



Eindrapportage visitatie wijkenaanpak Maastricht

Maastricht Noord-Oost

Inleiding

Op 28 juni 2010 heeft de visitatiecommissie wijkenaanpak de gemeente Maastricht bezocht. De commissie stond onder voorzitterschap van de heer R. Scherpenisse¹.

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.

Bevindingen

Voor u ligt de eindrapportage voor Maastricht. Door kennisname van relevante stukken en door middel van gesprekken met de wethouder, corporatiebestuurders, uitvoerende professionals van gemeente, corporaties en andere in de wijken actieve organisaties, bewoners, en een (korte) wandeling door de wijk heeft de visitatiecommissie wijkenaanpak zich gedurende haar bezoek aan Maastricht een beeld gevormd van de uitvoering, organisatie en voortgang van de Maastrichtse wijkenaanpak.

- Algemene opmerking

Het beeld van de uitvoering van de wijkenaanpak in Maastricht Noord-Oost wordt gedomineerd door drie grote fysieke, infrastructurele ingrepen; (1) het ongelijkvloers maken van de spoorwegovergang en (2) het onder de grond leggen van hoogspanningsleidingen in Limmel / Nazareth, én (3) de ondertunneling van de A2. De commissie is er – in lijn met de gemeente, corporaties en bewoners en andere betrokken organisaties - van overtuigd geraakt dat deze investeringen essentieel zijn om de barrièrewerking binnen de wijk tegen te gaan ten behoeve van de verdere ontwikkeling van de buurten Wittevrouwenveld, Wyckerpoort, Limmel en Nazareth. De

¹ Overige commissieleden: mevr. G. van Asseldonk, mevr. A. Rijckenberg, mevr. A. van Kampen, en de heren N. Rozema en J. Verhoeven.

commissie is onder de indruk van het volhouden en uithoudingsvermogen van alle partijen die al jarenlang bij dit traject betrokken zijn. Naast deze langdurige projecten lopen - c.q. zijn inmiddels afgerond - 20 korte termijn acties voor de periode medio 2008 – medio 2010. De commissie acht deze combinatie van projecten voor de lange en korte termijn, die in samenwerking met bewoners zijn opgezet en direct (zichtbaar) effect hebben gesorteerd, goed voor het vertrouwen dat er in de wijk vooruitgang kan en ook daadwerkelijk wordt geboekt. Dit strekt tot voorbeeld ook naar andere gemeenten in Nederland. Ten slotte complimenteert de commissie de tijdens de visitatiedag gesproken bewoners en is zij zeer te spreken over hun inbreng en inspanningen in de buurt. Hierin is Maastricht zeker niet uniek, maar ook hier constateert de commissie dat er steeds weer bewoners bereid zijn veel (vrije) tijd te stoppen in ingewikkelde processen die hun buurt aangaan; professionals worden hier voor betaald, bewoners doen dit doorgaans vrijwillig. De commissie constateert dat in sommige gevallen bewoners zelfs de continue factor zijn in processen die een lange doorlooptijd hebben.

- Participatie van bewoners bij planvorming en uitvoering

De commissie stelt vast dat de bedoelingen en intenties om bewoners te betrekken bij planvorming en –uitvoering goed zijn. Bewoners, gemeente en corporaties weten elkaar te vinden en bewoners zijn actief betrokken bij de uitvoering van projecten in de wijk. Toch verloopt dit proces niet optimaal. Tijdens de visitatiedag heeft de commissie een aantal keer een wij – zij denken waargenomen, zowel van de kant van de bewoners, als ook van de kant van de gemeente en de corporaties.

Bewoners mogen aan allerlei trajecten meedoen, maar hebben tegelijkertijd niet het gevoel dat ze ook daadwerkelijk gehoord worden; men mag meedoen om de juistheid van het proces te legitimeren, aldus een van de bewoners. De professionals aan de andere kant stellen het lastig te vinden, dat een aantal bewoners niet over zijn “eigen” persoonlijke belang heen kijkt (en dus niet naar het meer algemene belang van de wijk) en dat er weinig zelfwerkzaamheid is (bewoner is vooral consument). Wellicht is de druk die van buitenaf op het proces is uitgevoerd (er moest binnen een half jaar een wijkactieplan worden opgesteld), zoals door sommige gespreksdeelnemers werd gesteld, van invloed geweest. Een bijkomende complicatie is dat de achterban van de bewoners verdeeld is; er is verschil tussen bewoners die meedenken over wat goed is voor de wijk, en bewoners die op heel concreet uitvoeringsniveau willen participeren.

De commissie pleit ervoor het wij – zij denken te doorbreken. Het zoeken naar co-creatie - het gezamenlijk bedenken van maatregelen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering - vraagt een inspanning van beide kanten. Hiervoor is het nodig dat de regievoerder van de wijkenaanpak in Maastricht Noord-Oost het totale proces van participatie zorgvuldig inricht. Het is aan de gemeente om duidelijkheid te geven over het proces van planvorming en wat hierbij onder “meepraten” wordt verstaan. Ieders rol en verantwoordelijkheid in het proces van planvorming moet van tevoren helder zijn. Als dit aan het begin van het proces niet goed wordt neergezet, is het enigszins naïef om te denken dat bewoners later in het proces nog constructief zullen aanhaken. Voor bewoners moet het van tevoren duidelijk zijn waarover er wel of niet kan worden meegepraat of besloten. Dat houdt ook in dat duidelijk is wie uiteindelijk de beslissing neemt. Daar zullen de anderen / bewoners zich bij neer moeten leggen. Als deze uitkomst er niet komt, of als besluiten te lang worden uitgesteld, ontstaat het risico dat onduidelijk is wie de regie heeft, of ligt het gevaar van moedeloosheid en wantrouwen op de loer.

Uiteraard is dit bij complexe problemen, zoals die zich doorgaans in de aandachtswijken voordoen, ingewikkeld. Hoe ingrijpender een besluit is, hoe zorgvuldiger vanaf het begin aan draagvlak moet worden gewerkt. Juist dan is het zaak het traject met bewoners vanaf het begin goed in te richten en hierbij ook ruimte te creëren zodat bewoners regelmatig zelf terug kunnen naar hun eigen achterban om na te gaan of er nog voldoende draagvlak is. Dit om verdeeldheid tussen bewoners, zoals die tijdens de visitatiedag ter sprake kwam, te voorkomen. Op dit punt kan de aanpak in Maastricht Noord-Oost nog aan kracht winnen.

Dat geldt ook voor de participatie van doelgroepen, die nu nog niet in beeld zijn. Op verschillende momenten van het proces van de wijkenaanpak dienen zich verschillende doelgroepen aan, aan wie ook verschillende rollen kunnen worden gegeven. Daar waar de ene bewoner wil meedenken over plannen of projecten op wijkniveau, zal een ander dit hooguit willen als het de directe

omgeving van zijn / haar woning aangaat. Maar ook door mensen te activeren die iets voor de wijk willen doen, maar niet van vergaderen houden. Door het benaderen van mensen die bijvoorbeeld actief willen zijn bij het onderhouden van het groen in de wijk, of een volkstuin willen starten, dienen zich nieuwe collectieven aan en wordt een andere invulling aan participatie gegeven.

- Kennisdeling

Tijdens de visitatiedag kreeg de commissie de indruk dat voor wat betreft bewonersparticipatie in Maastricht geleund wordt op succesvolle structuren uit het verleden en wordt teruggevallen op methoden die eerder elders in de gemeente (bijv. in Malberg) al zijn beproefd. Tegelijkertijd is er wel veel vraag naar praktische oplossingen en technieken hoe dit te verbeteren. Niet alleen in Maastricht, maar ook in andere gemeenten, constateert de commissie dat gemeenten weliswaar openstaan voor nieuwe aanpakken, maar dat vaak hetzelfde wiel opnieuw wordt uitgevonden en dat er weinig kennis is - of gebruik wordt gemaakt - van in andere gemeenten reeds beproefde methoden. De kennisverspreiding op dit terrein door bijvoorbeeld KEI, Nicis, of de organisatie van zogenaamde leerdagen, waarbij gemeenten en bewoners hun ervaringen met bewonersparticipatie met elkaar kunnen delen, is er zeker, maar treffen blijktbaar niet altijd doel. De commissie zal dit punt onder de aandacht brengen van de kenniscentra en het ministerie van VROM.

- Sturingsmodel

• *Visie*

Op basis van een probleemanalyse (sterkte / zwakte analyse en kansen en bedreigingen) zijn in de wijkontwikkelingsplannen voor de vier buurten van Maastricht Noord-Oost de hoofdoelen en zes streefbeelden voor de wijkeraanpak tot 2020 opgenomen. De commissie kan zich vinden in deze aanpak, maar vindt het tegelijkertijd lastig om een vinger te leggen op de onderliggende visie ten aanzien van de aanpak van de buurten. Wanneer is de aanpak daadwerkelijk geslaagd, wanneer is het echt gelukt? Waar wordt daadwerkelijk op gestuurd in de veelheid aan concrete kleine doelstellingen? Welke weging wordt gegeven aan de activiteiten die in de dagelijkse praktijk plaatsvinden? En in het verlengde hiervan: hoe ligt de verhouding fysiek / sociaal, hoe worden de investeringen gewogen die door partijen worden gedaan, hoeveel financiële middelen worden voor welke doelstelling gereserveerd?

Als voorbeeld hierbij noemt de commissie het tijdens de visitatiedag besproken traject "social return". Hierbij worden door ondermeer de corporaties bewoners uit de wijk geworven voor arbeidstoeleiding. Dit gebeurt op een vernieuwende en onorthodoxe wijze (bijvoorbeeld via sms). Voor de commissie is het tijdens de visitatiedag echter niet duidelijk geworden waar de doelstelling om het aantal van 75 mensen uit de wijk per jaar aan de slag te krijgen precies op is gebaseerd (waarom niet bijvoorbeeld 100, of minder dan 75?). Een totaalvisie op de aanpak in de wijken, die door bewoners wordt gekend, kan helpen om hierbij meer weloverwogen ambities te formuleren. Een dergelijke visie met daaraan gekoppeld eenduidige en heldere doelstellingen is nodig om genoemde wegingen te kunnen maken. Ook is het zaak dat één partij (primair is dan de gemeente in beeld, met tevens een duidelijke taakverdeling en verantwoordelijkheid binnen de gemeente) daadwerkelijk en zichtbaar de verantwoordelijkheid heeft, en deze visie voor een termijn van 10 – 20 jaar bewaakt. Op deze wijze wordt het beter mogelijk om een keuze te maken over welke projecten structureel verankerd moeten blijven, en welke – ter voorkoming van het risico van het ontstaan van een projectencarrousel - meer tijdelijk van aard kunnen zijn.

• *Integraliteit*

Het ontbreken van een onderliggende visie houdt ook het gevaar in zich dat een integrale aanpak (fysiek, sociaal, economisch) van Maastricht Noord-Oost minder uit de verf komt; een "fixatie" op de fysieke trajecten ligt op de loer. Zoals gezegd heeft de commissie begrip voor de noodzaak van het realiseren van de ondertunneling A2, het ongelijkvloers maken van de spoorwegovergang en het onder de grond leggen van hoogspanningslijnen, waar de stad zich nu voor gesteld ziet. Ondanks de koppeling van de fysieke projecten aan de uitvoering van enkele projecten in het sociale domein (bijv. A2 school, social return, weekendschool) heeft de commissie de indruk dat er sprake is van volgtijdelijkheid, waarbij eerst de fysieke opgave centraal staat, en daarna het sociale programma wordt uitgerold. Uiteraard is het van belang om - bijvoorbeeld richting

bewoners - de voortgang van de aanpak in kaart te brengen en zichtbaar te maken. Genoemde grootschalige fysieke projecten lenen zich hier goed voor. Tegelijkertijd is de meerwaarde van een gebiedsgerichte aanpak er in gelegen ook de hardnekkige sociale problemen als werkloosheid en jeugdproblematiek bij de kop te kunnen pakken. De commissie is van mening dat de samenhang tussen de verschillende domeinen op dit punt sterker kan.

- *Schaalniveau*

Het fysiek samenvoegen van buurten tot nieuwe levensvatbare wijken vormt de kern van de Maastrichtse wijkenaanpak. Gesteld wordt dat de vier buurten te klein zijn om tot een goed voorzieningenniveau te komen. Een nieuwe brede school en een winkelcentrum in bijvoorbeeld Limmel en Nazareth zijn alleen mogelijk als beide buurten worden samengevoegd. Met andere woorden, er moet worden opgeschaald. Voor Wyckerpoort en Wittevrouwenveld geldt met de ondertunneling van de A2 feitelijk eenzelfde verhaal. De wethouder stelt dat het aloude parochiemodel niet meer werkt. Voor wat betreft het voorzieningenniveau (scholen, winkels) kan de commissie hierin meegaan. Het is echter de vraag of dit hogere schaalniveau ook het aangrijpingspunt is om meer kwetsbare groepen in de wijk te bereiken. De commissie onderschrijft de stelling - zoals door een corporatiebestuurder verwoord - dat het wijkniveau niet het schaalniveau is waarop de werkloosheid in deze wijken kan worden opgelost; hiervoor is een inzet op gemeentelijk / regionaal niveau nodig.

Echter, voor het laten participeren van de meer kwetsbare groepen in de wijk met een grote afstand tot de arbeidsmarkt lijkt een kleinschaligere aanpak op buurt-, en wellicht straatniveau, die recht doet aan de behoeften en mogelijkheden van deze mensen zelf, meer op zijn plaats. Voor deze wijkbewoners is de nabijheid van werk / of andere mogelijkheden voor participatie juist binnen de wijk zelf van belang om ze uit hun isolement te halen en weer te laten deelnemen aan de samenleving. De commissie pleit ervoor dit schaalniveau niet uit het oog te verliezen, maar beide schaalniveaus met elkaar te verbinden.

- *Werkwijze*

Graag wil de commissie de volgende observatie aan de gemeente Maastricht ter overweging meegeven. Het gaat hierbij over het leggen van verbindingen tussen de inhoudelijke doelstellingen, en de werkwijze waarvoor wordt gekozen in de uitvoering. De commissie heeft de indruk dat de professionals sterk vanuit het gemeentelijk kader redeneren en opereren, en minder probleemgericht zijn. Anders gesteld: het lijkt erop alsof in de aanpak niet het oplossen van het probleem centraal staat, maar de institutionele omgeving waarbinnen men werkzaam is. De professional redeneert vanuit het plan, waarvoor draagvlak bij partijen is geworven. Of met deze werkwijze ook de hardnekkige problemen in Noord-Oost worden opgelost is dan de vraag. Hiervoor is het soms nodig over de grenzen die de kaders stellen heen te stappen. Als voorbeeld hierbij zou Eindhoven, de Buurtonderneming Woensel West, kunnen gelden waar de commissie hiervan goede voorbeelden heeft gezien. De commissie pleit er voor in Maastricht na te gaan of sprake is van een bewuste keuze, of dat dit de reguliere manier van werken is die altijd wordt gevolgd.

- *Tenslotte*

De commissie heeft goede kennis genomen van de door de gemeente en corporaties in de zelfbeschouwing genoemde onderwerpen "vasthouden middeninkomens in relatie tot EU-beleid t.a.v. corporaties", en de noodzaak van de tijdige bijdrage van TenneT voor het onder de grond leggen van de hoogspanningslijnen. De corporaties hebben het signaal afgegeven dat hun investeringen in Maastricht Noord-Oost onder druk komen te staan, als het EU-beleid tot uitvoering komt (zie hiervoor de zelfbeschouwing). De gemeente geeft aan dat bezuinigingen op bijvoorbeeld het Gemeentefonds op de gemeentelijke aanpak drukken.

Gemeente en corporaties pleiten voor een blijvende betrokkenheid van het Rijk bij de wijkenaanpak. Gewezen wordt op de extra middelen die zijn vrijgekomen en de erkenning door het rijk dat ook buiten de G-4 sprake is van een substantiële grootstedelijke problematiek. Ook de aandacht, bijvoorbeeld tijdens de wijkbezoeken van de minister voor WWI, geven volgens de wethouder nuttige feedback en houvast voor de bewoners.

Tegelijkertijd wordt gesteld dat een aantal trajecten in de wijken al langere tijd liepen (Maastricht is al sinds 1999 bezig). De start van de wijkenaanpak heeft een aantal van dit trajecten doorkruist, wat in het begin leidde tot een stoeve samenwerking. De vraag of de oplossing van problemen door de wijkenaanpak nu ook dichterbij is gekomen vinden de gesprekspartners moeilijk te beantwoorden. Gesteld wordt dat het gaat om ingrijpende veranderingen die een lange doorlooptijd vergen. Dit maakt het nu nog niet mogelijk hier een zinnig antwoord op te geven. Een bezinning op de gekozen werkwijze kan hier volgens de commissie in helpen.

De visitatiecommissie wijkenaanpak, 29 september 2010

René Scherpenisse, voorzitter

Maurice Cramers, secretaris