



## **Eindrapportage visitatie wijkenaanpak Arnhem**

### ***Klarendal, Malburgen, Het Arnhemse Broek en Presikhaaf***

#### **Introductie**

Op 24 juni en 1 juli 2010 heeft de visitatiecommissie wijkenaanpak de gemeente Arnhem bezocht. Beide dagen stond de commissie onder voorzitterschap van de heer W. Deetman<sup>1</sup>.

Het doel van de visitatie is om te inspireren en adviseren over door de gemeente, corporaties en bewoners zelf aangedragen issues. Het advies wil bijdragen aan de kennis over effectieve en doelmatige oplossingen voor de wijkenaanpak en het stedelijke vernieuwingsbeleid. De commissie geeft feedback op de inzet van instrumenten en ingezette middelen in de wijk(en) en de vraag of deze in haar ogen maatschappelijk "rendement" opleveren. Verantwoording over en evalueren van het tot nu toe gevoerde beleid, of het "langs de meetlat leggen" van activiteiten van gemeenten, corporaties en bewoners, is niet aan de orde. De commissie zoekt bewust in de gesprekken naar problemen en weerstanden in de gekozen wijkenaanpak, maar tekent daar nadrukkelijk bij aan dat daar geen definitieve oordelen, positief noch negatief, aan verbonden kunnen of mogen worden. Daarvoor is het te vroeg. Het gaat in de wijkenaanpak per definitie om processen die tijd nodig hebben. Inspireren, leren en verbeteren zijn de kernbegrippen in de werkwijze van de commissie. Nadat alle gemeenten en relevante departementen zijn bezocht, zal de commissie in het voorjaar van 2011 de balans opmaken in haar eindrapportage, waarbij zal worden aangegeven of de wijkenaanpak op koers ligt.

Voor u ligt de eindrapportage voor Arnhem met daarin de bevindingen van de commissie. Door kennisname van relevante stukken en door middel van gesprekken met bestuurders, professionals en bewoners en een (korte) wandeling door de wijken heeft de visitatiecommissie wijkenaanpak zich gedurende haar tweedaagse bezoek aan Arnhem een beeld gevormd van de uitvoering, organisatie en voortgang van de Arnhemse wijkenaanpak. De eindrapportage begint met een algemeen beeld, waarna de belangrijkste bevindingen van de commissie nader worden uitgewerkt. De thema's zijn door de gemeente, woningcorporaties en bewoners voorbereid door verschillende zelfbeschouwingen.

---

<sup>1</sup> Overige commissieleden: mevr. H. Witte (beide dagen), mevr. M. Linssen (beide dagen), dhr. P. van Lieshout, dhr. R. van Gurp, mevr. A. van Kampen, mevr. A. Rijckenberg, dhr. J. Verhoeven, dhr. N. Rozema en dhr. P. Boekhoud.

## **Algemeen beeld**

De commissie heeft beide visitatiedagen aan Arnhem als positief ervaren. In een open en ontspannen sfeer heeft de commissie goede, inhoudelijke gesprekken gevoerd met de wethouders Kok en Elfrink, de corporatiedirecteuren De Wilde, Breeman, Angenent en Van Gessel, en met uitvoerende professionals (gemeente, corporaties, politie, scholen, etc.) en actieve bewoners in Klarendal, Malburgen, Het Arnhemse Broek en Presikhaaf.

Bewoners en professionals zijn in het algemeen positief over wat de wijkenaanpak heeft opgeleverd. De aanpak heeft een positieve uitwerking gehad op de samenwerking tussen de gemeente en corporaties. Door de extra gelden zijn nieuwe groepen bewoners aangesloten. Door de aanpak is de nadruk ook sterker komen liggen op het sociale domein (achter de voordeur, toeleiding naar werk, veiligheid, etc.), waardoor de deelname van wijkbewoners aan de samenleving is vergroot. Ook in de wijk actieve organisaties uit het sociale domein hebben de verbinding naar de wijkenaanpak gezocht. Hoewel er nog een lange weg te gaan is om de wijken er weer bovenop te helpen, stelt de commissie vast dat Arnhem na 2 jaar uitvoering op koers ligt. Na een moeizame start, is de uitvoering op stoom gekomen en beginnen de eerste resultaten zichtbaar te worden<sup>2</sup>. De commissie is onder de indruk van de manier waarop gemeente en corporaties als partners samenwerken aan de verbetering van de wijken. Vooral nog ontbreekt het echter aan een gezamenlijke visie waar de wijken rond 2018 moeten staan, een punt aan de horizon dat noodzakelijk is om de juiste koers te behouden.

Bewoners hebben de commissie laten weten dat het vertrouwen in verbetering van de wijken bij hen terug komt. Bewoners leveren op hun beurt een belangrijke bijdrage aan de opwaartse spiraal waarin de Arnhemse wijken zitten. Betrokkenheid – zeker onder het allochtone deel van de bevolking – is niet vanzelfsprekend. Oude sjablonen van participatie aanvullen met innovatieve vormen van participatie is nodig. De commissie onderstreept het belang om op korte termijn een start te maken met een organisatorische kanteling, waarbij wijkgericht en vraaggestuurd werken een plaats krijgen binnen de reguliere gemeentelijke organisatie. Dit kan ertoe bijdragen dat de opbrengsten van de nieuwe werkwijze worden geborgd, ook als er geen “Vogelaarmiddelen” meer beschikbaar zijn. De gemeente kan daarnaast haar sturingsmogelijkheden gebruiken om ook de organisaties binnen de sociale sector structureel aan het wijkgericht werken te binden. Ten slotte adviseert de commissie de gemeente en haar partners extra aandacht te geven aan het voorkomen van jeugdwerkloosheid en te stimuleren dat jongeren van autochtone en allochtone afkomst samen opgroeien en leren samen te leven.

Onderstaand worden deze bevindingen van de commissie nader toegelicht.

## **Bevindingen**

### **Gemeenschappelijke visie**

In Klarendal, Malburgen, Het Arnhemse Broek en Presikhaaf werd al jaren gewerkt aan wijkvernieuwing toen de minister voor Wonen, Wijken en Integratie deze wijken in 2007 als aandachtswijken bestempelde. Gemeente en corporaties stellen dat de snelle introductie van de “Vogelaaraanpak” heeft geleid tot een stagnatie in de aanpak van de wijken van zeker één jaar. Volgens hen is destijds onvoldoende rekening gehouden met de lokale situatie en met wat er al was. In de zomer van 2007 moesten onder hoge druk plannen worden opgesteld. Daardoor is de analyse van wat er echt aan de hand is in de wijk en het perspectief waar men naar toe wil op de achtergrond geraakt. Ook is het zoeken geweest naar een goede balans met de al lopende trajecten in de wijk.

De gemeente en corporaties trekken gezamenlijk op in de wijken. Toch ontbreekt het, mede door de beschreven vliegende start van de “Vogelaaraanpak”, aan een gedeeld punt op de horizon. De commissie adviseert alle samenwerkende organisaties in Arnhem om op korte termijn te komen tot een gezamenlijke visie. De wijkenaanpak is pas kort onderweg. Per wijk een “realistisch droombeeld” op papier zetten waar je over 8-10 jaar wilt staan is essentieel om op koers te blijven

---

<sup>2</sup> Voor een volledig overzicht van de voortgang in de Arnhemse krachtwijken wordt verwezen naar de Rapportage voortgang krachtwijkenaanpak & GSO III preventiewijken (okt. 2009) en de Wijkmonitor 2010.

en maakt het mogelijk om elkaar aan te spreken op inspanningen en resultaten. Het is daardoor ook makkelijker om nieuwe partners te binden. Het ontbreken van een visie houdt naar de mening van de commissie het risico in zich dat organisaties verschillend naar de toekomst (gaan) kijken. Het gezamenlijk optrekken van de organisaties, noodzakelijk om door te kunnen pakken, kan hiermee onder druk komen te staan. Bij het ontbreken van een visie, kan – als zich gedurende de rit knelpunten voordoen – een reflex ontstaan om samenwerking bureaucratisch te organiseren. Dat leidt tot vertraging in de aanpak. Ten slotte is de kans op een onoverzichtelijke baaierd aan activiteiten en projecten (projectencarrousel) zonder prioritering groter als een gezamenlijke visie ontbreekt, en worden keuzes ten gevolge van financiële tegenvallers veel lastiger.

Uit de vertraging die ontstaan is na de introductie van de “Vogelaaraanpak” vloeit volgens de commissie een belangrijke les voort voor het Rijk. Bij toekomstige rijksinitiatieven zal meer rekening moeten worden gehouden met het feit dat de situatie per gemeente verschilt. Er moet worden voortgebouwd op, of aangesloten bij wat er lokaal reeds in gang is gezet. Dat vergt vooraf het nodige denkwerk van rijkszijde.

### **Borging en kanteling ambtelijke organisatie**

Het borgen van de nieuwe werkwijze – wijk- en vraaggericht werken – die met de “Vogelaaraanpak” in 2007 is gestart is een belangrijk thema in de zelfbeschouwing van gemeente en corporaties. Hoe kunnen de initiatieven van de gemeente, corporaties en bewoners doorgaan, terwijl tegelijkertijd de financiële middelen minder worden? De “Vogelaarmiddelen” zijn momenteel niet in de lijnorganisatie belegd, maar bij de speciaal hiervoor opgerichte programmaorganisatie, de directie programmasturing en strategie (DPS). DPS moet verbindingen tussen diensten tot stand brengen om zo te komen tot maximale inspanningen, gericht op de wijken. Wijkgericht en vraaggericht werken maakt nog geen onderdeel uit van het reguliere werk binnen een aantal diensten van de gemeente Arnhem. De gemeente geeft aan deze manier van werken voort te willen zetten, en dit in de gehele eigen organisatie te willen verinnerlijken. Hiervoor is een kanteling van de eigen organisatie nodig.

De commissie onderschrijft het belang van deze organisatorische kanteling. Een deel van de programmatische activiteiten die de gemeente nu in het kader van de wijkenaanpak uitvoert, zal daardoor tot de reguliere taken gaan behoren. Als er geen borging in de reguliere organisatie plaatsvindt, dan bestaat de kans dat na afloop van het programma de nieuwe, succesvolle manier van werken (wijkgericht o.b.v. vraagsturing) wordt losgelaten en de concrete resultaten in de wijken verdampen. Bovendien is borging op korte termijn van belang omdat er anders (zeker bij succes) distantie wordt gecreëerd tussen de “bijzondere” programmadirectie en de reguliere gemeentelijke organisatie, hetgeen kan leiden tot spanningen. Daar waar activiteiten zijn ondernomen die een positief effect hebben, is het zaak deze te verankeren in de reguliere organisatie. De commissie constateert dat er bij de gemeente tot op heden nog weinig aandacht voor de kanteling is geweest. Het denkproces hierover is pas sinds kort op gang gekomen.

De commissie is van mening dat het nu na ruim 2 jaar uitvoering tijd is voor het maken van een start met de borging van de nieuwe werkwijze. De organisatorische kanteling zal binnen uiterlijk 2-3 jaar zijn beslag moeten krijgen. Het gaat om ingrijpende processen. Medewerkers op een nieuwe manier leren werken kost tijd. Bovendien is de kans dat er extra rijksgeld komt voor de wijkenaanpak gering. Dat betekent dat de gemeente de organisatorische kanteling ook moet benutten om oude werkwijzen af te schaffen en taken te herprioriteren. Dat betekent tevens dat de gemeente activiteiten zou moeten afstoten die inmiddels door anderen zijn opgepakt, bijvoorbeeld bewonersinitiatieven die in de plaats komen van aanbodgericht welzijnswerk die in die sector besparingen opleveren. Het denken in businesscases verdient verdere uitwerking. In meerdere steden wordt momenteel gewerkt aan het kantelen van de gemeentelijke organisatie. Arnhem heeft er baat bij om eigen ervaringen te delen en te leren van de ervaringen die elders worden opgedaan. KEI en NICIS beschikken over kennis over waarom beleidsinterventies in de aandachtswijken de afgelopen decennia zijn gestopt, die mogelijk waardevol zijn voor het (borgen van) wijkgericht werken in Arnhem.

## **Commitment bij andere partners**

De gemeente Arnhem is geslaagd in haar voornemen om de wijkenaanpak met een minimum aan bureaucratie te realiseren. De goede en ontspannen samenwerking tussen de gemeente en corporaties heeft een aanpak zonder zware bureaucratische structuur ook mogelijk gemaakt. De commissie erkent de voordelen hiervan (o.a. efficiencywinst, verkleining afstand tussen professionals en bewoners).

Samenwerking met andere partijen is de afgelopen periode vooral tot stand gekomen vanwege de verlokking van extra middelen. Het structureel binden van deze organisaties is een belangrijke opgave, aldus de commissie. De corporaties zien zich richting de andere organisaties als zogenaamde verbindingsofficieren, die vanuit hun eigen core business actief de samenwerking opzoeken met organisaties in het sociale domein. Tegelijkertijd investeren ze ook op sociaal terrein, bijvoorbeeld door vanuit fysieke investeringen te bemiddelen op de arbeidsmarkt of via achter de voordeur projecten. Hoe ver ze daar in gaan is hybride. Corporaties kijken nadrukkelijk naar de gemeente om voor wat betreft het intensiveren van de samenwerking tussen de verschillende in de wijk actieve organisaties in de toekomst verder door te pakken. Wat dat betreft nemen de corporaties volgens de commissie een dubbele positie in. Aan de ene kant neemt men het initiatief en is men sterk betrokken en trekker, aan de andere kant is men ook voorzichtig en kijkt men nadrukkelijk naar de gemeente als bijvoorbeeld de middelen wegvallen. De corporaties erkennen dat.

Het wijkgericht werken heeft ertoe geleid dat de samenwerking tussen de verschillende professionals in de wijk minder vrijblijvend is geworden en de onderlinge samenwerking is verbeterd. Maar veel organisaties werken nog steeds aanbodgericht. Door de gemeente en corporaties wordt bijvoorbeeld gewezen op de (thuis)zorg, die veel meer op wijk-/buurniveau zijn activiteiten zou moeten organiseren; dit geldt in mindere mate ook voor het onderwijs (uitzonderingen zijn de brede scholen de Malburcht en SPIL in Malburgen en brede school Presikhaven in Presikhaaf). Een structureel commitment van organisaties binnen de sociale sector ten aanzien van wijkgericht werken ontbreekt. Extra financiën, bovenop reguliere subsidies, vormen voor hen de belangrijkste reden om mee te doen. Maar als die wegvallen vreezen de gemeente, corporaties en de commissie dat zij zich zullen terugtrekken. Een opgave is daarom om alle actieve organisaties bereid te vinden om structureel in de wijk samen te werken, programmaverantwoordelijkheid te dragen en geldstromen bij elkaar te brengen. De commissie stelt dat de gemeente haar sturingsmogelijkheden zou moeten aanwenden om alle actieve organisaties existentieel te committeren aan de wijkenaanpak. Organisaties structureel binden kan door gezamenlijk te werken aan een visie voor de wijken. Dat is effectiever is dan bijvoorbeeld het korten op toe te kennen subsidies.

## **Aanpak van jeugdwerkeloosheid**

De commissie vindt het bijzonder dat bewoners van in een aantal wijken aangeven dat jeugdwerkeloosheid het grootste probleem is in hun wijk. Voldoende werk voor jongeren zien zij als dé opgave voor de komende periode. Hoewel de inspanningen van de gemeente en haar partners wel (m.n. Het Arnhemse Broek en Klarendal) effect hebben gehad, ligt de werkeloosheid in de aandachtswijken nog bijna twee keer zo hoog als in de andere Arnhemse wijken. Ook de jeugdwerkeloosheid ligt ruim boven het stedelijk gemiddelde. Voor jongeren is het essentieel dat zij perspectief ervaren. Het vooruitzicht op een concrete plek op de arbeidsmarkt helpt toekomstige problemen voorkomen. Bewoners geven aan dat de participatiecoaches, die mensen begeleiden naar vrijwilligers- of betaald werk, waardevol werk doen, maar dat hun werk "een druppel op een gloeiende plaat is". De commissie denkt dat de omvang van het probleem, de potentiële winst en de manier waarop bewoners aandacht voor dit thema vragen, een extra inspanning op het terrein van jeugdwerkeloosheid rechtvaardigt. Daarbij wordt extra aandacht gevraagd voor een goede verbinding tussen scholing en werk, waarop de commissie tijdens haar bezoek onvoldoende zicht heeft gekregen. De voorgenomen inzet op het creëren van stages en leerwerkplekken bij ondernemers en scholen in het werkplan 2010 voor Malburgen sluit daar uitstekend bij aan. Het succesvolle Modekwartier in Klarendal heeft mogelijk ook potentie om (meer dan nu het geval is) jongeren leerwerkplaatsen, stages of banen te bieden.

## **Samenleven allochtoon - autochtoon**

Ca. 18% van de Arnhemmers is van niet-westerse afkomst. Een aanzienlijk deel van deze groep, vooral Turken en Marokkanen, woont in de aandachtswijken. De commissie heeft geconstateerd dat allochtonen (ook diverse ethniciteiten onderling) en autochtonen in sommige gevallen eerder naast, dan met elkaar leven. Hoewel er geen serieuze conflicten zijn, leven er soms wel spanningen. Na teleurstellingen in het verleden onderneemt de bewonersorganisatie in Klarendal geen pogingen meer om de Turkse gemeenschap actief te betrekken bij hun werk voor de wijk. Participatie van allochtonen in de zin van meepraten is beperkt (zie onder). De commissie signaleert dat jongeren vaak leven in gescheiden circuits en weinig leeftijdsgenoten met andere achtergronden ontmoeten. Als verschillende groepen – met name kinderen en jongeren – te zeer naast elkaar leven en opgroeien kunnen onderlinge spanningen zich geleidelijk opbouwen. Ervaringen uit het verleden in de G4 leren dat deze spanningen plotseling kunnen ontaarden in grote conflicten. De commissie adviseert daarom om de inzet op het terrein van het samen leven en samen opgroeien te vergroten. Daarbij is het belangrijk om vooral initiatieven te ondersteunen die niet geïnstitutionaliseerd zijn maar bottom-up bij bewoners zijn ontstaan. Een goed voorbeeld in dat kader is Bouwspelplaats De Leuke Linde (Klarendal), waar jaarlijks 35.000 kinderen en ouders van alle etnische achtergronden elkaar ontmoeten. De speeltuin wordt onderhouden en beheerd door 65 vrijwilligers met slechts € 23.000,- subsidie.

## **Bewonersparticipatie**

In alle wijken is de commissie actieve en betrokken bewoners tegengekomen die zich met hart en ziel inzetten voor hun wijk. Bewoners zitten stevig in de wijknaarpak. Bij het opstellen van de wijkactieplannen zijn circa 1.200 mensen betrokken geweest. Gemeente en corporaties geven bewoners ook de ruimte. De commissie stelt vast dat de gemeente en de corporaties consequent proberen bewoners te betrekken bij de wijkontwikkeling. Bewoners spreken in dit kader van een omslag: vroeger werd over de ruggen van bewoners besloten; nu worden zij als partner serieus genomen. Wat betreft het betrekken van bewoners heeft de afgelopen jaren daadwerkelijk een kanteling in de manier van werken plaatsgevonden. De commissie stelt vast dat Arnhem op de goede weg is, maar constateert tevens problemen op het terrein van participatie die zij elders ook heeft waargenomen en waarop nog onvoldoende een antwoord is geformuleerd.

Ook voor de Arnhemse wijken geldt dat het animo onder bewoners om mee te praten vaak beperkt blijft tot concrete issues in de eigen straat of buurt, waarbij direct belang in beeld komt. Het is moeilijk om mensen te vinden die bereid zijn om mee te praten over beleidsmatige zaken op wijkniveau, zoals het wijkactieplan. Uit de zelfbeschouwingen en gesprekken blijkt dat de geringe participatie van allochtonen als een probleem wordt gezien. De commissie constateert dat de beperkte participatie van allochtone groepen deels eerder een generatieprobleem dan een integratieprobleem betreft. Jongere generaties zijn amper te interesseren voor deelname aan een wijkplatform. Samen met de gesprekspartners concludeert de commissie dat de burger steeds meer een consument is geworden. Daarnaast verhuizen mensen tegenwoordig relatief snel, waardoor zij zich minder hechten aan hun woonomgeving.

Het valt de commissie op dat (ondanks deze problemen) de gemeente nog steeds vooral gebruik maakt van ouderwetse sjablonen van participatie. Inspraak en medezeggenschap verloopt in de Arnhemse wijken via de gangbare vergadercircuits. De gemeente vindt het handig om op vaste momenten vaak met bekende gezichten plannen te bespreken. Tegelijkertijd realiseert men zich dat er naar nieuwe manieren moet worden gezocht om een meer diverse groep te bereiken. Corporatie Vivare experimenteert sinds enige tijd met nieuwe manieren om allochtone huurders te bereiken, onder meer door in plaats van te communiceren via geschreven media gericht aansluiting te zoeken binnen de doelgroep (moskee, vrouwengroep, Turkse welzijnswerker, etc.). Daarbij geldt overigens wel dat bestaande regels soms nieuwe vormen van participatie in de weg staan. Zo omschrijft een stedelijk convenant nauwkeurig wat wel en niet mag als het gaat om het betrekken van bewoners bij herstructurering.

Gezien de bevolkingssamenstelling van de aandachtswijken acht de commissie het van belang dat er beter zicht komt op wat het allochtone deel van de bewoners wil met de leefomgeving en hoe men zou willen participeren. Binnen de Turkse of Marokkaanse bewonersgroepen vinden veel initiatieven plaats. Door aan te sluiten bij de leefwereld van deze groepen ontstaat een ingang.

Contact is dan informeel en incidenteel (rondom een bepaald issue, tijdens een specifieke gelegenheid) in plaats van formeel en structureel (reguliere vergadercircuits). Het signaal dat de commissie wil afgeven is te koesteren wat er wel gebeurt. Dit vraagt ook om een paradigmawisseling wat betreft bewonersparticipatie: van aanbodgericht werken en bewoners laten participeren in systemen die instituties hebben bedacht, naar "loslaten" en ruimte geven aan initiatieven van onderop, en het aannemen van een faciliterende houding.

In Presikhaaf slagen studenten met een leerwerkplek bij Leerbedrijf Diagonaal er in via activiteiten en onderzoek snel te weten komen wat er leeft en speelt bij specifieke groepen in de wijk. Dit strekt tot voorbeeld. Het verdient aanbeveling om ook te kijken naar goede voorbeelden elders. In dat kader is Utrecht Overvecht genoemd, waar de bewonersorganisatie af en toe aanschuift bij de vele zelforganisaties (verenigingen, clubs) in de wijk om daar te halen (signalen oppikken) en te brengen (informatie verspreiden).

De visitatiecommissie wijkenaanpak, 29 september 2010

Wim Deetman, voorzitter

Maurice Cramers, secretaris