbare wijken	Integrale aanpak

		Bouwman, R.		
2020	In Fact Research & Circusvis	Leidemeijer, K., Frissen, J. & Iersel, J. van	Veerkracht in het corporatiebezit: De update: Een jaar later, twee jaar verder	Wonen, leefomgeving & openbare ruimte
2020	Verwey-Jonker Instituut	Boutellier, H., Meere, F. de & Brock, A.	Sociaal weerbaar in de wijk: Over een gekantelde inzet op werk, onderwijs en hulpverlening	Onderwijs & opvoeding/ Integrale aanpak
2020	Bureau Krachtwijken	Dibi, B.	Knelpunten en oplossingen voor het sociaal bereik van instanties op wijkniveau	Welzijn, zorg & hulpverlening
2020	Andersson Elffers Felix (AEF)	Molenaar, M. & Aben, E.	Waakvlam functie nodig voor kwetsbare bewoners: Onderzoek naar de inrichting van zorg en ondersteuning voor kwetsbare personen in corporatiewijken	Wonen, leefomgeving & openbare ruimte

Tabel 1: overzicht van geselecteerde onderzoeksrapporten en het thema waarbinnen wij deze rapporten hebben ingedeeld.

Hoofdstuk 4: Lessen uit het verleden voor een gebiedsgerichte aanpak van de toekomst

In dit hoofdstuk gaan wij in op verschillende thema's die centraal staan in een gebiedsgerichte aanpak. Achtereenvolgens zullen wij bespreken wat de bestaande literatuur ons leert over de thema's Welzijn, zorg & hulpverlening, Onderwijs & opvoeding, Veiligheid & criminaliteit, Wonen, leefomgeving & openbare ruimte, Werk & inkomen, Lokale democratie & burgerparticipatie. Het is belangrijk om vooraf te erkennen dat de thema's in de dagelijks praktijk van het werken en leven in de wijk sterk met elkaar zijn verbonden. Zeker in het alledaagse leven van gezinnen die relatief vaker met een complexe samenstelling van problemen te maken hebben, lopen de problemen op het gebied van onderwijs, gezondheid, werk, schulden, taalbeheersing, wonen, leefbaarheid en veiligheid door elkaar heen. Een nieuwe gebiedsgerichte aanpak vraagt dan ook om een integrale werkwijze. Om de opdracht om 'lessen te trekken uit bestaande literatuur over de wijk en de wijkaanpak' uit te kunnen voeren hebben wij de thema's eerst uit elkaar getrokken om vervolgens te reflecteren op de randvoorwaarden en praktijken van een integrale aanpak (zie hoofdstuk 5).

De breedte van dit onderzoek en de opdracht die we hebben gekregen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft ons ertoe gedwongen keuzes te maken en de verschillende thema's enigszins af te bakenen. We trachten in het onderstaande een overzicht te bieden van de meest belangrijke kennis en onderzoeken op deze gebieden, maar beseffen dat dit geen volledig overzicht kan zijn van alle kennis die op deze gebieden is geproduceerd in de afgelopen decennia. Op basis van eerder besproken onderzoeksmethoden, lezing van beleidsnotities, kamerbrieven en wetten, en door onze gesprekken met verschillende experts hebben wij geprobeerd een duidelijk overzicht te bieden van het beleid dat wordt gevoerd op deze thema's en de wetenschappelijke en praktijkgerichte kennis op deze gebieden.

Onder ieder thema zullen wij eerst bespreken op wat voor manieren er beleidsinterventies hebben plaatsgevonden in de wijk op het gebied van dat thema. Daarna bespreken we wat de wetenschappelijke literatuur zegt over dit beleid en over het thema als geheel. Vervolgens trekken we de lessen uit de onderzoeksrapporten op het gebied van dit thema. We eindigen ieder thema met het formuleren van een advies voor praktijken en interventies in een nieuwe gebiedsgerichte aanpak, op basis van de besproken literatuur.

Welzijn, zorg & hulpverlening

Onder dit eerste thema verstaan wij de activiteiten van sociale professionals die werkzaam zijn in de wijk ter bevordering van het welzijn van de bewoners, hun maatschappelijke participatie, maar ook het bieden van zorg en hulpverlening. In de afgelopen decennia is het werk en de werkomgeving van de sociale professional veranderd. Mede op basis van WRR rapporten zoals 'vertrouwen in burgers' (WRR, 2012) en door decentralisatie van beleid via de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO) en de Participatiewet is er getracht om de burger 'in zijn kracht te zetten' (Zie Wet Maatschappelijke Ondersteuning, 2015; Kamerbrief sociale werkvoorziening, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 21 december 2012; Kamerbrief decentralisatie, Minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 19 februari 2013; rapport NJi, 2017; rapport Verwey-Jonker Instituut, 2019a). In een brief aan de kamer over de decentralisatie beschrijft toenmalig minister Plasterk het uitgangspunt van eigen kracht als volgt:



“Het uitgangspunt van het kabinet is dat de zelfredzaamheid van de burger maximaal dient te worden gefaciliteerd en gestimuleerd. Goede ondersteuning en - nog belangrijker - goede gezondheid en actieve deelname aan de maatschappij zijn namelijk niet alleen een zaak van de overheid. Burgers zijn samen met hun netwerk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk. Desalniettemin moeten mensen die het echt nodig hebben, kunnen blijven rekenen op de ondersteuning door de overheid. Ondersteuning die aansluit bij de behoefte van burgers en aansluit bij hun mogelijkheden” (Kamerbrief decentralisatie, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 19 februari 2013).

Sinds de decentralisatie is het eigen kracht adagium doorgevoerd in jeugdzorg, de WMO en de participatiewet. Sociale professionals in de jeugdzorg, het maatschappelijk werk, het wijkteam, het Ouder- Kindcentrum, maar ook bij woningcorporaties ervaren de decentralisatie dagelijks in hun werk. Wijkteams en jeugdwerkers worden geacht integraal te werken en daarin maatwerk te leveren. Ze moeten ‘doen wat nodig is’ om de burger op weg te helpen en doen dat zo dicht mogelijk bij de burger: in de wijk.

Bij de decentralisatie van sociaal beleid, maar ook in de wijkgericht werken zoals gemeenten die uitvoeren, zien we dat het idee van de ‘eigen kracht’ naar voren wordt geschoven als de oplossing om versnipperde zorg te bundelen. In de jeugdhulpverlening hadden professionals voorheen de taak om ‘voor’ jongeren en hun gezin te zorgen, nu worden zij geacht meer ‘ondersteunend’ te werken en jongeren, hun gezin en hun sociale netwerk te faciliteren in het zelf mobiliseren van ondersteuning (Van der Sanden et al., 2015: 31).

Lessen uit het wetenschappelijk debat

Ook in wetenschappelijk onderzoek is aandacht besteed aan het feit dat het eigen kracht adagium wordt ingezet als argument om bezuinigingen op het sociaal domein te legitimeren (Kampen et al., 2013; Tonkens, 2009). De uitgangspunten van nabijheid en zelfredzaamheid zelf zijn in de wetenschap sterk bekritiseerd. Verschillende sociologen concluderen dat de nadruk op zelfredzaamheid de legitieme hulpvraag van kwetsbare groepen over het hoofd ziet (Kampen et al., 2013; Verhoeven & Tonkens, 2013). Zij zetten kritische kanttekeningen bij de achterliggende gedachten van dit beleid en wijzen erop dat het geplaatst dient te worden in een bredere *governance* discussie over taken en verantwoordelijkheden (Majoer & Smit, 2020). Daarnaast is ook het idee van het burgerinitiatief en aanwezigheid van actieve burgers die zich inzetten voor de buurt om gemeenschapsactiviteiten te organiseren niet evenredig verdeeld over verschillende wijken. Volgens Uitermark (2012) negeert het eigen kracht perspectief ruimtelijke ongelijkheid, niet overall bloeien mooie initiatieven op en juist op plekken waar het nodig is valt het tegen. Met andere woorden, het uitgangspunt van zelfredzaamheid vraagt om reflectie: waar is zelfredzaamheid mogelijk of gewenst en waar is zorg noodzakelijk? Welke achterliggende beleidsdoelen liggen eraan ten grondslag?

Het idee dat lokale professionals die werkzaam zijn op het niveau van de wijk de oplossing bieden voor het versnipperde landschap van zorg, participatie en welzijn is gebaseerd op twee assumpties. Ten eerste dat actoren (burger – professional) in elkaars nabijheid een nieuw perspectief ten opzichte van elkaar ontwikkelen. Ten tweede dat dit perspectief tot een beter overzicht, inzicht en toezicht van sociale problematiek zou moeten leiden (Kampen et al., 2015: 21). Deze belofte van nabijheid in de wijk is op zichzelf niet omstreden, maar er zou specifiekere bekeken kunnen worden welke problematiek op het schaalniveau van de wijk kan worden aangepakt en welke niet. Lokale professionals worden nu overschat en overvraagd (Bredewold et al., 2018; Spierts, 2017). Daarnaast hebben professionals behoefte aan betere ondersteuning om hun manier van werken daadwerkelijk aan te passen: “wijkteams die binnen de oude institutionele

en professionele lijntjes blijven zijn niet meer als oude wijn in nieuwe zakken” (Boer & Lans, 2013: 25).

Lessen uit onderzoeksrapporten

Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) heeft deze transformatie in 2017 onderzocht op het gebied van de jeugdzorg. Zij stellen dat het concept ‘eigen kracht’ door de transformatie van de jeugdsector hoog op de agenda van gemeenten en aanbieders staat (rapport NJI, 2017: 31). “Een van de uitgangspunten van het huidige jeugdbeleid is dat jeugdigen en gezinnen door het versterken van hun sociale netwerken minder afhankelijk worden van hulp en dat de effecten van hulp duurzamer zijn” (rapport NJI, 2017: 11). Op basis van verschillende rapporten komen de onderzoekers tot de conclusie dat eigen kracht in de jeugdzorg door jongeren en hun ouders aan de ene kant wordt gewaardeerd:

“In het onderzoek van de Kinderombudsman is tijdens gesprekken met jongeren, ouders en professionals expliciet gevraagd naar ‘eigen kracht’. Jongeren en ouders geven aan dat ze het begrip niet goed kunnen plaatsen en niet kunnen beoordelen in hoeverre de gemeente hier bij het toekennen van hulp op stuurt. Ze blijken echter wel belang te hechten aan de principes die eraan ten grondslag liggen” (rapport NJI, 2017: 32).

Maar dat het aan de andere kant ook als onprettig wordt ervaren:

“Hoewel de vraag als positief wordt ervaren, geven ouders en jongeren tegelijkertijd aan dat ze beperkte mogelijkheden hebben om hun eigen kracht en netwerk aan te spreken, en dat ze juist daarom de gemeente hebben benaderd. Te veel nadruk op eigen kracht wordt als onprettig ervaren en wordt door ouders en jongeren opgevat als bezuinigingsmaatregel, aldus de Kinderombudsman” (rapport NJI, 2017: 32).

Een tweede onderwerp dat centraal staat in het organiseren van gezondheid, zorg en hulpverlening op wijkniveau is de wens om integraal aan maatschappelijke opgaven te werken. Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar manieren waarop er in het sociaal domein integraal wordt gewerkt op wijkniveau. Hierin worden belangrijke adviezen gegeven over de huidige manier van werken en de aandachtspunten waaraan gewerkt kan worden.

Ten eerste op het gebied van Ouder- en Kindteams door het Verwey-Jonker Instituut (2019a) genaamd ‘Wijkgerichte preventie in het wijkgerichte werken van Ouder- en Kindteams: Verkenning en advies’. In opdracht van de bestuurders van de Joint Venture Ouder- en Kindteams Amsterdam heeft het Verwey-Jonker Instituut een verkenning gedaan met als doel advies te geven over een aanpak voor wijkgerichte preventie. Gezocht wordt naar een structurele aanpak voor alle Ouder- en Kindteams en medewerkers, die versnippering tegengaat en aansluit op het werk van de basisvoorzieningen in de wijk. Bij wijkgerichte preventie gaat de aandacht uit naar het versterken van de structuren en netwerken in de wijken als het gaat om opvoeden en opgroeien. Het advies bestaat uit acht bevindingen. Drie bevindingen reflecteren verbetermogelijkheden met betrekking tot de interne organisatie: het plannen, evalueren en coördineren van wijkgerichte preventie zodat dit structureel ingebed wordt; strategisch nadenken over de teamsamenstelling en het toepassen van taakdifferentiatie binnen het team; en het nastreven van OK-adviseurs en teamleiders met specifieke competenties. Drie bevindingen reflecteren verbetermogelijkheden op het gebied van de manier van werken binnen het team: het ontwikkelen van een gezamenlijke visie als team om vervolgens een plan van aanpak te kunnen formuleren dat draagvlak heeft; het in kaart brengen en gebruiken van goede voorbeelden (van andere OK-teams); en het actief nastreven van cultuur waarin de lerende organisatie centraal staat. Twee bevindingen reflecteren verbetermogelijkheden als het gaat om hoe OK-teams zich

positioneren in en samenwerken met de buurt: het zoeken naar samenwerking en het aangaan van allianties met sleutelpersonen en organisaties in de wijk; en het afbakenen en bewaken van de grenzen tussen het werk van de OK-teams en de basisvoorzieningen in de wijk.

Een tweede onderzoek naar integraal werken in het zorg- en hulpverleningsdomein gaat over de organisatie van wijkteams die in de overgrote meerderheid van Nederlandse gemeenten werkzaam zijn (Kruijter et al., 2015: 21). Deze teams bestaan uit verschillende organisaties die werken op het niveau van de wijk. Zij worden verwacht ‘herkenbaar’ en ‘toegankelijk’ te zijn. Hun taak is het eigen netwerk van burgers te helpen mobiliseren en burgers zowel sociaal als economisch op eigen benen te laten staan.

Uit onderzoek naar de organisatievormen en positionering van wijkteams van Integraal Werken in de Wijk (IWW) (2017) blijkt dat 87% van de gemeenten met een of meerdere wijkteams werkt. Deze wijkteams bestaan vooral uit zorg- en hulpverleningsorganisaties, maar soms schuiven ook andere organisaties zoals de politie of corporaties aan. Een belangrijke conclusie over de stand van zaken in 2017 was dat de term ‘(wijk)team’ is multi-interpretabel is:

“In de praktijk kiezen gemeenten voor verschillende vormen voor zowel de organisatie als de positionering van de teams. Ook de gemeenten in ons onderzoek kozen voor (wijk)teams met uiteenlopende doelgroepen, taakstellingen, samenstellingen en aansturingsconstructies. Dat leidt regelmatig tot verwarring” (rapport IWW, 2017: 4).

Het rapport onderscheidt verschillende organisatievormen en positionering van wijkteams: wijkteams die breed en integraal zijn opgesteld en alle hulpvragen samenbrengen, domein en doelgroep specifieke teams, en generalistische wijkteams die als voorpost dienen van gespecialiseerde hulp.

Het rapport geeft een goed overzicht van de werkwijzen van deze teams en laat zowel de positieve ervaringen als de aandachtspunten zien. Zo stelt het rapport dat brede integrale wijkteams voor zowel gemeenten als bewoners een centraal aanspreekpunt zijn voor vragen. Maar dat het extra aandacht vergt “om in een breed (wijk)team specialistische kennis op peil te houden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de expertise rondom jeugd. Wanneer deze onvoldoende aanwezig is, bestaat het risico dat medewerkers problematiek niet herkennen, te lang wachten met consulteren, een verkeerde inschatting maken van de benodigde hulp en/of niet de juiste hulp inzetten” (rapport IWW, 2017: 8).

Ten tweede kan een integraal wijkteam meer tijd en ruimte besteden aan complexe meervoudige problematiek. Maar het is belangrijk om in de gaten te houden dat “door de focus op complexiteit het risico bestaat dat professionals probleem georiënteerd blijven werken en minder aandacht hebben voor alle levensgebieden” (rapport IWW, 2017: 9). Daarnaast is het belangrijk om naar de kosten van deze teams te kijken. Een rapport van het CPB laat zien dat het werken in wijkteams in het sociale domein eerder tot meer dan tot minder dure zorg leidt (rapport CPB, 2019). Als gemeenten of instellingen niet genoeg middelen hebben om deze wijkteams ook financieel te ondersteunen, staat dit een goede samenwerking in de weg.

Als wijkteams gericht zijn op specifieke hulp of doelgroepen sluit het vaak beter aan bij bestaande netwerken binnen een domein en blijft bestaande expertise op die manier behouden, maar deze wijkteams zijn minder duidelijk te herkennen en slechter te vinden voor bewoners. Daarbij is het vaak lastig om een casus te plaatsen in het ‘juiste’ team, en vinden de teams het lastiger om samen te werken. Wijkteams die als voorpost dienen voor gespecialiseerde hulp lopen tegen dezelfde

aandachtspunten aan, maar hebben wel meer mogelijkheden om specialistische hulp aan te bieden.

Veel van deze wijkteams zijn gepositioneerd binnen de gemeente. Dit heeft als voordeel dat de gemeente de regie en verantwoordelijkheden kan behouden en dat het de teams direct kan aansturen. De teamleden zijn dan in dienst van de gemeente en dat schept vertrouwen en duidelijkheid. Een nadeel van die constructie is echter “dat de benodigde kennis en expertise nog onvoldoende aanwezig zijn binnen de gemeente. Dat betekent dat er organisatorisch het een en ander moet gebeuren. Ook moet er waarschijnlijk meer personeel worden aangenomen” (rapport IWW, 2017: 14).

Vaak zijn wijkteams extern belegd: professionals zijn meestal gedetacheerd vanuit hun moederorganisatie en blijven dus daar in dienst. Dan heeft de gemeente alleen de regie en bemoeien ze zich niet met de uitvoering. Dit heeft als voordeel dat het team het enige aanspreekpunt voor de gemeente is, dat de kennis en expertise bij de organisaties ligt die niet allemaal een aparte subsidierelatie hebben met de gemeente, en dat zij sneller tot besluitvorming kunnen komen omdat er minder bureaucratie is (rapport IWW, 2017: 15). Het nadeel is alleen dat partners niet gelijkwaardig zijn, omdat zij in verschillende organisaties werken met verschillende werkmethoden, dat zij verschillend betaald krijgen, en dat de gemeente lastiger kan sturen.

Als laatste maakt het rapport van Bouchra Dibi van het Bureau Krachtwijken (2020) in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties duidelijk dat er een breed wantrouwen heerst jegens hulpinstanties onder bewoners in kwetsbare wijken. Dit wantrouwen zorgt ervoor dat veel kwetsbare bewoners hulp mijden, wat leidt tot verergering van problemen op persoonlijk, sociaal en maatschappelijk gebied. Dibi verklaart dat wantrouwen op verschillende manieren. Ze laat zien dat wanneer bewoners worden aangesproken op zelfredzaamheid dit regelmatig leidt tot het toenemen van dat wantrouwen jegens hulpverleningsinstanties (rapport Bureau Krachtwijken, 2020). Daarnaast is er angst voor uithuisplaatsing van kinderen. En zijn eerdere negatieve ervaringen door taal- en cultuurbarrières, formulierenstromen van organisaties, en beoordelingsfouten van professionals redenen voor bewoners om hulp te vermijden (rapport Bureau Krachtwijken, 2020: 28). Een uitzondering daarop is de materiële hulpverlening die dringend aandacht vereist, zoals schuldhulpverlening of uitkeringen die dreigen stop te worden gezet. Dibi beargumenteert dat een wijkaanpak daarom gericht moet zijn op het bereiken van bewoners, het creëren van draagvlak voor een lokale aanpak en het trainen van professionals in culturele sensitiviteit.

Advies

Een nieuwe gebiedsgerichte aanpak kan voortbouwen op initiatieven die lokaal zijn ontwikkeld, zoals de verschillende wijkteams in gemeenten en ervaringen van integraal werken zoals besproken in het rapport van het Verwey-Jonker Instituut over Ouder- Kindteams (2019a). Uit de wetenschappelijke literatuur leren we dat een nieuwe wijkaanpak erbij gebaat zou zijn om kritisch te reflecteren op het adagium van eigen kracht en wellicht weer meer ruimte mag bieden aan de legitieme zorgvraag van kwetsbare bewoners. Vooral in wijken waar eigen initiatief minder voorkomt is het nuttig extra te investeren in gemeenschapsactiviteiten die laagdrempelig zijn.

Het is interessant om te constateren dat ondanks het gebrek aan landelijke wijkenbeleid, er toch vele initiatieven zijn die integraal werken op lokaal niveau. De OK-teams werken integraal op het niveau van de buurt, maar zij kunnen door een nieuwe wijkaanpak ondersteund worden in het versterken van de samenwerking met de buurt: door het ontwikkelen van een gezamenlijke visie en aangaan van allianties met sleutelpersonen en organisaties in de wijk. Tegelijkertijd worden zij

geadviseerd om de grenzen tussen het werk van de OK-teams en de basisvoorzieningen in de wijk duidelijk af te bakenen.

De overgrote meerderheid van gemeenten werkt al in integrale wijkteams. Voor alle verschillende wijkteams zijn voor- en nadelen gevonden. Het IWW-rapport biedt belangrijk inzicht in de manier waarop wijkteams integraal kunnen samenwerken, maar laat ook zien waar wijkbeleid een aanvulling zou zijn: het Rijk zou gemeenten op basis van bovengenoemde onderzoeksresultaten kunnen ondersteunen in het vinden van een geschikte organisatievorm voor wijkteams en de (financiële) middelen die nodig zijn om wijkteams te laten functioneren (rapport CPB, 2019).

Wat echter niet door gemeenten of op wijkniveau kan worden opgelost is de financieringsstructuur die de integrale samenwerking tussen organisaties nu in de weg staat. Op dit moment is het lastig om een integrale samenwerking van verschillende instellingen die zich bezighouden met zorg, welzijn, veiligheid en wonen op te zetten, omdat zij via verschillende soorten logica's hun financiering ontvangen. Het Rijk zou interdepartementaal beleid kunnen ontwikkelen om financiering te 'ontschotten'. Dit is op zichzelf niets nieuws. In een kamerbrief stelt toenmalig minister Plasterk al in 2013:

“Daarvoor is het noodzakelijk dat op de verschillende niveaus schotten tussen de voorzieningen worden doorbroken. Bovendien moet er een einde komen aan de praktijk, waarin vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van gezinnen met multi-problematiek” (Kamerbrief decentralisatie, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 19 februari 2013).

Ondanks deze voornemens en verschillende pogingen lijkt de decentralisatie niet tot simpelere financieringsstructuren te hebben geleid. Hier wordt nu meer ervaring mee opgedaan in het Programma Nationale Aanpak Rotterdam Zuid (NPRZ). Het 'ontschotten' van financieringsstromen is cruciaal op het gebied van zorg en hulpverlening: wanneer wijkteams niet goed op gang komen, krijgen bewoners te maken met veel verschillende aanspreekpunten en case begeleiders die niet goed met elkaar communiceren (rapport Bureau Krachtwijken, 2020). Dit zal het wantrouwen jegens hulporganisaties nog verder doen groeien en ertoe leiden dat noodzakelijke zorg en hulpverlening nog meer wordt vermeden.

Onderwijs & opvoeding

Onderwijs en opvoeding zijn sterk gerelateerd aan hulpverlening en zorg in kwetsbare wijken. Waar het onderwijs ophoudt, begint – naast de rol van de ouder – het werk van de hulpverlener, of andersom. De strategieën om maatschappelijke participatie van jongeren te bevorderen worden daarom ook onder dit thema besproken. Onderwijs en opvoeding zijn belangrijke factoren in groeiende kansenongelijkheid in kwetsbare wijken. Onderwijssegregatie en het lerarentekort doen zich onevenredig voor op scholen in kwetsbare wijken. Ook buiten de context van de school wordt de sociale omgeving in kwetsbare wijken gezien als een mogelijke bedreiging voor de ontwikkeling van kinderen en jongeren. Zij zouden te maken krijgen met buurteffecten die hen het verkeerde pad op helpen. Het verbeteren van het onderwijs is dus een essentiële motor voor het stimuleren van kansen en het doorbreken van armoede en achterstand.

In een recent rapport concludeert de Inspectie van het Onderwijs dat er een hoog niveau van segregatie is van kinderen in het basisonderwijs, en dat deze voornamelijk betrekking heeft op inkomen en opleiding van ouders en niet zo zeer op etnische afkomst (rapport Inspectie van het Onderwijs 2020: 14). Vooral in de grote en middelgrote steden is de segregatie op basis van

sociaaleconomische status hoog, ook als er wordt gecorrigeerd op woonsegregatie. Deze situatie leidt ertoe dat kinderen van gezinnen met verschillende sociaaleconomische status elkaar minder vaak tegenkomen gedurende hun schoolcarrière.

In een kamerbrief kondigt minister Slob een beleidsagenda aan om onderwijssegregatie nationaal aan te pakken:

“Om segregatie in het onderwijs te bestrijden moeten scholen, overheden en maatschappelijke organisaties zowel vanuit hun eigen kracht, als in samenwerking met anderen, aan de slag” (Kamerbrief over beleidsagenda tegen segregatie in het funderend onderwijs, Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, 18 december 2020).

In deze brief beargumenteert de minister dat onderwijssegregatie leidt tot kansenongelijkheid en dat burgerschapsonderwijs wordt bemoeilijkt. Daarbij ziet de minister dat er op scholen waar kinderen uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status voornamelijk in de klas zitten met andere kinderen met eenzelfde status, de problemen zich opstapelen. Hij stelt ook dat deze scholen vooral te vinden zijn in kwetsbare wijken:

“In gesegregeerde wijken bestaan ook vaak sterk gesegregeerde scholen. Deze scholen zijn dan een goede afspiegeling van de bewoners van de wijk, maar niet van de regio of samenleving. Bovendien bepaalt woonsegregatie lang niet alle segregatie in het onderwijs. Preferenties en daarmee samenvallende keuzes van ouders en leerlingen hebben ook effect. De kracht hiervan is dat ouders een school kunnen kiezen die aansluit bij hun levensvisie, opvoedingsidealen of de leerbehoeftes van hun kind. Echter, binnen dit systeem is het van belang dat scholen zich realiseren wat hun bijdrage kan zijn aan het voorkomen van segregatie” (Kamerbrief over beleidsagenda tegen segregatie in het funderend onderwijs, Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, 18 december 2020).

Lessen uit het wetenschappelijk debat

Deze uitgangspunten worden onderbouwd door wetenschappelijke literatuur. Schoolsegregatie kan in verband worden gebracht met sociale ongelijkheid. De strategieën van ouders spelen ook een rol als we kijken naar schoolsegregatie. Hoewel het recht op vrije schoolkeuze regelmatig wordt gezien als de oorzaak van schoolsegregatie in Nederland, wijst onderzoek uit dat als er geen vrije keus zou zijn en kinderen op basis van hun woonadres op een school geplaatst zouden worden vergelijkbare schoolsegregatie zou zijn door bestaande residentiele patronen (Boterman, 2019). Wat het nog ingewikkelder maakt, is dat beleid dat sociale menging in wijken wenst te bevorderen onderwijssegregatie ook niet lijkt te voorkomen. Sommige groepen ouders, vooral hogeropgeleiden, ontwikkelen strategieën om de kwalitatief laagscorende scholen te vermijden.

Onderzoek van Sykes en Kuyper (2013) heeft aangetoond dat de sociaaleconomische samenstelling van bewoners in een wijk enige invloed heeft op onderwijsresultaten. Het effect van etnische samenstelling op onderwijsresultaten kan ook hier niet worden aangetoond. De gemeten effecten kunnen echter niet volledig de verschillen in onderwijsresultaten verklaren: de oorzaken moeten daarom ook in andere hoeken dan samenstelling worden gezocht zoals de kwaliteit van de school en de middelen die scholen hebben deze kinderen extra te ondersteunen.

Naast schoolsegregatie zien we in de literatuur een discussie over opvoeding van kinderen in relatie tot kansenongelijkheid in kwetsbare wijken. Een centraal debat hierin is dat over de zogenaamde negatieve buurteffecten van het opgroeien in arme wijken. Buurteffecten komen vooral naar voren in de zorg over een verkeerde socialisatie van jongeren: de zorg is dat kinderen

en jongeren verkeerde vrienden krijgen of worden beïnvloed door verkeerde rolmodellen. In een poging deze verkeerde rolmodellen te vermijden, leggen sommige ouders sociale en ruimtelijke beperkingen op aan hun kinderen (Pinkster & Droogleever Fortuijn, 2009a). De strategieën die ouders inzetten om hun kinderen te behoeden voor verkeerde socialisatie blijken doorgaans beperkend (het vermijden van mensen en plekken) en niet bevorderend (aansporen wenselijk gedrag).

Visser, Bolt en Van Kempen (2015) geven meer inzicht in mogelijk beperkte bewegingsvrijheid van kinderen in kwetsbare wijken door onderscheid te maken tussen drie lokale opvoedingsculturen in kwetsbare wijken. Deze zijn sterk afhankelijk van de mate van betrokkenheid van de ouders in lokale gemeenschapsactiviteiten. Ten eerste identificeren zij een beschermende opvoedstijl die zich karakteriseert door weinig lokale betrokkenheid en veel gevoelens van angst en veel restricties die aan de mobiliteit van kinderen wordt opgelegd. Ten tweede een opvoedingsstijl die zoekt naar overeenkomsten. Deze ouders zijn vaak actief betrokken bij de lokale omgeving en herkennen daarom een hoge mate van informele sociale controle binnen de gemeenschap. Deze ouders geven hun kinderen relatief meer autonomie. En ten derde een vorm van selectief opvoeden, waarin verschillende ervaringen en meningen over de buurt door elkaar heen lopen en er op basis van selectieve kennis en netwerken wordt besloten hoeveel autonomie een kind heeft binnen en buiten de buurt.

Onderwijssegregatie en buurteffecten vormen dus aan de ene kant systematische obstakels voor kansengelijkheid van jongeren in kwetsbare wijken, maar aan de andere kant moeten de strategieën die ouders ontwikkelen om hun kinderen buiten de wijk op school te zetten en met positieve rolmodellen in contact te komen niet over het hoofd worden gezien.

Hier moet een relatie worden gelegd met het thema hulpverlening. De straat en leefomgeving van jongeren kan worden gezien als de spiegel van wat er op school gebeurt, juist negatieve buurteffecten hebben hun invloed buiten schooltijd. Sociale voorzieningen gericht op jongeren – jongerenwerk, sportclubs, jongerencentra – hebben volgens het onderzoek naar straatpolitiek van Kaulingfreks (2017) een belangrijke rol te spelen in verbeteren van sociale en fysieke leefomgeving van kinderen en jongeren. Kaulingfreks laat zien dat jongeren in kwetsbare wijken de overheid vaak wantrouwen en schijnbaar niets te maken willen hebben met politiek, maar dat achter hun eerste uitspraken wel een sterk maatschappelijk bewustzijn schuilgaat waar jongerenwerkers meer bij zouden kunnen aansluiten (Kaulingfreks, 2017). Jongeren zouden weinig direct gevraagd worden naar oplossingen voor hun situatie. Daarnaast kunnen jonge rolmodellen en jeugdprofessionals helpen het aanbod van activiteiten in de wijk goed te laten aansluiten bij de leefwereld en de doelgroep, en het laagdrempelig en aantrekkelijk te maken.

Lessen uit onderzoeksrapporten

Als aanvulling op het recente rapport van de Inspectie van het Onderwijs over het hoge niveau van onderwijssegregatie legt het onderzoeksrapport ‘Sociaal weerbaar in de wijk’ van het Verwey-Jonker Instituut (2020) een belangrijke connectie tussen werk, onderwijs en hulpverlening. Zij stellen dat het lerarentekort vaak een onevenredige impact heeft op kwetsbare wijken, terwijl het onderwijs juist in staat moet zijn om op te boksen tegen “slechte condities voor kinderen: kwetsbare gezinnen, slechte huisvesting, criminele verleidingen en schulden- en armoedeproblematiek in het gezin” (rapport Verwey-Jonker Instituut 2020: 8).

Het onderzoek laat zien dat er veelal vanuit wordt gegaan dat de relatie tussen het onderwijs en de hulpverlening in Nederland goed is georganiseerd en dat gezinnen met een hulpvraag worden geholpen, maar dat het vaak misloopt wanneer de situatie uitzonderlijk is door een combinatie van problemen:

“Dat is ook het geval als je niet aan de voorwaarden voldoet van de betrokken organisatie om ondersteuning te krijgen. In het goed georganiseerde Nederland heeft de institutionele logica perverse effecten voor concrete gevallen” (rapport Verwey-Jonker Instituut 2020: 20).

Advies

De aanpak van kansenongelijkheid in het algemeen en specifiek in het onderwijs staat dus in sterk verband met zorgen omtrent hulpverlening en criminaliteit. Toch moet er niet over het hoofd worden gezien dat ouders wel degelijk strategieën ontwikkelen om buurteffecten die jongeren het criminele pad op zouden helpen te voorkomen. Deze zouden ook herkend kunnen worden door hulpverleners en de sociale netwerken die hieraan ten grondslag liggen zouden kunnen worden gestimuleerd.

Het onderzoek van De Vuijst et al. (2017) laat zien dat een bredere doorstroom van leerlingen naar het hoger onderwijs ertoe leidt dat intergenerationele herhaling van armoede en achterstand van jongeren in kwetsbare wijken wordt gestopt, al geldt dit ook minder voor etnische minderheden. Daarom zou de kwaliteit van het onderwijs centraal moeten worden gesteld in een gebiedsgerichte aanpak. Ook het Verwey-Jonker Instituut onderstreept dit, maar benadrukt dat dit om een verandering in het systeem vraagt:

“Het zou mogelijk moeten zijn om voor wijken met een sociale achterstand extra in te zetten op goede docenten, met eigen middelen op basis van eigen onderwijsbeleid. Zo iets is in de huidige systematiek nauwelijks denkbaar. Het vraagt veel creativiteit van schoolbesturen om effectief aan te kunnen sluiten bij een politiek-moreel offensief dat hier wordt voorgestaan” (rapport Verwey-Jonker Instituut 2019: 8).

De voorgestelde beleidsagenda van minister Slob is al een stap in de goede richting om onderwijssegregatie aan te pakken, maar geeft nog geen aanknopingspunten om scholen in kwetsbare wijken hier extra in te ondersteunen. Ondanks dat onderwijssegregatie als problematiek het niveau van de wijk overstijgt, omdat het voor een groot deel bepaald door ruimtelijke patronen van steden als geheel (Boterman, 2019), zou een gebiedsgerichte aanpak wel in kunnen zetten op de kwaliteit van lokaal onderwijs en het aantrekken van goede leraren, zodat kapitaalkrachtige ouders noch de buurt, noch de scholen in de buurt willen mijden. Bovendien kunnen juist kapitaalkrachtige ouders een rol spelen in het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Daarnaast kan er ingezet worden op jongerenwerk dat aansluit bij de leefwereld van jongeren en het aanbod van activiteiten buiten schooltijd, zodat negatieve buurteffecten worden verminderd.

Veiligheid & criminaliteit

Het volgende thema dat een belangrijke rol speelt in een gebiedsgerichte aanpak is de ervaring van veiligheid en criminaliteit. Het staat buiten kijf dat ‘veiligheid’ in het leven van buurtbewoners een subjectieve beleving is: wat voor de een veilig voelt, kan door de ander als zeer onveilig worden ervaren. Daarbij is een van de uitgangspunten in de discussie over wijken dat ondermijnende criminaliteit niet kan worden aangepakt op het schaalniveau van de wijk, omdat deze activiteiten de wijk ontstijgen (Engbersen en Kremer, 2021). Ondanks deze persoonlijke verschillen en het wijkoverstijgende karakter van ondermijnende criminaliteit, legt criminaliteit een onevenredige druk op kwetsbare wijken. Criminele activiteiten komen daar simpelweg meer voor en kwetsbare jongeren zijn een gemakkelijk doelwit (Boutellier, 2021; Tops & Torre, 2014).

Onderzoek laat zien dat de voedingsbodem voor ondermijnende criminaliteit voortkomt uit de sociaaleconomische positie van kwetsbare bewoners (Tops & Torre, 2014; Verwey-Jonker Instituut, 2019b). Omdat de ontwikkelingskansen van kwetsbare bewoners laag zijn, is er simpelweg meer voedingsbodem voor alternatieve, criminele, paden en die worden dan ook zichtbaar in krachtwijken. Het feit dat de overheid niet in staat is dit effectief aan te pakken, zorgt ervoor dat het vertrouwen van goedwillende bewoners en ondernemers in overheidsbeleid erodeert (Tops en Torre, 2014). Zoals we onder het thema onderwijs en opvoeding hebben besproken, kunnen jongeren in deze wijken te maken krijgen met buurteffecten waardoor zij relatief sneller in contact komen met de verkeerde vrienden of negatieve rolmodellen. Daarom pleiten deze onderzoekers nadrukkelijk voor aandacht voor veiligheid en criminaliteit in een nieuwe gebiedsgerichte aanpak.

Lessen uit het wetenschappelijk debat

Een belangrijke speler in het tegengaan van buurteffecten en het helpen voorkomen dat jongeren het verkeerde pad op gaan is van oudsher de wijkagent. Verschillende wetenschappelijke studies laten zien dat de wijkagent een belangrijke rol heeft in wijkgericht werken (Terpstra et al., 2016; Terpstra, 2019; Van Steden & Broekhuizen, 2015). Ook de Nationale Politie werkt met een gebiedsgerichte aanpak die is gericht op integrale samenwerking, preventie en korte lijnen met bewoners. Van oudsher heeft de wijkagent als belangrijkste doelstelling het lokaal werken met jongeren op straat om zo criminaliteit niet alleen te bestraffen maar ook te voorkomen. Echter is de tijd die een wijkagent kan besteden aan het in stand houden van zijn netwerk en het aanwezig zijn op straat sinds de invoering van de Nationale Politie en de komst van de basisteams, sterk afgenomen. De taken van de wijkagent zijn veranderd en zijn het realiseren van de doelen van lokaal werken in de weg komen te staan (Terpstra et al., 2016). Ander onderzoek laat zien dat het werk van handhavingsagenten en wijkagenten elkaar aan kunnen vullen, deze zouden dus gebaat zijn bij een betere samenwerking (Van Steden & Broekhuizen, 2015).

Hoewel *community policing* internationaal als succes wordt beschouwd, en de wijkagent nog steeds een centrale rol wordt toebedeeld in het verwezenlijken daarvan, is er een voortgaand debat over het precieze takenpakket van wijkagenten (Terpstra, 2019). De positie van de wijkagent blijkt uiterst kwetsbaar en afstemming over een richtinggevend kader is nodig om deze positie, en zodoende de gebiedsgerichte aanpak, beter te beschermen. De meerwaarde van de gebiedsgerichte aanpak ligt in het structureel en goed contact leggen van politie met wijkbewoners. De aard van de relatie tussen overheid en burgers speelt een cruciale rol in het wel of niet voorkomen van collectieve geweldsuitbarstingen (Adang, 2018). Voor preventie en de-escalatie van geweldsuitbarstingen of gewelddadige conflicten laten deze onderzoeken zien dat een goed ingebedde lokale politie en een goed netwerk van sleutelfiguren van cruciaal belang is. Hiervoor zijn er in de afgelopen jaren een aantal initiatieven opgezet zoals de netwerkagenten in Amsterdam en Utrecht, maar dit zou in een nieuwe gebiedsgerichte aanpak opnieuw onderstreept kunnen worden.

Lessen uit onderzoeksrapporten

Er zijn in de afgelopen jaren een aantal interessante onderzoeksrapporten verschenen die beleidsadvies geven op het gebied van veiligheid en criminaliteit. Het rapport van Pieter Tops en Edward van der Torre (2014) over de 'Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit' stelt de vraag op welke manier de aanpak van ondermijnende criminaliteit een plaats zou moeten hebben in de wijkenaanpak. De auteurs identificeerden in 2014 een verandering in het perspectief op krachtwijken: naast de benadering die de positie van kwetsbare bewoners centraal stelt, is er nu ook een benadering te zien die de georganiseerde misdaad en ondermijnende criminaliteit aankaart. Zij merken op dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van sleutelfiguren in kwetsbare wijken; de wijkenaanpak zou er goed aan doen om sleutelpersonen en andere

potentiele bronnen dichter bij elkaar te brengen. De auteurs pleiten voor het opnemen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de wijkaanpak, en daarnaast voor een integrale aanpak waarbij de wijkaanpak wordt opgenomen in de regionale en landelijke aanpak. Een organisatorisch speelveld is reeds aanwezig, maar de spelers in dit veld hebben behoefte aan betere informatie, een handelingsperspectief, en operationele samenwerking.

In het rapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) wordt de eerste fase van ‘de City Deal, zicht op ondermijning’ geëvalueerd. Het rapport laat zien hoe data-analyse van microdata patronen zichtbaar kan maken en kan zorgen voor inzichten die bijdragen aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het doel is een landelijke methode te ontwikkelen voor de preventieve aanpak van criminaliteit, waarbij kennis uit de data-analyse van microdata ingezet wordt in een wijkgerichte aanpak. De auteurs zetten zodoende uiteen hoe data-analyse van microdata kan bijdragen aan de versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Het rapport geeft een aantal aanbevelingen voor het verdere verloop van het programma, waaronder het betrekken van meer gemeenten, het aanstellen een vast team van data analisten en het betrekken van FIU-gegevens en data over commercieel vastgoed. De aanpak, gericht op het gebruik big-data, spreekt echter niet over de discussie die parallel in de wetenschap wordt gevoerd over de ethiek en onbedoelde uitsluitingsmechanismen of vooroordelen die ten grondslag liggen aan het gebruik van big-data. Het rapport stelt in de conclusies wel: “We gaan ook onderzoeken of aanvullende waarborgen nodig zijn ter bescherming van grondrechten en ethische principes” (rapport Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019: 30), maar komt hier in de onderzoeksagenda niet op terug. Echter, wetenschappelijke bronnen laten zien dat een kritische reflectie op het gebruik van *big data* noodzakelijk is, zeker als het om een landelijke aanpak gaat die zich nog verder gaat uitbreiden. Het analyseren van *big data* is geen objectieve of apolitieke bezigheid: de algoritmes die hieraan ten grondslag liggen creëren hun eigen sociale orde en eigen typische vormen van in- en uitsluiting (Schuilenburg en Peeters, 2018; Pali & Schuilenburg, 2019).

Een onderzoeksrapport waarin praktijken voor een aanpak tegen ondermijning op het schaalniveau van de wijk worden besproken is dat van het Verwey-Jonker Instituut (2019b). In ‘Weerbare wijken tegen ondermijning: Contouren van een nieuwe strategie’ adviseren de auteurs ook een twee sporen beleid dat aan de ene kant gericht is op handhaven en opsporingen en aan de andere kant op het bieden van kansen en emancipatie om criminaliteit te voorkomen. Veiligheidsbeleid zou volgens de auteurs in dit rapport een breed offensief moeten worden waar steeds meer partijen bij betrokken zijn: politie en justitie, maar ook woningcorporaties, de belastingdienst, private partijen en burgers. Veiligheidsbeleid zou zodoende onderdeel zijn van een wijkeraanpak. Een nieuwe wijkaanpak zou volgens het Verwey-Jonker Instituut een aantal uitgangspunten moeten kennen: meerjarig (meer dan 10 jaar), een integrale maar wel doelgerichte aanpak, nationaal gesteund (financieel en bestuurlijk) en tegelijkertijd lokaal vormgegeven. Dit betekent praktisch gezien dat er aansluiting moet zijn van justitie en de rechterlijke macht, en dat er betrokkenheid van alle partijen moet worden nagestreefd. De selectie van onderwerpen en buurten zou op basis van aantoonbare urgentie moeten worden beargumenteerd. Er zou stevig moeten worden ingezet op taalachterstand en worden gezocht naar aansluiting bij wijkkwaliteiten.

Een voorbeeld van een geslaagde integrale aanpak wordt besproken in het rapport over project Hartcore (de ondermijningsaanpak in Rotterdam Zuid) van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB, 2018). We halen drie lessen uit de Hartcore aanpak zoals beschreven in het rapport. Ten eerste, de aanpak is bottom-up vormgegeven, waarbij doen centraal stond in plaats van beginnen bij de tekentafel, en een afwisseling van actie en reflectie gefaciliteerd werd om telkens opnieuw momentum te creëren. Ten tweede zijn alle belangrijke sleutelfiguren betrokken door de (historische) context (wie, wat, waar en waarom) goed in kaart te brengen en

zo de juiste spelers te 'vinden'. Ten derde, bleek taalvernieuwing (de rol van taal en verhaal) erg belangrijk. Om tot integrale samenwerking te komen en spraakverwarring te voorkomen is de ontwikkeling van gemeenschappelijke taal en verhaal in het leven geroepen. Zo zijn er vier frames ontwikkeld die met verhalen worden geïllustreerd en weerspiegelen hoe de integrale aanpak invulling heeft gekregen en samen een gezamenlijk handelingskader vormen.

Advies

In een nieuwe gebiedsgerichte aanpak kan er voort worden gebouwd op programma's die reeds lopen zoals Hartcore in Rotterdam Zuid (NSOB, 2018). De inzichten uit onderzoeksrapporten (Tops & Torre, 2014; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019; Verwey-Jonker Instituut, 2019b) suggereren dat er zowel repressief als preventief moeten worden gehandeld om ondermijnende criminaliteit aan banden te leggen maar ook te voorkomen. Voortbordurend op het inzicht over buurteffecten zouden er alternatieven kunnen worden geboden aan jongeren die voorkomen dat zij het criminele pad op gaan. Hierin kan de wijkagent en cruciale rol spelen, mits er kritisch wordt gekeken naar de huidige invulling van die positie (Van Steden & Broekhuizen, 2015; Terpstra et al., 2016). Daarnaast zou in het lopende City Deal programma, waar veel experts bij zijn betrokken die hier ongetwijfeld veel kennis over hebben, meer gereflecteerd kunnen worden op de ethische en grondrechtelijke basis van het gebruik van *big data*.

Wonen, leefomgeving & openbare ruimte

Sinds het herstructureringsbeleid uit 1997 is het slopen en vernieuwen van woningen, het verkopen van sociale huurwoningen en het aantrekken van groepen met hogere inkomens naar kwetsbare wijken een veel gebruikte beleidsstrategie. Sinds 1997 is herstructurering van het woningaanbod in kwetsbare wijken op grote schaal uitgevoerd, in het Grotestedenbeleid en met name tijdens de wijkaanpak van toenmalig minister Vogelaar tussen 2008 en 2012. Ook nu zetten steden zich in om wijken vitaler, leefbaarder, inclusiever en veiliger te maken doormiddel van herstructurering (Kleinhans et al., 2019).

Beleid om sociale menging van bewoners in wijken te stimuleren is in het verleden om verschillende redenen ingezet:

“Herstructurering kan eraan bijdragen dat ook woongebieden met een hoge concentratie van minderheden een sociaal gedifferentieerde opbouw krijgen, wat de stabiliteit van de wijken zal vergroten en een positief effect op het imago kan hebben” (Beleidsnota stedelijke vernieuwing, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 26 juni 1997: 44).

Sindsdien wordt de strategie van sociale menging ingezet om leefbaarheid te verbeteren, veiligheid te versterken, en sociale of economische mobiliteit te bewerkstelligen (Beleidsnota stedelijke vernieuwing, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 26 juni 1997; Kamerbrief wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en de Huisvestingswet naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, Minister voor Wonen en Rijksdienst, 19 november 2013; Van Kempen & Bolt, 2009). Hieronder zullen wij op basis van verschillende wetenschappelijk studies uiteenzetten wat dit heeft opgeleverd.

Lessen uit het wetenschappelijk debat

Het uitgangspunt dat een gemengde bevolkingssamenstelling in wijken een gunstige invloed zou hebben op de sociaaleconomische positie van lage inkomensgroepen is onderzocht in het

proefschrift van Emily Miltenburg (2017). Het klopt dat door sloop en verkoop van sociale huurwoningen meer mensen met een hoog inkomen in kwetsbare wijken komen te wonen, waardoor het gemiddelde inkomensniveau in de wijk omhooggaat (Zwiers et al., 2017). Maar dat het inkomensniveau van bewoners gemiddeld omhooggaat, omdat er nieuwe burens komen wonen, wil niet veel zeggen over de toegenomen kansen van zittende bewoners met een laag inkomen.

Verschillende wetenschappers hebben onderzoek gedaan naar de effecten van gedwongen verhuizingen door sloop en verkoop van sociale huurwoningen. Er wordt vanuit gegaan dat deze mensen terecht komen in betere wijken waar zij meer kansen hebben. Maar Miltenburg laat zien dat zeker de helft van gedwongen verhuizers binnen hun oorspronkelijke buurt blijven wonen en dat voor degenen die wel naar een meer welvarende buurt verhuizen, er geen verbetering plaatsgevonden heeft in hun arbeidsperspectieven (Miltenburg, 2017). Hier zullen we op terugkomen onder het volgende thema ‘werk & inkomen’. Visser et al. (2013) onderzochten het effect van gedwongen verhuizen door herstructurering op jongere generaties. Zij kwamen tot de conclusie dat ondanks dat helft van deze jongeren wel het gevoel had in een betere woning terecht te zijn gekomen, de vooruitgang erg klein was. Meer dan de helft verhuisde naar eenzelfde soort kwetsbare wijk als waar zij vandaan kwamen, maar waar zij niet langer een netwerk hebben (Visser et al., 2013). Bewoners met een laag inkomen en migratieachtergrond waren zelfs minder tevreden over hun woonsituatie en de buurt (Posthumus et al., 2016). Kleinhans & Varady (2011) kwamen tot de conclusie dat gedwongen verhuizingen negatieve *spillover* effecten hebben op omliggende buurten.

Een tweede uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan mengingsbeleid is dat sociale menging de leefbaarheid en veiligheid van wijken zal verbeteren. Dit wordt ook onderstreept in de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) uit 2005 en de uitbreiding daarvan in 2013:

“Een eenzijdige bevolkingssamenstelling draagt bij aan een verslechtering van het leefklimaat en een afname van ontwikkelingsperspectieven van de bewoners” (Kamerbrief wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en de Huisvestingswet naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, Minister voor Wonen en Rijksdienst, 19 november 2013).

De wet geeft gemeenten de kans om:

“In daartoe aangewezen gebieden kan de instroom van nieuwe bewoners die in een sociaaleconomische zwakke positie verkeren worden ingeperkt, terwijl positieve ballotage van niet-kansarme woningzoekenden juist wordt uitgebreid” (Kamerbrief wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en de Huisvestingswet naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, Minister voor Wonen en Rijksdienst, 19 november 2013).

Sinds 2017 kunnen gemeenten selectieve huurwoningen toewijzen door eisen te stellen aan de aard van het inkomen, door voorrang te geven op basis van sociaaleconomische kenmerken, en door te screenen op overlastgevend gedragingen.

Onderzoek naar de effecten van de Wbmgp of de zogenaamde Rotterdamwet, toont geen causaal verband tussen het uitsluiten van bepaalde bevolkingsgroepen en een verbeterde leefbaarheid in een wijk (Hochstenbach et al., 2015; Van Gent et al., 2017).

Hoewel wetenschappelijke onderzoeken dus allerlei vraagtekens zetten bij de gevolgen van het beleid van sociale menging voor zowel de wijk, als voor gedwongen verhuizers en voor lang zittende bewoners, vinden deze bevindingen lang niet altijd een weg naar het beleidsveld, iets wat al in vroege jaren van stedelijke vernieuwing binnen de wetenschap ter discussie is gesteld (Kleinhans, 2012). In een publiek artikel geven drie vooraanstaande geografen en sociologen daarom het advies om beleid dat sociale menging ten doel heeft tegen het licht van zeven kritische vragen te houden (Kleinhans et al., 2019):

1. Wat is het object van menging en wat moet er precies gemengd worden? (Typen woningen, inkomensgroepen, migratie-achtergronden, klassen, leefstijlen, of combinaties van deze (deels overlappende) categorieën?)
2. Wie moet er precies gemengd worden? (Individuele, huishoudens, sportverenigingen, basisscholen, etc.)
3. Wat is de veranderingstheorie die ten grondslag ligt aan mengen? Wat is het gewenste resultaat?
4. In hoeverre is menging het probleem, middel, doel of combinatie van deze categorieën?
5. Welke doelstellingen liggen ten grondslag aan de meningsambitie en hoe verschillen die tussen partijen?
6. Op welke niveaus spelen mengingsinterventies en (on)gewenste effecten zich af? (Portiek, gebouw, buurt, wijk, stad, etc.)
7. Op welke termijn zouden de effecten van menging moeten plaatsvinden?

Lessen uit onderzoeksrapporten

Het takenpakket van woningcorporaties is door de woningwet van 2015 en de decentralisatie van Rijkstaken in het sociaal domein (Jeugdwet, Participatiewet, Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Woningwet 2015) veranderd: het huisvesten van kwetsbare groepen is centraal komen te staan (In Fact Research & Circusvis, 2020; Van Gent & Hochstenbach, 2020). Deze situatie is niet veranderd door de recente aanpassingen in de Woningwet, maar er wordt wel meer ruimte gemaakt voor corporaties om te werken aan leefbaarheidsvraagstukken en het maximale bedrag voor leefbaarheidsuitgaven wordt geschrapt (Kamerbrief toezeggingen, beleidsregels en informatietraject n.a.v. evaluatie Woningwet, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 6 juli 2020). Desondanks gaat de stijging van het aantal kwetsbare bewoners in de sociale huursector door. Dit leidt tot concentraties van kwetsbare bewoners in specifieke gebieden. Dit betekent ook dat corporaties in toenemende mate te maken krijgen met zorgvragen van hun huurders (rapport AEF, 2020). Deze ontwikkelingen zetten de leefbaarheid in de sociale huursector en de functie van woningcorporaties onder druk. Er zijn verschillende rapporten uitgekomen die deze nieuwe situatie inzichtelijk maken.

Ten eerste het veelvuldig geciteerde rapport van In Fact Research & Circusvis (2020) over 'Veerkracht in het corporatiebezit: De update: Een jaar later, twee jaar verder'. Dit rapport is een update van het in 2018 verschenen rapport 'Veerkracht in het corporatiebezit'. Het rapport signaleert dat de concentratie van kwetsbare groepen in de sociale huursector verder is toegenomen en steeds sneller toeneemt. Een uitwerking van de Woningwet is het 'passend toewijzen' van woningen. Dat wil zeggen dat de goedkoopste corporatiewoningen naar de armste (en vaak meest kwetsbare) bewoners gaan. Het positieve effect van deze wet is dat het de betaalproblemen en risico's heeft verminderd. Het nadeel is dat deze goedkoopste woningen allemaal bij elkaar staan en zorgen voor de ruimtelijke concentratie van allerlei problematiek.

Geconcludeerd wordt dat de leefbaarheid in de sociale huursector hierdoor onder (toenemende) druk staat. De auteurs noemen tien oplossingen die binnen het bereik van woningcorporaties, de Rijksoverheid, gemeenten en zorginstellingen liggen (zie tabel 2). Samengevat wordt gepleit voor

maatwerk en dus gebiedsgerichte samenwerking met andere partijen/sectoren (in plaats van alleen sturen op volkshuisvesting). Hierin zou het Rijk een belangrijke rol kunnen spelen.

Oplossing	Woningcorporaties	Rijksoverheid	Gemeenten	Zorginstellingen
Verbetering van de sociale huurvoorraad in wijken waar de problemen het grootst zijn	X			
Vergroot de differentiatie in wijken (de gemengde wijk) en ga hiervoor allianties aan met marktpartijen	X			
Ga in het huurbeleid niet rigide om met de WOZ-waarde in de WWS-systematiek	X			
Zorg voor een gevarieerde instroom: Bied waar mogelijk in mindere wijken woningen aan tegen een hogere huur en vice versa	X		X	
Stuur waar nodig op instroom en beperk geconcentreerde toewijzing	X		X	
Voorkom geconcentreerde plaatsing vanuit de GGZ in kwetsbare buurten en organiseer gegarandeerde goede zorg en ondersteuning	X		X	X
Werk samen met andere partijen aan een goede integrale/samenhangende sociale buurtaanpak	X	X	X	X
Maak het voor woningcorporaties makkelijker om woningen in het lage middensegment te bouwen		X		
Bekijk of het woningwaarderingstelsel kan worden aangepast		X		
Herbezin op de mate van extramuralisering en maak ruimte voor moderne verzorgingstehuizen		X	X	X

Tabel 2: een overzicht van aanbevelingen uit het rapport van In Fact Research & Circusvis (2020)

In opvolging van het rapport over corporatiebezit gaf branchevereniging Aedes de opdracht de leefbaarheid in wijken te onderzoeken. Andersson Elffers Felix (AEF) (2020) doen in hun rapport 'Waakvlamfunctie nodig voor kwetsbare bewoners' onderzoek naar de inrichting van zorg en ondersteuning van kwetsbare personen in corporatiewoningen. Het rapport roept op tot een verbeterde samenwerking tussen gemeenten, corporaties en zorg- en welzijnsorganisaties. Aedes roept deze partijen op om samen te werken aan een integrale sociale buurtaanpak.

Een verwant rapport is dat van Platform 31 & Nyenrode Business Universiteit (2019) over 'Betere wijken dankzij de energietransitie?' waarin een analyse wordt gegeven van (koppel)kansen en dilemma's in vijftien kwetsbare wijken. Het rapport bestudeert hoe koplopergemeenten invulling geven aan de ambitie om aardgasvrije, duurzame, leefbare en toekomstbestendige wijken te realiseren. Met steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het G40 Stedennetwerk is in 2018 het meerjarige experimentenprogramma 'Verduurzaming van Kwetsbare Wijken' gestart. Het doel is een integrale wijkaanpak op te zetten waarin verduurzaming samengaat met de verbetering van kwetsbare wijken. Dit rapport is een tussentijdse analyse die een aantal vragen en actiepunten aanreikt voor de voortzetting van het programma.

Advies

De bovenstaande ontwikkelingen op de woningmarkt pleiten voor het oprekken van de inkomensgrens voor sociale huur, zodat concentraties van de meeste kwetsbare bewoners voorkomen kunnen worden. Ook in het onderzoeksrapport van AEF (2020) wordt opgeroepen om de markttoets af te schaffen, zodat woningcorporaties ook woningen met een middenhuur kunnen bouwen en verhuren in wijken waar nu te veel sociale huurwoningen staan. Het toegenomen aantal kwetsbare bewoners in sociale huurwoningen vraagt om zorg en begeleiding van professionals uit het domein zorg- en hulpverlening, zodat corporaties gevrijwaard worden te doen waar ze goed in zijn: ontwikkelen en onderhouden van kwalitatief hoogwaardige en betaalbare woningen (rapport AEF, 2020).

De vraag is hoe deze oproep zich verhoudt tot de ervaringen met sociale menging als beleidsinstrument in voorgaande wijkaanpakken. Gezien de beperkte effecten op de sociale mobiliteit van werkloze bewoners en het feit dat onderzoek geen causaal verband heeft kunnen aantreffen tussen selectieve toewijzing en de leefbaarheid in de wijk (Hochstenbach et al., 2015; van Gent et al, 2017), ligt het niet voor de hand liggen om dit als uitgangspunt te nemen voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak. Buurtgericht beleid dat mogelijk wel positief effect heeft op de sociale positie van bewoners, is het verbeteren van lokale voorzieningen zoals betaalbare kinderopvang in de buurt. Hierdoor zouden vooral jonge alleenstaande moeders en moeders met een werkende partner vaker betaald gaan werken (Miltenburg, 2017).

Een ander alternatief voor sociale menging is volgens wetenschappers het focussen op een gebiedsgerichte benadering die zich richt op vraagstukken die hun oorsprong vinden in de wijk, zoals de verloedering van publieke ruimte. Vraagstukken die niet wijkgebonden zijn vragen om mensgericht beleid – denk aan sociaaleconomische deprivatie (Van Gent et al., 2009a; Van Gent et al., 2009b). Dit zou kunnen betekenen dat er wordt ingezet op interventies die de ‘publieke familiariteit’ van de stedelijke context te versterken. Doordat bewoners elkaar herhaaldelijk tegenkomen in (semi-)publieke ruimtes van de wijk ontwikkelen ze kennis van elkaar, zij het oppervlakkig, die hen in staat stelt om de ander te ‘plaatsen’ (Blokland & Nast, 2014; Peterson, 2017). Publieke familiariteit draagt bij aan een gevoel van ‘thuis’ (De Graaf & Duyvendak, 2009) en dat voegt ook iets toe aan de beleving van veilig zijn. Dit vraagt niet alleen om een investering in goede en aantrekkelijke publieke ruimtes, maar ook investeren in gedeelde ankerpunten: alledaagse functies in de wijk – zoals de bakker en de slager die in veel grootstedelijke gebieden zijn verdwenen door toenemende huurprijzen en gentrificatie – en publieke voorzieningen zoals bibliotheken en buurtcentra waar activiteiten voor diverse groepen worden gerealiseerd. Deze plekken maken (vluchtige) ontmoeting mogelijk (Van Eijk & Engbersen, 2011).

Als laatste is het belangrijk om de sociale gevolgen voor lang zittende bewoners te monitoren en rekening te houden met zogenaamde waterbedeffecten in wijken waar jongeren en gezinnen gedwongen naartoe verhuizen (Kleinhans & Varady, 2011). Dit is in feite een oproep om kwetsbare wijken niet als op zichzelf staande plekken te beschouwen, maar in context te zien.

Werk & inkomen

Net als onderwijs dragen werkgelegenheid en toegang tot de arbeidsmarkt bij aan kansengelijkheid. De visitatiecommissie onder leiding van Wim Deetman stelde in 2011 dat waar de wijk economie aangekaart wordt, het een thema werk en inkomen te eenzijdig wordt benaderd en gebaat zou zijn bij een multidimensionale benadering (rapport Visitatiecommissie Wijkanaanpak, 2011). Volgens het rapport van Deetman kunnen nieuwe verdienmodellen ontstaan door creatieve combinaties te maken van de verschillende geldstromen en door waardemodellen te creëren. Sindsdien zijn er verschillende beleidsprogramma's die deze creatieve

combinaties maken, denk aan het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), het pact Poelenburg-Peldersveld (2019) en de Regio Deal Groningen Noord (2020). Deze projecten zijn nog niet door een onafhankelijke kennisinstelling geëvalueerd, daarom kunnen we hier nog niet veel zeggen over de effecten. Wij stellen hier op basis van bestaande literatuur de vraag op wat voor manier de wijkaanpak zich op deze thematiek kan richten.

Lessen uit het wetenschappelijk debat

Een eerder benoemd en belangrijk vraagstuk is het effect van herstructureringsbeleid op de sociaaleconomische kansen van bewoners in kwetsbare buurten of voor hen die gedwongen verhuizen. In haar proefschrift laat Emily Miltenburg (2017) zien dat een gemengde buurt niet direct effect heeft op de kans dat lage inkomensgroepen een baan vinden. Dit verwachte buurteffect is dun bezaait volgens Miltenburg. Ook vinden onderzoekers geen bewijs voor het uitgangspunt dat bewoners die in een betere buurt komen te wonen positieve effecten ondervinden op hun sociaaleconomische positie (Miltenburg et al., 2018).

Onderzoek dat een verband onderzoekt tussen kansen op de arbeidsmarkt en integratievraagstukken laat zien dat migrantenondernemers een steeds betere positie innemen op de postindustriële stedelijke arbeidsmarkt. Om de trends in migrantenondernemerschap in verschillende contexten te kunnen verklaren, kan gebruik worden gemaakt van de *mixed embeddedness approach* (Kloosterman & Rath, 2010). Het verklaart deze trend door te kijken naar zowel kansen voor werkgelegenheid (structuur) als migrantenondernemers en hun vindingrijkheid (actor). Anders gezegd combineert de benadering het kijken naar individueel menselijk kapitaal met het kijken naar de mogelijkheden ingegeven door de (lokale) economie (Kloosterman & Rath, 2018). Deze benadering biedt zodoende verschillende handvatten voor beleidsmakers om het potentieel van migrantenondernemers te vergroten.

Lessen uit onderzoeksrapporten

Het rapport van de Visitatiecommissie Wijkeraanpak (2011) ‘Doorzetten en loslaten: deel 1’ signaleert dat ten tijde van het Actieplan Krachtwijken de tendens was om de wijk economie te stimuleren doormiddel van ingrepen in de fysieke omgeving. Een volledige economische benadering ontbreekt. Het auteurs onderscheiden drie niveaus waarop beleid het thema werk en inkomen zou kunnen aanpakken:

1. De aanwezige bestedingskracht van bewoners binnen de wijk houden en beter inzetten.
2. Het beter benutten van de geldstromen van overheden, instellingen en bedrijven. Door creatieve combinaties te maken en waardemodellen te vinden, kunnen nieuwe verdienmogelijkheden ontstaan.
3. Programma’s die gericht zijn op verbetering van de sociaaleconomische positie van de bewoners zelf.

De auteurs stellen dat in 2011 de nadruk lag op het eerste niveau: het opknappen en verfraaien van de winkelstraat. Met betrekking tot het tweede niveau mist de visitatiecommissie economisch denken en dan met name een *economic value* benadering. Gemeenten moeten een operationaliseerbare visie op de wijk economie ontwikkelen:

“Het gaat om het besef dat verschillende economische processen in gang kunnen worden gezet, die elkaar kunnen versterken en juist in die combinatie kunnen bijdragen aan het verbeteren van welvaart en welzijn van de bewoners van de wijk” (rapport Visitatiecommissie Wijkeraanpak, 2011: 39).

Over het derde niveau kan worden gezegd dat dit wel plaatsvindt, maar meer uitzondering dan regel is. Wij hebben in dit onderzoek geen recenter rapport kunnen vinden dat specifiek op het thema werk en inkomen in kwetsbare wijken ingaat.

Advies

Wijkenbeleid zou kunnen inzetten op vier samenhangende zaken. Onderzoekers die kritisch zijn op herstructureringsbeleid geven aan wat wel effect zou kunnen hebben op het verbeteren van de arbeidspositie van bewoners in kwetsbare wijken. Zoals besproken onder het vorige thema, heeft het verbeteren van lokale voorzieningen zoals betaalbare kinderopvang in de buurt wel degelijk effect heeft op de arbeidspositie van jonge alleenstaande moeders en moeders met een werkende partner (Miltenburg, 2017).

Er zou gebruik kunnen worden gemaakt van het zogenaamde *mixed embeddedness approach* (Kloosterman & Rath, 2010) waarmee zichtbaar wordt op wat voor manier migrantenondernemers een steeds betere positie innemen in de wijk economie. Deze ondernemers zouden door wijkenbeleid gestimuleerd kunnen worden.

Programma's die zijn gericht op het verbeteren van de sociaaleconomische positie van bewoners vragen om een integrale samenwerking van experts uit verschillende domeinen. Deze programma's kunnen aansluiten bij het alledaagse leven van jongeren – via de school, sport, jongerenwerk (rapport Visitatiecommissie Wijkanaanpak, 2011)

Het rapport van de Visitatiecommissie Wijkanaanpak (2011) geeft een aantal zinvolle aanbevelingen die wijkoverstijgend zijn:

1. Projecten die met subsidie worden opgestart zijn gebaat bij het opstellen van een output meting en het creëren van een structureel verdienmodel om ze economisch onafhankelijk (van subsidies) te maken.
2. De gemeente zou in gesprek moeten gaan met grote werkgevers in de regio om tot een goede arbeidsmarktanalyse te kunnen komen en zo bewoners te kunnen ondersteunen. Ook zou de gemeente stedelijke netwerken van succesvolle ondernemers naar de buurt kunnen halen om als coach of rolmodel op te treden.

Zoals hierboven beschreven zijn er momenteel een aantal door het Rijk ondersteunde lokale aanpakken gaande waarin deze aanbevelingen worden opgevolgd. Het ligt niet binnen de reikwijdte van dit rapport om deze aanpakken te onderzoeken. Het lijkt ons zinnig om deze beleidsprogramma's op de voet te volgen en op de juiste momenten te evalueren door een onafhankelijke partij om zo lering te trekken uit de werkwijzen en effecten.

Lokale democratie & burgerparticipatie

Een belangrijk doel van een nieuwe wijkaanpak is het betrekken van bewoners bij het aanwijzen van problematiek in de wijk en bij de uitvoering van lokale interventies. Over de rol van bewoners in besluitvorming en activiteiten in de wijk is al veel geschreven. De participatie van bewoners in maatschappelijke activiteiten is besproken onder het thema Welzijn, zorg & hulpverlening. In deze paragraaf zullen we dieper ingaan op de rol van bewoners in de besluitvorming en uitvoering van de wijkaanpak. Gemeenten hebben veel ervaring met burgerparticipatie en hebben de afgelopen jaren veel democratische hervormingen doorgevoerd om de lokale democratie te versterken en bewoners te betrekken bij beslissingen over hun wijk (Van Hulst et al., 2009; Van de Wijdeven, 2012; Schaap et al., 2019).

Lessen uit het wetenschappelijk debat

Over de kwaliteit van de lokale democratie is opvallend weinig bekend (Boogers & Reussing, 2019; Denters & Boogers, 2016; Schaap et al., 2019). Dat is opmerkelijk aangezien we de afgelopen jaren veel hebben gedaan om de lokale democratie te versterken en de participatie van burgers in beleidsvorming te stimuleren. Echter mist er een omvattend beeld van de kwaliteit van het democratisch functioneren van Nederlandse gemeentebesturen (Denters & Boogers, 2016; Schaap & Leenknecht, 2020). Het is wel bekend dat bijna de helft van de kiezers thuisblijft tijdens lokale verkiezingen, merendeels door gebrek aan interesse en vertrouwen (Peters & Van Stipdonk, 2016). Daarom zou er onderzocht moeten worden hoe gemeenten ‘transparantie, verantwoording en controle’ intern organiseren (Denters & Boogers, 2016). Hiervoor hebben gemeenten verschillende manieren ontwikkeld in de afgelopen jaren.

De eerste is via binnengemeentelijke organisaties. Het onderzoek van Schaap & Leenknecht in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit 2018 biedt belangrijke inzichten in de organisatie en effecten van binnengemeentelijke organisaties. Het overgrote deel van Nederlandse gemeenten organiseert een deel van haar activiteiten op kleinere schaal dan die van de gemeente als geheel: binnengemeentelijke organisaties. Schaap & Leenknecht onderscheiden drie hoofdvormen die het meest frequent voorkomen. Ten eerste, binnengemeentelijk burgerparticipatie dat gaat om het vertegenwoordigen van inwoners die de gemeente adviseren over beleid of over initiatieven voor de uitvoering van activiteiten. Ten tweede, binnengemeentelijke organisaties waarin teams van medewerkers van maatschappelijke instellingen en bedrijven een bepaald deel van de gemeentelijke taak uitvoeren. Ten derde zijn er ambtelijke binnengemeentelijke organisaties waarin aangewezen ambtenaren een bepaald deel van de werkzaamheden verrichten. Politieke en bestuurlijke binnengemeentelijke organisaties komen veel minder vaak voor; de politieke wens om besluitvorming op lager schaalniveau te organiseren lijkt te ontbreken (Schaap & Leenknecht, 2020: 33). Ondanks het veelvuldig organiseren van lokale activiteiten doormiddel van binnengemeentelijke organisaties zijn de effecten hiervan niet eenduidig. Schaap & Leenknecht zien na een uitgebreide enquête geen of sporadische effecten op de representatieve democratie, burgerparticipatie of gemeentelijke bestuurskracht.

De tweede manier waarop gemeenten de kwaliteit van de lokale democratie proberen te verbeteren, is door het zoeken naar aanvullingen op de representatieve democratie; veelal georganiseerd via werkvormen als participatie en directe inspraak. Bestuurskundigen onderzochten de effecten van die participatieve hervormingen en concluderen dat kennis over de effecten hiervan onbekend en verbrokken is. Toch was er één belangrijke conclusie te trekken: mensen met een lage opleiding nemen relatief weinig deel, zelfs als arrangementen laagdrempelig zijn (Schaap et al., 2019).

Uit deze onderzoeken kunnen we dus leren dat gemeenten zich over het algemeen sterk inzetten om bewoners te betrekken bij lokale besluitvorming, maar dat er meer aandacht zou moeten zijn voor het uitnodigen van bewoners die niet direct onderdeel uitmaken van bestaande bewonersorganisaties en dat de terugkoppeling beter georganiseerd moet worden.

Naast het actief uitnodigen van burgers legt onderzoek bloot dat burgerparticipatie vaak te eenzijdig wordt begrepen: enkel wanneer burgers deelnemen in de representatieve democratie (dus stemmen) of aan het formele participatieproces van gemeenten deelnemen, wordt dit als politieke participatie begrepen. Echter zijn er veel meer vormen – formeel en informeel – waarmee burgers proberen invloed uit te oefenen. Echter worden particuliere en kleinschalige initiatieven vaak weggezet als ‘privaat’ en niet sprekend voor het ‘publiek belang’ en worden burgers die zich georganiseerd verzetten doormiddel van protest niet gezien als participanten

maar als activisten (Verloo, 2018). Lokale overheden zouden er verstandig aan doen deze definities te verbreden en hun participatieprocessen beter aan te laten sluiten bij lokale activiteiten, alledaagse kennis en informele netwerken van burgers (Verloo, 2019). Hierin kunnen lokale professionals een belangrijke rol spelen (De Graaf et al., 2015).

Als laatste is het belangrijk burgerparticipatie te bezien door de lens van de ‘boze burger’. Onderzoek wijst uit dat de opkomst van mondige burgers, die zich organiseren tegen beleid, in sommige gevallen de democratische rechtsstaat kan overschrijden of ondermijnen, maar in veel gevallen is het beter deze groepen niet te negeren en in plaats daarvan de gevoelens van onvrede te begrijpen en te onderzoeken of deze tot verbetering van de rechtsstaat of beleidsplannen kunnen leiden (Karré et al., 2017; Lange & Zuure, 2018).

Lessen uit onderzoeksrapporten

Uit het onderzoek naar bewonersparticipatie tijdens de krachtwijkenaanpak in opdracht van het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA), bleek dat burgerparticipatie in de ontwikkeling van de wijkactieplannen in bijna alle gemeenten mogelijk was (Van Hulst et al., 2009). De onderzoekers hebben gemeten in welke mate er gelegenheid werd geboden om te participeren en op wat voor manier, de mate van invitatie (werden bewoners actief uitgenodigd?), en de mate van respons (werd er teruggekoppeld naar bewoners?). Ze bevonden dat de mate van gelegenheid op twee manieren werd georganiseerd: er werd met bekende bewonersorganisaties gewerkt of er werd een breed inspraakmoment gehouden dat open was voor iedereen. De mate van invitatie was in de meeste wijken laag, omdat er voornamelijk werd gewerkt via de eerste vorm, met bestaande organisaties. Er werd vanuit gegaan dat als individuele burgers wilden deelnemen, zij zelf de weg weten te vinden (Van Hulst et al., 2009: 77). Deze participatie bestond voornamelijk uit advies uitbrengen op het wijkactieplan en de uitvoering monitoren. De terugkoppeling over wat er met de inbreng van bewoners was gedaan, was in de meeste gevallen een zwak punt: het kwam weinig voor.

Bewonersoverlegorganisaties (boo’s) zouden een rol kunnen spelen in het activeren van bewoners op het gebied van politieke en maatschappelijke vraagstukken. Onderzoek van de Universiteit Utrecht (2018) naar ‘De functies van bewonersoverlegorganisaties in een veranderende samenleving’ onderscheidt vier functies van bewonersoverlegorganisaties (boo’s): een representatieve, adviserende, activerende en verbindende functie. De activerende functie is relatief nieuw en hangt samen met de opkomst van bewonersinitiatieven. Verbinden wordt gezien als een bijkomende functie en de representatieve en adviserende functie bestonden al. De vraag is in hoeverre deze boo’s ook optreden op het gebied van politieke vraagstukken en participatie in beleids- of stedelijke ontwikkelingsplannen, of dat zij zich voornamelijk bezighouden met gemeenschapsactiviteiten in de buurt.

In lijn met de conclusie dat sleutelfiguren een belangrijke rol spelen in het verbeteren van de toegang tot zorg, hulp, jongerenwerk, en het versterken van veiligheid, is ook op het gebied van betrokkenheid van burgers de rol van sleutelfiguren uit de wijk cruciaal. Het rapport van de Tilburg University naar ‘Smart Urban Intermediaries’ (2019) geeft inzicht in de cruciale rol van dit soort personen. *Smart Urban Intermediaries* (SUIs) zijn vaak professionals, maar kunnen ook bewoners zijn die het verschil maken in de buurt en voor positieve verandering zorgen. Het zijn mensen die beschikken over een sterk netwerk en hun connecties in kunnen zetten voor ontwikkeling van de buurt. De onderzoekers benadrukken dat het om een *smart city* concept gaat dat verder gaat dan de technologische focus die het concept veelal met zich meebrengt: het gaat om *socially smart cities*. Op basis van een kwalitatief onderzoek concluderen ze dat er op zes, aan elkaar gerelateerde, manieren over de praktijken van *smart urban intermediaries* nagedacht kan worden. Ten eerste gaat *smart urban mediation* over enkele fundamenten zoals de hang naar

verandering, passie en agency. Ten tweede zijn er verschillende motivaties denkbaar: altruïsme, persoonlijke interesse en/of een politiek doel. Ten derde putten deze SUIs veelal uit verschillende bronnen: hun bekenden, hun reputatie en hun kennis. Ten vierde kunnen er verschillende activiteiten ontplooid worden zoals place-making, people-making en community-making. Ten vijfde zijn er spanningsvelden waar de SUI zich binnen beweegt, bijvoorbeeld tussen innoveren en behouden, of tussen samenwerken en uitdagen. En ten zesde kan er gekeken worden naar het soort verandering dat SUIs genereren.

Een interessant praktijkvoorbeeld van het betrekken van bewoners door gemeenten wordt beschreven in het rapport over ontwikkelbuurten in Amsterdam van de Hogeschool van Amsterdam (2019). De Directie Wonen van de gemeente Amsterdam is het project Ontwikkelbuurten gestart in wijken met een concentratie van hardnekkige problemen, zoals armoede, hoge werkloosheid en onveilige omgevingen. 32 buurten in Amsterdam (Noord, Nieuw-West en Zuidoost) krijgen door dit project structurele fysieke en sociaaleconomische versterking. Tussen 2018 en 2022 is 40 miljoen euro beschikbaar gesteld. De gemeente werkt samen met woningcorporaties en particuliere partijen in sloop-nieuwbouw, renovatie en verdichting. Zeggenschap (participatie) van bewoners staat centraal. Het onderzoeksprogramma Urban Management van de Hogeschool van Amsterdam doet onderzoek naar de participatieve planvorming in de Ontwikkelbuurten. Het rapport is een tussentijdse evaluatie van de participatieve planvorming; van hoe bewoners al dan niet betrokken worden bij de plannen die bij Ontwikkelbuurten horen. De HvA adviseert om het project voort te zetten en biedt handvatten om de betrokkenheid van burgers te versterken. Deze zullen we onder advies bespreken.

Advies

Om te begrijpen hoe gemeenten de lokale democratie kunnen versterken en aanvullingen kunnen organiseren op de representatieve democratie, zou er meer onderzoek moeten worden gedaan naar de organisatie van de lokale democratie (Denters & Boogers, 2016). Ook de effecten van participatieve hervormingen en verschillende vormen van burgerparticipatie zouden breder onderzocht kunnen worden. Op die manier kunnen er misschien ook alternatieven worden ontwikkeld die deelname laagdrempeliger maken voor mensen met een lage opleiding, die nu relatief weinig deelnemen aan burgerparticipatie (Schaap et al., 2019). Hiervoor zouden ook *Smart Urban Intermediaries* als sleutelfiguren en tussenpersonen op een slimme manier kunnen worden ingezet die bestaande lokale netwerken hebben of deze op kunnen bouwen. Ook de bestaande netwerken van bewonersoverlegorganisaties (boo's) zouden ingezet kunnen worden om burgerparticipatie in lokale besluitvorming en de wijkaanpak te stimuleren.

Juist wanneer burgers zich wel organiseren en beleid tegenspreken, zouden die burgers meer gehoord kunnen worden. Ook als zij dat doen op manieren die niet binnen de geijkte instrumenten van een participatieproces vallen. Het omgaan met mondige burgers vraagt om een openbaar bestuur dat ten eerste veerkrachtig is en het vermogen heeft om te gaan met verrassingen, zodanig dat de kernwaarden van de democratische rechtsstaat behouden blijven (Gunsteren, 2006). Het ministerie werkt daarom aan een democratie die 'adaptief', 'responsief' en 'vitaal' is (rapport Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016). Juist burgers die veelal moeilijk te betrekken zijn bij formele besluitvorming of participatie, organiseren zich wel doormiddel van formeel en informeel protest. Op lokaal niveau zouden gemeenten daarom *mediation* technieken kunnen gebruiken om conflicten met burgers om te vormen in een 'kans' voor inclusieve en democratische besluitvorming (Verloo, 2018).

Hoofdstuk 5: Integrale aanpak, de rol van het Rijk en een kritische reflectie

De wijk kan worden gezien als een vindplaats voor sociale vraagstukken en daarom een begrijpelijk aangrijpingspunt voor interventies. Daarnaast faciliteert het niveau van de wijk het kleinschalig en casusgericht werken waar in de onderzoeksrapporten zo vaak op gewezen wordt. Maar zoals we in de bespreking van de afzonderlijke thema's hebben gezien, hangen deze nauw met elkaar samen. Een nieuwe wijkaanpak vraagt dus om een thema-overstijgende aanpak.

In dit hoofdstuk bespreken we verschillende rapporten die inzichten bieden voor integrale samenwerking. Integrale samenwerking vraagt om een nieuw *governance* model waarvoor het Rijk de randvoorwaarden zou kunnen scheppen; die rol zullen we bespreken. Als laatste willen we kritisch reflecteren op onbedoelde consequenties van de wijkaanpak en roepen wij op om de reflectie op het imago van deze wijken en de mensen die daar wonen, maar ook de kennis die wordt gebruikt om interventies te onderbouwen, onderdeel te maken van een nieuw wijkenbeleid.

Lessen uit rapporten over integraal werken

Ten eerste, het meest recente rapport van het Verwey-Jonker Instituut 'Sociaal weerbaar in de wijk' beargumenteert dat:

“De stapeling van problemen in een beperkt aantal gebieden vraagt om gelaagd beleid, zowel landelijk (middelen, doorbraken, politieke moed) als lokaal (gecoördineerde actie en professioneel engagement). Het gaat om een stevige morele politiek die sociale achterstanden verkleint en inwoners in staat stelt de juiste afslag te nemen. Het komt erop aan het systeem te laten werken voor mensen in plaats van voor de eigen, inflexibele bureaucratie” (rapport Verwey-Jonker Instituut, 2020: 25).

Het rapport adviseert een 'gekantelde' benadering. In zo'n gekantelde aanpak wordt er multidimensionaal gewerkt aan verschillende thema's door verschillende overheidslagen en multidisciplinaire maatschappelijke organisaties. Betrokken instanties werken vanuit concrete problemen aan concrete oplossingen. Door vanuit het perspectief van het gebied te kijken is het mogelijk om dwars op beleidskokers concrete resultaten te boeken voor bewoners. Zij geven aan de hand van het National Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) twee aanbevelingen; de rol van 'gewaardeerde professionals' is erg belangrijk en dat om die waardering te ontwikkelen is een 'gedisciplineerde bestuursstructuur' voor nodig. “Organisaties laten zich aanspreken op hun resultaten en dat gebeurt door een onafhankelijk programmabureau” (rapport Verwey-Jonker Instituut, 2020: 27).

Deze inzichten sluiten aan bij de aanbevelingen uit het rapport 'De sterkste schakel' van het Nederlands Jeugdinstituut (Nji), het Nederlands Centrum Jeugdgezondheid (NCJ) en het Verwey-Jonker Instituut (2019). Zij bieden een aantal handvatten om de integrale samenwerking tussen jeugdgezondheidszorg, wijkteams en onderwijs te verbeteren (rapport Nji, NCJ & Verwey-Jonker Instituut, 2019). Het doel van het onderzoek is het versterken van de verbinding tussen de uitvoeringspraktijk van de JGZ, de wijkteams en het onderwijs door meer kennis en inzicht te verkrijgen in de werkzame elementen van een goede samenwerking.

De eerste aanbeveling is: begin bij het gezin en niet vanuit het organisatieperspectief. Dit betekent dat professionals als startpunt het cliëntsysteem (het gezin) zouden moeten nemen en dat alle betrokkenen verantwoordelijkheid nemen om de problematiek vanuit het gezin te

bekijken. Ten tweede, relatievorming en inclusief werken vormen de basis voor samenwerking. Ten derde beargumenteren de onderzoekers dat samenwerken mensenwerk is en dat systeemoplossingen daar niet zo goed bij passen: het is belangrijk de samenwerking te benaderen als een doorlopend proces. Ten vierde beargumenteert dit rapport dat uitdagingen het beste kunnen worden begrepen vanuit de (organisatie)kenmerken van iedere afzonderlijke context (rapport NJi, NCJ & Verwey-Jonker Instituut, 2019: 47-48).

Ook Platform 31 schreef in 2018 over een wijkaanpak waarin lokaal gestuurde vernieuwing plaatsvindt door in te zetten op een *learning community* die werkt aan zeven factoren voor het slagen van wijkaanpak: maatschappelijke urgentie (maatschappelijk gevoeld urgentie is essentieel, maar dit is wel vaak oplossend en niet preventief gericht), een gedeelde en breed gedragen visie (veel partijen hebben hun eigen referentiekader en integrale wijkvisies hebben aan populariteit verloren, terwijl een visie een gezamenlijk product moet zijn, onderbouwd met data), bestuurlijke verankering (bestuurlijk draagvlak en zodoende bestuurlijke rugdekking), onafhankelijke procesleiding (projectleider bij voorkeur onpartijdig), een lange adem (langdurige projecten van minimaal 10 jaar), vertrouwen (inzetten op vertrouwen voor constructieve communicatie en betrokkenheid van bewoners), en middelen (tijd, geld en menskracht).

Uit het overzicht van deze rapporten en de rapporten die we eerder bespraken onder de verschillende thema's, kunnen wij een aantal strategische lessen trekken voor een integrale samenwerking:

1. Integraal werken betekent dat er wordt gewerkt vanuit de concrete problematiek van de wijk of bewoners (rapport NJi, NCJ & Verwey-Jonker Instituut, 2019; Verwey-Jonker Instituut, 2019a; Verwey-Jonker Instituut, 2020).
2. Dit vraagt om een gekantelde blik waarin er horizontaal door beleidskokers wordt gewerkt (Verwey-Jonker Instituut, 2020).
3. Een van de eerste doelen is het werken aan vertrouwen in professionals, de overheid en verschillende instellingen onder bewoners (Verwey-Jonker Instituut, 2020; Bureau Krachtwijken, 2020).
4. Er wordt een belangrijke rol toegeschreven aan lokale sleutelfiguren die de (historische) context (wie, wat, waar en waarom) goed in kaart kunnen brengen en zo de juiste spelers kunnen vinden en bij de aanpak betrekken (Tops & Torre, 2014; NSOB, 2018; Smart Urban Intermediaries, 2019; Verwey-Jonker Instituut, 2019a&b).
5. Samenwerking tussen deze verschillende instellingen vraagt om een investering vooraf met als doel een gezamenlijke visie te ontwikkelen, kennis van elkaars expertise en werkwijzen op te bouwen en een gedeeld vocabulaire te ontwikkelen (NSOB, 2018; Platform 31, 2018; Verwey-Jonker Instituut, 2019b).
6. De extra tijd die gaat zitten in overleg en afstemming vereist extra middelen (tijd, geld en menskracht) (CPB, 2019; Platform 31, 2018). Hiervoor is de rol van het Rijk cruciaal, daar komen we aan het eind van deze conclusies op terug.

De rol van het Rijk is cruciaal om de randvoorwaarden voor integrale samenwerking te organiseren. Daarom zullen wij die rol in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk kort bespreken.

Kritische reflectie op terminologie en onderliggende bronnen die de wijkaanpak sturen

Een belangrijke meta-reflectie die een nieuwe wijkaanpak zou kunnen meenemen is het onbedoeld stigmatiseren van wijken en hun bewoners door een aanpak specifiek op bepaalde wijken te richten. Kwetsbare wijken en beleid gericht op deze wijken zijn door de jaren heen met

verschillende termen aangeduid: krachtwijken, prachtwijken, Vogelaarwijken, multiprobleemwijken, ontwikkelbuurten en wij gebruiken hier de term kwetsbare wijken. Wat signaleren deze termen? In ieder geval zeggen ze iets over hoe er over een wijk wordt nagedacht: wijken krijgen te maken met wijkaanpak als het niet goed gaat. Deze termen zijn dus niet neutraal en verworden al snel tot synoniemen van probleemwijken.

Wat betekent een dergelijke beeldvorming voor de wijken die centraal staan in de wijkaanpak? De zorg bestaat dat een proces van *naming and blaming* ertoe kan leiden dat kwetsbaarheid tot probleem van de wijk en haar bewoners wordt gemaakt. Daarnaast is er vaak een mismatch die mogelijk bestaat tussen objectieve en subjectieve indicatoren en beeldvorming (Pinkster et al., 2019). Zo lopen de ervaringen van buurtbewoners vaak niet gelijk op met het beeld dat heersend is over de buurt. Of lopen de zogenaamde harde cijfers niet synchroon met het buurtimago. Beeldvorming bepaalt in grote mate de hoeveelheid en het soort aandacht dat buurten krijgen.

Een instrument dat bijdraagt aan beeldvorming over wijken is de Leefbaarometer. Dit is een instrument dat door veel gemeenten en de nationale overheid wordt gebruikt om de leefbaarheid in wijken te duiden. Het instrument bepaalt aan de hand van een breed scala aan dimensies – fysieke omgeving, voorzieningen, woningen, veiligheid en bevolking – hoe het met de leefbaarheid in buurten in Nederland is gesteld. Er is de afgelopen jaren veel kritiek geweest op dit instrument. Zo laat het onderzoek van Gerwen van Schie van de Universiteit Utrecht zien dat de indicator ‘alle nationaliteiten anders dan de Nederlandse’ een negatieve invloed heeft op de gemeten leefbaarheid in een wijk. Het onderzoek van Uitermark et al. laat zich kritisch uit over de indicator ‘wonen’ waarin een hoog aandeel sociale huur en huizen met een lage prijs een negatieve invloed heeft op de gemeten leefbaarheid (Uitermark et al., 2017: 64). Met deze indicatoren wordt impliciet en waarschijnlijk onbedoeld gesuggereerd dat de leefbaarheid van een wijk achteruitgaat als er veel mensen met een migratieachtergrond wonen of als er veel sociale huurwoningen in een buurt staan.

Deze kritiek wordt in de ontwikkeling van de Leefbaarometer onderkend. In 2014 is het instrument herontwikkeld naar de Leefbaarometer 2.0 op basis van het onderzoeksrapport van RIGO Research en Advies & Atlas voor Gemeenten (2014). In dit onderzoeksrapport reflecteren de auteurs op de weging van de indicator niet-westerse allochtonen en concluderen dat:

“De conclusie blijft dus dat de waardering voor een woonomgeving (voor buurten en wijken gebouwd tussen 1920 en 1940, of na 1990) met veel Marokkanen en Surinamers lager is dan gemiddeld. Dat hoeft niet direct te betekenen dat dit ook het gevolg is van de aanwezigheid van die bevolkingsgroepen. Het kan immers ook betekenen dat die bevolkingsgroepen in het model fungeren als een proxy voor iets anders (waarvoor geen indicatoren in het model zitten)” (rapport RIGO Research en Advies & Atlas voor Gemeenten, 2014: 81).

De Leefbaarometer 2.0 neemt dus mee dat een deel van de indicatoren ‘proxies’ zijn die onvoldoende inzicht geven in de redenen waarom een buurt als minder leefbaar wordt aangewezen. Toch wordt het aantal niet-westerse allochtonen en aandeel sociale huurwoningen vervolgens weer meegenomen als indicatoren – al dan niet in de regressieanalyse gecorrigeerd voor mediaan inkomen in hetzelfde gebied (bevolking) en als non-lineair oordeel (wonen) (rapport RIGO Research en Advies & Atlas voor Gemeenten, 2014: 142, 132). Daarnaast is deze nuancering voor gebruikers ingewikkeld: zij leggen een direct verband. Momenteel wordt het instrument dan ook opnieuw herijkt door Atlas voor Gemeenten in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze kritische reflectie betekent geenszins dat wijkenbeleid en wijkaanpak niet zouden moeten plaatsvinden. Er is een duidelijke noodzaak voor het investeren in kwetsbare wijken en het aanpakken van kansenongelijkheid. Wij roepen alleen op om, op basis van wetenschappelijke en maatschappelijke discussies, vooraf en tijdens een nieuw wijkenbeleid kritisch te reflecteren op de termen die worden gebruikt om wijken te omschrijven en op indicatoren waarmee de oorzaak voor problematiek in wijken wordt gemeten.

De rol van het Rijk in een integrale gebiedsgerichte aanpak

Wijkenbeleid vanuit de Rijksoverheid kan sturing geven aan een integrale gebiedsgerichte aanpak die thema-overstijgende problemen op het schaalniveau van de wijk aanpakt. De nationale overheid zou landelijke contouren met lokale invulling kunnen bieden en kan stimuleren dat verschillende overheidslagen samenwerken (rapport Verwey-Jonker Instituut, 2020: 26). Het essay van het Verwey-Jonker Instituut dat binnenkort uitkomt zal meer kunnen zeggen over een specifiek *governance* model. Hier willen wij enkel een aantal aspecten benoemen waarop het Rijk een rol kan spelen in wijkenbeleid. Het is belangrijk nogmaals te stellen dat de leefwereld van de wijk voorop dient te staan, maar het Rijk kan naar ons inzien wel ondersteunen door vier verschillende taken op zich te nemen.

Ten eerste door schotten die nu de doorstroom van budgetten tussen verschillende thema's moeilijk of zelfs onmogelijk maken te doorbreken. Zo is de financiering via een case-logica van jeugdzorg en welzijnsorganisatie veelal een reden gebleken om niet vanuit een gebied te denken, maar vanuit gezinnen die geografisch over de stad verdeeld zijn. Hier zou het Rijk eens goed naar kunnen kijken en, in overleg met gemeenten, alternatieve financieringsstromen voor kunnen bedenken.

Ten tweede kan het Rijk bij uitstek een rol spelen in het doorbreken van departementaal denken en verkokerd beleid onder de loep leggen en doorbreken. Zoals gebleken uit de integrale aanpak in Rotterdam Zuid is de aansluiting van politie, justitie, OM en rechters cruciaal om een integrale aanpak te laten slagen. Zoals we hierboven hebben gezien, is het gezin dat kampt met een samenhang aan problemen er het meest bij gebaat als schuldenproblematiek, onderwijs, criminaliteit en het voorkomen van huiselijk geweld met elkaar gecombineerd worden. Dat vraagt om interdepartementaal beleid en het veranderen van regelgeving die samenwerking tussen sociale voorzieningen, justitie, en zorg in de weg staan. Hier kan het Rijk het voortouw innemen.

Ten derde is een gebiedsgerichte aanpak noodzakelijkerwijs een van de lange adem. Alleen door jarenlang in te zetten op wijkenbeleid en wijkaanpak zullen kwetsbare wijken de effecten hiervan voelen. Het Rijk kan deze lange adem faciliteren door de garantie te geven van steun en middelen die nodig zijn om het vol te houden.

Ten vierde is een gebiedsgerichte aanpak een lerende aanpak en zou het Rijk een rol kunnen spelen in de informatievoorziening voor gemeenten en andere organisaties die graag gebiedsgericht willen werken. Daar is een eerste stap in gezet door, in een samenwerking tussen partners en het programma Leefbaarheid en Veiligheid, een kennisplatform op te zetten.

Conclusies en samenvatting

Onderzoek toont aan dat kwetsbare wijken een toenemende concentratie van problemen kennen omtrent armoede, kansenongelijkheid, criminaliteit, verloedering van de publieke ruimte, arbeidsparticipatie en betrokkenheid bij de lokale democratie (rapport AEF, 2020; rapport In Fact Research & Circusvis, 2020; Van Gent & Hochstenbach, 2020). Deze problemen zijn veelal sterk met elkaar verbonden in de wijk, maar ook in gezinnen die met meerdere problemen tegelijkertijd te maken krijgen. Het Rijk wil en kan deze problematiek niet langer negeren en zoekt daarom naar de contouren voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak.

Dit rapport, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is een meta-analyse van bestaande kennis over de wijkaanpak en wijkenbeleid met als doel een nieuwe gebiedsgerichte aanpak te informeren over welke interventies er, volgens wetenschappelijke inzichten, wel en niet werken op het schaalniveau van de wijk.

Wij spreken over **wijkgericht werken** als we refereren naar praktijken en strategieën die gemeenten inzetten op het schaalniveau van de wijk. Met **wijkenbeleid** bedoelen we beleid dat door de rijksoverheid wordt gevoerd om interventies te plegen in wijken of gebieden. Met de **gebiedsgerichte aanpak** of de **wijkaanpak** bedoelen we de opzet van een nieuwe, integrale werkwijze waarin ministeries, maatschappelijke organisaties, gemeenten en bewoners samenwerken aan concrete opgaven in de wijk. In deze aanpak zou de regie liggen bij de burgemeester, het programmabureau, er zou een integraal budget zijn waarin er niet langer kokers bestaan tussen financieringsstromen of regelgeving, het is langjarig en lerend.

De doelen van dit rapport zijn als volgt geformuleerd:

1. Het genereren van een overzicht van relevante en methodologisch sterk onderbouwde evaluaties, rapporten van onderzoeksbureaus, en wetenschappelijk onderzoek over de wijk, wijkaanpak en wijkenbeleid.
2. Een analyse van de belangrijkste inzichten uit onderzoek wat gaat over centrale thema's op het gebied van wijken en wijkenbeleid.
3. Op basis van de geselecteerde onderzoeksrapporten en literatuur advies formuleren voor effectief handelingsperspectieven, goede praktijken, onderliggende principes, en valkuilen van een nieuwe wijkaanpak.

Onderzoeksopzet

De opdracht voor dit onderzoek was om lessen te trekken uit kennis wat is geproduceerd in twee verschillende domeinen: uit wetenschappelijke artikelen die zijn gepubliceerd in *peer-reviewed* wetenschappelijke tijdschriften (hierna benoemd als 'wetenschappelijke literatuur') en uit rapporten die voortkomen uit onderzoek in opdracht van het Rijk of andere opdrachtgevers (hierna benoemd als 'onderzoeksrapporten'). Wij suggereren niet dat onderzoeksrapporten niet wetenschappelijk zijn, maar we maken een tweedeling omdat we zien dat ze op verschillende manieren tot stand komen, ze verschillende doelen voor ogen hebben, en ze op verschillende manieren beschikbaar worden gesteld.

Wetenschappelijke artikelen zijn geschreven zonder een opdrachtrelatie terwijl onderzoeksrapporten meestal zijn geschreven in opdracht van een overheidsorganisatie, belangengroep, of instantie. Wetenschappelijke artikelen hebben meestal als doelstelling te onderzoeken hoe wijken door bepaalde beleidsmaatregelen veranderen, ze ontwikkelen theorie over een bepaald onderwerp, of analyseren een specifieke dynamiek, relatie of causaal verband. Onderzoeksrapporten hebben vaak als doel specifiek beleid of praktijken van professionals te



evalueren en met praktijkgerichte aanbevelingen te komen. De resultaten van wetenschappelijke artikelen worden enkel na dubbele *peer-review* van anonieme wetenschappelijke experts binnen het gebied gepubliceerd in (internationale) wetenschappelijke tijdschriften, terwijl de rapporten van onderzoeksbureaus meestal niet door een dubbelblind *peer-review* controle gaan en direct worden gepubliceerd. Dat maakt wel dat onderzoeksrapporten openbaar te vinden op het internet. Wetenschappelijke artikelen zijn helaas vaak niet beschikbaar voor professionals omdat hun organisatie geen abonnement heeft op de uiteenlopende en vaak onbetaalbare tijdschriften. Dit is een van de redenen waarom het Ministerie ons heeft gevraagd de lessen uit deze bronnen in dit rapport op een rij te zetten.

De opdracht was zeer breed om drie samenhangende redenen. Ten eerste omdat Nederland een lange geschiedenis kent van wijkenbeleid en wijkgericht werken en er dus vele beleidsprogramma's zijn ontwikkeld die niet allemaal zijn geëvalueerd of waarvan we niet alle evaluaties en kennis kunnen meenemen. Ten tweede omdat wijkenbeleid en interventies gericht op wijken verschillende domeinen en sectoren omvatten zoals hulpverlening, wonen, onderwijs, werk en inkomen, en er binnen al deze domeinen veel is gepubliceerd. Ten derde omdat bijna iedere gemeente zijn eigen manier van wijkgericht werken heeft ontwikkeld en deze manieren zijn niet allemaal door onderzoeksbureaus geëvalueerd. Wij claimen dan ook geen volledigheid. Wel hebben we gedetailleerd uitgelegd op wat voor manier wij tot een selectie zijn gekomen die naar ons inzicht een brede weergave geeft van de meest relevante thema's en inzichten op het gebied van recent wijkenbeleid en de problematiek die speelt in kwetsbare wijken.

We hebben het onderzoek in vijf fasen uitgevoerd: fase 1) het identificeren van centrale thema's, fase 2) het wegen en identificeren van relevante wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten, fase 3) literatuurstudie en analyse per thema, fase 4) analyse van succesvolle praktijken voor integraal werken, fase 5) analyse van welke interventies, op basis van de geselecteerde literatuur, wel en niet effectief zijn op het schaalniveau van de wijk.

We zullen nu kort ingaan op de resultaten uit fase 1&2, daarna zullen we de analyse van de verschillende thema's bespreken (fase 3) en deze direct koppelen aan aanbevelingen over welke interventies volgens de literatuur wel en niet werken op het schaalniveau van de wijk (fase 5), vervolgens zullen we ingaan op inzichten over integraal werken (fase 4) en algemene conclusies waar een nieuwe gebiedsgerichte aanpak op zou kunnen reflecteren. Op basis van onze bevindingen hebben wij nagedacht over een aantal centrale vragen die kunnen helpen om met precisie een nieuwe gebiedsgerichte aanpak op te zetten. We bespreken tenslotte de mogelijke rol het Rijk en formuleren een onderzoeksagenda.

Identificeren van centrale thema's

Wij hebben onze selectie van centrale thema's gebaseerd op eerdere discussies in de Kenniskamer als onderdeel van het programma Leefbaarheid en Veiligheid en op basis van voortgangsgesprekken met onze opdrachtgevers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op basis hiervan hebben wij zes thema's geïdentificeerd die centraal staan in de wijkaanpak:

1. Welzijn, zorg & hulpverlening
2. Onderwijs & opvoeding
3. Veiligheid & criminaliteit
4. Wonen, leefomgeving & openbare ruimte
5. Werk & inkomen
6. Lokale democratie & burgerparticipatie

Identificeren van relevante wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten

Om relevante wetenschappelijke literatuur op het gebied van de gekozen thema's te identificeren hebben we wetenschappelijke experts gevraagd onderzoeken en artikelen aan te wijzen die wat hen betreft centraal staan in de discussie over de wijkaanpak of wijkenbeleid. Dat heeft geresulteerd in 60 wetenschappelijke studies op het gebied van bovenstaande thema's. Deze studies bespreken de thema's vanuit verschillende invalshoeken en bieden een breed inzicht in de wetenschappelijke debatten rondom de geïdentificeerde thema's.

De onderzoeksrapporten hebben we gewogen op basis van methodologische en wetenschappelijke kwaliteit. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van vier variabelen:

1. Of er sprake was van een onafhankelijke relatie tussen de opdrachtgever en uitvoerende partij.
2. De methodologische verantwoording van het rapport (transparantie en validiteit, onderzoeksopzet en gebruikte methoden voor dataverzameling, kwaliteit en betrouwbaarheid van de data en analyse, en inbedding in bestaande theorie/kennis).
3. Het gebruik theorieën en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur.
4. De praktische inzetbaarheid van de adviezen en resultaten.

Dit heeft geresulteerd in een selectie van 21 kwalitatief sterk onderbouwde rapporten. Deze rapporten bieden een verscheidenheid aan inzichten en perspectieven vanuit verschillende organisaties en onderzoeksvelden. Daarnaast behandelen deze rapporten één of meer van de geselecteerde thema's.

Om beter zicht te krijgen op het beleid wat in veel van de literatuur wordt besproken hebben wij beleidsnota's doorgenomen op het gebied van stedelijke vernieuwing (1997), onderwijs (2020/2021), en sociale voorzieningen (2012/2013). We hebben kamerbrieven gelezen over de decentralisatie (2013), aanpak ondermijning (2019), aanpak wijken (2019), sociale werkvoorziening (2013), en het volhuisvestingsfonds (2021). En we hebben de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (2005) en de uitbreiding daarvan (2013), de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (2015) alsmede de Woningwet 2015 en evaluatie daarvan (2020) doorgenomen.

Conclusies omtrent relevante wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten

Na de weging van onderzoeksrapporten en wetenschappelijke literatuur kwamen wij tot een aantal conclusies. Ten eerste gaven de rapporten die casuïstiek onderzoek doen en op basis van praktijkvoorbeelden effectieve handelingsrepertoires bieden de beste inzichten uit het verleden die relevant zijn voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak.

Ten tweede zagen we dat onderzoeksrapporten vaak methodologisch summier zijn onderbouwd en dat er weinig interactie is tussen kennis die voortkomt uit wetenschappelijke artikelen en kennis uit onderzoeksrapporten. De wisselwerking tussen wetenschap en onderzoeksrapporten is belangrijk omdat, aan de ene kant, wetenschappelijke studies vaak kritisch op beleid reflecteren of de (onbedoelde) effecten van beleidsinterventies bloot leggen. We vragen ons af of deze kennis wel terecht komt bij beleidsmakers? Aan de andere kant missen we in de meeste rapporten een kritische reflectie op de uitgangspunten, verandertheorie, of de assumpties die aan beleid ten grondslag liggen. De onderzoeksrapporten worden echter veel vaker gebruikt als basis om beleid voor te zetten of uit te breiden. Meer kennisuitwisseling tussen beiden zou dus ten goede kunnen komen aan beleidsinterventies. Om deze reden hebben wij per thema de wetenschappelijke

artikelen naast de onderzoeksrapporten gelegd en op basis van beide op verschillende beleidsinterventies gereflecteerd.

Tenslotte zagen we dat de beschikbare kennis per thema niet gelijkwaardig is verdeeld. Zo hebben wij op het gebied van thema Welzijn, zorg & hulpverlening veel onderzoeksrapporten gevonden die zijn gericht op wijkgericht werken, en op het gebied van thema Onderwijs & opvoeding minder. Het thema Wonen, leefomgeving & openbare ruimte is breed onderzocht op het schaalniveau van de wijk. Zowel de wetenschap als onderzoeksbureaus hebben hier veel over gepubliceerd en het onderdeel is daarom langer. Onder het thema Werk & inkomen vonden wij minder wetenschappelijke literatuur wat is toegespitst op de wijk. Een aantal onderzoeksrapporten konden niet worden geschaard onder een bepaald thema, omdat zij verschillende thema's en vooral een integrale aanpak bespraken. Deze rapporten komen terug in de analyse van aanbevelingen voor integraal werken.

Conclusies per thema

Uit de analyse van de verschillende thema's komt naar voren dat de oorzaken voor problemen in de wijk vaak niet in de wijk zelf liggen. Daarom is onze belangrijkste conclusie dat een nieuwe gebiedsgerichte aanpak vraagt om veel meer precisie over welke interventies er wel en niet lijken te werken op het schaalniveau van de wijk. Ons onderzoek biedt inzichten in de manier waarop deze precisie kan worden aangebracht in een nieuwe gebiedsgerichte aanpak. In het onderstaande zullen wij de inzichten uit de literatuur op een rijtje zetten en op basis van de literatuuranalyse per thema, benoemen waar interventies in een gebiedsgerichte aanpak wel zouden kunnen werken en waar een meer structurele aanpak nodig is.

Deze laatste vraag is belangrijk, omdat de inzichten uit deze studie laten zien dat er in het verleden regelmatig te veel van de wijkaanpak is verwacht. De effecten van verschillende interventies werden overschat of de ambitie om lokaal te werken werd te hoog ingezet waardoor structurele maatregelen over het hoofd werden gezien. Wij zetten dan ook vraagtekens bij het inzetten van de gebiedsgerichte benadering voor problemen die niet locatie-specifiek zijn: kwetsbare bewoners wonen veelal in bepaalde wijken, maar zijn niet alleen kwetsbaar *omdat* ze in die wijken wonen. Dit is misschien geen nieuw inzicht, maar om te voorkomen dat interventies uit het verleden die geen zichtbare resultaten hebben opgeleverd worden herhaald, is het belangrijk om op een rijtje te zetten welke interventies, volgens bestaande kennis, wel en niet helpen om wijken gezonder, leefbaarder, kansrijker, veiliger en democratischer te maken.

Wij hebben de geselecteerde literatuur per thema geanalyseerd op basis van vier vragen:

1. Wat waren de recente beleidsinterventies in de wijk op het gebied van dat thema?
2. Wat zegt de wetenschappelijke literatuur over dit beleid en dit thema?
3. Wat zeggen de onderzoeksrapporten over het beleid op dit thema?
4. Wat voor praktijken en interventies kunnen er geadviseerd worden op het gebied van dit thema?

Welzijn, zorg & hulpverlening

Dit eerste thema omvat een breed spectrum aan maatschappelijke organisaties die, mede door de WMO en decentralisatie, al langere tijd op het schaalniveau van de wijk werkzaam zijn. De gebiedsgerichte benadering die hier is doorgevoerd gaat uit van het benutten van de kracht van de gemeenschap (Zie Wet Maatschappelijke Ondersteuning, 2015; Kamerbrief sociale werkvoorziening, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 21 december 2012; Kamerbrief decentralisatie, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 19 februari

2013; rapport NJi, 2017; rapport Verwey-Jonker Instituut, 2019a). Echter is deze ideologie op verschillende manieren betwist in de wetenschap: het zou legitieme hulpvragen over het hoofd zien (Kampen et al., 2013; Verhoeven & Tonkens, 2013), komt voort uit overwegingen die de taken en verantwoordelijkheid van de staat trachten te verkleinen (Majoer & Smit, 2020), en het houdt geen rekening met ruimtelijke ongelijkheid van organisatiekracht in verschillende wijken (Uitermark, 2012). Onderzoeksrapporten wijzen uit dat het eigen kracht adagium soms wordt gewaardeerd, maar dat zowel ouders als jongeren met een hulpvraag het veelal zien als een bezuinigingsmaatregel (rapport NJi, 2017) en het bestaande wantrouwen jegens professionals hierdoor toeneemt (rapport Bureau Krachtwijken, 2020).

Een gedeelde conclusie uit de onderzoeksrapporten is dat een gebiedsgerichte aanpak in zou moeten zetten op integraal werken. Hierin kan er worden voortgebouwd op initiatieven die lokaal zijn ontwikkeld. Het is interessant om te constateren dat ondanks het gebrek aan landelijk wijkenbeleid, er toch vele initiatieven zijn die integraal werken op lokaal niveau. In het sociale domein is integraal werken op het niveau van de wijk al veelvuldig doorgevoerd. Op basis van de rapporten die deze werkvormen hebben onderzocht kunnen een aantal succesvolle onderliggende principes worden geformuleerd: integraal werken heeft als uitgangspunt een ‘casus’ of gezin en stelt die centraal, er moet aandacht zijn voor verschillende expertises en het leren van elkaars werkvormen, en er is behoefte aan aansturing en ruimte van gemeenten (rapport Verwey-Jonker Instituut 2019a; rapport NJi, NCJ & Verwey-Jonker Instituut, 2019).

Daarnaast werken ook de meeste gemeenten met zogenaamde wijkteams en deze hebben verschillende verschijningsvormen die verschillende voor- en nadelen hebben. Als wijkteams door een nieuw wijkaanpak worden belegd bij de gemeente heeft dat als voordeel dat de gemeente de regie en verantwoordelijkheden kan behouden en het team direct kan aansturen. Het nadeel is dat de benodigde kennis en expertise nog onvoldoende aanwezig zijn binnen de gemeente en dat er waarschijnlijk meer personeel moet worden aangenomen (rapport IWW, 2017: 14).

Juist in dit domein is het belangrijk om te onderzoeken welke interventies wel en niet lijken te werken op het schaalniveau van de wijk. Veel problematiek waar mensen op het gebied van zorg en hulpverlening mee te maken krijgen vindt namelijk niet zijn oorsprong in de wijk. Denk aan armoede, schulden, gezondheid of mentale problemen. Onze analyse geeft dan ook aanleiding tot twee samenhangende adviezen waarmee professionals in een nieuwe gebiedsgerichte aanpak kunnen worden ondersteund:

1. Er zou specifiekere gekeken kunnen worden waar en wanneer lokale professionals worden overschat en overvraagd (Spierts, 2017; Bredewold et al., 2018).
2. Professionals zouden beter ondersteund kunnen worden in hun ‘nieuwe’ rol als ondersteuner in de wijk (rapport Platform 31, 2013).

Wat niet in lokale vormen van wijkgericht werken kan worden georganiseerd, zijn de randvoorwaarden die integraal werken mogelijk maken. Onderzoeksrapporten bieden twee inzichten voor een gebiedsgericht aanpak van het Rijk:

1. De onderliggende principes van integraal werken kunnen alleen mogelijk worden gemaakt als er (financiële) middelen voor wijkteams beschikbaar worden gesteld (rapport CPB, 2019).
2. En als er wordt nagedacht over het ‘ontschotten’ van financiering- en subsidiestructuren die het nu moeilijk maken voor verschillende instanties om hun ‘caseload’ met elkaar te delen of samen te werken op samengestelde casussen. Dit vraagt om interdepartementale samenwerking, en herziening van de financieringsstructuur.

Onderwijs & opvoeding

Onderwijs en opvoeding zijn belangrijke factoren in de groeiende kansenongelijkheid in kwetsbare wijken. De Inspectie van het Onderwijs concludeert dat er een hoog niveau van segregatie is van kinderen in het basisonderwijs, en dat deze voornamelijk betrekking heeft op inkomen en opleiding van ouders en niet zo zeer op etnische afkomst (rapport Inspectie van het Onderwijs, 2020: 14). Hierop heeft demissionair minister Slob een beleidsagenda ontwikkeld om onderwijssegregatie nationaal aan te pakken. Hierop zou een nieuwe wijkaanpak kunnen voortbouwen met specifieke interventies voor kwetsbare wijken.

Ook de wetenschap kent een debat over onderwijssegregatie. De belangrijkste bevindingen daaruit zijn dat beleid gericht op sociale menging van bevolkingsgroepen niet direct leidt tot minder onderwijssegregatie, omdat bepaalde groepen ouders strategieën ontwikkelen om hun kind naar alternatieve scholen te sturen (Boterman, 2019). Dit wordt ook onderstreept in een recente brief over onderwijssegregatie van minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (Kamerbrief Eerste Kamer over beleidsagenda tegen segregatie in het funderend onderwijs, Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, 18 december 2020). Het verbeteren van het onderwijs in kwetsbare wijken heeft een breed effect, en onderzoek laat zien dat door een bredere toestroom van leerlingen naar het hoger onderwijs de intergenerationele herhaling van armoede en achterstand van jongeren in kwetsbare wijken kan worden gestopt (De Vuijst et al., 2017).

Verwant aan het onderwerp onderwijs, en aan het vorige thema Welzijn, zorg & hulpverlening, is het onderwerp opvoeding. Waar het onderwijs ophoudt begint, naast de rol van de ouders/verzorgers, ook het werk van de hulpverlener of jongerenwerker. Een centraal debat in de wetenschappelijke literatuur gaat over de zogenaamde negatieve buurteffecten van het opgroeien in arme wijken: de zorg bestaat dat kinderen en jongeren verkeerde vrienden krijgen of worden beïnvloed door verkeerde rolmodellen. Deze aanname klopt gedeeltelijk, maar ziet over het hoofd dat veel ouders in staat zijn om strategieën te ontwikkelen die ervoor zorgen dat hun kinderen niet in contact komen met verkeerde vrienden of rolmodellen (Pinkster & Droogleever Fortuijn, 2009a; Visser et al., 2015). Daarnaast laat onderzoek van Kaulingfreks (2017) zien dat de problematiek van jongeren ook te maken heeft met een gebrekkige aansluiting van het aanbod van jongerenwerk en activiteiten op de leefwereld van jongeren in kwetsbare wijken.

Het onderzoeksrapport ‘Sociaal weerbaar in de wijk’ van het Verwey-Jonker Instituut (2020) legt een belangrijke connectie tussen werk, onderwijs en hulpverlening, en stelt dat het lerarentekort vaak een onevenredige impact heeft op kwetsbare wijken, terwijl het onderwijs juist in staat moet zijn om op te boksen tegen ‘slechte condities voor kinderen: kwetsbare gezinnen, slechte huisvesting, criminele verleidingen en schulden- en armoedeproblematiek in het gezin’ (rapport Verwey-Jonker Instituut, 2020: 8). In het huidige systeem is er volgens het Verwey-Jonker Instituut nauwelijks ruimte om scholen in kwetsbare wijken extra te ondersteunen in het aantrekken van goede leraren en het verbeteren van hun kwaliteit.

Onderwijssegregatie overstijgt het niveau van wijk, omdat het voor een groot deel bepaald wordt door ruimtelijke patronen van steden als geheel (Boterman, 2019). De recente beleidsagenda van demissionair Minister Slob om onderwijssegregatie tegen te gaan is een belangrijke nationale aanpak. Maar op het schaalniveau van de wijk zou een gebiedsgerichte aanpak daar nog interventies aan toe kunnen voegen:

1. In een gebiedsgerichte aanpak zou hulpverlening op het gebied van opvoeding meer vanuit het perspectief van de ouders naar de wijk kunnen kijken om zo de bestaande

- netwerken en strategieën van ouders te stimuleren zonder hulpvragen te ontcrachten (Pinkster & Droogleever Fortuijn, 2009a; Visser et al., 2015).
2. Er zou kunnen worden ingezet op sociale voorzieningen voor jongeren en het aanbod van activiteiten buiten schooltijd die aansluiten bij de leefwereld van jongeren (Kaulingfreks, 2017).
 3. Om strategieën van kapitaalkrachtige(re) ouders om hun kinderen buiten de wijk op school te doen te voorkomen, zou er extra kunnen worden ingezet op de kwaliteit van het onderwijsaanbod in de wijk: aantrekken van goede docenten en eigen middelen om een eigen onderwijsvisie en instrumenten te ontwikkelen die passen bij de lokale problematiek (rapport Verwey-Jonker Instituut 2020; Boterman, 2019).

Veiligheid & criminaliteit

Het thema veiligheid en criminaliteit, en met name ondermijnende criminaliteit, krijgt veel aandacht in zowel het publieke als politieke debat. Daarbij is één van de uitgangspunten in de discussie over wijken dat ondermijnende criminaliteit niet kan worden aangepakt op het schaalniveau van de wijk, omdat deze activiteiten de wijk ontstijgen (Engbersen & Kremer, 2021). Dit klopt gedeeltelijk, zie daarom ook de landelijke aanpak ‘City Deal’ die langs een ‘twee sporenbeleid zowel leefbaarheid als veiligheid in gebieden zou moeten verbeteren’ (Kamerbrief aanpak wijken, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 28 oktober 2019: 2). Volgens onderzoeken van het Verwey-Jonker Instituut (2019b) en Tops & Torre (2014) verdient criminaliteit ook aandacht op het schaalniveau van de wijk, omdat het een onevenredige druk op kwetsbare wijken plaatst, zich daar veelal nestelt, en er daar vaak een voedingsbodem aanwezig is die de wijk nog verder aantast (Boutellier, 2021; Tops & Torre, 2014).

Wetenschappelijk onderzoek vraagt om aandacht voor de rol van de wijkagent die van oudsher een belangrijke speler is, omdat deze lokaal veiligheidsbeleid kan inbedden in een lokaal netwerk, veel kennis heeft van individuele gevallen, en zodoende een rol kan spelen in preventie van criminaliteit (Van Steden & Broekhuizen, 2015; Terpstra et al., 2016; Adang, 2018; Terpstra, 2019). Ondanks dat de politie ook werkt met een gebiedsgerichte aanpak die is gericht op integrale samenwerking, preventie en korte lijnen met bewoners, is de rol van de wijkagent sinds de nationalisering van de politie onder druk komen te staan en is het takenpakket van de wijkagent veranderd waardoor er minder tijd is om aanwezig te zijn op straat en lokale netwerken te onderhouden (Terpstra et al., 2016).

Een praktijkvoorbeeld van een geslaagde integrale aanpak op het gebied van ondermijnende criminaliteit is het programma Hartcore zoals beschreven in het rapport van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2018). Hieruit komt ook naar voren dat de rol van sleutelfiguren die de context goed in kaart kunnen brengen noodzakelijk is voor het slagen van zo’n aanpak.

Op basis van deze inzichten zien wij vier aandachtspunten voor een gebiedsgerichte aanpak binnen dit thema:

1. Zet door op de combinatie van repressief aanpakken en opsporen van criminaliteit en het preventief bieden van alternatieven en het wegnemen van soorten ongelijkheid die als bron voor crimineel gedrag worden gezien. Zet zodoende in op een gebiedsgerichte aanpak waar veiligheid en criminaliteit onderdeel van zijn. (rapport Verwey-Jonker Instituut 2019b; rapport NSOB, 2018; rapport Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019)
2. Hiervoor is integraal beleid nodig dat vanuit het bottom-up perspectief van de wijk wordt ontwikkeld en waar meerdere schaalniveaus en organisaties – politie, justitie, belastingdienst, woningcorporaties, jongerenwerk, gemeente – onderdeel van zijn (zie

onderstaand onze bevindingen over succesvolle praktijken voor integraal werken) (rapport Verwey-Jonker Instituut 2019b; rapport NSOB, 2018).

3. Biedt ruimte en middelen voor de rol van de wijkagent: de wijkagent kan door zijn kennis van lokale netwerken een spil zijn in een preventieve aanpak (Van Steden & Broekhuizen, 2015; Terpstra et al., 2016; Adang, 2018; Terpstra, 2019).
4. Slimme technologieën zoals gebruikt in het beleidsprogramma City Deal bieden nieuwe kansen in het vergroten van veiligheid en het terugdringen van criminaliteit. Echter, een kritische reflectie op de ethiek en onbedoelde consequenties van het gebruik van big-data zijn hierbij wel geboden.

Wonen, leefomgeving & openbare ruimte

Onder het thema wonen, leefomgeving & openbare ruimte bespraken we het beleid van herstructurering van het woningaanbod in kwetsbare wijken dat sinds 1997 is uitgevoerd. Hierin is de strategie van sociale menging ingezet om leefbaarheid in kwetsbare wijken te verbeteren, veiligheid te versterken, en sociale of economische mobiliteit van bewoners te bewerkstelligen (Beleidsnota stedelijke vernieuwing, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 26 juni 1997; Kamerbrief Wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en de Huisvestingswet naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, Minister voor Wonen en Rijksdienst, 19 november 2013; Van Kempen & Bolt, 2009). In 2005 is de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) ingegaan die gemeenten de kans geeft de instroom van nieuwe bewoners op drie manieren reguleren. Sinds 2017 kunnen gemeenten selectieve huurwoningen toewijzen door eisen te stellen aan de aard van het inkomen, door voorrang te geven op basis van sociaaleconomische kenmerken, en door te screenen op overlast gevende criminele gedragingen.

De uitgangspunten en effecten van deze beleidsinstrumenten worden in verschillende wetenschappelijke studies kritisch onder de loep genomen. Door sloop en verkoop van sociale huurwoningen komen er meer mensen met een hoog inkomen in kwetsbare wijken en gaat het gemiddelde inkomensniveau omhoog (Zwiers et al., 2017). Maar dit gegeven heeft volgens het onderzoek van Miltenburg (2017) geen gunstige invloed op de sociaaleconomische positie van lage inkomensgroepen. Ook de verwachte positieve effecten op de positie van mensen die door een gedwongen verhuizing in een andere wijk kwamen te wonen zijn erg klein (Visser et al., 2013). Zeker de helft van de gedwongen verhuizers vindt een woning in de oorspronkelijke buurt en voor degenen die wel naar een meer welvarende buurt verhuizen, heeft er geen verbetering plaatsgevonden in hun arbeidsperspectieven (Miltenburg, 2017). Bewoners met een laag inkomen en migratieachtergrond waren zelfs minder tevreden over hun woonsituatie en de buurt (Posthumus et al., 2016). Onderzoek naar de effecten van de Wbmgp toont aan dat het ook niet kan worden vastgesteld dat uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen tot verbeterde leefbaarheid leidt (Hochstenbach et al., 2015; Van Gent et al., 2017).

Een gerelateerd onderwerp is dat van de toenemende concentratie kwetsbare bewoners in sociale huurwoningen die is ontstaan nadat de Woningwet (2015) de taken van corporaties beperkten tot het huisvesten van kwetsbare groepen (rapport In Fact Research & Circusvis, 2020; Van Gent & Hochstenbach, 2020). Ondanks dat er na de evaluatie van de Woningwet meer wordt gedaan aan leefbaarheidsvraagstukken (Kamerbrief toezeggingen, beleidsregels en informatietraject n.a.v. evaluatie Woningwet, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 6 juli 2020), krijgen corporaties in toenemende mate te maken met zorgvragen van hun huurders (rapport AEF, 2020). Dit zet de functie van corporaties en de leefkwaliteit van de sociale huursector onder druk.

Inzichten uit de wetenschappelijke literatuur en onderzoeksrapporten bieden een aantal adviezen waar op structureel niveau aan gewerkt kan worden:

1. Bovengenoemde ontwikkelingen op de woningmarkt pleiten voor het oprekken van de inkomensgrens voor sociale huur, zodat concentraties van de meest kwetsbare bewoners voorkomen kunnen worden.
2. De markttoets zou kunnen worden afgeschaft, zodat woningcorporaties ook woningen met een middenhuur kunnen bouwen en verhuren in wijken waar nu te veel sociale huurwoningen staan (rapport AEF, 2020).
3. De sociale gevolgen van herstructurering voor lang zittende bewoners monitoren en rekening houden met zogenaamde waterbedeffecten in wijken waar jongeren en gezinnen gedwongen naartoe verhuizen (Kleinhans & Varady, 2011).

Daarnaast zou een nieuwe gebiedsgerichte aanpak rekening kunnen houden met het volgende:

1. Gezien de beperkte effecten op de sociale mobiliteit van werkeloze bewoners en op de leefbaarheid van de wijk, zou het niet voor de hand liggen om beleid dat is gericht op sociale mening van bewoners als uitgangspunt te nemen voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak. Een ander alternatief wat volgens wetenschappers wel effect heeft op de leefbaarheid is het focussen op vraagstukken die hun oorsprong vinden in de wijk: zoals het tegengaan van verloedering van publieke ruimte en investeren in goede en aantrekkelijke publieke ruimte, investeren in alledaagse functies in de wijk – zoals de bakker en de slager die in veel grootstedelijke gebieden zijn verdwenen door toenemende huurprijzen en gentrificatie – en in publieke voorzieningen zoals bibliotheken en buurtcentra waar activiteiten voor diverse groepen worden gerealiseerd en waar (vluchtige) ontmoeting en de ontwikkeling van publieke familiariteit mogelijk worden gemaakt (Van Eijk & Engbersen, 2011; Blokland & Nast, 2014; Peterson, 2017). Wellicht kan het recent bekendgemaakte volkshuisvestingsfonds van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021) hier een bijdrage aan leveren.
2. Een gebiedsgerichte aanpak kan de samenwerking tussen corporaties en zorg- en hulpinstellingen versterken. Begeleiding van professionals uit het domein zorg- en hulpverlening helpt om corporaties de ruimte te geven om te doen waar ze goed in zijn: ontwikkelen en onderhouden van kwalitatief hoogwaardige en betaalbare woningen (rapport AEF, 2020).

Werk & inkomen

Werk & inkomen was volgens de Visitatiecommissie Wijkanaanpak (2011) een onderbelicht onderwerp in de wijkaanpak. De commissie adviseerde om nieuwe verdien- en waardemodellen te ontwikkelen op het schaalniveau van de wijk. Daar zijn recente beleidsprogramma's zoals Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), het pact Poelenburg-Peldersveld (2019) en de Regio Deal Groningen Noord (2020) mee aan het experimenteren, wat laat zien dat het Rijk serieus probeert in te zetten op dit thema. Hierop aanvullend hebben wij een aantal adviezen geformuleerd op basis van wetenschappelijke studies en onderzoeksrapporten die de inzet op werk & inkomen in de wijk zouden kunnen helpen.

Ten eerste zijn een aantal aanbevelingen uit het rapport visitatiecommissie Wijkanaanpak (2011) wijk-overstijgend en vragen dus om een structurele aanpak:

1. Projecten die met subsidie worden opgestart zijn gebaat bij het opstellen van een output-meting en het creëren van een structureel verdienmodel om ze economisch onafhankelijk (van subsidies) te maken.

2. De gemeente zou in gesprek moeten gaan met grote werkgevers in de regio om tot een goede arbeidsmarktanalyse te kunnen komen en zo bewoners te kunnen ondersteunen. Ook zou de gemeente stedelijke netwerken van succesvolle ondernemers naar de buurt kunnen halen om als coach of rolmodel op te treden.

Tegelijkertijd zijn er een aantal zaken die, volgens de literatuur, wel op het schaalniveau van de wijk kunnen worden aangepakt:

1. Er zou gebruik kunnen worden gemaakt van de zogenaamde *mixed embeddedness approach* (Kloosterman & Rath, 2010) waarmee zichtbaar wordt op wat voor manier migrantenondernemers een steeds betere positie innemen in de wijk economie. Deze ondernemers zouden door wijkenbeleid gestimuleerd kunnen worden.
2. In plaats van te focussen op herstructurering en het aantrekken van sociaaleconomisch sterkere bewoners, laat onderzoek zien dat het juist wel effect heeft op de arbeidspositie van zittende bewoners om te investeren in lokale voorzieningen zoals betaalbare kinderopvang in de buurt. Hiermee zou de arbeidspositie van jonge alleenstaande moeders bijvoorbeeld verbeterd worden (Miltenburg, 2017; Miltenburg et al., 2018).
3. Programma's die zijn gericht op het verbeteren van de sociaaleconomische positie van bewoners vragen om een integrale samenwerking van experts uit verschillende domeinen. Deze programma's zouden aan moeten sluiten bij het alledaagse leven van jongeren – via de school, sport, jongerenwerk (rapport Visitatiecommissie Wijkanaanpak, 2011)

Lokale democratie & burgerparticipatie

Tenslotte hebben we bekeken wat een wijkaanpak kan leren van de kennis over de lokale democratie & burgerparticipatie. De ambitie van de wijkaanpak is om bewoners te betrekken bij het aanwijzen van problematiek in de wijk, maar ook bij de uitvoering van lokale interventies. Hier zien we dat gemeenten allerlei maatregelen nemen om burgerparticipatie in beleidsvorming en ruimtelijke ontwikkeling te stimuleren en de lokale democratie te versterken. Bijvoorbeeld door in te zetten op inspraakmomenten in raadsvergaderingen, buurtbudgetten, en burgerparticipatietrajecten tijdens ruimtelijke planvorming, maar ook door het ontwikkelen van binnengemeentelijke organisaties zoals onderzocht door Schaap & Leenknecht (2020) in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Toch stellen bestuurskundigen dat kennis over de effecten van participatieve hervormingen onbekend zijn (Denters & Boogers, 2016).

Eén belangrijke conclusie is er wel te trekken: mensen met een lage opleiding nemen relatief weinig deel, zelfs als arrangementen laagdrempelig zijn (Schaap et al., 2019). Tegelijkertijd zien we een groeiende hoeveelheid lokale conflicten ontstaan tussen een breed pluimage aan burgers die zich afzetten tegen (lokaal) beleid. Deze conflicten worden soms begrepen als het overschrijden of ondermijnen van de democratische rechtsstaat, maar in veel gevallen zouden deze momenten van protest niet moeten worden genegeerd en is het van belang de gevoelens van onvrede te begrijpen en te onderzoeken of deze tot verbetering van de rechtsstaat kunnen leiden (Karré et al., 2017; Lange & Zuure, 2018; Verloo, 2019).

Onderzoeksrapporten wijzen op de rol die bewonersoverlegorganisaties (boo's) (rapport Universiteit Utrecht, 2018) en Smart Urban Intermediaries (SUIs) (rapport Tilburg University, 2019) zouden kunnen spelen in het activeren van bewoners op het gebied van politieke en maatschappelijke vraagstukken.

Waar de oproep tot onderzoek naar de kwaliteit van de lokale democratie in verschillende gemeenten het schaalniveau van de wijk overschrijdt, kan dergelijke kennis wel bijdragen aan een

beter begrip van de steeds moeizamere relatie tussen de burger en de staat. Daarbij zou het alternatieve en laagdrempelige oplossingen kunnen bieden om mensen met een lage opleiding te betrekken bij besluitvorming.

Op het schaalniveau van de wijk zou op drie manieren kunnen worden bijgedragen aan burgerparticipatie in de lokale democratie:

1. Ten eerste zou een wijkaanpak veel actiever en directer bewoners met een lager opleidingsniveau kunnen uitnodigen en betrekken bij besluitvorming. Om deze bewoners succesvol te betrekken zouden participatieprocessen kunnen worden ingericht op manieren die beter aansluiten bij lokale kennis, lokaal taalgebruik, en alternatieve vormen van burgerschap.
2. Ook kan participatie plaatsvinden in verschillende lokale fora zoals het buurtcentrum, de wijkkamer en de bingoavond. Boo's, SIUs, of lokale sleutelfiguren kunnen hier een belangrijke rol in spelen.
3. Als laatste zouden boze of mondige burgers niet als ondermijnd moeten worden bestempeld, maar worden behandeld als participanten die zich met energie inzetten voor hun leefomgeving. Hun onvrede geeft inzicht in lokale problematiek en wensen, hun woede is een kans om ze te betrekken bij besluitvorming. Al vraagt dit om veerkrachtige en adaptieve lokale instituties (Gunsteren, 2006) die niet bang zijn het gesprek en de confrontatie aan te gaan en wellicht om professionals die zich kunnen opstellen als mediators (Verloo, 2018).

Succesvolle praktijken voor integraal werken

Een breed gedeelde conclusie uit de onderzoeksrapporten is dat een integrale aanpak oplossingen biedt voor meervoudige problemen in wijken en gezinnen. Echter zagen wij ook dat integraal werken vaak wordt genoemd zonder te specificeren wat dat dan precies inhoudt. Daarom hebben wij, in de vierde fase van dit onderzoek, de onderzoeksrapporten die praktijken van integraal werken hebben onderzocht of geëvalueerd naast elkaar gelegd en gekeken welke praktijkinzichten het meest overeenkwamen. De volgende adviezen kunnen op basis van die analyse worden geformuleerd:

1. Integraal werken betekent dat er wordt gewerkt vanuit de concrete problematiek van de wijk of bewoners (rapport NJi, NCJ & Verwey-Jonker Instituut, 2019; rapport Verwey-Jonker Instituut, 2019a; rapport Verwey-Jonker Instituut, 2020).
2. Dit vraagt om een gekantelde blik waarin er horizontaal door beleidskokers wordt gewerkt (rapport Verwey-Jonker Instituut, 2020).
3. Een van de eerste doelen is het werken aan vertrouwen in professionals, de overheid en verschillen instellingen onder bewoners (rapport Verwey-Jonker Instituut 2020; rapport Bureau Krachtwijken, 2020).
4. Er wordt een belangrijke rol toegeschreven aan lokale sleutelfiguren die de (historische) context (wie, wat, waar en waarom) goed in kaart kunnen brengen en zo de juiste spelers kunnen vinden en bij de aanpak betrekken (Tops & Torre, 2014; rapport NSOB, 2018; rapport Smart Urban Intermediaries, 2019; rapport Verwey-Jonker Instituut, 2019a&b).
5. Samenwerking tussen deze verschillende instellingen vraagt om een investering vooraf met als doel een gezamenlijke visie te ontwikkelen, kennis van elkaars expertise en werkwijzen op te bouwen en een gedeeld vocabulaire te ontwikkelen (rapport NSOB, 2018; rapport Platform 31, 2018; rapport Verwey-Jonker Instituut, 2019b).

6. De extra tijd die gaat zitten in overleg en afstemming vereist extra middelen (tijd, geld en menskracht) (rapport CPB, 2019; rapport Platform 31, 2018). Hiervoor is de rol van het Rijk cruciaal, daar komen we aan het eind van deze conclusies op terug.

Vragen om met meer precisie de wijkaanpak vorm te geven

Een algemene conclusie uit dit rapport is dat een nieuwe wijkaanpak vraagt om precisie. Precisie op vier verschillende manieren:

1. Over doelstellingen van de aanpak op de lange termijn.
2. Over wat de uitgangspunten en onderliggende assumpties zijn van het beleid dat wordt gevoerd.
3. Over het schaalniveau waarop maatregelen worden uitgevoerd.
4. Over hoe de aanpak wordt gemonitord en bijgestuurd waar nodig.

Op basis van onze analyse willen wij de partijen die een wijkaanpak aan het opzetten zijn een aantal vragen meegeven die van belang kunnen zijn in de aanloop naar een wijkaanpak, maar ook kunnen helpen om een lopende vormen van wijkgericht werken te monitoren en om een constant leerproces op gang te houden tijdens een meerjarige aanpak:

1. Welke problematiek speelt er volgens lokale partijen – bewoners, professionals, ambtenaren – in de wijk? Hoe is de probleemanalyse tot stand gekomen?
2. Op basis van welke criteria worden wijken geselecteerd? Wat is het schaalniveau van een gebiedsgerichte aanpak? Dat zou de buurt, de wijk, een stadsdeel, etc., kunnen zijn. Hier moet van tevoren goed over nagedacht worden en lokaal worden onderzocht wat het beste werkt binnen de context.
3. Welke problematiek kan wel/niet worden aangepakt op schaalniveau van de wijk? En hoe denken lokale partijen hierover? Wij hebben hier een aantal suggesties voor gegeven, maar deze zouden lokaal getoetst moeten worden.
4. Bij het gebruik van de term leefbaarheid: Wat wordt er bedoeld met leefbaarheid? Leefbaarheid is geen neutrale term, maar een subjectieve interpretatie van de leefomgeving. Kan de term leefbaarheid worden afgebakend op de manier waarop bewoners ‘leefbaarheid’ ervaren? En wat doet dit op zijn beurt weer met de probleemanalyse van een wijk?
5. Welke vorm van integraliteit is wenselijk en waarom? (Zie bovenstaande aanbevelingen over integraal werken.)
 - Tussen lokale partners in een wijk?
 - Tussen alle partners in een stad?
 - Tussen alle lagen van de overheid?
 - Tussen alle thema’s?
 - Tussen bewoners en alle partijen in de buurt of stad?
 - Al het bovenstaande of een combinatie?
6. Continuïteit van een aanpak is cruciaal. Hoe worden middelen beschikbaar gesteld die nodig zijn om zo’n aanpak voor een lange periode in stand te houden?
7. Op wat voor manier kan er tussentijds op onbedoelde neveneffecten van beleid worden gereflecteerd? Deze reflectie zou moeten voorkomen dat beleidsinstrumenten worden ingezet die in het verleden door verschillende wetenschappelijke studies zijn bekritiseerd en dat deze kennis bij de juiste mensen terecht komt. Zo zou er bijvoorbeeld kunnen worden gereflecteerd op de uitgangspunten en instrumenten zoals het eigen kracht adagium, het gebruik van big data om ondermijning op te sporen, beleid voor



herstructurering en sociale menging van de bevolking, maar ook de indicatoren van de Leefbaarometer, en de terminologie om een nieuwe gebiedsgerichte aanpak te duiden.

De rol van het Rijk

De laatste vraag voor een wijkaanpak brengt ons naar een reflectie op de rol van het Rijk in het ontwikkelen en stimuleren van een nieuwe gebiedsgerichte aanpak. In hoofdstuk 5 hebben wij vier rollen uiteengezet. Hierin is het belangrijk nogmaals te stellen dat de leefwereld van de wijk voorop dient te staan en dat gemeenten ruimte en middelen moeten krijgen dit te organiseren op basis van lokale kennis.

Het Rijk kan ons inziens wel ondersteunen door vier verschillende taken op zich te nemen:

1. Ten eerste door schotten die nu de doorstroom van budgetten tussen verschillende thema's moeilijk of zelfs onmogelijk maken te doorbreken.
2. Ten tweede kan het Rijk bij uitstek een rol spelen in het doorbreken van departementaal denken en verkokerd beleid onder de loep leggen en doorbreken, zodat regelgeving die een integrale aanpak in de weg staat wordt veranderd.
3. Ten derde is een gebiedsgerichte aanpak noodzakelijkerwijs een jarenlange aanpak voordat het in kwetsbare wijken wordt gevoeld. Het Rijk kan deze continuïteit faciliteren door de garantie te geven van steun en middelen die nodig zijn om het vol te houden.
4. Ten vierde is een gebiedsgerichte aanpak een lerende aanpak en daar kan het Rijk een rol spelen als informatievoorziening voor gemeenten die met vragen zitten, zodat zij niet steeds opnieuw het wiel uit hoeven te vinden.

Onderzoeksagenda

Tenslotte geeft de brede literatuurstudie aanleiding om een onderzoeksagenda op te stellen naar vraagstukken waarover nog niet genoeg bekend is.

Ten eerste zou het interessant zijn om de complexiteit van hulpverlening en zorg in multi-probleem gezinnen helemaal te ontrafelen op basis van een fictieve case. Een nieuwe wijkaanpak tracht integrale en 'ontkokerde' interventies te plegen op wijkniveau, maar uit de literatuur onder het thema Welzijn, zorg & hulpverlening bleek dat dit al erg lastig is op het schaalniveau van één gezin. Wat gaat daar mis? Waar lopen professionals tegenaan? En wat voor interne contradicties worden zichtbaar als de uiteenlopende professionals die werken op één multi-probleem gezin worden gevolgd?

Ten tweede zouden financieringsstromen die de wijk en gezinnen invloeden kunnen worden onderzocht. Dit zou helpen om te zien waar 'ontschotten' nodig en belangrijk is, maar ook waar subsidie niet terechtkomt op de plekken waar het voor bedoeld is.

Ten derde zou er onderzoek kunnen worden gedaan naar de specifieke methoden waarmee het basis- en voortgezet onderwijs in kwetsbare wijken zou kunnen aansluiten bij en werken aan lokale problematiek.

Ten vierde zou er onderzoek kunnen worden gedaan naar onbedoelde neveneffecten van *big data*-analyses op het gebied van opsporing van ondermijnende criminaliteit.

Ten vijfde zou er, ter aanvulling op de vele onderzoeken naar de effecten van beleid wat gericht is op het mengen van bewoners met verschillende sociaaleconomische posities, meer onderzoek kunnen worden gedaan naar de effecten van investeringen in de publieke ruimte. Zeker nu het

volkshuisvestingsfonds van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nieuwe middelen biedt om in de leefbaarheid en kwaliteit van de openbare ruimte te investeren, is het van belang om te onderzoeken in hoeverre, maar ook hoe, dit de leefbaarheid, veiligheid en gemeenschapszin van kwetsbare wijken kan versterken.

Ten zesde zouden integrale beleidsprogramma's zoals het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), het pact Poelenburg-Peldersveld (2019) en de Regio Deal Groningen Noord (2020) op de voet kunnen worden gevolgd door een onafhankelijke partij. Op die manier kan er op de juiste momenten worden geëvalueerd en lering worden getrokken uit de werkwijzen en effecten van deze programma's.

Ten zevende, om een beter beeld te krijgen van de groeiende kloof tussen burgers en de staat en het groeiende wantrouwen in 'de overheid' zou er zowel op het schaalniveau van de gemeente als geheel als op het schaalniveau van de wijk breder onderzoek kunnen worden gedaan naar de kwaliteit van de lokale democratie en de effecten van participatieve hervormingen. Burgers ervaren de democratie en 'de overheid' tenslotte het meest direct op momenten waarin zij met lokale ambtenaren, politici of zorgverleners in contact komen. Daar kan een ervaring van 'gehoord en gezien worden' ontstaan die zowel het vertrouwen in de democratie als het vertrouwen in de overheid kan stimuleren. Een nieuwe gebiedsgerichte aanpak kan hier een grote slag slaan, mits deze met precisie is geformuleerd, er een continuïteit wordt geboden en als de interventies aansluiten op de behoefte van bewoners en lokale professionals.

Bibliografie

- Adang, O. (2018) Ontstaan, escalatie en de-escalatie van collectieve geweldsuitbarstingen. In: Lange, S. de & J. Zuure (eds) *#Woest: De Kracht van Verontwaardiging*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Andersson Elffers Felix (AEF) (2020) *Waakvlam functie nodig voor kwetsbare bewoners. Onderzoek naar de inrichting van zorg en ondersteuning voor kwetsbare personen in corporatiewijken*, Molenaar, M. & Aben, E.
- Blokland, T. & Nast, J. (2014) From Public Familiarity to Comfort Zone: The Relevance of Absent Ties for Belonging in Berlin's Mixed Neighbourhoods, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), 1142-1159.
- Boogers, M., & Reussing, R. (2019) Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie, *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 22–46.
- Boterman, W.R. (2019) The Role of Geography in School Segregation in the Free Parental Choice Context of Dutch Cities, *Urban Studies*, 56(15), 3074-3094.
- Boutellier, H. (2021) Nieuw wijkenbeleid moet ook over ondermijnende criminaliteit gaan, *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*. Geraagdpleegd op <https://www.socialevraagstukken.nl/nieuw-wijkenbeleid-moet-ook-over-ondermijnende-criminaliteit-gaan/>
- Bredewold, F., Duyvendak, J. W., Kampen, T. G., Tonkens, E. H., Verplanke, L. H., & Ham, M. (2018) *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Uitgeverij Van Genneep.
- Centraal Planbureau (2019) *De wijkteambenadering nader bekeken: Het effect van de inzet van wijkteams op Wmo-zorggebruik*, Eijkel, R. van, Gerritsen, S. & Vermeulen, W.
- Costarelli, I., Kleinmans, R. & Mugnano, S. (2019) Reframing Social Mix in Affordable Housing Initiatives in Italy and in the Netherlands: Closing the Gap between Discourses and Practices, *Cities*, 90, 131-140.
- Denters, B., & Boogers, M. (2016) Lokale democratie doorgelicht: inleiding, *Bestuurswetenschappen*, 70(4), 18–26.
- Bureau Krachtwijken (2020) *Knelpunten en oplossingen voor het sociaal bereik van instanties op wijkniveau*, Dibi, B.
- Eijk, G. van & Engbersen, R. (2011) Facilitating 'light' social interactions in public space: A collaborative study in a Dutch urban renewal neighbourhood, *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 5(1), 35-50.
- Engbersen, R. & Kremer, M. (2021) Nieuw wijkenbeleid vraagt om inzet op drie sporen. *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, Extra Editie 'Je start in de stad en eindigt in de wijk', pp. 26 – 30.
- Gent, W.P.C. van, Musterd, S. & Ostendorf, W. (2009a) Disentangling Neighbourhood Problems: Area-based Interventions in Western European Cities, *Urban Research & Practice*, 2(1), 53-67.

- Gent, W.P.C. van, Musterd, S. & Ostendorf, W. (2009b) Bridging the Social Divide? Reflections on Current Dutch Neighbourhood Policy, *Journal of Housing and the Built Environment*, 24, 357-368.
- Gent, van W., Hochstenbach, C. & Uitermark, J. (2018) Exclusion as Urban Policy: The Dutch 'Act on Extraordinary Measures for Urban Problems', *Urban Studies*, 55(11), 2337-2353.
- Gent, W. van & Hochstenbach, C. (2020) The neo-liberal politics and socio-spatial implications of Dutch post-crisis social housing policies, *International Journal of Housing Policy*, 20(1), 156-172.
- Graaf, P. van der, & Duyvendak, J. W. (2009) *Thuis voelen in de buurt: een opgave voor stedelijke vernieuwing: een vergelijkend onderzoek naar de buurtbechting van bewoners in Nederland en Engeland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Graaf, L. de, Hulst, M. van, & Michels, A. (2015) Enhancing Participation in Disadvantaged Urban Neighbourhoods, *Local Government Studies*, 41(1), 44–62.
- Gunsteren, H. R. (2006) *Vertrouwen in democratie*. Uitgeverij Van Genneep.
- Hochstenbach, C., Uitermark, J. & Gent, W. van (2015) Evaluatie effecten Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek (Rotterdamwet) in Rotterdam, AISSR, Universiteit van Amsterdam.
- Hulst, M. van, Karsten, N., Geurtz, J. C. H. C., Boluijt, B., Hendriks, F., Schaap, L., & Wassink, D. A. J. (2009) Nogmaals aandacht voor bewonersparticipatie: Een tweede meting van de bevordering van bewonersparticipatie in de krachtwijkenaanpak, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg.
- In Fact Research & Circusvis (2020) *Veerkracht in het corporatiebezijs: De update: een jaar later, twee jaar verder*, Leidelmeijer, K., Frissen, J. & Iersel, J. van
- Inspectie van het Onderwijs (2020) *Staat van het Onderwijs 2020: Technisch rapport segregatie*.
- Integraal Werken in de Wijk (IWW) (2017) *Organisatievormen en positionering van (wijk)teams: Overwegingen en ervaringen van gemeenten in beeld*, Enden, T. van den, Kooiman, A., Udo, N. & Meijer, M. de.
- Kaulingfreks, F. (2017) *Straatpolitiek: op zoek naar nieuw engagement*. Den Haag: Boom.
- Kampen, T., Bredewold, F., & Tonkens, E. (2015) De belofte van nabijheid. Hoe de transitiepretenties in de praktijk uitpakken. In A. J. Kruijer, F. Bredewold, & M. Ham (Eds.), *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering* (pp. 15–31). Uitgeverij Van Genneep.
- Kampen, T., Verhoeven, I., & Verplacke, L. (2013) *De affectieve burger: Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Uitgeverij van Genneep.
- Karré, P. M., Jansen, T., & Brink, G. van den (2017) 'Een kakafonie van woeste woede': reflecties op de opkomst van de 'boze burger', *Bestuurskunde*, 26(4), 3–6.
- Kempen, R. van & Bolt, G. (2009) Social Cohesion, Social Mix, and Urban Policies in the Netherlands, *Journal of Housing and the Built Environment*, 24, 457-475.

Kleinhans, R. & Varady, D. (2011) Moving Out and Going Down? A Review of Recent Evidence on Negative Spillover Effects of Housing Restructuring Programmes in the United States and the Netherlands, *International Journal of Housing Policy*, 11(2), 155-174.

Kleinhans, R. (2012) A glass half empty or half full? On the perceived gap between urban geography research and Dutch urban restructuring policy, *International Journal of Housing Policy*, 12(3), 299-314.

Kleinhans, R., Veldboer, L., Duyvendak, J. W. (2019) Zeven vragen die elke protagonist van mening zou moeten stellen, *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*. Geraagdpleegd op <https://www.socialevraagstukken.nl/zeven-vragen-die-elke-mengingsprotagonist-zou-moeten-stellen/>.

Kloosterman, R. & Rath, J. (2010) Shifting Landscapes of Immigrant Entrepreneurship. In: *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*.

Kloosterman, R.C. & Rath, J. (2018) Mixed Embeddedness Revisited: A Conclusion to the Symposium, *Sociologica*, 12(2), 103-114.

Kruiter, A. J., Bredewold, F., & Ham, M. (2015) *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering*. Uitgeverij Van Genneep.

Lange, S. de, & Zuure, J. (2018) *#Woest. De kracht van verontwaardiging*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Majoor, S. & Smit, V. (2020) De wijk als plek van verandering. In G. Helleman, S. Majoor, V. Smit, & G. Walraven (Eds.), *Plekken van hoop en verandering: samenwerkingsverbanden die lokaal verschil maken* (pp. 31–38). Eburon Uitgeverij BV.

Miltenburg, E. M. (2017). *A different place to different people: Conditional neighbourhood effects on residents' socio-economic status*. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.

Miltenburg, E. M., van de Werfhorst, H. G., Musterd, S., & Tieskens, K. (2018) Consequences of forced residential relocation: Early impacts of urban renewal strategies on forced relocatees' housing opportunities and socioeconomic outcomes, *Housing Policy Debate*, 28(4), 609-634.

Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2020, 18 december) *Kamerbrief Eerste Kamer over beleidsagenda tegen segregatie in het funderend onderwijs*.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013, 19 februari) *Kamerbrief decentralisatie*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) *Rapportage voor de Tweede Kamer: City Deal Zicht op Ondernijning: 1e Fase*.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019, 28 oktober) *Kamerbrief aanpak wijken*.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021, 12 maart) *Kamerbrief regeling Volkshuisvestingsfonds en openstelling loket*.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016) *Strategische kennisagenda: Vitale en weerbare democratie*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020, 6 juli) *Kamerbrief toezeggingen, beleidsregels en informatietraject n.a.v. evaluatie Woningwet*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (n.d.) *Beleidsagenda tegen onderwijssegregatie*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012, 21 december) *Kamerbrief sociale werkvoorziening*.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1997, 26 juni) *Beleidsnota stedelijke vernieuwing*.
- Minister voor Wonen en Rijksdienst (2013, 19 november) *Kamerbrief Wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en de Huisvestingswet naar aanleiding van de evaluatie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wet uitbreiding Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek)*.
- Musterd, S. & Ostendorf, W. (2009) Residential Segregation and Integration in the Netherlands, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35(9), 1515-1532.
- Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2018) *Zweven en zwoegen op zuid: Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid*. Schram, J., Scherpenisse, J. & Twist, M. van.
- Nederlands Jeugdinstituut (Nji) (2013) *Beleid 'Eigen Kracht' door de jaren heen*, Schouten, R.
- Nederlands Jeugdinstituut (Nji) (2017) *Eigen kracht versterken jeugd en ouders: Wat weten we? Literatuuronderzoek naar de stand van zaken*, Ince, D. & Schmidt, A.
- Nederlands Jeugdinstituut (Nji), Nederlands Centrum Jeugdgezondheid (NCJ) en Verwey-Jonker Instituut (2019) *De Sterkste Schakels. Wat werkt in de samenwerking jeugdgezondheidszorg, wijkteams en onderwijs*, Udo, N., Sondeijker, F., Janssen, E., Beckers, M., & Weghorst, M.
- Pali, B. & Schuilenburg, M. (2019) Fear and Fantasy in the Smart City, *Critical Criminology*.
- Peters, K., & Stipdonk, V. P. van (2016) Hoe staat de lokale democratie in Nederland er voor? *Bestuurswetenschappen*, 70(4), 27-49.
- Peterson, M. (2017) Living with difference in hyper-diverse areas: How important are encounters in semi-public spaces, *Social and Cultural Geography*, 18(8), 1067-1085.
- Pinkster, F.M. & Droogleever Fortuijn, J. (2009a) Watch out for the Neighbourhood Trap! A Case Study on Parental Perceptions of and Strategies to Counter Risks for Children in Disadvantaged Neighbourhoods, *Children's Geographies*, 7(3), 323-337.
- Pinkster, F., Ferrier, M. & Hoekstra, M. (2019) Het Hardnekkige Stigma van de Bijlmer, *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*. Geraadpleegd op <https://www.socialevraagstukken.nl/het-hardnekkige-stigma-van-de-bijlmer/>.

Pinkster, F.M., Ferier, M.S., Hoekstra, M.S. (2020) On the stickiness of territorial stigma: Diverging experiences in Amsterdam's most notorious neighbourhood, *Antipode*, 52(2), 522-541.

Platform 31 (2013) *Burgerkracht in de wijk: Sociale wijkteams en de lokalisering van de verzorgingsstaat*, Boer, N. de, & Lans, J. van der.

Platform 31 (2018) *Naar een wendbare wijkaanpak: Het waarom en hoe van lokaal gestuurde wijkvernieuwing*, Uyterlinde, M. & Gastkemper, N.

Platform 31 (2020) *Wijk in zicht: Kwalitatief onderzoek naar de dynamiek van leefbaarheid in kwetsbare wijken*, Uyterlinde, M., Velden, J. van der & Bouwman, R.

Posthumus, H., Bolt, G., & Kempen, R. van (2014) Victims or victors? The effects of forced relocations on housing satisfaction in Dutch cities, *Journal of Urban Affairs*, 36(1), 13-32.

RIGO Research en Advies & Atlas voor Gemeenten (2014) *Leefbaarometer 2.0: Instrumentontwikkeling*, Leidelmeijer, K., Marlet, G., Ponds, R., Schulenberg, R. & Woerkens, C.

Sanden, van der, J., Feringa, D., & Peels, F. (2015) Jeugdhulpverlening in beroering. In A. J. Kruiter, F. Bredewold, & M. Ham (Eds.), *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering* (pp. 31–45). Uitgeverij Van Genneep.

Schaap, L., Hendriks, F., Karsten, N., van Ostaaijen, J., & Wagenaar, C. (2019) Ambitieuze en ambivalente vernieuwing van de lokale democratie in Nederland, *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 47–69.

Schaap, L., & Leenknecht, G.J. (2020) Gemeenten organiseren kleinschaligheid: binnengemeentelijke organisatie opnieuw bekeken, *Bestuurswetenschappen*, 74(1), 15–37.

Schuilenburg, M. & Peeters, R. (2018) Smart cities and the architecture of security: Pastoral power and the scripted design of public space, *City, Territory and Architecture*, 5(13).

Spierts, M. (2017) *Pleidooi voor een democratisch sociaal werk*, Marie Kamphuis Lezing.

Steden, R. van & Broekhuizen, J. (2015) Many disorderly youth, few serious incidents: Patrol officers, community officers, and their interactions with ethnic minorities in Amsterdam, *Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 88 (2), 106-122.

Sykes, B. & Kuyper, H. (2013) School segregation and the secondary school achievements of youth in the Netherlands, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(10), 1699-1716.

Terpstra, J., Duijneveldt, I. van, Eikenaar, T., Havinga, T. & Stokkom, B. van (2016) *Basisteams in de Nationale Politie*. Den Haag: Politie & Wetenschap. Radboud Universiteit Nijmegen.

Terpstra, J. (2019) *Wijkagenten en veranderingen in hun dagelijks werk*. Den Haag: Politie & Wetenschap. Radboud Universiteit Nijmegen.

Tonkens, E. (2009) *Tussen onderschatten en overvragen: actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. SUN/Trancity.

Tops, P.W. & Torre, E. van der (2014) *Wijkeraanpak en Ondermijnende Criminaliteit*. Politieacademie. Tilburg University.

Uitermark, J. (2012) De zelforganiserende stad. In *Essays toekomst van de stad*. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Uitermark, J., Hochstenbach, C., & Gent, W. van (2017) The statistical politics of exceptional territories, *Political Geography*, 57, 60-70.

Verhoeven, I., & Tonkens, E. (2013) Talking active citizenship: Framing welfare state reform in England and the Netherlands, *Social Policy and Society*, 12(3), 415–426.

Verloo, N. (2018) Conflict als democratische kans: handelingsrepertoire voor publieke conflicten. In de S. Lange & J. Zuure (Eds.) *#Woest. De kracht van verontwaardiging* (pp. 272–288). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Verloo, N. (2019) Democratie ligt op straat, *Bestuurskunde*, 29(4), 65–75.

Verwey-Jonker Instituut (2019a) *Wijkgerichte preventie in het wijkgerichte werken van Ouder- en Kind teams: Verkenning en advies*, Pels, T. & Distelbrink, M.

Verwey-Jonker Instituut (2019b) *Weerbare wijken tegen ondermijning: contouren van een nieuwe strategie*, Boutellier, H., Boelens, M. & Hermens, N.

Verwey-Jonker Instituut (2020) *Sociaal weerbaar in de wijk: Over een gekantelde inzet op werk, onderwijs en hulpverlening*, Boutellier, H., Meere, F. de & Brock, A.

Visitatiecommissie Wijkanaanpak (2011) *Doorzetten en loslaten: Toekomst van de wijkanaanpak: deel 1 eindrapportage*, Deetman, W., Lans, J. van der & Scherpenisse, R.

Visitatiecommissie Wijkanaanpak (2011) *Doorzetten en loslaten: Toekomst van de wijkanaanpak: deel 2*, Deetman, W., Lans, J. van der & Scherpenisse, R.

Visser, K., Bolt, G. & Kempen, R. van (2013) Urban restructuring and forced relocations: Housing opportunities for youth? A case study in Utrecht, the Netherlands, *Housing Studies*, 28(2), 294-316.

Visser, K., Bolt, G. & Kempen, R. van (2015) A good place to raise your children? The diversity of parents' neighbourhood perceptions and parenting practices in a low-income, multi-ethnic neighbourhood: A case study in Rotterdam, *Geoforum*, 64, 112-120.

Vuijst, E. de, Ham, M. van & Kleinhans, R. (2017) The moderating effect of higher education on the intergenerational transmission of residing in poverty neighbourhoods, *Environment and Planning A*, 49(9), 2135-2154.

Wet bijzonder maatregelen Grootstedelijke Problematiek 2005. Geraadpleegd op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0019388/2018-06-13>.

Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015. Geraadpleegd op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2020-07-01>.

Wijdeven, T. van de (2012) *Doe-democratie*, Eburon Uitgeverij BV.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) (2012) *Vertrouwen in burgers*.

Zwiers, M., Ham, M. van & Kleinhans, R. (2017) The effects of physical restructuring on the socioeconomic status of neighbourhoods: Selective migration and upgrading, *Institute of Labor Economics (IZA)*.