



# Werken aan wijken

Deel 2: Zeven essays over het experiment  
Samenhang in de wijk

# Werken aan wijken

Deel 2: Zeven essays over het experiment  
Samenhang in de wijk



<b>Ten geleide</b> Pieter Tops	5
<b>Fysiek volgt sociaal in heechterp-schieringen</b> Frank Wassenberg & Wim Hafkamp	9
<b>Het wijkactieteam in Overdie</b> Adelheid Roosen	23
<b>Synergie tussen wijkeconomie en sociale ontwikkeling</b> Pieter Tordoir	25
<b>Aanwezigheid verplicht</b> Willem van Spijker	37
<b>De wijk als actiegroep</b> Kees Stob	45
<b>Pleidooi voor de buurtonderneming</b> Lenny Vulperhorst	55
<b>De liefde voor het vallen in het eigen zwaard</b> Hoe gaan we 'nabijheid' in een achterstandswijk organiseren? Casper Hartman	61



Deze bundel vormt het tweede deel van de eindpublicatie over het experiment Samenhang in de Wijk. In het eerste deel hebben het rijk en de zeven deelnemende steden hun ervaringen beschreven en op basis daarvan vuistregels geformuleerd. Die vuistregels bieden geen blauwdruk voor hoe je de wijkenaanpak moet inrichten, maar geven wel aan op welke zaken je moet letten om effectief te zijn. In dit tweede deel komen de extern experts aan het woord die de zeven steden gedurende het experiment ondersteunden. Zij geven elk in een essay een beschouwing op de lokale aanpak die zij ondersteunden en doen aanbevelingen om die aanpak te verbeteren en te borgen. Ook in hun essays zijn lessen opgenomen die van toepassing zijn voor andere wijken en steden. Het projectteam Samenhang in de Wijk vroeg Pieter Tops om een Ten geleide te schrijven bij deze essays.

## Pieter Tops



*Prof. Dr. P.E.W.M. Tops is hoogleraar bestuurskunde aan de TSPB - de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg - en lid van het College van Bestuur van de Politieacademie. Van zijn hand verschenen verschillende publicaties over vitale coalities en over frontlijnsturing. Tops maakte deel uit van de visitatiecommissie wijkenaanpak die eind 2010 de aanpak in de 40 aandachtswijken onderzocht.*

*Tops adviseerde en ondersteunde het projectteam Samenhang in de Wijk bij het formuleren van lessen. Ook verzorgde hij een inleiding in de leergroep en zat hij een expert meeting voor waarin de extern experts met elkaar in debat gingen over Samenhang in de Wijk.*

In de zeven lokale aanpakken en in de essays van de extern experts zitten mooie en interessante lessen. Als ik door mijn ooghalen naar de verhalen kijk, dan vallen mij vier punten in het bijzonder op. Die gaan over onderbouw en bovenbouw, over informeel en illegaal, over beroepsversnellers en over stoppen van de projectencarrousel.

### 1. Onderbouw en bovenbouw

Wat het meest blijft is de afstand en de strijd tussen de onderbouw en de bovenbouw. Met de onderbouw bedoel ik het werk van frontlijnwerkers op straat, in het alledaagse leven, dicht bij de beleving van burgers. De bovenbouw is de ambtelijk bestuurlijke organisatie van de gemeente en andere instellingen. We hebben ze beide nodig, die twee werelden die ogenschijnlijk over hetzelfde gaan, maar ze zijn buitengewoon lastig bij elkaar te brengen. Je ziet het prachtig in het verhaal van Kees Stob.

De spanning is niet weg te organiseren. Wel kunnen we proberen om deze productief te maken. Dan komt al snel het begrip samenhang om de hoek kijken. De raison d'être van de wijkenaanpak ligt uiteindelijk in het construeren van een schaal waarop herkenbare en concrete samenhang is te organiseren, zowel in de beleidswereld van instanties als in de belevingswereld van burgers en uitvoerende professionals.

Maar: het begrip samenhang krijgt al snel een sacrale betekenis. Bij integraal beleid liggen gescheiden, gekunstelde constructies op de loer. Organiseer het daarom steeds zo concreet mogelijk, op basis van vragen als:

- Wat is er nodig aan ondersteuning om de burger en zijn eigen kracht centraal te stellen?
- Wat is er nodig om de aanpak voor een gebied waar van alles mis is effectief te organiseren?
- Hoe moet je het bestuur en de gemeentelijke organisatie organiseren om het uitvoerende werk in de frontlijn zo betekenisvol en effectief mogelijk te laten zijn?

Maak dat niet abstract en algemeen, maar praktisch en concreet, en dat op een onverbiddelijke manier. In de laatste drie tot vier jaar wijkenaanpak is de belangrijkste les dat we rol en betekenis moeten geven aan de frontlijnwerker, met een bepaalde handelingsbevoegdheid, die opereert in de nabijheid van burgers, zoals het verhaal over Leeuwarden laat zien. Hij moet ruimte hebben om te handelen en maatregelen kunnen nemen. En als de problematiek te complex wordt, moet hij organisaties om zich heen kunnen inschakelen, die zich voegen en inleven in de situatie in plaats van deze over te nemen.

Er is behoefte aan een nieuwe verbinding tussen generalisten en specialisten, als uitgangspunt voor de organisatie en het handelen in de eerste lijn. En daar is nog winst te boeken – voor de wijkenaanpak en om burgers die dat nodig hebben een stap vooruit te helpen. Voor mensen waarbij de problemen zich opgestapeld hebben, is de wereld te complex om die problemen zelf op te lossen. Willem van Spijker zegt dat we streng moeten liefhebben. We moeten mensen helpen, maar ook grenzen stellen en disciplineren. Dat moet in de frontlijn bij elkaar komen. En dat moeten we hergroeperen: het aantal mensen in de eerste lijn beperken en voorkomen dat zij gehinderd worden door kokers en procedures. Specialistische diensten moeten zich hierbij niet beschouwen als eigenstandige taakorganisatie, maar als capaciteitsorganisaties, die ondersteunend zijn aan het werk in de frontlijn. Ze moeten op het juiste moment de juiste mensen inzetten. Het vraagt om een herordening van mensen in de sociale sector, een combinatie van grootschalige organisatie (ondersteuning en specialisatie) en kleinschalig optreden (inspelen op specifieke behoefte en leveren van maatwerk). Casper Hartman spreekt over casting: de juiste mensen op de juiste plekken. En dit werkt nog lang niet altijd goed.

## 2. Informeel en illegaal

De officiële doelstelling om achterstandswijken tot een soort van stedelijk gemiddelde op te trekken, kan gemakkelijk verwarrend en zelfs contra-productief werken. Het miskent de noodzaak van plekken waar mensen in de samenleving kunnen instappen om van daaruit hun leven op te bouwen. Je moet niet al die wijken willen transformeren tot een stedelijk gemiddelde. Dan miskennen we eigenlijk de functie die deze wijken hebben als opstapmogelijkheid voor mensen. Je moet ergens kunnen beginnen op de sociale ladder.

Wat we daarbij wel hebben veronachtzaamd is dat in bepaalde wijken –Pieter Tordoir beschrijft dat mooi– het informele en het criminele zich snel kunnen vermengen. Dat moet je uit elkaar trekken. Hij stelt linking pins voor die het informele en het formele verbinden. Geef die een zet in de rug, maar ga het criminele strak tegen. Bepaalde plekken, bepaalde mensen zijn snel vatbaar voor de illegaliteit en de verleiding om snel geld te verdienen. De georganiseerde criminaliteit en de veel voorkomende lichtere criminaliteit zijn veel meer vermengd dan wij lange tijd hebben gedacht. Jongeren klimmen op in de criminele sector door zich eerst te bewijzen in de lichte criminaliteit. Dat is een vorm van traineeship, zou je kunnen zeggen.

Gevolg is het ‘perverteren’ van gebieden. De ‘code’ in die gebieden is dat je criminaliteit verbergt, de overheid niet informeert. De overheid en officiële instanties zijn de vijand. De formele sociale structuur is zwak, en de informele te sterk – waardoor initiatieven die de wijk op orde willen krijgen steeds weer worden ondermijnd.

Neem niet de norm van de gemiddelde Nederlandse gemeente, maar beoordeel wijken op hun eigenheid. Maar zie dan ook strikt toe op een scheiding tussen informele of vlottende maatschappelijke verhoudingen (die horen bij dit soort wijken) en de criminele gelegenheidsstructuur die zij ook kunnen bieden. Dit vraagstuk moet hoger op de agenda van de wijkenaanpak. De samenwerking en afstemming met politie en OM is te zwak. En dan niet alleen met de wijkagenten samenwerken, maar ook met de recherche.

### 3. De beroepsversneller

Succesvolle coalities zitten in de onderbouw én in de bovenbouw. Hoe vestig je een 'coalition of the willing' of een 'wijkregime'?

De sleutel is: goede mensen. Beroepsversnellers of buitenboordmotoren, met als kenmerken:

- Verbinden van de frontlijn met de bestuurlijke bovenbouw;
- Géén formele positie, maar geleend gezag (van positionele macht);
- Soms ook kunnen handelen.

Beroepsversnellers zijn een by-pass, en dat vinden we slecht. Maar je hebt die by-pass altijd nodig om een organisatie buiten de vaste patronen te laten treden. De vorm mag –moet zelfs- wijzigen, maar je hebt ze nodig. Dit is nog een van de hardnekkige taboes in het denken over organisaties. De wijknaanpak leert dat je niet zonder kunt.

Het moeten er ook niet teveel zijn. In een grote stad niet meer dan vijf tot tien. Het belangrijkste: het moeten 'lonely rangers' zijn, zwervers in de hiërarchie, die niet worden vermalen door de organisatie. Ze moeten zorgen voor versnelling van de actie en voor het scherp maken van de organisatie. Vanuit hun functie zetten ze de rest van de organisatie onder druk: "Wat zij doen, willen wij ook." Op die manier ontstaat er structurele invloed, onder de voorwaarde dat de bestuurlijke en ambtelijke top hun positie en functioneren goed weten te gebruiken. In feite vormen by-passes een ongelooflijk belangrijk sturingsinstrument voor de top van een organisatie. Omarm daarom de positieve rol van by-passes en stop met de negatieve duiding. Een gebiedsmanager bijvoorbeeld kan alleen succesvol zijn als hij wordt gepositioneerd als beroepsversneller. Als hij deel uitmaakt van het reguliere organisatorische proces, dan is het een onmogelijke functie.

### 4. Stoppen met de projectencarrousel

Je moet harde criteria formuleren voor het weigeren of stoppen met projecten. De enige basis die de overheid daar nu voor heeft is financiële krapte: bezuinigingen. Dat gaat zonder een systematische beoordeling van wat werkt en wat niet werkt. Daardoor verdwijnen ook de goede dingen.

We zeggen dat de wijknaanpak valt of staat bij een actieve rol van de burger. Binnen het experiment Samenhang in de Wijk hebben we daar eigenlijk weinig concrete voorbeelden van. Het meest succesvol is misschien de Buurtonderneming Woensel-West.

Bij officiële instantie blijft er een zekere vrees voor wat burgers gaan doen als zij het voor het zeggen hebben als 'coproducent van de wijknaanpak'. Er zijn echter heel succesvolle voorbeelden van burgerprojecten die met vouchers zijn opgestart. Voorkom dat die projecten onderdeel gaan uitmaken van een projectencarrousel, waarin projecten zonder heldere criteria worden gestart en net zo makkelijk weer gestopt. Juist dan toon je je als overheid onbetrouwbaar.

Werk aan criteria voor het starten en stoppen van projecten, zodat je onaangename beslissingen kan motiveren. Zorg dat je als overheid alleen die projecten financiert die een herkenbare bijdrage leveren aan het realiseren van de gemeenschappelijke doelen. Bij de vouchers hebben bewoners hier zelf een verantwoordelijkheid in: zij bepalen welke projecten gehonoreerd worden. Voorkom dat in het geweld van de bezuinigingen juist de vernieuwende projecten het eerst sneuvelen, doordat de gevestigde institutionele belangen zich het best weten te verkopen.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van deze zeven essays!



# Fysiek volgt sociaal in heechterp-schieringen

## Frank Wassenberg & Wim Hafkamp



*Drs. F.A.G. Wassenberg (boven) is programmaleider onderzoek bij het Nicis Instituut. Hij is verantwoordelijk voor projecten op het gebied van wonen, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing. Daarnaast werkt hij bij het Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft.*

*Prof. Dr. W. Hafkamp is wetenschappelijk directeur bij het Nicis Instituut. Hij richt zich in zijn onderzoek op stedelijke vragen en duurzame ontwikkeling.*

*Wassenberg en Hafkamp ondersteunden Leeuwarden bij de opgave om sociaal en fysiek in Heechterp-Schieringen te koppelen. Zij concentreerden zich op de volgende vragen:*



- *Welk soort fysieke ingrepen draagt het best bij aan realisatie van het Wijkactieplan, in het bijzonder aan sociale stijging?*
- *Op welke manier kan een koppeling worden gelegd tussen fysieke verbetering, leefstijlen en individuele sociale stijging?*
- *Welke procesgang en werkvormen passen het beste bij samenhang tussen sociaal en fysiek? Welke rol kan het frontlijnteam hierin vervullen?*
- *Hoe kan het beste vorm worden gegeven aan de bewonersbetrokkenheid?*

### 1. Introductie

Heechterp-Schieringen in Leeuwarden is een van de aandachtswijken in het landelijke programma van de wijkaanpak. Er is een actieve aanpak, waarvan het Frontlijnteam, dat huis-aan-huis achter de voordeur kijkt, het meest in het oog springt. De meeste problematiek is sociaal van aard, en daarop ligt dan ook de nadruk. Sociaal is leidend voor fysiek, heet het. De vraag is echter wat voor fysieke activiteiten er dan volgen. Daarover gaat dit essay. We bekijken welke fysieke activiteiten wel en welke niet volgen, en waarom. De sociale armoede blijkt fysieke ingrepen te bepalen. Waar leidt dat dan toe? We gebruiken de figuur van de participatieladder voor twee denkoefeningen. De eerste koppelt de fysieke activiteiten aan de sociale positie van mensen. De tweede denkoefening richt zich op kosten en baten van de intensieve frontlijnteam-aanpak.

Vooraf nog iets over onze positie. Wij zijn beiden ruim een jaar lang als externe deskundigen betrokken geweest bij de aanpak in Leeuwarden, beschikbaar voor vragen en ondersteuning op alle terrein. Onze rol is echter bescheiden geweest. In de eerste maanden van 2010 zijn we enkele malen naar Heechterp-Schieringen geweest. We hebben meegedacht over het lopende proces, en enkele inhoudelijke vragen uitgewerkt, over segregatie, armoede en leefstijlen. In het voorjaar viel het proces in Leeuwarden echter stil, omdat corporatie en gemeente zich bezonnen op een nieuwe koers voor de aanpak. Dit naar aanleiding van de economische crisis, het vastlopen van de woningmarkt en een veranderde positie van woningcorporaties in het algemeen. Tijdens deze interne herijking stond onze inbreng op een laag pitje. En toen was het jaar al bijna om. In januari hebben we vervolgens twee volle dagen gesproken met zestien sleutelpersonen bij de aanpak in Heechterp-Schieringen. Dit essay is gebaseerd op deze gesprekken, de eerdere bijeenkomsten en onze eigen indrukken tijdens de wijkbezoeken.

## 2. Heechterp-Schieringen, Wijkactieplan en Frontlijnteam

In 2007 heeft Leeuwarden een Wijkactieplan (WAP) opgesteld voor de wijk Heechterp-Schieringen. Het motto van dit WAP was: Heechterp-Schieringen een prachtwijk, alle bewoners een stap vooruit! Deze wijk is volgens de cijfers een van de armste wijken van heel Nederland. In het WAP is uitgegaan van de doelstelling dat iedere bewoner in Heechterp een stap vooruit moet maken. Het WAP kent een integrale opzet, de kern hiervan wordt gevormd door een frontlijnteam – waarin verschillende sociale domeinen vertegenwoordigd zijn – dat ieder huishouden in de wijk bezoekt om de bewoners te ondersteunen bij die stap vooruit. Het WAP kent vier pijlers:

- Aanpak problemen in het dagelijks leven van mensen, zoals armoede, sociale activering, overlastgedrag en dagbesteding. Deze pijler heeft vorm gekregen in het Frontlijnteam.
- Werk en inkomen: deze pijler heeft in de praktijk eveneens vorm gekregen in het Frontlijnteam.
- Geef Heechterp-Schieringen identiteit: wonen, leefomgeving en veiligheid. Hierbij gaat het om fysieke en ruimtelijke aspecten.
- Iedereen wordt beter van energiebesparing: armoedebestrijding door woonlastenverlaging. Deze pijler richt zich op verlaging van de woonlasten door minder energiegebruik.

### Heechterp-Schieringen

Heechterp en Schieringen zijn twee wijken, die samen een van de 40 krachtwijken vormen. Er wonen ongeveer 4000 mensen in 2200 woningen. Schieringen is het oudst en is grotendeels in de jaren vijftig gebouwd. De wijk bestaat vooral uit rijtjeshuizen en portiekflats. Heechterp is aansluitend gebouwd (1958-1963). De wijk is ontworpen door het befaamde bureau van Van den Broek en Bakema en bestaat uit negen rechthoekige stempels, buurtjes volgens dezelfde opzet, met flats en eengezinswoningen en met blokjes groen tussen de flats. In het midden is een blokje gesloopt, er staat nu een rijtje nieuwe twee-onder-een-kapwoningen, die nogal afwijken van de omringende bebouwing. De meeste woningen in Heechterp-Schieringen zijn in de sociale huursector.

De concentratie van armoede beperkt de toekomstmogelijkheden voor de wijk. Sommige oplossingen lopen al snel tegen betalingsproblemen van bewoners op. Veel bewoners zijn vooral op het dagelijkse rondkomen gericht, iets wat de frontlijnteams meemaken. Een stap vooruit betekent voor hen het verminderen van die dagelijkse zorg om rond te komen. Het betekent ook dat er voor dure oplossingen weinig draagvlak onder bewoners bestaat. Ook zal er weinig draagvlak bestaan voor grootschalige veranderingen.<sup>1</sup>

### Heechterp-Schieringen als een arme wijk

Uit het WAP (2007): De problemen in Heechterp-Schieringen concentreren zich rondom werkloosheid en armoede.

De meeste problemen zijn dan ook van sociale aard. Tweederde van de bewoners heeft een laag inkomen. De werkloosheid is hoog en gaat vaak over van de ene generatie op de andere generatie. Van de beroepsbevolking is 21% werkloos en de jeugdwerkloosheid is het dubbele van Leeuwarden. Het aantal huishoudens met een complexe sociale problematiek is groot, circa vier keer het Leeuwarder gemiddelde. Vaak gaat het om een mix van psychische problematiek, schulden, verslaving, gezondheid, relaties, opvoeding, huiselijk geweld en overlast. Het aantal mensen met een verstandelijke beperking is het dubbele van Leeuwarden. Het is moeilijk om kwetsbare gezinnen te bereiken. Sociale contacten in de wijk zijn gering, het leven is anoniem, de houding van veel bewoners berust op wantrouwen en achterdocht, en veel (oudere) bewoners willen de wijk uit. Heechterp-Schieringen is een wijk met problemen.

Er zijn twee belangrijke verklaringen voor de vele complexe sociale problemen, aldus het WAP. Dat zijn het anonieme leven in de wijk, en de concentratie van goedkope woningvoorraad. Bureau Motivaction maakte een typering van de bewoners van Leeuwarden. De bewoners van Heechterp-Schieringen werden getypeerd als erg op zichzelf staand. De wijk hangt als los zand aan elkaar, er is

<sup>1</sup> In Heechterp-Schieringen wonen veel mensen die aan het rondkomen zijn. Klaas Mulder wijst er in 'Buurtbewoners in balans' (2010) op dat er veel mensen in achterstandswijken wonen, die meer met overleven, dan met sociale stijging bezig zijn. In Heechterp-Schieringen is dat zeker het geval.

weinig onderlinge betrokkenheid. “Je kunt hier fijn anoniem wonen, er is weinig sociale cohesie in deze wijk”, vatte een betrokkene het samen.

### Leeuwarden

Er zijn meer arme wijken in Leeuwarden, de meeste liggen in een schil ten noorden en ten oosten van de binnenstad, dus nabij Heechterp-Schieringen. Ten noorden van Heechterp-Schieringen ligt de Vrijheidswijk, een eertijds beruchte jaren zeventig flatwijk met grote problemen. Daar is inmiddels de helft van de oorspronkelijke woningen gesloopt. Ten zuiden van Heechterp-Schieringen ligt Wielepolle, een in zichzelf gekeerde volksbuurt met veel oorspronkelijke Leeuwarders.

Elk jaar brengt Atlas voor Gemeenten een rapport uit waarin de 50 grootste steden van Nederland worden vergeleken op 40 punten.<sup>2</sup> Qua sociaal-economische indicatoren scoort Leeuwarden matig: 33e op de lijst van 50. Bijstand, werkloosheid, jeugdwerkloosheid en armoede scores opvallend hoog in de stad. Atlas concludeert dat de hoeveelheid human capital gering is. De kansen op de arbeidsmarkt zijn relatief laag voor zowel hoogopgeleiden, laagopgeleiden als jongeren. Dit is niets nieuws; al decennialang vertrekken Friezen naar werk in andere provincies. Het gemiddelde huishoudinkomen in Fryslân in 2006 was volgens het CBS 8% lager dan landelijk. Binnen Fryslân is Leeuwarden de gemeente met de laagste inkomens.

Leeuwarden is een gesegregeerde stad, segregatie hierbij niet zozeer te definiëren als etnisch, maar sociaal-economisch. In Leeuwarden wonen de sociaal-economisch zwakkeren (vooral werklozen) bijeen in een beperkt aantal wijken. Lage sociaal economische scores zorgen voor de zwakke positie van Heechterp-Schieringen. Een arme wijk in een niet zo’n rijke stad.

De huidige recessie versterkt verschillen. Onder de crisis lijdten het meest: de zwakkere regio’s in het land, de zwakkere wijken in de stad en de zwakkere mensen in die wijken. Heechterp-Schieringen lijdt dus onder de crisis.

### Alle bewoners in Heechterp-Schieringen een stap vooruit!

Op 22 augustus 2007 werd het wijkactieplan Heechterp-Schieringen getekend door B&W en de woningcorporaties. Hieruit de volgende passage:

“De partijen in Leeuwarden willen op een integrale wijze bereiken dat Heechterp-Schieringen een duurzame wijk wordt, waar het goed wonen is en waar de talenten van de bewoners benut worden. Anders gezegd: Heechterp-Schieringen wordt een prachtwijk en alle bewoners maken een stap vooruit! [Deze zin is het motto van de aanpak]

Leeuwarden concentreert zich daarbij op de huidige bewoners. Het doel is het activeren en emanciperen van deze bewoners. Daarnaast moet de wijk aantrekkelijker worden zodat de bewoners er ook willen blijven als ze het financieel economisch beter krijgen. De inzet is gericht op sociale en economische stijging van de huidige bewoners.”

Leeuwarden start met het aanpakken van sociale achterstanden, en laat fysieke maatregelen daaruit volgen. Belangrijk is het frontlijnteam, dat alle huizen bezoekt en per huishouden een samenhangende aanpak opstelt. Het Frontlijnteam kijkt letterlijk achter de voordeur, inventariseert individuele problemen en leidt samen met de bewoners toe naar de gewenste sociaal economische vooruitgang. Hier komen de vier sporen van het rijksbeleid van sociale stijging naar voren, zoals verwoord in het advies van de VROM-raad. Deze vier stijgingsroutes zijn via het onderwijs, de arbeidsmarkt, de woningmarkt of vrije tijd.

## 3. Het Frontlijnteam

Het Leeuwarder Frontlijnteam gaat EROPAF, zoals de titel luidt van een brochure van de gemeente. Het Frontlijnteam wacht niet af tot mensen met een vraag of een probleem zelf komen, maar bezoekt alle 4000 bewoners in de ruim 2000 woningen van Heechterp-Schieringen. Dat is een fors karwei. Begin

<sup>2</sup> Atlas voor Gemeenten, jaarlijkse uitgave, G. Marlet en C. van Woerkens

2011 is ruim 80% van alle huizen bezocht.<sup>3</sup> Het Frontlijnteam heeft 1646 adressen bezocht, waar met 1200 bewoners contact kon worden gelegd. Met 700 van hen zijn gesprekken gevoerd en diensten geleverd. In totaal zijn er in de periode 7038 contacten geweest, wat een illustratie is van de verschillen per huishouden. Gemiddeld komen er per dag 40 bezoekers met vragen en andere zaken, en 68 mensen zijn aan diverse vormen van werk geholpen.

Het streven van het Frontlijnteam is om de wijk geleidelijk te veranderen van een achterstandswijk met onmogelijkheden en beperkingen, naar een wijk waar bewoners zoveel mogelijk tot hun recht komen, mensen met plezier wonen en waarin zij hun talenten kunnen benutten. In het WAP: iedereen een stap vooruit! “Om dit te realiseren stellen we zoveel als dat kan mogelijkheden en wensen van bewoners centraal. Niet hun beperkingen en problemen. We willen datgene mobiliseren wat mensen kracht, zelfvertrouwen en energie geeft.” Voorbeelden van perspectieven van bewoners zijn: geen schulden meer, werk na detentie, geld verdienen met muziek, hulp bij de tuin, een volkstuinje beginnen, iemand om mee te handwerken, zelf voor baby kunnen zorgen i.p.v. onder voogdij van de jeugdzorg, ooit nog eens naar Suriname gaan, eigen Vietnamese koekjes verkopen, een broer die op sterven ligt na 25 jaar te zien.

Het Frontlijnteam startte in mei 2008 met enkele medewerkers, en telt momenteel een dozijn medewerkers, waarvan de helft de deuren afloopt in de wijk. Sommige mensen kunnen zich prima redden, anderen vereisen langdurige en vele bezoeken. “Veel bewoners zitten wel tien stappen voor regulier werk. Het kost heel veel moeite om bij sommige mensen binnen te komen, en ze het in beweging te krijgen. Het eerste stapje dus. Soms bloeien ze dan helemaal op. Prachtig vind ik dat om te zien”.

Veel aandacht van het Frontlijnteam gaat zitten in individuele benadering van bewoners. Veel problemen schuilen immers achter de voordeur. Daarnaast, en in de praktijk dikwijls daarna, stimuleert het Frontlijnteam gezamenlijke activiteiten en een collectieve wijkaanpak. Dit blijkt in de praktijk in Heechterp-Schieringen moeilijk. Mensen komen er slechts in beweging bij een gezamenlijk belang. En pas als hun privé- problemen enigszins op orde zijn. Dan zijn er dikwijls al een heleboel dagen gepasseerd.

De activiteiten van het Frontlijnteam zijn tot nu toe erg individueel gericht. Het Frontlijnteam werkt volgens het principe 1 gezin – 1 plan – 1 medewerker. Die zien de bewoners. Het beruchte verhaal van de 20 hulpverleners die, zonder het van elkaar te weten, allemaal bij hetzelfde gezin op bezoek kwamen; dat is het schrikbeeld van het Frontlijnteam. Het Frontlijnteam fungeert als flessenhals: alle informatie van bewoners richting andere organisaties, en alle informatie en bemoeizorg van organisaties richting bewoners, loopt via het Frontlijnteam. Het Frontlijnteam beslist of en wanneer specialisten worden ingeschakeld, maar de contactpersoon blijft betrokken. Dat blijkt nog steeds lastig werken voor gemeentelijke- en andere organisaties, die horizontaal werken, dus voor alle inwoners van de stad op dezelfde manier. Organisaties vanuit de welzijnshoek, maar ook de Kredietbank, werken doorgaans vanuit hun eigen systeem, met hun eigen administratieve procedures en formulieren. Het Frontlijnteam wordt dan al snel een soort intakebureau, en dat is niet de bedoeling. Het denken moet niet vanuit de organisaties zijn, maar vanuit het collectieve idee achter het Frontlijnteam, en vanuit de bewoners zelf.

### De toekomst van het Frontlijnteam

In november 2010 lezen we het volgende in het halfjaarlijkse voortgangsverslag van het Frontlijnteam: “De afgelopen periode is veel bereikt in de wijk. Dagelijks horen we van bewoners dat ze de nabijheid van het frontlijnteam als steunend ervaren. Mensen voelen zich gehoord en begrepen. Bewoners zetten stappen, doen mee met activiteiten, willen hun steentje bijdragen aan het verbeteren van de wijk. Daar doen wij het voor (...) Het team is onverminderd enthousiast over het werken in de wijk en over de werkwijze. Het werken in de wijk is enerverend en interessant en aan de andere kant zwaar,

<sup>3</sup> Elk half jaar geeft het Frontlijnteam een Voortgangsrapportage uit, waarin verslag wordt gedaan van bereikte resultaten en activiteiten van het Frontlijnteam. Deze cijfers komen uit de laatste rapportage van november 2010.

ingewikkeld en ingrijpend". 4 Het Frontlijnteam wordt alom als een succes beschouwd. Niet alleen het Voortgangsverslag geeft dit aan, ook de gemeente, en ook externen. Het Frontlijnteam draagt actief zijn werkwijze uit in werkdebatten voor ambtenaren, werkbezoeken, presentaties en stageplaatsen. Aardig om te vermelden is de maandelijkse meeloopochtend voor collega's uit het veld.

### De werkwijze van het Frontlijnteam dient als voorbeeld

De samenwerking tussen partijen in Leeuwarden is nu goed, maar was minder. Een belangrijke succesfactor hierachter is dat de verschillende partijen minder naar hun individuele belangen kijken, maar meer naar het gezamenlijke doel. In jargon: de businesscase Heechterp-Schieringen wordt meer in gezamenlijkheid bekeken. Dit wordt ook herhaaldelijk benadrukt: er is een gezamenlijk probleem, een gezamenlijk doel, dus eigenlijk een gezamenlijk belang. Een van de succesfactoren van het Frontlijnteam – ieder werkt samen in één team – heeft ook zijn weerslag op het hogere schaalniveau. Het doel voor het Frontlijnteam is duidelijk: 1 gezin – 1 plan – 1 medewerker. Dit wordt op een hoger schaalniveau doorvertaald: 1 wijk – 1 plan – 1 aanpak. De werkwijze van het Frontlijnteam is zodoende het voorbeeld voor de hele gemeente, en voor allerlei organisaties.

In december 2010 heeft De Buurtalliantie tijdens een tweedaagse quick scan, naar eigen zeggen, het Frontlijnteam binnenstebuiten gekeerd. 5 Deze quick scan was gericht op de toekomst van het intensieve buurtgerichte werken in Leeuwarden. In Leeuwarden heeft dat inmiddels vorm gekregen in het project Amaryllis. Het komt erop neer dat de werkwijze van het Frontlijnteam wordt uitgebreid naar andere buurten, maar op een minder intensieve wijze. Kernelementen van het nieuwe werken zijn het buurtgerichte werken, ontschotten, eropaf, een generalistische aanpak, het principe van 1 gezin - 1 plan - 1 medewerker. Allemaal elementen, die we terug zien in het Frontlijnteam. Benadrukt wordt dat uitbreiding van de werkwijze van de frontlijnteams niet een uitrol van het huidige Frontlijnteam betekent. Elke wijk kent zijn eigen context, problemen en mogelijkheden, elke wijk zal dan ook terecht een eigen benadering en werkwijze krijgen. Zo zal in het nabije Wielepolle, vanouds een hechte volksbuurt, het stimuleren van onderlinge cohesie niet nodig zijn. Op deze plaats gaan we niet verder in op de toekomst van het Frontlijnteam en het buurtgerichte werken in; dat gebeurt al in het project Amaryllis, en is beschreven in het genoemde rapport van de Buurtalliantie.

## 4. Sociale en fysieke activiteiten

In Heechterp-Schieringen is het duidelijk dat sociale en economische ondersteuning nodig is. Er wonen met andere woorden veel kandidaten om sociaal te stijgen. Aan de andere kant zijn er ook de nodige fysieke maatregelen nodig om de wijk aantrekkelijker te maken. Bovendien zijn veel woningen dusdanig sober en afgeleefd, dat binnen afzienbare termijn verbetering of vervanging nodig zal zijn. Een van de doelstellingen van het WAP is de samenhang en de verbinding van de sociale en de fysieke verbetering, waarbij in Heechterp-Schieringen het fysieke volgend is aan het sociale. Het sociale krijgt vooral gestalte in het Frontlijnteam, maar hoe volgt het fysieke hierin?

### Vijf typen fysieke ingrepen

We kunnen enkele verschillende onderdelen onderscheiden in dit fysieke.

- Als basis geldt het bekende 'Schoon, heel en veilig'. In het algemeen geldt dat deze drie elementen een basisvoorwaarde zijn voor elke wijk in Nederland: villawijk, achterstandswijk of prachtwijk. Schoon, heel en veilig staan ook te boek als de grootste dissatisfiers als dit niet op orde is. Dat betekent dat het altijd en overal een gemeentelijke taak is om deze drie basisvoorwaarden op orde te hebben. Terecht wordt opgemerkt in het Frontlijnteam dat je niet van mensen kunt verwachten orde te brengen in hun huis, hun leven, hun straat en hun buurt, als diezelfde straat een rommeltje is. Hoe die orde er komt maakt mensen niet uit, als er maar aan die basisvoorwaarden wordt voldaan.

<sup>4</sup> Zie noot 11

<sup>5</sup> Buurtalliantie, Quick scan Het Frontlijnteam Heechterp Schieringen, verslag 20 januari 2011, D. Giltay Veth & Y. Wijland.

- Een tweede onderdeel speelt op woningniveau. Voor lekkende kranen weten mensen doorgaans de weg wel te vinden naar de corporatie, maar ook een aantal bezoeken van het Frontlijnteam resulteerden in acties van de woningcorporatie. De meeste klachten in de woningen hebben betrekking op gehorigheid van de woningen, aldus het Frontlijnteam. Of anders geformuleerd: op geluidsoverlast van burens. Veel problemen zijn fysiek en sociaal. Veel oplossingen ook.
- Een derde onderdeel zijn fysieke verbeteringen in de woonomgeving. Hierin speelt het Frontlijnteam een sturende rol. Het Frontlijnteam bezoekt iedereen in een straat, en aansluitend wordt een gezamenlijke bijeenkomst georganiseerd. Verbetering van de directe leefomgeving kan de invulling zijn van een gezamenlijk initiatief. In de woonomgeving liggen gezamenlijke belangen. Maatregelen die in Heechterp-Schieringen zijn uitgevoerd zijn bijvoorbeeld: het gezamenlijk herinrichten van de binnentuinen achter de portiekflats, het (aansluitend) organiseren van gezamenlijk eten en drinken, speelgelegenheid voor kinderen, aanpassen van de straatverlichting in de brandgangen, het weghalen of terugsnoeien van grote straatbomen of parkeeroplossingen. Allemaal zaken waar omwonenden een gezamenlijk belang hebben. Het Frontlijnteam heeft hierin een sturende rol gespeeld; zonder het initiërende Frontlijnteam zouden naar eigen zeggen de genoemde initiatieven waarschijnlijk niet zijn uitgevoerd. Gelijktijdig het Frontlijnteam startte in enkele straten ook de 'Buurt en Blok' actie. In de weinige straten met vooral privébezit werd een bescheiden buurtbudget beschikbaar gesteld voor de verbetering van de woonomgeving. In deze straten is de sociale problematiek minder groot, en de onderlinge verbondenheid juist groter. Zomeravondgesprekken brachten de bewoners bijeen, en de geuite wensen richtten zich vooral op 'klein fysiek': verbetering van de achterverlichting, de hoge bomen in de straat en achterstallig tuinonderhoud.
- Een aparte actie is het energieproject. Dit was reeds in het WAP opgenomen, en is in een aparte werkgroep uitgevoerd. Het energieproject kende twee sporen. Het eerste spoor richtte zich op gedragsverandering. Mensen in een beperkt aantal straten kregen een energiebox uitgedeeld (met spaarlampen, tochtstrips, etc.), samen met voorlichting om hun energieverbruik te minderen. Maatregelen klinken voor de hand liggend (deuren sluiten, verwarming eerder omlaag), maar resulteerden toch in een aanzienlijke energiereductie. Dus waren zinvol. Bijzonder was de 'weddenschap met de burgemeester', die zich persoonlijk achter het project schaarde, en 50 euro uitloofde voor ieder die tot lagere energielasten wist te komen. Het tweede energiespoor is ingrijpender, en betreft fysieke ingrepen in de woning. Dit spoor richtte zich op de eengezinshuizen in particulier eigendom. Bewoners werden per straat benaderd, warmtefoto's toonden waar energie lekte, en pakketten ter verbetering werden aangeboden. Het aantal reacties is beperkt: er zijn 100 bewoners uitgenodigd, 30 toonden belangstelling, van wie 14 een offerte hebben aangevraagd, vooral voor dubbel glas. Opmerkelijk is dat de meeste mensen zich niet, zoals verondersteld, door het argument van kostenreductie lieten leiden, maar door comfortverbetering. Het energieproject wordt vervolgd in andere wijken, maar met minder inzet van de gemeente. De praktijk zal moeten leren hoe het animo zal zijn.
- De vijfde en laatste fysieke ingreep betreft grootschalige woningtransformatie. Het meest abstracte en tevens meest ingrijpende onderdeel zijn grootschalige ingrepen in de woningvoorraad, zoals sloop en ingrijpende renovaties. Vorig jaar nog is een renovatieproject van 111 woningen afgerond, waarvoor bewoners, al dan niet tijdelijk, hun huis uit moesten. De meeste bewoners zijn echter niet bezig met de verre toekomst van de wijk, met ruimtelijke structuren, met aansluitingen van de wijk op het nabijgelegen park, met wooncarrières maken in de wijk. Het wijkcomité denkt mee met dergelijke fysieke toekomstingrepen, maar het animo is bescheiden. Het zijn vooral de plichtsgetrouwe mensen, uit de betere woningen, die meedenken over het reilen en zeilen van de buurt. De meeste bewoners zijn hier echter niet mee bezig. Er is ook veel verloop in de wijk: jaarlijks verhuist 30 tot 40%. Zelfs als we de studenten in deze getallen buiten beschouwing zouden laten (die studeren – hopelijk – tijdelijk), zijn dit hoge aantallen. Het past ook bij het beeld dat Motivaction schetste van een wijk zonder veel binding. Mensen die wooncarrière maken, doen dat buiten de wijk. Als zij verhuizen, wordt hun plaats ingenomen door een nieuwe bewoner onderaan de ladder.

“Sociaal en fysiek moet je niet loskoppelen”, aldus een betrokkene. “Bewoners willen zien dat er iets gebeurt. Veel problematiek is onzichtbaar achter de voordeur, en daarvoor zijn allerlei sociale acties nuttig. Maar mensen willen niet alleen praten, ze willen ook wat zien. Je moet iets doen, zelfs al zijn dat niet de beste dingen, als je maar wat doet. Activiteiten in de woonomgeving, maar ook verbetering van de energieprestatie in de woningen zijn dan nuttige mogelijkheden.”

### **Ruime woningmarkt beperkt fysieke mogelijkheden**

Het doel van het WAP is iedere bewoner een stap vooruit. Er wordt gewerkt vanuit de wensen en behoeften vanuit de individuele bewoners, en die liggen veelal op het gebied van sociale activering en ondersteuning. In het WAP is afgesproken om niet grootschalig te slopen – zoals in de naastgelegen Vrijheidswijk is gebeurd – maar te werken aan geleidelijke transformatie. Bewoners zullen betrokken worden bij de planvorming.

De realiteit laat zien dat er nauwelijks bewoners geïnteresseerd zijn in de verre toekomst van de wijk. Mensen die wooncarrière kunnen maken, de sociale stijgers, doen dat het liefste buiten de wijk. In de vrij ruime Friese woningmarkt is daartoe ook alle gelegenheid. Aantrekkelijke middenklasse eengezinswoningen in Heechterp-Schieringen, zelfs tegen voor Leeuwarden gunstige prijzen, moeten concurreren met andere betaalbare opties in Friesland. Dat weten bewoners en aspirant-kopers, maar ook projectontwikkelaars en woningcorporaties. Het is geen Randstad.

## **5. Dilemma: twee strategieën voor de toekomst**

Er zijn twee strategieën te schetsen voor de toekomst van Heechterp-Schieringen, die tot geheel andere consequenties voor het beleid leiden.

De eerste is om van Heechterp-Schieringen een betere wijk te maken, waar mensen binnen hun wijk wooncarrière kunnen maken, waar mensen van buiten zich graag vestigen. Hier hoort bij een beleid van ingrijpende herstructurering en een gemengde woningvoorraad. Dat betekent sloop van goedkope woningen en nieuwbouw, of verbouw, van middenklasse eengezinswoningen.

De tweede strategie is om de huidige woningmarktpositie van Heechterp-Schieringen te accepteren. Dat betekent geen grootschalige woningtransformatie, maar intensiever beheer en instandhouding. Er wordt wel wat gesloopt en vervangen, maar beperkt. Heechterp-Schieringen blijft een wijk met vooral goedkope huurwoningen, en daardoor met een concentratie van mensen met weinig geld. Instrumenten als het Frontlijnteam passen hier heel goed bij: de ‘klanten’ wonen immers vlakbij. De doelstelling blijft om bewoners te helpen om een stapje vooruit te komen, met als consequentie dat sociale stijgers voortdurend vertrekken uit de buurt.

Deze twee strategieën verschillen ook qua doelstelling. Een succesvolle ontwikkeling over pakweg tien jaar betekent succes op andere indicatoren. Dan meet je dus andere indicatoren.

Bij de eerste doelstelling (met veel sloop) zal succes betekenen dat Heechterp-Schieringen een gewildere woonwijk wordt, dat er een meer sociale bevolkingsmix is, dat uitlopende zaken als het inkomenspeil, scores op CITO-toetsen en verslavingsproblematiek zijn verbeterd en ook dat het imago is verbeterd. De consequentie is dat veel mensen met problemen (ook) in andere wijken wonen, en lastiger bereikt kunnen worden. Een Frontlijnteam-aanpak kan veel minder efficiënt worden uitgevoerd.

De nadruk op een betere wijk door grote fysieke transformaties betekent dat een aantal mensen dat niet zal bijhouden. Hoe erg is dat? In de toekomst zal de wijk beter ‘scoren’ in de wijkstatistieken, maar de consequentie is dat een deel van de (kans)armoede zich verplaatst. En dus de statistieken van andere wijken omlaag drukt.



De tweede strategie richt zich veel meer op de bewoners. Succes in de tweede strategie betekent dat er zoveel mogelijk mensen stijgen op de maatschappelijke ladder en een stapje vooruit maken. Successen komen letterlijk buiten de wijk terecht. De wijk als 'doorstroomwijk en emancipatiemachine'. De consequentie van deze strategie is dat de wijk een concentratiepunt blijft van lage inkomensgroepen en mensen met problemen – dat is immers de bedoeling. Ook zal de wijk blijven staan op landelijke lijstjes van aandachtswijken – ook dat is de bedoeling. Het is zelfs handig in het intensieve buurtgerichte werken; het Frontlijnsteam huist temidden van een concentratie van klanten, onder wie een flink aantal zogeheten 'loketmijders'; die zoek je op. De nadruk op sociale activiteiten betekent evenzeer dat een aantal mensen dat niet zal meemaken. Het gaat dan echter om een ander type mensen, namelijk de sociale stijgers. Zij kunnen en zullen elders hun woonaspiraties waarmaken, iets dat in Friesland gemakkelijk kan. Hoe erg is dat? Die mensen worden er immers gelukkiger van. Hun plek in de wijk zal worden ingenomen door nieuwe mensen onderaan de ladder. De consequentie is dat de armoede in de wijk blijft.

Sommigen zullen zeggen: in de praktijk volgt dan de gulden middenweg. Het kan zijn dat de uiteindelijke strategie ergens tussen beide strategieën in komt te liggen, maar dat betekent dat successen, effecten en problemen er ook ergens tussenin komen te liggen. De gulden middenweg zal betekenen dat een deel van de (kans)armoede verdunt, en onzichtbaar wordt in de statistieken. De sociale stijgers die een stap vooruit zetten, verlaten de wijk, zodat de statistieken niet echt verbeteren. Het beeld van de wijk zal verbeteren, maar slechts beperkt. Er worden wel veel mensen bereikt en geholpen te stijgen, maar deze gelukkigere mensen helpen de statistieken in andere wijken omhoog. Het antwoord op dit dilemma is er niet, maar het is goed om van tevoren de beide strategieën te zien, en de consequenties te aanvaarden. Denk er goed over na, denk over een beeld van de wijk in de wat verdere toekomst, en denk over welke indicatoren je gebruikt om successen te meten.

## 6. Participatie als ladder

Het doel van het Wijkactieplan uit 2007 is "alle bewoners een stap vooruit". Wat betekent precies die stap vooruit in de praktijk van bewoners, en voor de samenleving als geheel?

In de landelijke politiek wordt participatie wel vertaald als 'meedoen, met een onderscheid tussen: werkt, wil werken (maar zoekt), en is inactief. Het Sociaal en Cultureel Planbureau maakte een onderscheid tussen deelnemen aan de samenleving (sociale participatie) en maatschappelijke participatie (met betaald en onbetaald werk).<sup>6</sup> Participatie is niet een eenduidig begrip, merkt ook Deuten op.<sup>7</sup> Participatie is voor een welzijnswerker iets anders (meedoen) dan voor een re-integratieprofessional (aan het werk) of een stedenbouwkundige (inspreken en meedenken).<sup>8</sup> Bureau Regioplan heeft samen met de VNG en twaalf gemeenten (niet Leeuwarden) een participatieladder opgesteld, die zes treden telt.<sup>9</sup> Het doel van deze participatieladder was ten behoeve van het participatiebudget, een combinatie van de gelden van re-integratie, inburgering en educatie.<sup>10</sup> De participatieladder bestaat uit de volgende zes niveaus:

- trede 1: geïsoleerd
- trede 2: sociale contacten buiten de deur
- trede 3: deelname georganiseerde activiteiten
- trede 4: onbetaald werk
- trede 5: betaald werk met ondersteuning
- trede 6: betaald werk.

<sup>6</sup> Jehoel-Gijsbers, G. Sociale uitsluiting in Nederland, 2004, SCP, Den Haag

<sup>7</sup> Jochem Deuten, Een lingua franca voor betere wijkinterventies, 2010, Platform Corpovenista.

<sup>8</sup> Verschillende sectoren hanteren andere begrippen. Een aardige illustratie hiervan is dat de genoemde Participatieladder van Regioplan bij sommige professionals in het veld gesneden koek is, terwijl deze bij andere professionals uit andere sectoren, maar in hetzelfde veld hooguit een belletje doet rinkelen, anders wordt vertaald (Bedoelt u die bekende ladder van Arnstein? [de klassieker uit 1968], of geheel onbekend is.

<sup>9</sup> M. van Gent, C. van Horssen, L. Mallee & S. Slotboom, De participatieladder, november 2008, Regioplan, Amsterdam,

<sup>10</sup> Hiernaast bestaat nog een re-integratieladder (of SRG-ladder) van het ministerie van SZW, met enigszins vergelijkbare sporten.

Deze participatieladder van Regioplan is ook voor Heechterp-Schieringen bruikbaar. Elke bewoner bekleedt een plaats op één van de zes treden. Het doel van het WAP is: iedere bewoner een stap vooruit. Dat betekent dat iedere bewoner een tree omhoog op de ladder zet. Idealiter heeft na verloop van tijd – een jaar, of enkele jaren – iedereen een stapje op deze ladder gezet. Dat kan zijn: werk, of, ander, leuker of beter werk, (terug) naar school, maar ook: meer contacten in de buurt, vrijwilligerswerk, orde brengen in het persoonlijke leven, of in het laagste geval: iets doen. Alle medewerkers van het Frontlijnsteam kennen tal van mensen die eigenlijk nauwelijks de deur uitkomen, die nauwelijks mensen spreken, en van wie het leven tamelijk doelloos voorbijgaat: “Sommige mensen brengen de dag door met het kijken hoe de geraniums groeien”.

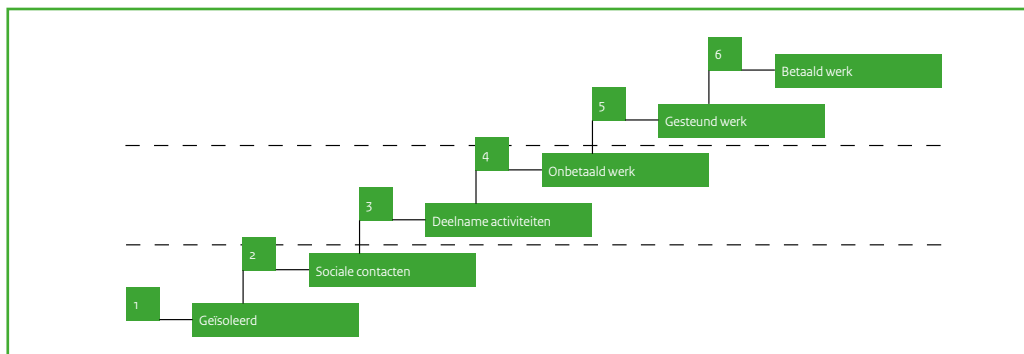
In Heechterp-Schieringen is het aantal huishoudens met een complexe sociale problematiek groot. Het werkt als een trechter. Bovenaan zitten de mensen zonder problemen, in heel Leeuwarden gaat het om 80%. Daaronder zitten de mensen met één duidelijk probleem, stedelijk gaat het om 15%. De resterende 5% zijn multi-probleemgezinnen. In Heechterp-Schieringen wonen er vier keer zoveel als gemiddeld in de stad; dat wil zeggen dat achter één op de vijf deuren in Heechterp-Schieringen een huishouden woont met een veelvoud aan problemen.

Juist bij een dergelijke concentratie van probleemgezinnen helpt een integrale aanpak op laag schaalniveau. Jos van der Lans pleit hier ook voor.<sup>11</sup> Zijn boek Eropaf geeft in de kern weer waar het in het Frontlijnsteam om draait. Eropaf is ook de titel van een brochure waarin de gemeente Leeuwarden de aanpak beschrijft.<sup>12</sup> De kern is: de wijk in, eropaf, de bewoner actief opzoeken tot achter de voordeur. Van der Lans beschrijft in zijn boek zijn ervaringen met wijkcoaches in Enschede en gezinsmanagers in Amsterdam. Tegenover de Leeuwarder betrokkenen merkte hij op dat de ervaringen met het Frontlijnsteam zo meegenomen hadden kunnen worden in zijn boek; die ervaringen ondersteunen het betoog dat Van der Lans houdt in Eropaf. Het Frontlijnsteam noemt het zelf ook het leidend principe: één huishouding, één plan, één frontlijnwerker. De frontlijnmedewerker houdt contact, en lost de meeste zaken zelf op. De medewerkers in het Frontlijnsteam komen uit verschillende organisaties, en vormen samen een multidisciplinair team. Voor specifieke problemen worden specialisten ingeschakeld, maar de frontlijnmedewerker blijft dan aanspreekpunt.

## 7. Eerste denkoefening: De participatieladder en fysieke activiteiten

De participatieladder is in de figuur, conform de indeling van Regioplan, weergegeven in zes treden. Iedere Nederlander staat ergens op een van deze zes treden. In de aandachtswijken staan mensen vaker op een lagere trede, en in Heechterp-Schieringen staan ze waarschijnlijk nog wat lager dan het landelijke beeld van de 40 wijken, gezien de eerder geschetste positie van de wijk.

In de figuur zijn in de participatieladder twee horizontale lijnen aangebracht. De twee lijnen horen wij twee denkoefening, die we voorleggen. Het is nadrukkelijk een denkoefening en geen uitgewerkte berekening.



<sup>11</sup> J. van der Lans, Eropaf!, De nieuwe start van het sociale werk, 2010, Augustus: Amsterdam/Antwerpen

<sup>12</sup> Gemeente Leeuwarden, Astrid de Bue, Eropaf, De Leeuwarder frontlijnaanpak, 2010. [http://www.eropaf.org/publicaties/Frontlijnsteam\\_Leeuwarden.pdf](http://www.eropaf.org/publicaties/Frontlijnsteam_Leeuwarden.pdf)

De onderste lijn heeft te maken met de relatie sociale en fysieke activiteiten, iets waaraan we in dit essay extra aandacht besteden. We onderscheidde eerder al vijf categorieën fysieke acties:

- schoon, heel en veilige omgeving
- klachten aan de woning
- energiereductie in de woning
- verbetering van de woonomgeving
- transformatie van de woningvoorraad

Schoon, heel en veilig noemde we een basisvoorwaarde; die geldt dus voor iedereen. De positie van mensen op de participatieladder heeft een relatie met hun belangstelling voor fysieke activiteiten. Mensen onder de onderste horizontale lijn leven geïsoleerd of hebben een gering aantal sociale contacten in hun leven. Velen van hen zijn met andere zaken in hun leven bezig dan hoe hun buurt eruit ziet. Zij zijn over het algemeen niet of nauwelijks geïnteresseerd in fysieke activiteiten, omdat ze hun handen vol hebben aan het op orde brengen van hun sociale leven. Mensen die op trede 1 en 2 staan, zullen niet vaak mee willen denken over verbetering van hun woonomgeving, uitzonderingen daargelaten. Energiereductie is mooi als iemand anders het regelt, klachten in de woning bereiken lang niet altijd degene die ze moet oplossen. Denken over de toekomst van de wijk, over woningtransformatie en over ruimtelijke structuren is voor de meesten vele stappen te ver. En, zoals gezegd, er zijn natuurlijk altijd uitzonderingen.

Hoe hoger mensen op de ladder staan, des te meer ze hun sociaal-economische leven op orde hebben, en des te vaker ze bereid, geïnteresseerd en in staat zijn om over fysieke zaken in de wijk na te denken. Verbetering van de eigen woonomgeving komt in beeld bij mensen vanaf de treden 3 en 4. Mensen die hoger op de participatieladder staan, zullen het vaakst willen en kunnen nadenken over de toekomst van de wijk als geheel.

Dit geeft een beeld op hoofdlijnen. Zo zullen er stijgers op de participatieladder zijn, mensen die daadwerkelijk een of meer stappen omhoog zetten, die 'als beloning' in staat zijn om te vertrekken uit de wijk. Ook zijn er mensen die hopen op zo'n mogelijkheid, en werken aan de benodigde stappen omhoog. En de participatieladder van Regioplan gaat uit van werk en economische zelfstandigheid, maar er zijn meer sporen om je te verbeteren. Voor 65-plussers geldt het doel van betaald werk al helemaal niet.

Samenvattend kunnen we stellen dat fysieke activiteiten moeten aansluiten bij de sociaal-economische positie en situatie van bewoners. In een wijk als Heechterp-Schieringen staan veel bewoners op een dusdanig lage trede (trede 1 of 2), dat fysieke zaken die verder gaan dan het hier en nu, nauwelijks interesse opwekken. Om mee te denken over een aantrekkelijker woonomgeving, moeten mensen eerst hun eigen leven op orde hebben. Een stapje vooruit betekent loskomen van de eerste of de tweede trede. Voor abstracte zaken als de toekomst van de wijk, ruimtelijke structuurversterking of woningtransformatie, is slechts een bescheiden aantal mensen in Heechterp-Schieringen in staat, namelijk diegene die hoog genoeg op de participatieladder staan. Dit wordt ook bevestigd in de gesprekken met de betrokkenen bij het Frontlijnteam.

## 8. Tweede denkoefening: De participatieladder als bedrijfseconomische MKBA

Het voornaamste middel in Heechterp-Schieringen om alle bewoners een stapje vooruit te helpen, is het Frontlijnteam. In de huidige tijd van bezuinigingen staan kostenposten onder druk. Het Frontlijnteam kost geld, immers, er is een kantoor, er is een aparte organisatie, en er zijn mensen in loondienst. De kosten van het Frontlijnteam zijn redelijk eenvoudig in beeld te brengen.

De opbrengsten van het Frontlijnteam, als kern van de wijkaanpak, zijn moeilijker in beeld te brengen. Naar onze overtuiging zijn de opbrengsten van het intensieve wijkgerichte werken veel hoger dan de kosten. Wij gaan op deze plaats niet uitrekenen wat kosten en opbrengsten zijn, maar we dagen anderen uit om een dergelijke MKBA, een maatschappelijke kosten-baten analyse, op te stellen.

We willen een tweede denkoefening neerleggen, om zo'n MKBA vanuit een andere invalshoek te benaderen. Hiertoe gebruiken we opnieuw de participatieladder, inclusief de toegevoegde horizontale lijnen. Elke inwoner van Heechterp-Schieringen, van Leeuwarden en van Nederland, staat op een van de genoemde zes treden. De mensen op de treden bovenaan leveren de samenleving geld op; zij werken en zij betalen belasting. Gelukkig zijn dat de meesten. De mensen op de onderste sporten van de ladder kosten de samenleving geld. Hoe lager op de ladder, des te hoger de kosten. Deze bedragen zijn per trede te bepalen, iets dat tot de genoemde uitdaging behoort. Ergens zit een nulpunt, met maatschappelijke kosten eronder, en maatschappelijke opbrengsten erboven. Stel, dit is de bovenste horizontale lijn. Wij beseffen natuurlijk dat niet elke individuele bijdrage even eenvoudig in geld is uit te drukken (mantelzorgers; vrijwilligerswerk; gesubsidieerde arbeid), maar het gaat ons hier om het idee. Als iedereen daadwerkelijk een stap vooruit zou maken, levert dat de samenleving veel geld op. Mensen stijgen vanaf trede 1 naar trede 2, vanuit trede 2 naar 3, enzovoort. Elke stap vooruit brengt minder kosten, en meer baten met zich.

Baten zijn deels in geld uit te drukken, maar voor een deel ook niet. Financiële baten zijn bijvoorbeeld in Heechterp-Schieringen minder huisuitzettingen, (dus) minder onderhoud, meer zorg voor buurtgenoten en (dus) minder betaalde zorg, meer onderlinge betrokkenheid en (dus) minder overlast, schuldregelingen en (dus) minder deurwaarderkosten, tot werk en (dus) geen uitkering. Er zijn ook zaken die eerst niet zichtbaar waren: mensen maken meer gebruik van bestaande regelingen, hennepplantages worden ontdekt bij de huis-aan-huisbezoeken en vervuiling wordt vaker gemeld. Kost zoiets geld, of levert dat op?

Daarnaast zijn er belangrijke maar moeilijk kwantificeerbare baten, die leiden tot individueel geluk: sociale contacten in de buurt, een wandelingetje maken in plaats van op de bank hangen en het geloof in eigen kunnen vergroten. In de Voortgangsrapportages staan tal van voorbeelden van stappen vooruit die mensen in Heechterp-Schieringen maakten.<sup>13</sup>

Ook als slechts een deel van de inwoners het beoogde stap vooruit zou zetten, slaan de baten slechts op dat deel neer, maar de baten blijven positief. Wij zijn van mening dat een dergelijke kosten-baten analyse tot een sterk positief resultaat zou leiden.

Vervolgens is het een organisatorische kwestie om kosten en baten naar dezelfde partijen toe te leiden. In jargon betekent dat om het intensieve werken met het Frontlijnsteam als een businesscase te beschouwen. Alle baten die naar de corporatie of de bewoners toevloeien, terwijl de gemeente of het welzijnswerk de kosten maakt; dat gaat natuurlijk niet werken. De actoren zijn hier overigens willekeurig gekozen. Het beschouwen van een Frontlijnsteam vanuit een bedrijfseconomisch oogpunt, betekent dat alle kosten en alle opbrengsten bijeen worden gebracht en gezamenlijk verrekend worden. Het Frontlijnsteam in Heechterp-Schieringen is hier op de goede weg.

## 9. Conclusies en lessen

Heechterp-Schieringen is een arme wijk. Veel mensen die er wonen komen in de praktijk helemaal niet toe aan denken over fysieke verbeteringen in hun eigen woonomgeving, laat staan in de hele wijk. Woningtransformaties, herstructurering, wooncarrières: het is voor de meesten een paar stappen te ver. De participatieladder brengt dit mooi in beeld. Iedere Nederlander staat ergens op deze ladder. De meeste mensen in Heechterp-Schieringen staan op een lage trede; het doel van de wijkaanpak is om iedereen een treetje hoger te brengen op de ladder. Hoe hoger, des te meer men meedoet, minder geld kost of geld oplevert, en meer in staat is om mee te denken over fysieke zaken, die immers volgend zijn. Dat is een belangrijke les die wij trekken.

We schetsten twee denkoefeningen, die het elk waard zijn om nader uit te werken. De eerste gaat over de maatschappelijke kosten en baten van een intensieve wijkaanpak. Iedereen die, overeenkomstig het plan, een stapje omhoog zet, levert geld op, of kost minder. We waren onder de indruk van het aantal mensen en gezinnen waar het Frontlijnsteam succesvol was in het aanpakken van

<sup>13</sup> Elk half jaar geeft het Frontlijnsteam een Voortgangsrapportage uit, waarin verslag wordt gedaan van activiteiten en bereikte resultaten.

schuldenproblemen en het voorkomen van dreigende huisuitzetting. De baten van deze en andere zaken kun je optellen, en afzetten tegen de kosten van een intensieve wijkaanpak. Wij verwachten dat zoiets positief uitpakt. Hierin schuilt niet zozeer een les als wel een (tussenconclusie) en een aanbeveling aan iedereen die bestuurlijk in de wijkaanpak betrokken is: laat de additionele baten voor zich spreken, en probeer ze te vergelijken met de additionele kosten van de wijkaanpak.

Een tweede denkoefening koppelt de sociale positie van bewoners op de ladder aan de mogelijkheid om fysiek te willen en kunnen laten volgen op sociaal. Dan blijkt dat er veel mensen laag op de ladder staan en andere dagelijkse zorgen aan hun hoofd hebben, dan meedenken over fysieke zaken. Laat staan grote, toekomstgerichte ingrepen in de wijk. Het doorredeneren van deze lijn brengt ons naar twee mogelijke toekomstlijnen. De ene is om Heechterp-Schieringen als wijk te verbeteren. Dat vereist fysieke ingrepen zoals het toevoegen van ontbrekende woonmilieus, en resulteert op termijn in een betere statistieken (inkomen, werkloosheid, opleiding, beeldvorming, etc). Over tien jaar is er een betere wijk, maar armoede en sociale uitsluiting hebben zich waarschijnlijk verspreid over de stad. De andere strategie richt zich vooral op de bewoners: iedereen een stapje vooruit. Dat betekent geen grootschalige ingrepen. Sociale stijgers vertrekken uit de wijk, iets dat gemakkelijk is in de ruime Friese woningmarkt. Heechterp-Schieringen blijft een arme wijk, maar dat is juist de bedoeling. Het Frontlijnsteam kan er effectief en efficiënt te werk gaan; klanten wonen immers vlakbij. Over tien jaar hebben veel bewoners een stap vooruit gemaakt, maar ze wonen inmiddels elders. Het is niet aan ons om te kiezen. Beide toekomstlijnen zijn reëel, beide kunnen succesvol zijn, beide leveren positieve effecten op, maar beide verschillen wel in doelstelling en aanpak.

### Adelheid Roosen

Adelheid Roosen is een Nederlandse theatermaakster, actrice, dramadocente en schrijfster. In 2003 schreef zij *De Gesluitte Monologen* (geïnspireerd door *De Vagina Monologen*, waarin zij zelf meespeelde). In dit theaterprogramma praten islamitische vrouwen over intimiteit en seksualiteit. Zij heeft met deze monologen ook opgetreden in Turkije, in de tweede kamer en op vmbo-scholen. In 2006 verdiept Roosen zich opnieuw in de islam en moslimwereld met de voorstelling *Is•Man*.

Nu richt zij haar aandacht via de vrouw naar de man. Haar werkmethode blijft dezelfde: grasduinend, als toerist in eigen land, gesprekken voeren met islamitische mannen en deze verwerken tot een poëtisch theaterscript.

Om zicht te krijgen op probleemsituaties in de wijk Overdie werken vijf partijen met wettelijke taken (Politie, Jeugdzorg, Wijkservicebedrijf en Woningcorporaties en Gemeente) nauw samen om de signalen rond geëscaleerde gevallen naast elkaar te leggen. Zo ontstaat er een totaalbeeld van een probleemgeval. De werkwijze van het wijkactieteam is gericht op gecompliceerde gevallen met als doel die zo effectief mogelijk te behandelen. Het werk dat de partners doorgaans aan hun bureau doen, vindt nu plaats op één plek waar ze om de twee weken 1 à 1 ½ uur aan één tafel zitten. Gezamenlijk bepalen zij welke inzet ze kunnen leveren, zodat ze van elkaar weten wie wanneer wat doet – met als uitgangspunt één gezin, één plan, één regievoerder.

Met haar bedrijf *Female Economy* maakte Adelheid Roosen een film over het wijkactieteam in Overdie. Op de volgende pagina's van deze publicatie, geeft Adelheid Roosen een impressie van wat zij bij het maken van de film is tegengekomen.



Foto: Jan Versweyveld

# Projectberaden

civiel casusoverleg  
justitieel casusoverleg

Stuk  
Sh  
G

Wijkteam  
overleg

Harde kern

periodiek  
overleg

ouder

ministerie  
vrom

vangnet  
veiligheids-  
overleg  
kerk  
overleg  
AJP

Veel  
CEN RUM  
voor  
kind  
overleg  
vele keten

regiesroep integrale overheidsbeha

# overleg

# Politie

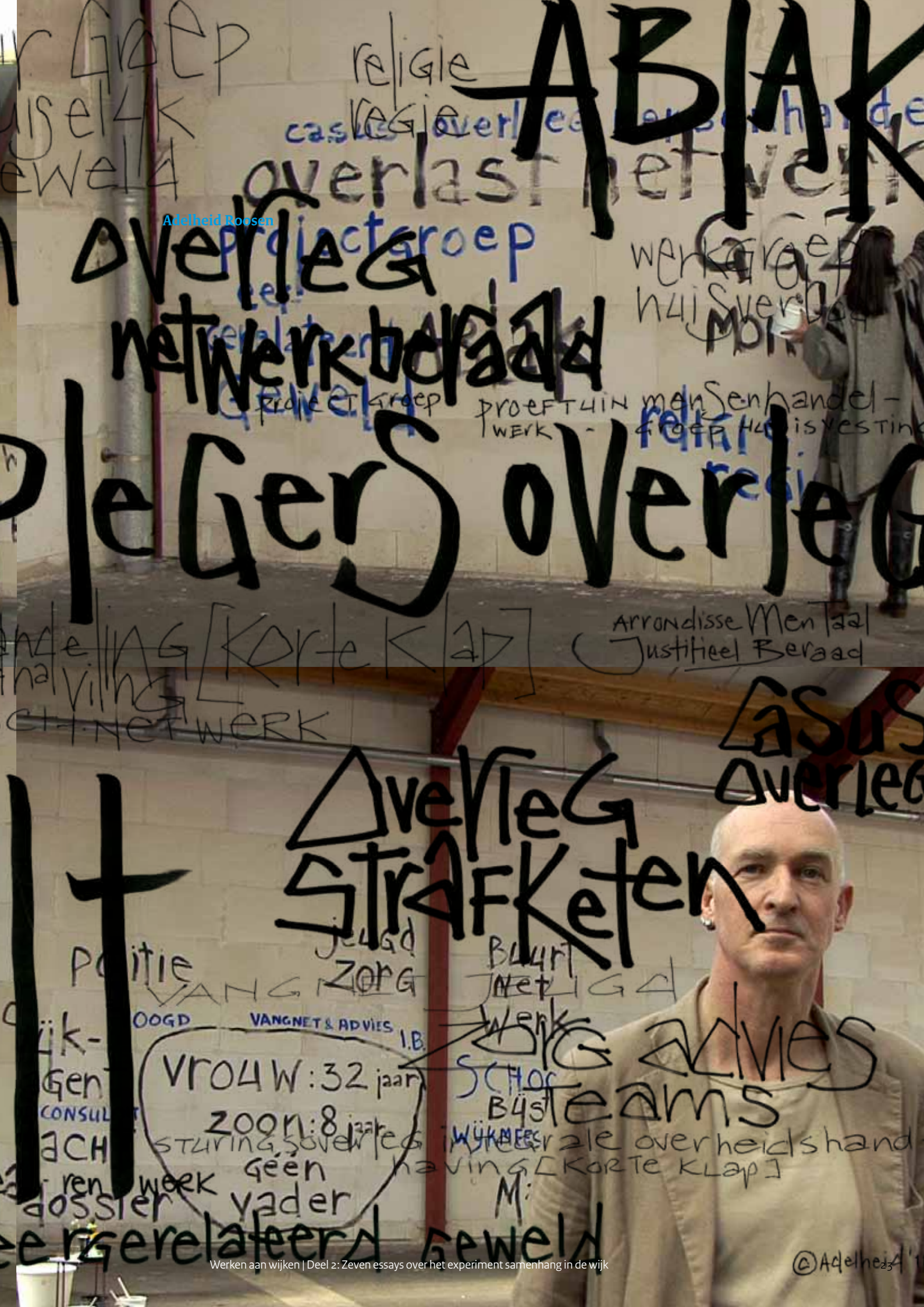
# Ha

Zorg  
over-  
leg

# vangnet jeugd

klacht  
zaak  
overleg

Projectgroep



Adelheid Roosen

# ABIAK

overlast met  
overleg  
netwerk

## overleg netwerk

# plegers overleg

Arrondisse Mentaal  
Justitieel Beraad

# overleg strafketen

# advies overleg

Vrouw: 32 jaar  
Zoon: 8 jaar  
geen vader

# advies team

overheidshand  
[Korte Klap]

# geweld



# Synergie tussen wijkeconomie en sociale ontwikkeling

## Pieter Tordoir



*Prof. Dr. P.P. Tordoir is hoogleraar Economische Geografie en Planologie aan de Universiteit van Amsterdam en lid van de VROM-raad. Hij combineert deze functies met een eigen onderzoekspraktijk: Ruimtelijk Economisch Atelier Tordoir. Daarnaast doceert hij bij het NICIS Instituut en de Amsterdam School of Real Estate ASRE.*

*In zijn wetenschappelijk onderzoek staan internationale cluster- en ketenontwikkelingen en de relatie met stedelijke en regionale ontwikkeling centraal. Werkzaamheden voor de praktijk betreffen stedelijke en regionale economie, ruimtelijke netwerkvorming en samenhang tussen economische en sociale ontwikkeling.*

*Tordoir ondersteunde de gemeente Den Haag bij het leggen van een koppeling tussen enerzijds de economische ontwikkelingen in Transvaal en anderzijds de kansen van de bewoners van deze wijk op de arbeidsmarkt. Hij concentreerde zich op twee opgaven:*

- *Optimalisatie van de sociale betekenis van de economische ontwikkeling.*
- *Optimalisatie van profilering en samenhang van de economische projecten.*

## 1. De uitdaging

### Lokale economie als vliegwiel

In het beleid voor achterstandswijken krijgt de economie steeds meer aandacht. Kansen voor ondernemers en kansen op werk geven een fundament voor welvaart, welzijn en sociale stijging van wijkbewoners. Ook voor duurzaamheid van investeringen in het fysieke domein is economische vitaliteit essentieel. Dit betekent niet dat lokale economische ontwikkeling altijd centraal moet staan. Het meest tellen de mogelijkheden van wijkbewoners op de arbeidsmarkt, en die markt is stedelijk zo niet regionaal. Verkleining van de afstand tussen wijkbewoners en de stedelijke economie heeft daarom prioriteit. Desalniettemin zijn er situaties waar de lokale economie wel degelijk een grote rol kan spelen voor lokale sociaal-economische ontwikkeling. In die gevallen krijgt economische ontwikkeling extra betekenis voor het achterstandsbeleid. Het Transvaalkwartier in Den Haag is zo'n geval. In Transvaal kan de lokale economie veel betekenis krijgen voor zowel de stadseconomie als de wijkbewoners. Dit essay draagt ideeën aan voor de benutting van die potentie.

Transvaal is van oudsher een typische, sfeervolle migrantenwijk dichtbij het hart van de stad, met winkels en een grote dagmarkt die consumenten trekken van ver uit de regio en het land. In grote steden in binnen- en buitenland krijgen dit soort wijken vaak nieuw leven als brandpunt voor de kosmopolitische stadseconomie en cultuur, zoals de Pijp in Amsterdam, Katendrecht in Rotterdam en Lombok in Utrecht. Transvaal is nog niet zover. De ontwikkeling van Den Haag als internationale stad maakt zo'n ontwikkeling wel kansrijk. De kunst is te zorgen dat de gentrification die gepaard gaat met zo'n ontwikkeling zwakkere wijkbewoners niet wegdrukt maar juist kansen geeft (Uitermark & Duyvendak 2004).

Naast sfeer en een gunstige ligging biedt Transvaal ook ruimte voor economische ontwikkeling, vooral op een binnenstedelijk bedrijventerrein dat moet worden geherstructureerd. De economische condities zijn aldus gunstig maar kansen moeten nog wel worden gegrepen. In dit essay spitsen we ons na een situatieschets toe op benodigde acties om economische kansen te benutten. We gaan daarbij in op sociale aspecten, niet alleen omdat de wijkbevolking zal moeten kunnen profiteren van wijk-economische kansen maar ook omdat de wijk-economie zelf sterk steunt op sociale verbanden en vitaliteit. Jeugd en scholing krijgen daarbij aandacht. Het essay sluit af met aanbevelingen voor Den Haag en vergelijkbare ontwikkeltrajecten elders.

### De Haagse wijkaanpak: business cases

Den Haag wil Transvaal op een reeks van indicatoren naar het gemiddelde van de stad trekken en ontwikkelt daarvoor een aanpak die ruimtelijke en economische structuurversterking koppelt aan toeleiding naar werk van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Er wordt geïnvesteerd in fysieke wijkverbetering, de versterking van ondernemerschap en de ontwikkeling van vaardigheden bij jongeren middels leerwerkplekken. Business cases, waaronder de opwaardering van een winkelstraat en een grote dagmarkt, de herstructurering van een bedrijventerrein en de ontwikkeling van een centrum voor leisure en consumentenvoorzieningen, vormen de kern van de economische aanpak. De term business case geeft aan dat de ontwikkelingen op termijn zelfstandig levensvatbaar moeten zijn, waarbij private partijen, waaronder een corporatie, bouwers, ontwikkelaars en individuele ondernemers, deelnemen in de investeringen. Partijen zijn verenigd in een Stichting Vrienden van Transvaal (2009). Zo'n constructie is nieuw en experimenteel.

De business cases zijn onderdeel van een reeks programma's langs het tracé van tramlijn 11, van Holland Spoor tot Scheveningen Haven. Er wordt gestreefd naar synergie binnen en tussen die programma's. Een deel van de business cases is naast de economische vliegwielfunctie gericht op verkleining van de afstand van wijkbewoners tot de arbeidsmarkt, door de totstandkoming van leerwerkplekken. Met het bedrijfsleven zijn daarover intentieakkoorden gesloten. Daarnaast ondernemen reguliere instanties en instellingen initiatieven voor arbeidsparticipatie en scholing. Een klein aantal daarvan is op wijkniveau georganiseerd; het merendeel heeft een stedelijke werking. Ook de economische structuurversterking blijft niet beperkt tot de business cases in Transvaal. Ondernemerschap in de wijk wordt gestimuleerd vanuit het in de naburige Schilderwijk gelegen Ondernemershuis. Alleen in het geval van de business cases wordt echter een verband nagestreefd tussen economische structuurversterking en arbeidsparticipatie in de wijk.

De business cases zijn in verschillende stadia van uitvoering. Het meest gevorderd is de opwaardering van de Paul Krugerlaan, gekenmerkt door exotische winkels. Er is een straatmanager, puien en winkels worden opgeknapt en er wordt gewerkt aan een ontwikkelmaatschappij en een status als business improvement zone (BIZ). Er zijn opleidingsplaatsen gerealiseerd voor jongeren. Niet ver van de Krugerlaan bevindt zich een binnenstedelijk bedrijventerrein waarvoor plannen voor herstructurering en transformatie bestaan. Een recyclingbedrijf heeft hier leerwerkplekken gerealiseerd. De bedoeling is dat ook andere bedrijven leerwerkplekken realiseren en dat een MBO instelling hier praktijkonderwijs gaat verzorgen. Met de herstructurering is nog geen aanvang gemaakt. Mede gezien de economische situatie nemen private partijen, gemeente en de betreffende onderwijsinstelling een afwachtende houding aan. Een derde businesscase betreft de herstructurering en opwaardering van de Haagse Markt, de grootste markt in Nederland. Ook dit project verkeert in een fase van planvorming waarbij schoorvoetend vooruitgang wordt geboekt. Hier spelen complexe ruimtelijke, milieutechnische, organisatorische en culturele omstandigheden de betrokken partijen, gemeente en marktcoördinatoren, parten. In dit project is overigens geen sprake van een directe doelstelling t.a.v. arbeidsparticipatie. Een vierde businesscase betreft tenslotte de ontwikkeling van een nieuw centrum voor consumentendiensten, leisure in het bijzonder, dat aansluit op het multiculturele karakter van de wijk. Een groep van Hindoestaanse investeerders is geïnteresseerd, maar ook hier verkeert de planvorming in een pril stadium.

Aldus wordt alleen in de Paul Krugerlaan flinke vooruitgang geboekt. De andere projecten verkeren in een intentiefase. Tot op zekere hoogte kan dit ook worden verwacht. De intenties voor de business cases zijn van recente datum. Maken en uitvoeren van levensvatbare plannen kost tijd. De economische crisis en overheidstekorten nopen private en publieke investeerders tot een pas op de plaats. Met het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling voor 2011 heeft de gemeente scherpe prioriteiten gesteld (Gemeente Den Haag, 2010). Veel publieke investeringen in de Transvaalbuurt zijn op de lange baan geschoven. Ook is gekort op programma's voor individuele hulpverlening en toeleiding naar werk.

## 2. Analyse van de wijk

Transvaal vangt vanaf de jaren '60 veel migranten op. Er is een complex van problemen: een zwakke arbeidsmarktpositie van veel bewoners, structurele uitkeringssituaties, schooluitval, kleine criminaliteit en verloedering van openbare ruimte (Pinkster 2008). Achter de voordeur stapelen problemen zich vaak ongezien op. Er is overigens nauwelijks sprake van een zogenaamd buurteffect: sociale en economische problematiek veroorzaakt de wijkachterstand, en niet andersom. Er is ook verbetering. Kleine en slechte woningen zijn vervangen door goede en ruime woningen waardoor de succesvolle middenklasse in de wijk kan blijven of kan terugkeren. Er is geïnvesteerd in de openbare ruimte, waaronder een centraal gelegen wijkpark. De wijk kent sfeer door karakteristieke panden en afwisseling van stedelijke drukte en rustige plekken. Transvaal deelt met de aangrenzende Schilderswijk een levendige centrale zone, met het Hobbemaplein als centrum en de Heemstraat (met de daaraan gelegen Haagse Markt en het wijkpark), de Hobbemastraat en de Paul Krugerlaan als uitlopers. Deze zone is een kern in de regionale verzorgingsstructuur voor met name lagere inkomensgroepen. Voor de Hindoestaanse cultuurgemeenschap heeft de Paul Krugerlaan met haar gespecialiseerde winkelaanbod een landelijke functie.

Desalniettemin, en niettegenstaande de nabijheid van de Haagse binnenstad, is Transvaal in veel opzichten echter geïsoleerd. De route naar de binnenstad is voor auto noch voetganger aantrekkelijk. Er is één multimodale uitvalsweg, die uitkomt op station Hollands Spoor. Het Regentessekwartier daargelaten grenst Transvaal niet aan opkomende en dynamische stadsdelen. Stedelijke voorzieningen zijn vrijwel afwezig. Den Haag kent veel institutionele en culturele voorzieningen met (inter-)nationale betekenis, maar die zijn gelegen 'op het zand'. De wijk heeft daarom weinig betekenis voor de welvarende delen van de stad. Er is sprake van een fysieke, sociale, economische en mentale scheiding.

De economische structuur van de wijk kenmerkt zich door kleine bedrijven en ZZP'ers in eenvoudige dienstverlenende branches: kleinschalige detailhandel en persoonlijke verzorging, reparatie, uitzendactiviteit en administratief werk. Economische activiteit met veel perspectief, zoals de creatieve sector en kennisintensieve zakelijke diensten, ontbreekt nagenoeg. Binnen de consumentendienstverlening ontbreken de winkelketens en banken die typerend zijn voor wijkcentra in Nederland.

De sociale structuur van Transvaal heeft de typische complexiteit van de grootstedelijke migrantenwijk. De wijk herbergt vele tientallen gemeenschappen van allochtone origine die onderling vaak een grote culturele afstand kennen. Relaties binnen cultuurgemeenschappen en familieverbanden, zogenaamde strong ties, zijn zeer belangrijk terwijl contacten tussen gemeenschappen en relaties met de bredere stedelijke samenleving en economie, zogenaamde weak ties, juist zwak zijn (Pinkster 2008). Dit typerende kenmerk van de migrantenwijk heeft gevolgen voor sociaal-economische stijgingskansen waarop we later terugkomen.

De situatie in de wijk gaat overigens niet achteruit. Fysieke verbetering en 'achter de voordeur' programma's voor sociale ontwikkeling en arbeidsparticipatie werpen vruchten af (Oosterbeek et al. 2010). De wijk is echter nog lang niet op het gemiddelde niveau van de stad wat betreft schoolprestaties, arbeidsparticipatie en veiligheid. Nu de overheid bezuinigt op intensieve beleidsprogramma's komt veel aan op acties waarmee met een kleine inzet veel effect wordt bereikt en op de ruimte voor initiatieven van private en semi-publieke partijen. Het gaat daarbij niet alleen om geld maar ook en vooral om organiserend vermogen, slimme samenwerking en synergie tussen initiatieven. De wijk economie kan daarbij trekker en katalysator zijn.

### 3. Kansen op wijkeconomische synergie

De vier economische business cases spelen in een centrale zone tussen Transvaal en de Schilderswijk waar winkels en voorzieningen zijn geconcentreerd. Kansen liggen vooral in een algehele opwaardering van deze zone, waardoor nu nog afwezige, draagkrachtige consumenten in en buiten Den Haag worden aangetrokken. Opwaardering past in de beleidsambitie om de route van tramlijn 11 van Holland Spoor tot Scheveningen te ontwikkelen tot een kralensnoer van attractiepunten (DSO Gemeente Den Haag 2010). Toeristische en recreatieve opwaardering van de centrale zone draagt bij aan deze bredere doelstelling en profiteert van het succes daarvan. Momenteel overheerst hit and run bezoek: consumenten komen voor specifieke boodschappen naar het gebied. Bezoekers wagen zich niet aan recreatief winkelen, slenteren en uitgaan. De karaktervolle grootstedelijke migrantenwijk mag zich elders wel in een toenemende recreatieve en toeristische belangstelling heugen (Rath 2007). Terwijl afzetmarkten voor reguliere detailhandel en winkelcentra mede door het internet verzaagden blijft de markt voor recreatief winkelen en combinatiebezoek toenemen. De centrale zone in Transvaal heeft goede papieren om tot een recreatieve 'zwerfzone' te ontwikkelen en aldus mee te gaan in de trend. Niet alleen de sfeer, levendigheid en geografische situatie zijn gunstig; Den Haag ontwikkelt zich bovendien als kosmopolitische stad met grote en diverse expatgemeenschap. Potenties liggen derhalve aan zowel aanbod- als vraagzijde. De centrale zone heeft wel een zet nodig. Er zijn drempels die niet zonder gemeenschappelijke strategie en beleid kunnen worden overwonnen, waaronder onveiligheid, de zwakke relatie met de binnenstad en het gebrek aan stedelijke voorzieningen. Geen van de business cases zal op eigen kracht deze drempels beslechten. Tezamen kunnen ze het wel mits dit gepaard gaat met flankerend beleid. We lopen kansen voor vier business cases langs.

De Haagse Markt is een cash-and-carry markt met veel concurrerende aanbieders van een beperkt assortiment versgoed en kleding. De markt gaat gebukt onder een onhandige structuur en verouderde opstallen. Het plan is te investeren in fysieke verbetering en kooplieden te bewegen tot een meer gevarieerd assortiment. Daarbij kan worden geleerd van succesvolle concepten elders. Zonder het cash-and-carry karakter op te geven—dit is en blijft een fundament voor vitale markthandel—kunnen nieuwe consumentengroepen worden verleid met aantrekkelijke bronpunten (locaties voor aankomst en bestemming) en tussengelegen zwerfroutes. Door op bronpunten te investeren in multifunctionele ruimte met sfeermakers zoals terrassen en straatartiesten en het marktaanbod aldaar te verbreden met recreatief en exotisch assortiment wordt profiel en aantrekkingskracht gecreëerd. Door de kraamverdeling buiten deze bronpunten intact te laten is het moeilijke onderhandelingsspel met marktkooplieden te overzien. Indien de succesformule van bronpunten en zwerfzones wordt verbreed tot de gehele centrale zone tussen Transvaal en Schilderswijk kan de markt gaan profiteren van bredere ruimtelijke synergie. Het bronpunt van de markt kan samen met het bronpunt en toegang van de Paul Krugerlaan, tevens beoogde locatie voor een multicultureel leisurecentrum, een tandem vormen.

Ook in de Paul Krugerlaan zijn assortiment en fysieke uitstraling potentiële succesfactoren en is de business case gericht op opwaardering. De straat trekt nu een mix van lokale bewoners en doelgerichte consumenten gericht op Hindoestaanse huwelijksattributen. De straat heeft sfeer en het winkelaanbod een exotisch karakter, maar dit gaat nog niet gepaard met een recreatieve functie. Goedgekozen fysieke ingrepen, innoverende ondernemers en samenwerking tussen winkeliers en pandeigenaren zijn kerningrediënten van de opwaardering. Een focus ligt bij het brongebied dat de toegang tot de straat verbindt met het wijkpark en de beoogde locatie voor een multicultureel leisurecentrum. Toevoeging van horeca en ruimte voor straatevenementen in dit gebied zorgt voor een aangename en levendige publieke ruimte. Door de looproute van dit bronpunt naar het bronpunt van de Haagse Markt, via het wijkpark, te plaveien met kleinschalige en karakteristieke horeca zoals een poffertjeskraam en te benutten voor een evenementenprogramma ontstaat een recreatieve as voor het gehele centrumgebied.

De businesscase ‘multicultureel leisure centrum’, geprojecteerd bij de ingang van de Paul Krugerlaan, kan als nieuwe publiekstrekker een impuls geven aan de ontwikkeling naar een vitale en kosmopolitische wijkeconomie met betekenis voor de gehele stad. Een multiculturele signatuur voor de attractie is kansrijk, maar dat geldt minder voor leisure als kernformule. Leisure attracties kennen een korte levenscyclus; succes gaat meestal binnen vijftien jaar over in veroudering. Concentratie van horeca, wellness en andere consumentendiensten in één gebouw kan ook op gespannen voet staan met de gewenste ontwikkeling van kleinschalige voorziening over de gehele centrale zone, waardoor deze het karakter van een recreatieve zwerfzone kan krijgen. Beter is het daarom een publiekstreckende meer hoogwaardige stedelijke functie met permanente aantrekkingskracht als kern voor het beoogde centrum te programmeren. Dergelijke functies zijn nu afwezig in dit deel van de stad. Door de toenemende toeristische aantrekkingskracht van Den Haag kan wellicht een aantrekkelijke stedelijke functie worden verleid naar een locatie ‘op het veen’. Met bijvoorbeeld een (inter-)actief centrum voor hedendaagse wereldkunst en cultuur, vergelijkbaar met het Amsterdamse Tropenmuseum, kan de stad haar internationale functie en toenemende toeristische aantrekkingskracht benutten.

Een culturele kernfunctie kan worden omgeven met commerciële en ideële initiatieven, zoals handel in exotische kunst, wellness, een theater, een gespecialiseerde bioscoop en een hotel, activiteiten die passen bij maar niet concurreren met de gewenste ontwikkeling elders in de centrale zone. Aldus wordt synergie gecreëerd. Het attractiecluster steunt met zo’n invulling op zowel de toeristische markt als op de toenemende groep van succesvolle jongeren en ouderen van allochtone komaf, de ‘creditcard allochtoon’. Bijkomend voordeel is dat een icoon wordt gecreëerd waarmee de wijkbevolking en ondernemers zich kunnen identificeren. Voorbeelden elders, waaronder het Guggenheim in Bilbao maar ook de SS Rotterdam, tonen dat zo’n icoon een vliegwiel kan zijn voor ondernemerschap (SEV 2010) en voor stages en leerwerktrajecten die motiverend en vormend werken voor jongeren in de wijk. De ontwikkeling van het attractiecluster wordt aldus niet alleen een business case voor projectontwikkeling maar ook een zaak voor maatschappelijk initiatief. Het bedrijfsleven kan hierin een rol spelen. Een centrum voor wereldcultuur zal aanspreken bij grote consumentendienstverleners die zich oriënteren op de sterke culturele veranderingen in de consumentenmarkt.

Bij de businesscase voor het verouderde bedrijventerrein in de wijk is tenslotte sprake van spanning tussen partijen die de bestaande functie willen versterken en partijen die transformatie voorstaan naar consumentenfuncties en wonen. In beide opties zal het terrein moeten kunnen bijdragen aan leerwerktrajecten voor de wijkbevolking. In principe draagt een invulling met facilitaire, ambachtelijke en lichte industriële activiteiten het meest bij aan de wijkeconomie en arbeidsparticipatie van wijkbewoners. Zo’n invulling voegt wat betreft economische structuur en participatiemogelijkheden iets toe aan de consumentendienstverlening elders in de wijk en geeft ook geen concurrentie met die dienstverlening. Voor een bijdrage aan sociaal-economische vitaliteit in de wijk moet wel aan voorwaarden zijn voldaan. Bedrijven zullen zich actief op de lokale gemeenschap en jeugd moeten richten. Een recyclingbedrijf op het terrein doet dit reeds met een aanbod aan leerwerkplekken. In leegstaande ruimtes kunnen leerwerkconcepten worden ontwikkeld, gericht op bouw, reparatie en installatietechniek. Zo’n invulling is kansrijk omdat bedrijven te maken krijgen met toenemende schaarste aan vaklieden. Leerwerkpaatsen in de wijk staan dicht bij de belevingswerend van jongeren en zijn voor hen aantrekkelijker dan plekken op afgelegen bedrijfsterrainen.

Tegelijkertijd kennen binnenstedelijke terreinen nadelen, waaronder slechte bereikbaarheid, overlast en beperkte uitbreidingsmogelijkheden. Dit schrikt vooral meer vitale bedrijvigheid af (Pen et al. 2009). Als oplossing voor dit dilemma zouden grote bedrijven zich op het terrein kunnen presenteren met gespecialiseerde nevenvestigingen, gericht op informatievoorziening, werving en scholing. Dit verlangt organiserend vermogen waarbij het beroepsonderwijs in en rond de wijk een trekkende rol kan spelen. De betekenis van terrein voor de wijk neemt tenslotte verder toe als het een vliegwiel functie voor startend en doorgroeïend ondernemerschap krijgt. Een beproefd concept is het laagdrempelige bedrijfsverzamelgebouw met gemeenschappelijke faciliteiten en stimulerende voorzieningen.

## 4. Flankerende voorwaarden voor economische synergie

Een algemene voorwaarde voor de strategie voor Transvaal als geprofileerd consumentencentrum is goed en vernieuwend ondernemerschap. Winkeliers en andere dienstverleners zullen moeten moderniseren, innoveren en zich profileren in de afzetmarkt. Horeca, persoonlijke verzorging en leisure, activiteiten die nu schaars zijn in de wijk, verlangen versterking. De benodigde inzet kent twee lijnen.

Ten eerste zullen bestaande ondernemers moeten worden gestimuleerd tot innovatie en professionalisering. De ondersteuning door het Ondernemershuis in de aanpalende Schilderswijk, waar onder meer microfinanciering wordt aangeboden, is belangrijk maar onvoldoende. Door netwerkvorming en organisatie van bestaande ondernemers te stimuleren, onder andere via straatmanagement, wordt een dubbelslag geslagen: ondernemers steken elkaar aan met ideeën en ervaringen en zoeken onderlinge synergie, bijvoorbeeld door gemeenschappelijke promotie. Netwerkvorming komt zeker in migrantenwijken moeilijk vanzelf op gang en blijft vaak beperkt tot de etnische groep (Pinkster 2008). Subsidies, bijvoorbeeld in het kader van *Business Improvement Zones* (BIZ), actief straatmanagement en lokale ontwikkelconstructies kunnen dan helpen om drempels voor samenwerking te overwinnen. De succesvolle samenwerkingsstrategie voor de Paul Krugerlaan zou kunnen worden uitgerold voor de gehele centrale zone tussen Transvaal en de Schilderswijk.

Niet alles kan van bestaande ondernemers worden verwacht. Opwaardering verlangt ook nieuw ondernemersbloed. De centrale zone moet aantrekkelijk worden voor innovatieve en pionierende ondernemers van buiten, die het consumenten aanbod verbreden en zittende ondernemers aansteken tot professionalisering. Ook dit komt niet vanzelf maar vereist actieve werving die onder meer door corporaties met commercieel onroerend goed kan worden ingezet. Bij succes en een verbeterde wijkreputatie zal na verloop van tijd mond-op-mond reclame het stokje overnemen.

Een paar drempels voor economische vernieuwing moeten worden geslecht. Huren voor winkelruimte zijn vaak hoger dan commercieel aannemelijk is, mogelijk als gevolg van onderhuurpraktijken en onderhandse financiële constructies. Winkel- en bedrijfsruimtes zijn ook vaak kleiner dan bedrijfseconomisch verantwoord is. Oplossing van deze problemen is lastig. Corporaties en mogelijk een wijkontwikkelingsmaatschappij kunnen hierbij een voortouw nemen.

Naast stimulering van vernieuwend ondernemerschap vormen verbetering van de openbare ruimte, opvang en geleiding van auto's, fietsers en voetgangers en de ontwikkeling van een aantrekkelijke as naar de Haagse binnenstad essentiële ingrediënten van de beoogde economische ontwikkelingsstrategie. De as naar de binnenstad zal met name voor fietsers en voetgangers maar tot op zekere hoogte zekere mate ook voor autoverkeer aantrekkelijker en beter 'leesbaar' moeten worden gemaakt opdat Transvaal, en de centrale zone in het bijzonder, door de consument en toerist meer als onderdeel van de binnenstad wordt ervaren.

## 5. Wijkeconomie als sociaal vliegwiel

De business cases in Transvaal geven, de beoogde leerwerkplekken daargelaten, op zich geen directe stimulans voor meer arbeidsparticipatie en sociale stijging van de lokale bevolking. Er zal meer moeten gebeuren om de afstand van de lokale bevolking tot de lokale en stedelijke arbeidsmarkt te verkleinen. Goed onderwijs is essentieel, maar de relatie tussen wijksamenleving en economie loopt over meer schijven. Sociale en economische ontwikkeling zijn hecht en wederkerig gekoppeld. Fundamenteel inzicht in die koppeling is nuttig voor praktische beleidsvorming.

### Sociale netwerken en arbeidsparticipatie

Transvaal kent als typische migrantenwijk een complexe sociale structuur, met vergaande consequenties voor arbeidsparticipatie en ondernemerschap. Er bestaan hechte informele relaties binnen uitgebreide familieverbanden en groepen met gemeenschappelijke herkomst, zogenaamde *strong ties*. Anderzijds hebben veel wijkbewoners nauwelijks formele relaties of *weak ties* met de bredere samenleving (Pinkster 2008). *Strong ties* zijn belangrijk voor sociale ontwikkeling en geven binnen

gemeenschappen met een ondernemende inslag kans op werk in eigen kring. Het functioneren van de stedelijke arbeidsmarkt is in de Nederlandse praktijk echter vooral gebaseerd op *weak ties*, geschraagd door formele kwalificaties en sociale vaardigheden. *Strong ties* worden in typisch noordelijke samenlevingen met achterdocht bejegend omdat ze objectieve selectie zouden hinderen (Hofstede 2001). Er staat daarom een muur tussen informele en formele netwerken; mensen kunnen stijgen binnen een gemeenschap maar kunnen daar lastig aan ontstijgen zonder formele contacten. Dit geldt zowel voor arbeidsmarkten als voor economische netwerkvorming. Die muur is echter geen onveranderlijk gegeven. Voor iedere Nederlander geldt dat sterke sociale relaties, via familie, vrienden en streekgenoten, helpen bij het vinden van de weg in arbeidsmarkt en samenleving. De essentie van de muur ligt dan ook in onbekendheid en wantrouwen tussen culturen en leefstijlen. De Amerikaanse ervaring met migrantengemeenschappen leert dat sociale muren na verloop van generaties vanzelf eroderen (Gans 1992, Alba 1990). Daar kunnen we niet op wachten; we zullen het proces een handje moeten helpen.

Voor die hulp spelen intermediairs als *linking pin* tussen informele met formele netwerken een cruciale rol (Burt 2004). Mensen met een centrale positie in informele netwerken die tevens goede contacten hebben binnen formele netwerken in de stedelijke en regionale economie kunnen anderen in hun gemeenschap begeleiden naar formele circuits. Dit verklaart bijvoorbeeld de vele kleine uitzendbureaus in Transvaal. Intermediairs faciliteren tweewegverkeer: via hen kunnen formele instanties ook informatie en signalen opvangen die anders verborgen blijven. Inzet van *linking pins* is overigens niet alleen nuttig voor versterking van arbeidsparticipatie en carrièrekansen maar ook voor economische netwerkvorming. Ondernemerschap in informele circuits stuit op grenzen. Verbindingen met de formele economie en arbeidsmarkt geven verdere mogelijkheden voor economische en sociale stijging.

Het meest hardnekkige probleem in achterstandswijken ligt overigens niet bij de kloof tussen informele en formele netwerken maar bij diegenen die zowel informele als formele netwerken ontberen of waar informele netwerken geen kans op arbeidsparticipatie geven. Ondernemerschap is bijvoorbeeld in de Antilliaanse, Marokkaanse en Somalische gemeenschappen zwak ontwikkeld. Daar leiden *strong ties* niet eenvoudig tot werk en zal extra ingezet moeten worden op de ontwikkeling van vaardigheden die leiden tot *weak ties*. Voor mensen met die weinig informele netwerken hebben, zijn uitgestoten uit gemeenschappen of gevangen zijn in criminele netwerken blijft intensieve persoonlijke begeleiding over als enige uitweg naar arbeidsparticipatie. Het 'granieten bestand' van werkzoekenden en overlast gevende jongeren betreft vooral deze categorieën. Drempels naar arbeidsparticipatie gaan hier vaak samen met stapeling van psychische, sociale en financiële problemen. Belangrijk is dat problemen vroegtijdig, als ze nog hanteerbaar zijn, worden opgespoord en verholpen. Dit is niet eenvoudig omdat juist in deze groepen stresssignalen niet worden opgepikt. De daartoe benodigde informele sociale (antenne-)netwerken ontbreken of zijn zeer gesloten. Formele netwerken zullen moeten inbreken in de leefwereld van de betreffende personen, onder andere met 'achter de voordeur' programma's, coaching, jongerenopvang (*Foyers de Jeunesse, Kamers met Kansen*) en inzet van de eerstelijns gezondheids- en welzijnszorg (SEV 2006, Cornelissen & Brandsen 2007). Deze activiteiten zijn kostbaar en vallen snel ten prooi aan bezuinigingen. Kostenbaten analyses van intensieve projecten laten echter zien dat de kosten voor de samenleving zonder intensieve aanpak uiteindelijk veel hoger uitvallen (Kroon et al. 2007).

### De sociale betekenis van de lokale diensteneconomie

De op ondernemerschap gebaseerde diensteneconomie die we voor Transvaal beogen geeft kansen op participatie van de lokale bevolking. Kleine ondernemers in hechte lokale gemeenschappen betrekken vaak familieleden en bekenden uit de buurt bij hun bedrijf (Pinkster 2007). Van het doorsnee winkelfiliaal in een doorsnee wijkcentrum kan dit niet worden verwacht, hoewel met filiaalbedrijven wel weer afspraken kunnen worden gemaakt over personeelswerving en leerwerkplekken. Dat is voor kleine bedrijven juist weer lastig.

Niet alleen de binnen hechte lokale gemeenschappen opererende ondernemers zorgen voor participatie van wijkbewoners. Opwaardering van de centrale zone geeft mogelijkheden voor inzet van wijkbewoners met grote afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld bij het beheer van publieke ruimte. Langs die weg kunnen sociaal geïsoleerde mensen betrokken raken bij informele netwerken



in de wijk. Dit biedt wellicht betere vooruitzichten op zelfstandigheid en motivatie dan het geval is bij gesubsidieerde arbeid in een anonieme omgeving elders in de stad.

Opwaardering van de consumenteneconomie in oude stadswijken geeft ook een risico. Wijken als de Amsterdamse Pijp en Kinkerbuurt en het Rotterdamse Katendrecht ondergaan een *gentrification* waarbij kansarme bewoners worden weggedrukt (Uitermark & Duyvendak 2004). De kunst is dit te vermijden zonder mogelijkheden voor *gentrification* af te snijden, want hoogopgeleide en jonge wijkbewoners geven draagvlak voor economische opwaardering. We kunnen overigens niet verwachten dat de nieuwe *gentry* veel omgang heeft met andere wijkbewoners. Hoogopgeleide tweeverdieners, kunstenaars en studenten mengen nauwelijks met andere gemeenschappen in de wijk (Blokland-Potters 1997, Scheffer 2007).

Instroom van jonge tweeverdieners en studenten leidt wel tot nieuwe kennisintensieve en creatieve activiteit in wijken (van Winden 2010). Deze activiteiten ontstaan nauwelijks vanuit de bestaande bevolking. Succesvolle oorspronkelijke wijkbewoners migreren naar goede suburbane wijken en mengen zich met de klassieke middenklasse; minder succesvolle wijkbewoners migreren naar minder gewilde oude wijken (de Groot 2004). Wel behouden de succesvolle verhuizers een emotionele binding met de wijk. Rijke Italiaanse en Chinese families woonachtig in Long Island houden nog altijd familiefeesten in Little Italy en Chinatown. Door herstructurering van de woningvoorraad en aandacht voor veiligheid zal een deel van de opwaarts mobiele etnische groep voor de wijk worden behouden. Dit draagt weer bij aan het marktdraagvlak voor een opgewaardeerde wijk economie.

## 6. Benutting van kansen: organiserend vermogen

Samenvattend zijn er in Transvaal twee ontwikkelingskansen die kunnen leiden tot arbeidsparticipatie en sociale stijging van wijkbewoners: opwaardering van de centrale zone tussen Transvaal en Schilderswijk tot een toeristisch-recreatief, exotisch en kosmopolitisch centrumgebied met alle kleinschalige bedrijvigheid en werkgelegenheid van dien, en de ontwikkeling van leerwerkcentra op het binnenstedelijke bedrijventerrein waar grote werkgevers in stad en regio bij betrokken raken. Dit essay sluit af met bespiegelingen over de benodigde aanpak.

### Voorwaarden

De business cases in Transvaal zijn kansrijk als ze synergetisch zijn ingebed in een bredere gebiedsaanpak, geflankeerd door initiatieven in onderwijs, jeugdzorg, culturele gemeenschappen en ondernemersnetwerken. Binnen de hier beoogde centrumstrategie zullen individuele projecten beter bijdragen aan imagoverbetering, trots en saamhorigheid in de wijk en aan versterking van vaardigheden, werknemerschap en ondernemerschap in de bevolking. Dit verlangt vier voorwaarden.

- De centrale zone tussen Transvaal en Schilderswijk moet als centrumgebied moeten worden neergezet in beleid en publieke beeldvorming, vergelijkbaar met de binnenstad, Scheveningen en andere centra in de stad. Daar passen gebiedsgerichte en integrale visie- en planvorming, promotie, acquisitie, gebiedsmanagement en beheer bij. En een naam, bijvoorbeeld 'City Mondial'.
- Naast economische positionering en branchering zullen de externe ontsluiting, de relaties met andere (centrum-)gebieden en de opvang van bezoekers aandacht dienen te krijgen.
- De economische ambitie zal met enthousiasme gedragen moeten worden door ondernemers, bewoners, scholen, zorg- en welzijnsinstellingen in de wijk. De ontwikkelingsambitie is nu buiten een kleine kring nauwelijks bekend en roept soms weerstand op in kringen die verder af staan van de economie, zoals het lager onderwijs en de welzijnszorg. Sociale spin-off van economische ontwikkeling verlangt dat scheidslijnen tussen de wereld van economie en ruimtelijke ontwikkeling enerzijds en sociale zorg anderzijds verdampen.

- De inzet van grote werkgevers in de stad en regio zal niet beperkt mogen blijven tot intenties zonder vervolg. Als grote werkgevers actief hun gezicht laten zien in de wijk en op de scholen heeft dat effect hebben op motivatie van de jeugd.

Deze voorwaarden zijn slechts ten dele een kwestie van geld. Met enig aanpassing in de organisatiestructuur van de wijkaanpak en een gemeenschappelijke mindset bij gemeentelijke diensten, onderwijsinstellingen, ondernemers en wijkbewoners kunnen significante slagen worden gemaakt.

### Concrete aanpak

Het verdient aanbeveling om het proces te starten met de opstelling van een actieplan voor de centrale zone, waar individuele business cases onderdeel van zijn en bestaande wijkteams, gemeentelijke diensten, instellingen als de Kamer van Koophandel en lokale ondernemers- en bewonersorganisaties bij worden betrokken. Belangrijk is commitment van en een trekker binnen het college van B&W. Vervolgstap is de instelling van een centrummanager die publieke middelen bundelt en waar mogelijk private fondsen verwerft. Het centrummanagement ontfermt zich over straatmanagement, organisatie en ondersteuning van ondernemers, projectbegeleiding, promotie en acquisitie, een evenementenkalender en afstemming in de sfeer van ruimtelijke ontwikkeling en beheer. Het centrummanagement voor de Haagse binnenstad en de 'Plannen van Aanpak Winkelstraten' voor andere gebieden in den Haag geven een voorbeeld. Essentieel is dat gemeentelijke diensten en vervoersbedrijven zich binnen hun mandaat faciliterend opstellen.

Daarnaast kan een parallel traject worden ingezet om de ontwikkeling ten goede te laten komen aan arbeidsparticipatie en sociale activering, met als resultaat een sociale netwerkfaciliteit, 'mobiliteitsfacilitor' als bundelende linking pin tussen het economische centrummanagement en instellingen voor werktoeleiding (zoals Werkplein Den Haag), onderwijs, zorg en welzijn. De betreffende faciliteit kan in samenwerking met het centrummanagement het stedelijke bedrijfsleven aanspreken en private initiatieven werven en bundelen. Activiteiten waar we aan kunnen denken zijn de adoptie van lokale activeringsprojecten door het bedrijfsleven in stad en regio, het enthousiasmeren van grote werkgevers voor lokale leerwerkplaatsen, de inzet van linking pins naar verschillende culturele gemeenschappen en activering van informele netwerken, het scheppen van mogelijkheden voor vrijwilligerswerk en de geleiding van gesubsidieerd werk in de wijk.

### Organisatorische dilemma's en oplossingen

Zo'n gecombineerde economische en sociale aanpak heeft meer kans van slagen als een uitweg wordt gevonden uit dilemma's die een integrale wijkaanpak vaak parten spelen. We lopen de belangrijkste langs.

- Allereerst spelen de dilemma's tussen massa en maatwerk, en tussen specialisatie en integratie. Moeten we zorg, onderwijs en andere voorzieningen op stedelijke schaal organiseren of op wijkniveau? Een grote school geeft mogelijk synergievoordelen maar een kleine school speelt beter in op thuissituaties. Er zijn uitwegen. Door toepassing van ICT en matrixstructuren kunnen ook in kleine en verspreide organisaties schaal- en synergievoordelen worden behaald; efficiency kan samen gaan met maatwerk (Morgan 1986). Decentrale vestigingen van centrale instellingen kunnen worden gebundeld in een multifunctioneel centrum, zoals het concept van de brede school. Zo'n lokaal centrum koppelt gescheiden circuits voor maatwerk en een ketenaanpak. Kostenbaten analyse van het brede school concept geeft aan dat hier winst valt te behalen (De Blaay et al 2007).
- Kostendragers en baathebbers kunnen vaak moeilijk bij elkaar worden gebracht. Investerings in persoonlijke begeleiding leveren de samenleving veel op, maar die baten liggen ver in de toekomst. Daarom worden dergelijke investering uit algemene middelen bekostigd, waarbij bezuinigingen altijd op de loer liggen. Meekoppeling van belangen biedt een uitweg. Kostbare 'achter de voordeur' programma's kunnen worden gekoppeld aan schuldsanering en aan medische zorg (Metaal 2006). Ook leerwerktrajecten en fysieke herstructurering lenen zich voor koppeling.

- Er is het bekende probleem van de ‘projectencarroussel’ (Reijndorp & van der Zwaard 1996). Belangrijke oorzaak is dat financiële ruimte voor projecten bij de overheid vaak ad-hoc ontstaat en ook weer makkelijk weg kan vallen. Een uitweg is om projecten op private cofinanciering te baseren. Publieke middelen krijgen dan hefboomwerking, kunnen minder gemakkelijk worden teruggetrokken en bij terugtrekking mogelijk worden aangevuld met private financiering. Publiekprivate projecten blijken bovendien in de regel effectiever te zijn dan publieke projecten.
- In de budget- en regelcultuur en projectencarroussels die eigen zijn aan veel overheidshandelen dienen resultaten veelal in scores te worden uitgedrukt. Uitvoerders neigen zich te richten op makkelijke dossiers die ook zonder hulp hun weg vinden (Veth 2009, van Dijk et al. 2008). Moeilijke dossiers waar hulp de grootste maatschappelijke baten geeft raken uit beeld. Personen waar een ‘vlekje’ op zit vallen buiten de boot terwijl die vlekjes juist een signaal zijn dat hulp nodig is. Zo komen leerlingen met een strafblad moeilijk aan stages en leerwerkplekken.
- Tenslotte is er een dilemma dat instanties die baat hebben bij bepaalde initiatieven de benodigde kennis ontberen. Zo heeft het UWV baat bij ondernemende starters vanuit een uitkeringssituatie maar geen verstand van ondernemen. Een uitweg is om het initiatief uit te besteden aan een gespecialiseerde partij of een alliantie aan te gaan met een meekoppelende belanghebbende. Een voorbeeld is het netwerk van ondernemershuizen dat door B&A, een bureau voor bedrijfsadvies en marktonderzoek, wordt beheerd. Naast de publieke financiering brengt B&A eigen middelen in omdat zij later weer profiteren van relaties met succesvolle ondernemers. Dit is een voorbeeld van een slimme prikkelstructuur.

Samenvattend kunnen verborgen *assets* in Transvaal met slim georganiseerd beleid en samenwerking worden benut. Kritisch is dat vroegtijdig signalen van stress en succes worden opgepikt en met maatwerk tegemoet worden getreden. Kritisch is ook dat organiserend vermogen bij bewoners en ondernemers wordt gestimuleerd en netwerken worden gekoppeld via *linking pins*, dat prikkels worden gegeven voor zelfredzaamheid en motivatie en dat tenslotte maar niet tenminste bewoners, ondernemers, marktpartijen en maatschappelijk georiënteerde bedrijven worden betrokken bij een integrale, gebiedsgerichte strategie.

### Lessen voor elders

In de verschillende casussen binnen het Experiment Samenhang in de Wijk, waar de aanpak in Transvaal onderdeel van vormt, komen algemene succesfactoren naar voren. Een gebiedsgerichte en integrale aanpak, uitgaande van het lokale ‘DNA’, de situatie en couleur locale van de wijk en de specifieke sterkten, zwaktes, kansen en bedreigingen die in het geding zijn, vormt een succesformule. Daarbij is het essentieel om het gebied goed te definiëren. Ook zullen initiatiefnemers en uitvoerders van de wijkaanpak voldoende mandaat, rugdekking en ruimte voor onorthodoxe initiatieven moeten kunnen verwerven waarbij reguliere diensten en instellingen zich faciliterend opstellen. Dit verlangt professionele kracht en leiderschap in de wijk(-teams). Het verlangt tevens dat cultuurverschillen tussen diensten en tussen professionele disciplines worden overbrugd.

De casus Transvaal leert ons daarnaast specifieke lessen. Involving van private partijen en corporaties bij economische en sociale ontwikkeling geeft kansen maar zal verder moeten gaan dan intenties. Private partijen hebben belang bij sociale en economische activering, maar het gaat niet om hun kernactiviteit, zodat private partijen altijd achter de broek moeten worden gezeten. Een tweede specifieke les is dat de beleefde afstand tussen de werelden van de economie en de sociale activering vaak erg groot is. Een gebiedsgerichte benadering verkleint die afstand. Essentieel is dat betrokkenen inzien dat economische en sociale ontwikkeling twee zijden van dezelfde medaille zijn en niet zonder elkaar kunnen. Voorkomen moet worden dat economische projecten eilanden vormen ver van de belevingswereld van bewoners en ondernemers.

Een aanpak waarbij lokale economische ontwikkeling ten goede komt aan arbeidsparticipatie in de wijk zal niet overal kunnen worden toegepast, alleen al omdat lang niet alle (achterstands-)wijken een met Transvaal vergelijkbare economische ontwikkelingspotentie kennen. In enkele wijken die zo’n

potentie wel hebben is de ontwikkeling overigens vanzelf tot stand gekomen; het Utrechtse Lombok en de Amsterdamse Pijp en Kinkerbuurt zijn opgeklommen tot belangrijke bronpunten voor succesvol etnisch ondernemerschap en tot motoren van de stedelijke economie en werkgelegenheid. Expliciet beleid heeft in deze typische, nabij het stadscentrum gelegen migrantenwijken nauwelijks een rol gespeeld voor het succes. In Transvaal is wel een beleidsimpuls nodig: succes komt hier niet vanzelf.

### Bronnen

- Alba, Richard (1990), *Ethnic identity. The transformation of White America*. Yale University Press, New Haven and London.
- Blaay, N. de, et al. (2007), *Maatschappelijke kosten en baten analyse brede school*. Utrecht: Berenschot/Oberon/Stichting Atlas voor Gemeenten.
- Blokland-Potters, T. (1998), *Wat stadbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*, Kok Agora, Kampen.
- Burt, Ronald (2004), *Structural Holes and Good Ideas*. In: *American Journal of Sociology* vol. 110, no.2, pp. 349-399.
- Cornelissen, E., T. Brandsen (2007), *Handreiking achter de Voordeur*. Rotterdam: SEV.
- Dijk, J. van, P. Nijkamp, C.J. Pen, P.P Tordoir (2008), *Werk is overal, maar niet voor iedereen. Aan de slag met een doelmatig arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Nicis College voor Stedelijke Innovatie.
- DSO gemeente Den Haag (2010), *Masterplan Lijn 11 zone, Transvaal en Regentesse Zuid*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gans, H.J. (1992): *Ethnic invention and acculturation, a bumpy line approach*. In: *Journal of American ethnic history*. Vol.12 No.1 pp: 42-52.
- Gemeente Den Haag (2009), *Business cases, Krachtwijken Den Haag*. Den Haag: (versie, 16 april 2009).
- Gemeente Den Haag (2010), *Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling 2011*.
- Groot, C, De. (2004): *Zwarte vlucht: de (sub)urbane lokatiekeuze van klassieke allochtonen in Amsterdam*. Den Haag, Ministerie van VROM.
- Hofstede, G. (2001), *Culture's consequences* [2nd edition]. London/Thousand Oaks/ New Delhi: Sage.
- Kroon, P.L.A, P.H. Renooy, P. Scholten (2007), *Sociaal Investeringsplan Slotervaart, Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan, publicatienummer 1567.
- Metaal, S. (2006), *Achter de Voordeur*. In: Metaal, S., M. Delnoij, J.W. Duyvendak (eds.), *Een Amsterdamse Benadering, Vooruitkomen, samenleven en Thuis voelen in Amsterdam Nieuw West. Verslag van een onderzoek*. Amsterdam: Bureau Parkstad, pp. 36-50.
- Morgan, G. (1992), *Beelden van organisatie*. Schiedam: Scriptum. [1986, *Images of organization*, London: Sage.]. Vertaald uit het engels door B.H. Loof.
- Oosterbeek, A., E. Thakoer, R. Tiesma (2010), *Evaluatie Project Krachtwijken, 2008-2010*. Den Haag: Team Krachtwijken, gemeente Den Haag.
- Pen, C-J, H. Olden, B. Needham, E. Louw (2009), *Planning van bedrijventerreinen*. Den Haag: SDU.
- Pinkster, F. (2007). *Localised Social Networks, Socialisation and Social Mobility in a Low-income Neighbourhood in the Netherlands*. In: *Urban Studies*, vol. 44, No. 13, pp. 2587-2603
- Pinkster, F. (2008), *De Sociale Betekenis van de Buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Rath, J. (2007), *The Transformation of Ethnic Neighborhoods into Places of Leisure and Consumption. Working paper*: Universiteit van Amsterdam.
- Reijndorp, A., J. van der Zwaard (1996), *Sociaal investeren Rotterdam. Kijken naar sociale processen, nadenken over het perspectief*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam, Werkgroep Sociaal Investeringsprogramma
- Scheffer, P. (2007), *Het land van aankomst*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- SEV (2006), *Evaluatie Kamers met Kansen*. Rotterdam: SEV.
- SEV (2010), *De Maatschappelijke Effecten van de SS Rotterdam geordend en beschouwd*. Rotterdam: SEV.
- Uitermark, J. & Duyvendak, J.W. (2004), *De weg naar sociale insluiting*. In: RMO, *Over insluiting en vermijding, twee essays over segregatie en integratie*, P 5-49. Den Haag: RMO.
- Winden, W. Van (2010), *Knowledge and the European city*. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. Vol.101, no.1, pp. 100-106.
- Veth, D.G. (2009), *Het rendement van Zalmgedrag, de projectencarrousel ontleed*. Den Haag: Nicis Institute.
- Vrienden van Transvaal (2009), *Intentieakkoord Economie Transvaal*. Den Haag: Vrienden van Transvaal.



## Willem van Spijker



*Drs. W. van Spijker is historicus. Als oprichter en mede-eigenaar van bureau Van Vieren begeleidt hij strategische veranderprocessen binnen en tussen organisaties, wisselend van rol als adviseur, projectleider of verandermanager. Hij werkte eerder bij de gemeente Amsterdam ondermeer als projectleider Stadsprovincie en als senior manager bij de overheidsgroep van KPMG Consulting. Met Ruud Voigt schreef hij het boek "Spelen met Betekenis, verhalen over succesvol veranderen bij de overheid". Met Theo Konijn schreef hij "Vitale Coalities en Regie in het Publiek Domein".*

*Hij is actief met strategie en innovatie, allianties en vitale coalities, samenwerking in de keten, organisatie-ontwikkeling van hoog tot laag samen.*

*Van Spijker ondersteunde de Rotterdamse deelgemeente Feijenoord bij de vormgeving en het doorontwikkelen van de pleinaanpak in Bloemhof en Hillesluis. Speciale aandachtspunten in zijn opdracht waren:*

- het zoeken van mogelijkheden voor borging met structurele middelen;*
- het vorm geven aan de uitvoeringsorganisatie; en*
- het ondersteunen bij het betrekken van bewoners (incl. jongeren en allochtonen).*

In wijken die zich kenmerken door langdurige veelzijdige achterstanden zijn drie elementen van wezenlijk belang in een aanpak om tot structurele verbetering van de leefbaarheid en het leven van bewoners te komen: in de eerste plaats is dat *aanwezigheid*; weten wat er speelt, heel feitelijk, heel lokaal, van huis tot huis, van persoon tot persoon; en relatie maken/ herstellen met de mensen in de wijk. In de tweede plaats is dat *streng liefhebben*, vanuit beschikbaarheid en betrokkenheid volkomen oplossingsgericht (dus niet vraag- of probleemgericht) een duidelijke en harde lijn met deze mensen volgen. De Nederlandse taal moet worden geleerd, elementaire gedragsregels dienen nagevolgd te worden. Accepteren van de bestaande situatie is daarbij geen optie; dat is onverantwoordelijk van twee kanten, dat is feitelijk verwaarlozen en afhaken. In de derde plaats gaat het er om dat de *reguliere dienstverlening op orde* dient te zijn, op maat van de opgaven van de mensen in deze wijk.

In dit essay zal ik deze beweringen onderbouwen. Daarbij begin ik met een korte beschrijving van de casus in Rotterdam en mijn, overigens beperkte, rol daarin. Vervolgens geef ik enkele leerervaringen uit deze casus. En tenslotte probeer ik deze lessen om te zetten tot meer algemeen geldende aanbevelingen voor een effectieve aanpak van de leefbaarheid en achterstand in wijken.

### 1. Feijenoord Midden, de casus

#### De plannen

Een aantal pleinen in Rotterdam-Feijenoord voldoet niet aan de criteria "levendig en aantrekkelijk". Omdat deze pleinen midden in een problematische wijk liggen, is dat een extra handicap. Onder meer met behulp van de WADS-methodiek, waarbij een analyse van de situatie wordt gemaakt door als onderzoeker enkele weken tot maanden in de wijk zelf te wonen en te leven, is geconcludeerd dat deze pleinen (Oleanderplein in Bloemhof, en Stichtseplein in Hillesluis) een sleutel kunnen zijn in de wijkverbetering. Er is een plan opgesteld waarin wordt gekozen voor een 'samenhangende aanpak'. Er wordt daarbij gezocht naar een gelijktijdige sociale en fysieke aanpak, waarbij een goede balans wordt gevonden tussen preventief en repressief. Het is een speciale opgave om ook van allochtone bewoners uit verschillende generaties te horen wat zij zouden willen; zij vormen meer dan 80% van de zeer kinderrijke bevolking in deze wijk.

Multidisciplinaire pleinenteams in Feijenoord worden volgens het voorstel voorzien van de opgave om meer samenhang te brengen in de aanpak vanuit de verschillende partijen, met een goede balans tussen het tegengaan van ongewenst gedrag en het investeren in de kansen van de jongeren en buurtbewoners. Ieder pleinenteam heeft de opdracht om een concreet en op maat gesneden programmavoorstel per plein te maken waarin beheer van het plein, het fysiek herinrichten en 'afmaken' van het plein en de activiteitenprogrammering voor meerdere jaren worden beschreven. Hierbij dienen de relevante betrokken instellingen, organisaties, scholen en bewoners actief betrokken te worden. Het beheer zal dan grotendeels worden ondergebracht bij een langjarige, in nauwe samenwerking met de bewoners opgezette en onderhouden structuur.

De pleinenaanpak is een initiatief van Pact op Zuid (2008) en wordt getrokken door een regiegroep die bestaat uit de deelgemeente Feijenoord (gebiedsmanager Midden), de stadsmarinier belast met de veiligheidsaanpak in Bloemhof en Hillesluis, en de corporaties Vestia en Woonstad. Het experiment is gebaseerd op het onderzoek "pleinen, woonkamer van de buurt" (2008).

De gemeente, betrokken corporaties en het team Samenhang van het ministerie van BZK hebben ondergetekende gevraagd om als 'hands on expert' de doorontwikkeling van de aanpak met raad en daad te ondersteunen, in het bijzonder met betrekking tot het borgen van de pleinenaanpak, het helpen vorm te geven aan de uitvoeringsorganisatie en mee te denken over participatiemogelijkheden voor jongeren, bijvoorbeeld met een buurt-uitzendbureau. Het afgelopen jaar heb ik 1 à 2 dagen per maand meegelopen.

Wat heb ik gezien, wat heb ik in gang proberen te zetten?

In Hillesluis, op het Stichtseplein is de beoogde aanpak eerst vanaf de zomer 2010 van start gegaan. Na het doorbreken van een langdurige patstelling is samen met betrokkenen door een externe opbouwwerkster met grote bindingskracht een keuze gemaakt voor de functie en hoofddoelgroep van het gebruik van het plein en daarop is ook een herinrichtingsplan gemaakt. Heel belangrijk lijkt daarbij om voor één doelgroep te kiezen (basisschoolkinderen), dat maakt eigenaarschap van het plein mogelijk. De lichten staan nu op groen, het is nog niet bekend in hoeverre hier verder succes geboekt gaat worden.

### 'Oleander bloeit'

In dit essay richt ik mij op het andere plein, Oleander. Ik heb heel mooi werk gezien in de Oleanderbuurt, zowel in de praktische uitvoering als in de betrokkenheid van de dragende partners. Onder de titel Oleander bloeit (zie ook betreffende website) is begin 2009 een buurtmanager ingehuurd die haar werkplek en een activiteitenplek heeft gecreëerd op het Oleanderplein. Ging het in het begin vooral om het zorgen voor een programmering van zomer- en winteractiviteiten, al snel groeide dat uit tot een veelheid van activiteiten, zowel in de sociale als fysieke sfeer, alles met het oog op activering van bewoners en het veraangemen van het leefklimaat op en rond het plein.

In en om het Oleanderplein zijn stapje voor stapje mensen benaderd en gestimuleerd activiteiten te ontplooiën voor mensen in de buurt. Eigen initiatieven van mensen worden gehoord, begeleid en zo mogelijk tot uitvoerbaarheid gebracht. De buurtmanager is daar met geactiveerde bewoner Mohammed (inmiddels ook opgeleid en half betaald) de spil in. Tientallen mensen, met name vrouwen, zijn actief geworden en proberen hun burens en familie te betrekken bij activiteiten. De persoonlijke benadering is cruciaal. Meter voor meter is publieke ruimte heroverd, getuige onder meer de betegeling en banken op de stoep, en weer deel geworden van het dagelijks leven, zoals kinderen die er nu weer op de stoep spelen. Door alle activiteiten is de sfeer op en rond het plein aanmerkelijk verlevendigd.

Tijdens een werkbezoek in het voorjaar 2010 zei minister Van der Laan onder de indruk te zijn van de betrokken aanpak, een 'pareltje' in de Wijkaanpak.

Een bijzonder voorbeeld is de oudjaardag. Jarenlang was het plein tijdens oudjaar het decor van vernielingen, brandende auto's en geweldsincidenten. Dit is met ingang van oudjaar 2009 gekeerd. Door inschakeling van buurtvaders, door actieve betrokkenheid van Turkse en Marokkaanse

zelforganisaties en door het inschakelen van jongeren in de feest-activiteiten. In tegenstelling tot eerdere jaren was het nu vrolijk en was er nauwelijks sprake van overlast. De zeer intensieve begeleiding en aanpak door een externe pedagoog van een groep lastige jongens die voorheen veel ellende veroorzaakten, heeft hierin bijgedragen. Een aantal jongens was die avond toezichthouder. Ook oudjaar 2010 is rustig verlopen.

Tegelijkertijd leefde bij de stakeholders het besef dat 'Oleander bloeit' bijzonder kwetsbaar was. Door het succes werd de buurtmanager overspoeld met initiatieven, terwijl het niet lukte om met de reguliere instanties (welzijn, jongerenwerk, sociale zaken, reiniging, etc) tot afspraken te komen over deelname in en/of overname van de verantwoordelijkheid om de activering en activiteiten gestalte te geven. De reguliere programma's en jaarcontracten voorzagen daar niet in, en er bestonden naar het oordeel van deze instanties geen mogelijkheden om daarvan af te wijken. Ook de deelgemeente maakte hier, opmerkelijk genoeg, deel van uit. Gevolg was dat 'Oleander bloeit' een tamelijk kostbaar project werd, op een eiland, dat afzonderlijk moest worden gefinancierd uit incidenteel geld van wooncorporatie Vestia, stadsmarinier en Pact op Zuid. Op termijn een onhoudbare en onwenselijke situatie, beseften alle stakeholders.

### Stadslab

Begin 2010 heb ik op hun verzoek met de stakeholders intensief beraad gehouden over de ontstane situatie. De conclusies waren tweërlei. Enerzijds komen tot een beperkt en realistisch werkpakket voor het project/de buurtmanager en nogmaals pogen de reguliere instanties te committeren. Hoog gegrepen ambities als het genoemde buurt-uitzendbureau voor jongeren werden geschrapt. Anderzijds heeft het geresulteerd in ideevorming over een Stadslab om tot verduurzaming van de succesvolle aanpak te komen door Oleander/ Bloemhof uit te roepen tot bijzonder aandachtsgebied; daar met alle relevante partijen (zowel institutioneel, lokaal en bovenlokaal, als met bewoners/ zelforganisaties, bijv. de grote Turkse vereniging Birlik) op grond van de opgedane ervaringen tot een diepgaande analyse te komen wat speelt in deze buurt en waar de focus – in doelgroep en aanpak – dient te liggen om wezenlijk verschil te kunnen gaan maken voor de mensen in deze buurt. Om vervolgens met degenen die een wezenlijke bijdrage kunnen leveren een langjarig pact af te sluiten om op deze aanpak door te zetten, uiteraard met de ogen open voor gaande ontwikkelingen.

Beide sporen zijn in eerste instantie min of meer gestrand, doordat er een wisseling was van de bestuurlijke wacht bij gemeente en deelgemeente en ook de leden van de regiegroep (gebiedsmanager deelgemeente, regiomanager Vestia en stadsmarinier Bloemhof) werden vervangen. Daarmee veranderde de gehele bestuurlijk-ambtelijke "bovenbouw" van het project. Overigens ging in deze periode ook de adviescommissie Deetman/Mans van start, die zich richtte op een bijzondere aanpak voor geheel Rotterdam-Zuid.

Omdat hiermee ook de verankering van 'Oleander bloeit' -aanpak in gevaar dreigde te komen, is wel in juni een bijzonder beraad geweest met de 'oude' en de nieuwe sleutelspelers van de regiegroep samen met belangrijke betrokken instellingen, het welzijnswerk en de stedelijke dienst Jeugd, Onderwijs, Samenleving. Er zijn onder mijn voorzitterschap terplekke scherpe afspraken gemaakt over de voortzetting van de activiteiten in 2011 en verder.

Vanaf augustus hebben twee belangrijke gebeurtenissen plaatsgevonden:

In de eerste plaats het schietincident in Oleander waarbij twee mensen zijn neergeschoten. Dat bracht zowel in de buurt als bestuurlijk/ambtelijk een schokgolf te weeg. Gelukkig zijn verdere incidenten achterwege gebleven. Of de opgebouwde sociale relaties in en om het plein vanuit 'Oleander' bloeit hierbij hebben geholpen is uiteraard moeilijk te zeggen. Vanaf september bestaat nu naast de organische stap voor stap empowerment-benadering van Oleander Bloeit, ook de interventie/repressiestrategie van de nieuwe deelgemeente-voorzitter en de nieuwe stadsmarinier. Vooral nog zijn dit parallelle sporen waarbij nog onduidelijk is of de interventiestrategie van tijdelijke (crisis) aard is. Met ingang van 2011 is de externe buurtmanager vertrokken en wordt zij vervangen door een nieuwe maar zeer ervaren opbouwwerkster van de welzijnsorganisatie.



In de tweede plaats is Bloemhof uitgekozen in de Bijzondere Aanpak Zuid tot 'pilot' gebied om op grond van diepgaande analyse tot een samenhangende en doortastende aanpak te komen. Wellicht dat via dit spoor toch tot de diepgaande transitie wordt gekomen die nodig is voor deze buurt.

## 2. Leerervaringen in Rotterdam

Wat ik ervaar is de heftigheid van de problematiek, juist en in het bijzonder in deze wijk. Dat is in andere steden en wijken echt beduidend minder, in intensiteit en hardnekkigheid. Het lijkt soms meer overleven dan leven. In Feijenoord midden kennen vele bewoners ernstige problemen. Als je huis aan huis gaat, tref je in meer dan 1 op 10 huishoudens situaties aan die je de tranen in de ogen doen springen; de combinatie van armoede, agressie en geweld, ongeletterdheid, verwaarlozing en uitzichtloosheid, dringt zich aan je op. De kwetsbaarheid is groot, de weerbaarheid is gering, vele mensen zijn afgehaakt, voelen zich afgedankt en verwaarloosd en ze gedragen zich daar ook naar. Agressie, huiselijk geweld, criminaliteit, onverschilligheid, asociaal gedrag, het vuil op straat gooien, kinderen nauwelijks opvoeden en geen veiligheid bieden om zich te ontwikkelen; het is aan de orde van de dag. Als je door de buurt loopt, valt het stenige onpersoonlijke karakter direct op. Buiten, de openbare ruimte is van niemand. Tegelijkertijd kom je elke dag gelukkig ook enthousiaste mensen tegen, die zich zelfbewust door de buurt bewegen, jongeren die elkaar opzoeken en trots zijn op hun verbinding, kinderen, ouders en leerkrachten die op school het beste eruit proberen te halen, ondernemende mensen die blijven investeren, ook al door het bestaan van de Economische Kanszone, die hen daarin faciliteert.

Wat ik zie zijn een aantal zeer betrokken uitvoerders en managers (in het bijzonder ook die van de woningcorporaties) die zich met hart en ziel inzetten. De kern van het succes van de 'Oleander bloeit'-aanpak op het Oleanderplein ligt in de permanente aanwezigheid van de buurtmanager, buurtvader en andere direct uitvoerende mensen; daarin gesteund door meerdere stakeholders (corporatie, stadsmarinier, deelgemeente). Deze aanwezigheid in nabijheid biedt de mogelijkheid om met allerlei bewoners relaties te ontwikkelen en tot activiteiten te komen die door de bewoners zelf worden gedragen. De beperking of, zo je wilt, de zwakte van de aanpak ligt in de geïsoleerde werkwijze (een project naast vele andere en deels met externe tijdelijke krachten), waarbij het niet gelukt is om tot duurzame verbindingen te komen met vele reguliere instellingen, ondanks pogingen daartoe overigens. In die zin past dit project goed in het beeld dat Daniel Giltay Veth schetst van in zichzelf waardevolle initiatieven die aanlopen tegen institutionele begrenzingen.

Wat ik zie, is een baaierd aan nevenschikte projecten en reguliere werkprocessen (op het terrein van activering, ontwikkeling, participatie, sociale cohesie, jongerenaanpak, werktoeleiding, kleine fysieke aanpassingen en beheer); geïnitieerd en uitgevoerd door een even grote hoeveelheid instanties en tijdelijke (ingevlogen) projectverbanden. Daarbij lukt het niet om vanuit een gedeeld handelingsperspectief, zoals bijvoorbeeld aangedragen door stadsfilosoof Henk Oosterling vanuit zijn ervaringen op de Bloemhofschool (Woorden als daden), tot afgestemd handelen te komen waarbij een ieder diensten levert op maat van de levende behoefte.

Wat ik zie, met name op de burelen van de Deelgemeente en sommige diensten, is dat die veelheid aan projecten en werkprocessen, leidt tot een permanente 'coördinatiebehoefte' met dito-functionarissen en -overleggen. Het buitelt over elkaar en kent een bijzonder soort 'opgewondenheid'; letterlijk een zenuwcentrum, maar helaas zonder de bevoegdheden en de competenties om daadwerkelijk een centrale rol te kunnen vervullen. En zo ontstaat een permanente 'bovenstroom' van praten, over en van virtuele fictieve sturing, die feitelijk is losgezongen van de dagelijkse praktijk. De kracht van het tijdelijke en persoonsgebonden verbond tussen de regiomanager van Vestia en de stadsmarinier heeft dit voor enige tijd weten te ondervangen waar het ging om het voortzetten van het project, maar niet waar het ging om het leggen van duurzame verbindingen met de reguliere institutionele wereld. Dat mag je van hen overigens ook niet verwachten.

### 3. Aanbevelingen

Gezien bovenstaande ervaringen, wat kan in wijken als Feijenoord Midden, waar de leefbaarheid permanent onder druk staat en waar multi-problematiek aan de orde van de dag is, wat kan daar een effectieve aanpak zijn?

In de eerste plaats is dat **Aanwezigheid**; weten wat er speelt, heel feitelijk, heel lokaal, van huis tot huis, van persoon tot persoon; en relatie maken/herstellen met de mensen. Zoals 'Oleander bloeit' laat zien, is dat een voorwaarde om vertrouwen te winnen en mensen weer grip te laten krijgen op hun omgeving. Waar sprake is van verwaarlozing, zowel institutioneel als persoonlijk, staat of valt een aanpak met Aanwezigheid. In bijv. de intramurale gezondheidszorg (presentietheorie), in de psychotherapie (omgaan met verwaarloosde mensen), en in de veiligheid (ter plaatse zichtbaar zijn), is dit een breed aanvaard beginsel.

In de tweede plaats is dat **Streng liefhebben**, vanuit beschikbaarheid en betrokkenheid volkomen oplossingsgericht (dus niet vraag- of probleemgericht) een duidelijke en harde lijn met deze mensen volgen. De Nederlandse taal moet worden geleerd, elementaire gedragsregels dienen nagevolgd te worden. Accepteren van de bestaande overlastgevende situatie is daarbij geen optie; dat is onverantwoordelijk van twee kanten, dat is feitelijk verwaarlozen en afhaken. Nog al te vaak hebben we in ons land het liefhebben en het grenzen en eisen stellen uit elkaar getrokken en toebedeeld aan verschillende instanties en functionarissen. Zoals we eigenlijk al weten uit vele hulpverleningsrelaties (alleen pampere is contraproductief), en zoals we weten uit vele veiligheidsstudies (alleen repressie werkt niet). De sleutel ligt in een effectieve verbinding van beide.

In de derde plaats gaat het er om dat de **Reguliere dienstverlening op orde** dient te zijn. Hoe is het toch mogelijk dat de slechtste scholen zich in deze wijken bevinden, dat re-integratieprocessen voor bewoners van deze wijken negen op de tien keer mislukken; dat de straten niet schoon, heel en veilig zijn; dat evident falend welzijnswerk gewoon doorgaat; dat de politie dikwijls niet vaker dan 1x per dag met een autootje de buurt doorgaat; dat corporaties de woningen verhuren zonder te weten aan wie; dat vele overheidsbestuurders zich presenteren als degenen die 'over de wijk gaan', zonder dat ze feitelijk enig verschil weten te maken. Op de een of andere manier lijkt de institutionele logica zodanig dominant dat het niet mogelijk is om naar de maat en opgave van de bewoners in een wijk effectief te werk te gaan.

#### Hoe krijgen we dat voor elkaar?

Dat weet ik ook niet. Als het zo eenvoudig en enkelvoudig was, zouden de reguliere instanties wel tot een goede aanpak zijn gekomen. Het ontstaan en de bijna ongebreidelde groei van projecten in de wijkaanpak laat zien dat het zoeken nog gaande is. Daarom is het mijns inziens van belang om te beginnen met onder ogen te zien dat het hier om een complex en taai vraagstuk gaat. Dergelijke vraagstukken kenmerken zich door drie elementen. Ten eerste zijn deze vraagstukken dynamisch van aard; je kunt de tijd niet stilzetten, een uitgebreide (beleids)analyse plegen en de oplossingen middels een doelboom-programma implementeren. De werkelijkheid verkleurt onder je handen. Ten tweede kenmerkt dit vraagstuk zich door een grote hoeveelheid van betrokkenen, van stakeholders, van wie vaak onduidelijk is of en wat ze wezenlijk kunnen bijdragen. Ten derde bestaan er geen reeds bekende voor de hand liggende standaardoplossingen. De aanpak dient per definitie generatief van aard te zijn.

Wat ik wel weet, vanuit de literatuur en mijn ervaring met transitie management: Bij dit soort complexe vraagstukken hoort, paradoxaal wellicht, een aanpak die zo simpel en lokaal mogelijk is. Ik noem enkele mogelijke elementen:

1. Frontlijn teams die zich voor enkele jaren verbinden aan een buurt (max. paar duizend mensen); mensen die dagelijks op straat en achter de voordeur zijn, herkenbaar voor een ieder in de buurt en voor alle toeleverende instanties. Teamleden die samen-werken vanuit bovengenoemde waarden (aanwezigheid, nabijheid, luisteren, streng liefhebben, oplossingsgericht werken, onontkoombaarheid organiseren). Mensen met een ruime ervaring en die bekleed worden met de nodige bevoegdheden om enerzijds in het leven van mensen te kunnen treden en anderzijds eisen en opdrachten te stellen aan leverende instanties. Dat vraagt van managers en bestuurders dat ze onverkort dekking durven geven aan deze mensen, ook en juist als deze hun professionele ruimte pakken.

Overigens laat de ervaring in de Oleanderbuurt zien dat vele van de huidige medewerkers van instanties niet geschikt zijn om in zo'n team mee te draaien, omdat ze niet in staat zijn zich werkelijk te committeren aan het teamverband en aan een opgave die veelomvatter is dan hun eigen professionele competentie reikt. Het professioneel vanuit situationele wijsheid vraagt daarbij een bijzondere setting en houding; zie de studies van Tops/Hartman over frontlijn sturing en het prijswinnend artikel van Sprenger over slim vakmanschap bij de politie. Hiermee wil ik dus niet zeggen dat vele professionals niet deugen voor hun vak, maar wel dat ze niet allemaal even geschikt zijn in dit type complexe situaties.

2. Organiseren van reguliere werkprocessen op maat van de opgaven in de wijk.  
Het is hoog tijd om op basis van de vele goede voorbeelden uit de projecten-carrousel, nu tot een radicale aanpassing van het basiswerk van de reguliere werkprocessen van de belangrijkste instituties te komen, een aanpassing op maat van de situatie in de buurt. Corporaties, (basis) scholen, reiniging, politie en andere toezichthouders, zorg/hulpverlening, werk en inkomen; ieder dient zijn werkprocessen en de besturing ervan op maat van de buurt in te richten. Niet dat alles anders moet, maar wel het werk dat ze in deze buurt doen. Let wel, dat is niet nodig voor alle buurten, maar alleen voor buurten waar zich een taaie en complexe problematiek voordoet, zoals in Feijenoord/Bloemhof.  
Deze radicale hervorming van de primaire werkprocessen in een buurt komt in de plaats van de huidige dikke klamme deken van coördinatoren etc. 'over' een buurt. Het uitschakelen daarvan maakt ruimte voor deze hervorming.  
En dat leidt dan bijvoorbeeld tot bijzondere wijkteams van politie, tot een Bloemhofschool die zijn dingen gewoon regulier doet, tot een werkwijze met wijkcoaches in de zorg/hulpverlening, tot een participatie-aanpak door deelgemeente, corporatie en welzijn zoals succesvol vormgegeven in 'Oleander bloeit'.

3. Ordening van de bestuurlijke institutionele bovenbouw.  
Het frontlijn team in de uitvoering verdient een spiegel in de bestuurlijke bovenbouw. Een stevige en vitale coalitie van bestuurders en directeurs van betrokken instanties die zich langjarig committeren aan en ruimte geven aan de aanpak van een buurt. Deze gezaghebbende coalitie dient zorg te dragen voor ongestoorde productietijd in plaats van iedere maand in de opwindende van alledag met nieuwe suggesties en aanwijzingen te komen. Het herstellen van sociaal weefsel in een wijk, het vertrouwen winnen in eigen kracht en in de kracht van ondersteunende professionals, dat zijn zaken van een lange adem.  
Daarbij is het noodzakelijk om een directe verbinding tussen uitvoeringsniveau en bestuursniveau te leggen in plaats van ambtelijke coördinatie-lichamen in het leven te roepen. Het evaluatie-onderzoek naar het succes van de stadsmariniers toont dat aan. Ook de studies van het Sociaal Platform Rotterdam wijzen krachtig in deze richting. In de Rotterdamse situatie ligt het voor de hand om de gebiedsmanagers met deze opdracht te bekleden. Dat vraagt echter wel dat zij net als de stadsmariniers een ruim mandaat krijgen van de bestuurlijke coalitie als geheel. Thans zijn ze nog teveel gevangen in het deelgemeentelijk stelsel. In vele andere steden zie ik vergelijkbare

worstelingen in het komen tot een krachtige en directe verbinding tussen het bestuurlijk en uitvoerend niveau.

4. Een buurt of wijk is altijd deel van een (groot)stedelijk netwerk, en heeft daarin zijn rol en positie, gegeven een reeks harde onderleggers die als het ware de bedding van het leven vormen, op het terrein van demografie, economie, infrastructuur (fysiek en sociaal). De bovenbeschreven lokale situationele aanpak gedijt het beste als hij aansluit op de structurele factoren en voorwaarden. Als je bijvoorbeeld moet constateren dat gezien die factoren het niet anders kan dan dat een buurt de komende tien jaar een doorgangshuis is, zorg dan voor 'zwaar beheer' (mooie term uit natuurbehoud voor kwetsbare gebieden) om die functie te faciliteren. Het is een belangrijke taak voor de bestuurlijke coalitie om de juiste verbinding te leggen tussen de lokale aanpak in een buurt met de (groot)stedelijke condities.

Het is zeer wel mogelijk om tot succesvolle transitie te komen in problematische wijken, juist door de combinatie van vele kleinschalige initiatieven met het creëren van goede structuur-condities. Katendrecht is daar op Rotterdam Zuid een mooi voorbeeld van, zoals het recente advies van de commissie Deetman/Mans ook aangeeft. Feijenoord Bloemhof vraagt ook zo'n benadering.

Alleen door werkelijke presentie van bewoners, professionals en bestuurders kan ontmoeting en ontwikkeling ontstaan.

## Literatuur

- Giltay Veth, *Het rendement van zalmgedrag*, 2009  
Oosterling, *Woorden als daden, Rotterdam vakmanstad*, 2009  
Rotmans, *Transitiemanagement, sleutel naar een duurzame samenleving*, 2006  
Scharmer, *Theory U, leading from the future as it emerges*, 2009  
Sociaal Platform Rotterdam, *Een kwestie van Optreden, actief bestuur in de wijken*, 2008  
Sprenger, *Slim vakmanschap, 'hotspots' bij de politie*, 2010  
Van Spijker/Konijn, *Vitale coalities en regie in het publieke domein*, 2005  
Tops/Hartman, *Frontlijnsturing*, 2006  
Tops, *Regimeverandering in Rotterdam, hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, 2007  
Tops ea, *Van urgentie naar noodzaak, evaluatie stadsmariniers Rotterdam*, 2009



## Kees Stob



*Drs. K. Stob MBA is directeur van het adviesbureau Public Result B.V. (voorheen StadNetwerk). Hij studeerde bestuurskunde aan de universiteit Twente en deed een MBA studie (Rochester-Erasmus Executive MBA). Hij ondersteunt overheidsorganisaties, corporaties en andere partijen met organisatieadvies en procesmanagement bij vraagstukken op het gebied van stedelijke- en wijkontwikkeling. Stob was kwartiermaker voor de programmadirectie Wijken en heeft diverse gemeenten ondersteund met de implementatie van het wijkgerichte werken. Momenteel is hij betrokken bij projecten op het gebied van campusontwikkeling, economische gebiedsontwikkeling en gezondheidsachterstanden.*

*Stob ondersteunde de gemeente Groningen bij het vormgeven van een goede organisatie van de wijkenaanpak. Hij concentreerde zich op drie hoofdpogaven:*

- Hoe kan Groningen een nieuwe uitvoeringsorganisatie realiseren die niet gestapeld wordt op bestaande structuren, maar daar juist voor in de plaats komt?*
- Op welke wijze kan een gemeenschappelijke besluitvormings- en begrotingscyclus voor gemeente en corporaties worden geïmplementeerd?*
- Hoe verhoudt de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie zich in bevoegdheden en verantwoordelijkheden tot de betrokken gemeentelijke diensten en corporaties?*

### 1. Het Groningse experiment Samenhang in de Wijk

In Groningen zijn twee aandachtswijken aangewezen: Korrewegwijk en De Hoogte. Deze wijken krijgen al een aantal decennia extra aandacht, begonnen met fysieke vernieuwing begin jaren '90. In 2007 heeft de gemeente met het Rijk een charter gesloten om deze wijken extra te ondersteunen. De wijken zijn beiden gelegen ten noorden van de binnenstad en zijn een mix van voor- en naoorlogse wijkdelen. Respectievelijk negentig en zeventig procent van de woningen in de wijken wordt beheerd door corporaties. De Korrewegwijk heeft een hoger voorzieningenniveau dan De Hoogte. In de wijken zijn relatief veel werklozen, allochtonen, eenoudergezinnen en mensen met lage inkomens woonachtig. In delen van de wijken is sprake van overlast door criminaliteit zoals drugsdealers en woninginbraken.

Voor de uitvoering van de wijkactieplannen heeft Groningen er samen met de corporaties voor gekozen eind 2007 een aparte, vernieuwende krachtwijkenorganisatie op te zetten. Eind 2009 constateert de gemeente Groningen echter, dat er ondanks een aantal mooie resultaten ook een aantal hobbels in de werkwijze is te constateren. De inzet voor de aandachtswijken heeft tot doel de problemen aan te pakken, maar de laatste jaren is er een stapeling van aandacht, wat leidt tot afstemmingsproblemen en versnippering. Zo zijn er diverse afspraken en akkoorden met de corporaties, rond het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, maar ook aparte afspraken rond de aandachtswijken. Verschillende gremia die zich bezighouden met zo'n deel van de wijkenaanpak beperken zich tot de eigen opdracht en hebben hun eigen participatietrajecten in de wijk. Bewoners en professionals raken gefrustreerd door de versnippering, de afstemmingsproblemen, de vele plannen en projecten, maar weinig resultaten. De uitvoering wordt verlamd en professionals lopen elkaar in de weg. Groningen signaleert op dat moment een te grote stapeling van beleid, met steeds weer een eigen uitvoeringssysteem.

Tegen deze achtergrond betrof één van de experimenten ten behoeve van 'Samenhang in de Wijk' de uitvoeringsorganisatie van de aanpak van de aandachtswijken in Groningen. Als extern expert heb ik in de keuken van deze wijkenaanpak mogen kijken en mogen meedenken over een aanpak die slagvaardiger en vraaggerichter is. In het onderstaande treft u mijn bevindingen en mijn advies op hoofdlijnen en een aantal meer fundamentele beschouwingen aan.

## 2. Bevindingen expert

Eind 2009 ben ik gestart met de ondersteuning van het Groningse experiment. Deze ondersteuning bestond allereerst uit het in kaart brengen van de aanpak en organisatie van de aanpak van de aandachtswijken, het uitbrengen van een advies om meer in samenhang resultaten te boeken en op basis daarvan input te leveren voor de herpositionering van deze aanpak. Daarvoor is een analyse uitgevoerd met behulp van de meetlat wijkaanpak. Centraal daarbij stond de uitvoeringsgerichtheid (effectiviteit) van beleid. Randvoorwaarden hiervoor zijn vraaggerichtheid, integraliteit, wijkgerichtheid en efficiency van beleid.

### 2.1. Stand van zaken begin 2010

Uit de analyse blijkt dat Groningen een structurele samenwerking tussen de gemeente en de corporaties kent, vastgelegd in het Nieuw Lokaal Akkoord. Dit is een unieke en effectieve samenwerking gericht op de verbetering van de leefkwaliteit op stadsniveau. Daarnaast wordt er vanuit de landelijke 40-wijkanaanpak gewerkt met wijkactieplannen specifiek gericht op De Hoogte en Korrewegwijk. De inspanningen van beide samenwerkingsverbanden hebben veel impact gehad op de wijken De Hoogte en Korrewegwijk. Er is breed ingezet: zowel fysiek, sociaal als economisch en men is er in geslaagd een focus aan te brengen voor de specifieke problematiek in de wijken. De wijkactieplannen zijn opgesteld met een grote diversiteit aan krachtige partners, waardoor er sterk vraaggericht gewerkt kan worden en er aansprekende projecten gerealiseerd zijn. Groningen heeft daarnaast diverse vernieuwende participatie-instrumenten ingezet. Er vinden kortom veel positieve ontwikkelingen plaats.

Tegelijkertijd komen er begin 2010 uit het onderzoek de volgende verbeterpunten naar voren:

- Een krachtige en gedeelde uitvoeringsstrategie met meerjarenprogrammering, inclusief meerjarige financiering is noodzakelijk.
- Er wordt gevraagd om focus op urgentie in de uitvoering.
- De wijkgerichtheid in de plannen is vrij sterk, maar de praktijk draait nog veelal om de verschillende organisaties, mede door een verkokerde financiering.
- Er is nog veel sprake van 'de gemeente bedenkt en voert uit'.
- Er is sterk behoefte aan "1 loket in de wijk".
- Er is behoefte aan het vergroten van betrokkenheid buiten de gestaalde kaders en aan structurele communicatie richting bewoners.
- De stap naar een integrale samenwerking binnen en buiten de gemeente kan met meer overtuiging worden gezet; de verantwoordelijkheden liggen nog overwegend binnen de kokers.
- Er wordt weinig gebruik gemaakt van de hefboomwerking van derden. Wel wordt hier veel aanbesteed, maar deze aandacht is vooral sectoraal en voor de korte termijn. Voor een wijk is echter lange termijn maatschappelijk rendement van belang en daarmee lange termijn betrokkenheid.

Geconcludeerd wordt dat voor de invulling van de aanpak van aandachtswijken in Groningen de bestaande structuren veelal leidend zijn boven de problemen in de wijk. De plannen waren op veel punten zeker wijkgericht, maar in de uitvoering is de gemeentelijke organisatie te zeer leidraad geweest. Hierdoor worden er kansen gemist op het vlak van effectiviteit en efficiency. Het lijkt erop dat een aantal weeffouten in de opstelling van de wijkactieplannen moet worden hersteld. De wijkactieplannen zijn namelijk wel gericht op lange termijn ontwikkeling, maar dit wordt niet voldoende doorvertaald in een uitvoeringsstrategie en doorbraakacties. De verantwoordelijkheden zijn niet scherp en uitsluitend vastgelegd in een samenwerkingscultuur die kokerdoorbrekende inzet vraagt. De uitvoering is daarnaast beperkt verankerd in de wijk. De aanpak van aandachtswijken in Groningen verdient dan ook een aantal impulsen om de slagvaardigheid ervan te vergroten.

## 2.2. Naar een slagvaardige wijkenaanpak

In het voorjaar van 2010 ben ik aan de hand van bovenstaande stand van zaken tot een drietal adviezen gekomen:

### 1. Focus op maatwerk en slimme uitvoering

Het is van belang om de wijkactieplannen te vertalen naar een uitvoeringsstrategie. Deze uitvoeringsstrategie kan bestaan uit een beperkt aantal doorbraakplannen die het verschil maken in de aandachtswijken. Deze plannen kan Groningen samen met de sleutelpartners in de wijk uitvoeren. Het is raadzaam het uitvoeringsprogramma vast te leggen in combinatie met een meerjarige financiering en het programma op te bouwen uit businesscases.

### 2. Verankering van het wijkgerichte werken in de “BV Mooi blijven wonen”

Om de opgestelde uitvoeringsstrategie tot uitvoering te brengen en te verankeren is het van belang om een ondernemende uitvoeringsorganisatie op te richten. Het mandaat komt zo in de uitvoering te liggen (het huidige proces wordt feitelijk omgedraaid) en de ondernemerszin in de wijk wordt gestimuleerd. De partners kunnen hiervoor hun beste mensen inzetten, kantoor houden in de wijk en mandaat en financiële middelen inbrengen in de organisatie. De belangrijkste wijkpartners zouden deel moeten nemen en samen voeren zij doorbraakacties uit, monitoren, evalueren en hebben snelle escalatiemogelijkheid richting bestuur.

### 3. Samenhang in de organisatie

Ten derde is het advies om samenhang in het wijkgericht werken te krijgen door de bestaande aandachtswijkeraanpak en het Nieuw Lokaal Akkoord in elkaar te schuiven. De beide uitvoeringsorganisaties kunnen zo gebruik maken van elkaars kracht en de bestaande scheiding in de uitvoering wordt opgeheven. Elke partij in de wijk optimaliseert “achter de voordeur”, zodat de dubbels eruit worden gehaald. Verantwoordelijkheid voor doorbraakacties wordt neergelegd bij die partij die de meeste uitvoeringskracht ervoor heeft.



## 2.3 Herpositionering Groningse wijkenaanpak

Het advies landde in Groningen in een dynamische tijd met diverse personele wisselingen. Het wijkgericht werken en de wijkenaanpak an sich stonden een tijd lang ter discussie. Na een transitieperiode is er echter vanaf het tweede half jaar van 2010 hernieuwd elan in de organisatie. Naast het experiment droeg achteraf gezien een aantal zaken daaraan bij. Allereerst oefenden de externe partijen –vooral de corporaties- in toenemende mate druk uit op de gemeente om duidelijkheid te scheppen in de organisatie achter de eigen voordeur. Daarnaast werden er nieuwe coalities mogelijk als gevolg van de personele wisselingen. Vervolgens is het de bedoeling vanaf 2011 weer een Nieuw Lokaal Akkoord af te sluiten, wat ook voor de twee aandachtswijken weer opnieuw de discussie startte over de organisatie van de aanpak. Tot slot moet zeker de grote commitment van betrokkenen om een succes te maken van de aanpak genoemd worden.

Het heeft er al met al toe geleid dat er sinds het najaar van 2010 een geheel nieuwe aanpak staat van de aandachtswijken. Het Nieuw Lokaal Akkoord en de aanpak aandachtswijken zijn inmiddels in elkaar gevlochten. Deze nieuwe organisatie werkt met focus: er is een beperkt aantal speerpunten aangebracht. Er wordt daarnaast een duidelijker scheiding aangebracht tussen regulier beleid en programma voor de wijk. Praktisch gezien betekent dit de totstandkoming van een integraal wijkteam voor beide aandachtswijken waarin de organisatie krachtwijken, het Nieuw Lokaal Akkoord, beleid, uitvoering en wijkprofessionals de opgave aanpakken. Er is inmiddels al een tweetal doorbraken in beide wijken aangepakt. In De Hoogte wordt het thema 'Onderwijs en opvoeden' uitgewerkt, hierbij wordt er onder meer een methodiek ontwikkeld om wijkinitiatieven te waarderen en worden via social media wijkbewoners geactiveerd in de wijk. Voor de Korrewegwijk is het doorbraakthema 'Floreshuis' doorontwikkeld (zie kader).

## 3. Vier fundamenteën

Hoewel een groot deel van de Groningse ervaring nog moet uitkristalliseren, is er wel een aantal fundamenteën te benoemen voor de wijkenaanpak dat telkens weer, zoals ook in Groningen, het succes bepaalt. Centraal staat de urgentie en de actie in en door de wijk. Een viertal fundamenteën ligt hieraan ten grondslag:

### Fundament 1: Kies drie doorbraken en maak daarmee het verschil

Op papier bekeken lijken alle wijkanalyses al snel op elkaar. Veel sociale huurwoningen, een gebrekkige leefbaarheid, de veiligheid staat onder druk, te weinig groen, bewoners die sociaal economisch de weg niet vinden. Wanneer de standaard route "analyse, diagnose, interventie" wordt gevolgd, zal het dan ook niet verbazen dat het risico bestaat dat er een eindeloze reeks maatregelen volgt met dito uitvoeringsorganisaties. De vraag is echter of een dergelijke aanpak de oplossing altijd dichterbij brengt. Het loont vaak de moeite de inzet te concentreren op een beperkt aantal doorbraken met een groot sneeuwbal effect. Het is dan erg belangrijk te kijken naar het DNA van de wijk. Waar zit nu eigenlijk het probleem dat een obstakel vormt voor doorbraken op andere vlakken? Waar zitten de sterkste punten? Hoe kunnen we die mobiliseren? Zo kan een wijk op achterstand profiteren van een gunstige economische ligging ten opzichte van het centrum en een sterke groep ondernemers die vooruit wil. Tegelijk zullen die ondernemers niet willen investeren wanneer het smerig is op straat. Misschien laten de analyses wel zien dat het belangrijk is om wat te doen aan het verdienend vermogen van de wijk, maar ligt de werkelijke doorbraak in het schoonmaken van de wijk waardoor investeerders worden aangetrokken.

Vervolgens is het van belang om met de doorbraken ook werkelijk het verschil te maken. Vaak zijn veel partijen met heel veel verschillende belangen betrokken. Voor een campusontwikkeling in Den Haag ging het bijvoorbeeld om 19 partijen, 200 professionals en ruim 28.000 m<sup>2</sup> vastgoed op een gebied van nog geen vierkante kilometer<sup>14</sup>. De kunst is dan niet alleen het zoeken van de juiste doorbraken maar ook het opstellen van zakelijke voorstellen waaruit blijkt wat partijen er zelf ook mee

<sup>14</sup> Schilderswijk, Talentenwijk, wijk van de toekomst. StadNetwerk BV e.a.

opschieten. Een goede businesscase met een goede doorvertaling naar geld, planning, middelen, inzet en samenwerking is hiervoor een basisvoorwaarde. Een intentieakkoord waarbij partijen vervolgens ook tekenen voor het uitvoeren van de doorbraken is vaak een belangrijke mijlpaal hierbij.

#### **Doorbraak Floreshuis in de Korrewegwijk**

In de aandachtswijken Korrewegwijk en De Hoogte was sprake van tientallen projecten, onderverdeeld naar de thema's wonen, werken, leren en opgroeien, veiligheid en integratie. Er was weliswaar een grote hoeveelheid aan maatregelen op zowel fysiek als sociaal vlak, maar deze hadden te weinig raakvlakken met elkaar en werden door verschillende organisaties los van elkaar opgepakt.

Met de samenvoeging van de bestaande uitvoeringsorganisaties en de formulering van speerpunten is de realisatie van het Floreshuis in de Korrewegwijk gekenmerkt als doorbraakthema. Dit buurtcentrum wordt vernieuwd en er worden een visie en programma-uitgangspunten opgesteld voor de 3 O's: onderwijs, opvoeden en ontmoeten. Er komt een team met enthousiaste partners uit de wijk die programmaonderdelen willen vullen en zich daaraan verbinden. Een projectplan is op komst met de elementen vastgoed, programma en financiën. Deze geïntegreerde aanpak heeft de potentie voor het gewenste aanjaageffect te zorgen in de Korrewegwijk.

#### **Fundament 2: Mandaat in de wijk**

Het is lonend om te luisteren naar partijen in de wijk en mensen in de wijk de vrijheid te geven oplossingen te zoeken voor problemen. Zij zijn immers de personen die het dichtste op de problematiek staan. Door het mandaat in de uitvoering te leggen wordt er uit gegaan van behoeften van burgers en de mogelijkheden van professionals om op deze behoeften in te spelen. Er is zo geen sprake van een beleidscentrisch perspectief maar de burger krijgt meer beslis- en beschikkingsmacht en de professional meer ruimte (RMO, 2008). Er wordt zo meer vraaggericht gewerkt omdat verantwoordelijkheden liggen in de uitvoering. Belangrijk is wel deze mensen en organisaties te faciliteren en een programma dicht bij de wijk te ontwikkelen.

Wanneer de basis van een goede uitvoeringsstrategie er ligt, is het van belang het mandaat zoveel mogelijk in de uitvoering te leggen. Dit kan bijvoorbeeld door het oprichten van een BV in de wijk. Een BV met een ondernemend karakter waarin partners aandelen krijgen: gemeente, corporaties, maatschappelijke partijen, ondernemers in de wijk. Hiervoor moet eerst het potentieel in de wijk in kaart worden gebracht dat kan worden benut. De partijen brengen inzet, mensen, vastgoed, mandaat en financiële middelen in. De uitvoeringsorganisatie voert doorbraakacties uit, monitort en evalueert maar staat vooral dicht op de (problematiek in) de wijk. Op deze manier wordt de ondernemerszin in de wijk gestimuleerd. Het fungeert als een schakel tussen wijk en bestuur. Het experiment in Woensel West is een goed voorbeeld van een dergelijke buurtonderneming.

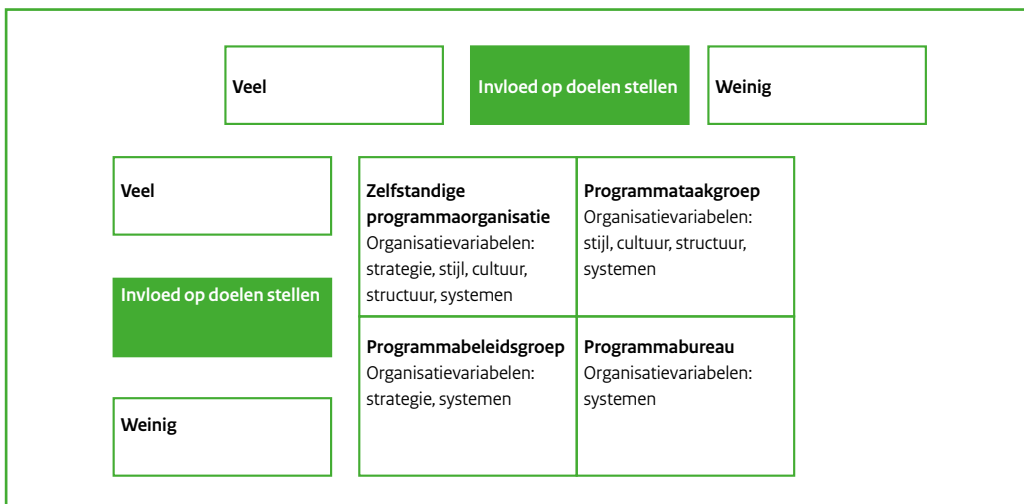
### Een wijkteam met mandaat

De krachtwijkenorganisatie in Groningen heeft in haar plannen altijd veel aandacht geschonken aan de wijkgerichtheid. De wijkstemdagen waarbij bewoners zelf kunnen stemmen op investeringen in de openbare ruimte in de wijk zijn daarvan een mooi voorbeeld.

In de dagelijkse praktijk bleken het echter vooral de gemeente en corporaties te zijn die teveel centraal stonden. Ideeën vanuit de maatschappelijke organisaties werden weinig gehoord, er was daardoor een sterke 'de gemeente bedenkt en voert uit'-mentaliteit. Groningen heeft nu besloten om een wijkteam aan zet te brengen voor beide aandachtswijken bestaande uit gemeente, corporaties en organisaties in de wijk actief. Dit wijkteam legt via de projectleider direct verantwoording af aan het bestuurlijk overleg, waarmee een stevig mandaat is geborgd. Daarmee is er nog geen buurtonderneming geboren, maar is er wel een belangrijke stap gezet in de richting van meer mandaat in de wijk.

### Fundament 3: Laat je adopteren,.....maar niet inkapselen

De wijkenaanpak doorloopt verschillende stadia. De afgelopen jaren hebben in het teken gestaan van de agendavorming, plannen maken en starten met de uitvoering. Veel resultaten zijn al bereikt, maar het wordt nu ook een kwestie van de lange adem; de wijkactieplannen kennen immers een tijdshorizon van 10 jaar. Het is kortom zaak de aanpak te verankeren: zowel in de politieke aandacht als in de continuïteit van de uitvoering. De programmatische doelen en de programmatische sturing op het gehele programma mogen echter niet uit het oog verloren worden. Het kan zodoende een goede strategie zijn om het wijkenprogramma deels te laten adopteren door bestaande organisaties zonder de programmasturing los te laten. Met andere woorden de sturing op de doelen hoeft niet altijd samen te gaan met de uitvoering ervan. In figuur 1 is dit geïllustreerd, waarin de programmabeleidsgroep een voorbeeld van een organisatievorm is waarmee veel invloed kan worden uitgeoefend op het stellen van doelen maar weinig op het realiseren ervan. Zo'n team zorgt voor het stellen van prioriteiten, rapporteert, monitort en adviseert de lijn over beslissingen. Het laat mijns inziens ook onverlet dat in zo'n constructie het team een bijdrage levert aan het stimuleren van doorbraken in de uitvoering.



Vier vormen van programmaorganisaties (Wijnen & Van der Tak, 2002, pp. 70)

### Samengaan NLA en wijkenaanpak

De Groningse aanpak van de aandachtswijken heeft zichzelf inmiddels opnieuw uitgevonden: de aanpak is geadopteerd door de krachtige programmaorganisatie het Nieuw Lokaal Akkoord. In dit NLA zijn in 2002 afspraken gemaakt over fysieke en sociale wijkvernieuwing. Trekker van het NLA was oorspronkelijk de dienst ROEZ van de gemeente. Later is het NLA in de wijk vergezeld door een extra laag met inzet voor sociale wijkvernieuwing in overleg met wijkbewoners en door de aanpak aandachtswijken. Het merendeel van de nieuwe projecten in het kader van de aanpak aandachtswijken lag op sociaal gebied, daarom is later besloten de dienst OCSW het project te laten trekken. Het heeft in de praktijk geleid tot een (inefficiënte) stapeling van beleid. Aan deze stapeling is nu een einde gemaakt door de aanpak aandachtswijken samen te laten gaan met het NLA. Groningen kent hiermee in de huidige situatie een zelfstandige programmaorganisatie (overeenkomstig figuur 1, het vlak linksboven) die veel invloed kent op de te stellen doelen en op de realisatie van deze doelen. De aanpak van de aandachtswijken is hierin geïntegreerd. De urgentie is hiermee verankerd en de continuïteit is gegarandeerd.

Ontwikkelingen in andere steden, waaronder Den Haag, laten zien dat op de lange termijn vaak een verschuiving plaatsvindt van een sterke programmaorganisatie met veel invloed op zowel de doelen als de realisatie, naar een lichtere variant waarbij op beide vlakken slechts een beperkte invloed is. In figuur 1 is deze verschuiving terug te zien als een beweging van het vlak linksboven 'programmaorganisatie' naar rechtsonder 'programmabureau'. Dit is overeenkomstig de beleidscyclus, aangezien in de eerste fase stevig moet worden ingezet in de agendavormende fase. Na verloop van tijd wanneer de doelen en de urgentie politiek verankerd zijn, komt de uitvoering meer in de lijn te liggen. In Groningen is vooralsnog dus gekozen om de programmaorganisatie van de krachtwijken te integreren met een andere krachtige programmaorganisatie van het NLA. Dus geen adoptie door de lijn, maar een adoptie door een andere programmaorganisatie.

### Fundament 4: Keer de piramide om

Om werkelijke doorbraken in de aanpak te realiseren is het van belang niet alleen op papier de problematiek in kaart te brengen, maar vooral ook op zoek te gaan naar partijen en mensen die werkelijk wat willen veranderen en bereid zijn daarin te investeren. Dit kan een enthousiaste schooldirecteur zijn die een 24/7 programma wil realiseren samen met een welzijnsdirecteur, of een groepje Hindoestaanse investeerders dat graag in hun eigen wijk wil investeren, of bewoners die het zwerfafval zat zijn. Vaak lopen deze initiatieven niet altijd parallel aan het "officiële beleidsvormingsproces" zoals door gemeenten en corporaties geïnitieerd. Het kan echter wel de start zijn van een doorbraak en een sneeuwbal effect in de wijk.

Bewust op zoek gaan naar dit soort sleutelfiguren betekent het omkeren van de beleidspiramide. Je laat immers de beleidsvorming beïnvloeden door de sleutelfiguren. De vraag is dan eerder: hoe kunnen we de schooldirecteur faciliteren om een succesvol programma uit te rollen en hoe kunnen we daarmee onze andere plannen versterken, dan: zit dit op dit moment goed in onze planning?

Het is echter ook belangrijk de organisatiepiramide om te keren. Het in contact brengen van bepalende sleutelfiguren uit de wijk met de top van het ambtelijk apparaat en bestuurders in plaats van alleen met het uitvoerende niveau is namelijk een belangrijk instrument. Zo kunnen snel doorbraken worden gerealiseerd en ontstaat er tempo en draagvlak. Vaak zijn zogenaamde "best persons" de verbindende professionals: zij zijn denkers en doeners tegelijk, die korte lijntjes met de verschillende organisaties hebben en aanspreekpunt zijn voor bewoners (KEI, 2009). Dat kan bijvoorbeeld iemand zijn die in het gemeentelijke apparaat of in een maatschappelijke organisatie zit maar zich tevens midden in de samenleving van de wijk bevindt. Dergelijke personen kunnen een combinatie leggen met bestuurders en beleidsuitvoerders en zijn ook aanspreekbaar op alle onderwerpen op verschillende schaalniveaus.

### Sleutelfiguren

In de Korrewegwijk en De Hoogte zijn er vele sleutelfiguren die initiatieven willen ontplooiën met de wijk. De nieuwe wijkorganisatie wil actief deze partijen betrekken bij de aanpak. Zo is er bijvoorbeeld nog te weinig aansluiting gevonden bij het grote potentieel aan allochtone ZZP'ers. Onder andere met het Floreshuis maar ook met het een intensief participatietraject in de Hoogte probeert men deze partijen aan zet te krijgen.

Daarbij kan de wijkorganisatie gebruik maken van een aantal krachtige partijen in de wijken waaronder welzijnsorganisaties, de corporaties en bijvoorbeeld het multicultureel vrouwen centrum Jasmijn. Het multicultureel vrouwen centrum Jasmijn werkt onder andere samen met de GGD, het ROC, het Alfa College, Stichting Maatschappelijk werk Juridische Dienstverlening, het UWV en het CWI. Jasmijn biedt cursussen, taallessen en interculturele vrouwengroepen. Bijvoorbeeld in het project 'Jasmijn Werkt' dat zich richt op de toeleiding van moeders naar werk in brede zin. Er wordt aandacht besteed aan empowerment, verzorging, Nederlandse taal, bedrijfsbezoeken en netwerken.

## 4. Slotbeschouwing: De wijk als actiegroep?

Het bovenstaande betoog zou te lezen kunnen zijn als een pleidooi om alle activiteiten op wijkniveau te organiseren en te mandateren: De wijk als actiegroep! Tot op zekere hoogte is dat ook het geval. Het is voor de effectiviteit van de aanpak aandachtswijken van groot belang de wijk meer aan zet te brengen. Wat de casus Groningen echter ook leert is dat er een effectieve balans moet zijn tussen de mate van ontokerd werken in de wijk en het benutten van de gespecialiseerde achterliggende diensten. Het één kan niet zonder het ander en omgekeerd; immers: "wie ontkokert, vervangt categorisering die hij als hinderlijk ervaart, door nieuwe (nu wel nuttige) categorisering". (RMO 2008).

Verkokering is te zien als een structureel probleem waarbij (deel)organisaties en instanties langs elkaar heen werken, terwijl er bij de problematiek waar het beleid zich op richt, veel verschillende kokers betrokken zijn. Vanwege de brede problematiek loopt de aanpak in de aandachtswijken daarmee een risico op een verkokerde aanpak. Er is voor deze wijken dan ook ingezet op integrale, ontkokerde wijkactieplannen die inzetten op de volle breedte van de problematiek. Maar ontkokering van beleid kan ook doorslaan. De aanpak wordt dan minder uitvoeringsgericht omdat er veel afstemming, coördinatie en daarbij behorende bureaucratie nodig zijn. Daarnaast kunnen beleidsdoelen minder concreet worden omdat deze integraal geformuleerd worden en vaak het resultaat van een ingewikkeld onderhandelings- en afstemmingsproces zijn.

Belangrijk in de overweging ontkokering versus verkokering is het centraal houden van de vraag waaraan het te voeren beleid moet voldoen en daarbij de inhoud leidend te maken. Niet ontkokeren omdat het beleid erom vraagt maar ontkokeren of verkokeren als de inhoud het verlangt: de maatschappelijke vraag vanuit de wijk. Het is van belang om deze afweging regelmatig te maken en te bezien of de balans tussen de mate van ontkokering en kokering effectief is voor de te beantwoorden problematiek in de wijken. Zo 'n moment is bijvoorbeeld wanneer de aanpak overgaat van agendasetting naar uitvoering.

De wijk als actiegroep is kortom een goed uitgangspunt om vraaggericht te werken, focus te krijgen op de belangrijkste doelen, voldoende bewegingsvrijheid en mandaat te organiseren om de klus te klaren en je ambtelijke en bestuurlijke steun en urgentie te behouden. Tegelijk is het ook goed om bij de organisatie het oog op de bal te houden: het gaat tenslotte om de toegevoegde waarde van het wijkgerichte werken en niet het wijkgerichte werken als doel op zich!

### **Beleidslagen**

De gang van zaken in Groningen schetst hoe verkokering en ontkokering samenhangen en op verschillende plekken in de organisatie in verschillende mate aanwezig kunnen zijn. In de loop der tijd zijn verschillende akkoorden op elkaar gestapeld:

- in 2002 zijn in het Lokaal Akkoord (NLA) afspraken gemaakt over fysieke en sociale wijkvernieuwing;
- in 2006 legde het NLA hier een laag overheen, waarbij extra is ingezet op sociale wijkvernieuwing i.o.m. wijkbewoners;
- in 2007 kwam hier weer een laag overheen met de aanpak van de aandachtswijken.

Deze lagen hadden allen tot doel op hun terrein te ontkokeren, echter binnen hun domein ontstond ook weer een verkokering en het lukte ook maar deels om de gewenste ontkokering op bijvoorbeeld het economische domein te realiseren. Uiteindelijk heeft men hieruit een tweetal lessen getrokken:

- organiseer alleen die zaken op wijkniveau die daar ook meerwaarde hebben
- zorg voor goede dwarsverbanden met de staande organisatie.

Op basis hiervan is de nieuwe werkwijze een feit geworden, die een stevig fundament vormt voor een succesvolle aanpak van de aandachtswijken.



## Lenny Vulperhorst



*Dr. L. Vulperhorst is partner bij bureau Andersson, Elffers & Felix. Lenny Vulperhorst (1955). Na zijn studie Politicologie werkte hij onder andere bij de Technische Universiteit Delft en de Bouw- en Houtbond FNV. Sinds 1989 is hij werkzaam bij AEF. Hij promoveerde in 2005 aan de Universiteit Leiden. Hij adviseert opdrachtgevers ten aanzien van publiek-private samenwerking, bouwen en wonen, infrastructuur, stedelijke inrichting en cultuur. Is zeer geïnteresseerd in vraagstukken van integriteit en maatschappelijk ondernemerschap. Hij heeft een aanzienlijk aantal publicaties op zijn naam staan, zowel in vaktijdschriften als in de vorm van zelfstandige publicaties.*

*Vulperhorst ondersteunde de buurtonderneming in de Eindhovense wijk Woensel-West bij het maken van keuzes, bij het nader invullen van de randvoorwaarden en bij het invullen van budget en financiële middelen*

**Hoe pak je ingewikkelde vraagstukken van participatie en emancipatie tot revitalisering in een kwetsbare wijk als Woensel-West op een effectieve manier aan? Die vraag staat centraal in dit pleidooi.**

### Waar hebben we het over?

Woensel-West moet weer een gewone wijk worden, waar met plezier gewoond en geleefd wordt en waar kinderen opgroeien met perspectief op een betekenisvol bestaan. Om die situatie te bereiken wordt er een breed assortiment beleidsinstrumenten ingezet. Er wordt gesloopt en er zijn plannen voor nieuwbouw. Aan nieuwe bewoners die iets voor de wijk kunnen betekenen wordt met voorrang een woning toegewezen. De nieuwe brede school moet een belangrijke gemeenschapsfunctie krijgen. Individueel ondernemerschap wordt gestimuleerd. Er wordt een nieuwe aanpak ontwikkeld voor huishoudens met een opeenstapeling van problemen. Er worden gemeenschapsactiviteiten georganiseerd. Et cetera. Voor al deze activiteiten gebruiken we in dit pleidooi het begrip 'revitalisering van de wijk'.

### Wie is er verantwoordelijk?

Wie is er verantwoordelijk voor de revitalisering van een wijk als Woensel-West? Is dat de lokale overheid? Zijn dat de maatschappelijke instellingen in de stad? Is dat het lokale bedrijfsleven, dat behoefte heeft aan goede werknemers en trouwe klanten? Of zijn dat de bewoners zelf? Of moet iedereen daar zijn steentje aan bijdragen?

In Woensel-West werkt de lokale overheid samen met woningcorporatie Trudo. Zij hebben een buurtonderneming opgericht, die zich met name richt op emancipatie van de bewoners en imagoverbetering van de wijk. De verantwoordelijkheid hiervoor is daarmee een gedeelde. Ook overigens met bewoners, die via de bewonersraad van de buurtonderneming de hoofdpogingen van het programma voor de wijk vaststellen.

Hier ligt de essentie van de buurtonderneming. De buurtonderneming is een samenwerking tussen overheid en maatschappelijk middenveld (lees: woningcorporatie Trudo), die programmatisch gevoed wordt door de bewoners. Het is geen juridische entiteit, maar een alliantie met een eigen positie. Een bestuur dat bestaat uit directeuren van de 'moeders' en een klein werkapparaat.

### Stevige coalitie

Opmerkelijk is dat de lokale overheid in Woensel-West niet langer het primaat heeft. De mogelijkheden van de overheid om daadwerkelijk vorm te geven aan de revitalisering van Woensel-West bleken daarvoor bij eerdere pogingen om te interveniëren te beperkt. Het bleef meestal bij plannen, activiteiten waren van korte duur en continuïteit was niet gegarandeerd. Dat neemt niet weg dat de gemeente Eindhoven onverminderd van mening is dat Woensel-West moet worden gerevitaliseerd; tegelijkertijd is er een toenemend besef dat de lokale overheid dat niet alleen kan.



Tegelijkertijd is taakstelling van woningcorporaties de afgelopen twintig jaar geleidelijk verbreed. In het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) is vastgelegd dat woningcorporaties uitsluitend werkzaam zijn op het gebied van de volkshuisvesting en wel op de volgende prestatievelden:

- het betaalbaar huisvesten van de doelgroep
- het zorg dragen voor de kwaliteit van het woningbezit
- het betrekken van bewoners(organisaties) bij beleid en beheer
- de continuïteit op financieel terrein
- leefbaarheid
- wonen en zorg.

Met name het toevoegen van leefbaarheid en wonen en zorg heeft grote consequenties voor de rolopvatting van corporaties. Het gaat niet alleen om de kwaliteit van de woning, maar ook om de betekenis van de woonomgeving en de plaats daarin van bijzondere groepen. Sommige corporaties vinden het ook tot hun taak horen om sociale uitsluiting van specifieke groepen bewoners te voorkomen of om te buigen in maatschappelijke participatie en/of emancipatie. Corporaties zeggen daarmee eigenlijk dat ze zich niet alleen verantwoordelijk voelen voor de burger als huurder van een woning in een wijk, maar ook voor een aantal burgers dat tussen de wal en het schip raakt, en vaak door hun gedrag een sterk stempel op de wijk drukt. Revitalisering van wijken wordt in deze benadering niet opgevat als een fysieke ingreep, maar als een combinatie van fysieke en sociale investeringen. Juist omdat woningcorporatie Trudo veel bezit heeft in Woensel-West en deze benadering hanteert, bleek Trudo een vanzelfsprekende partner voor de gemeente.

### Zwakke schakels

Andere maatschappelijke instellingen hebben zich veel minder verbreed dan woningcorporaties. Eerder is het zo dat zij zich vergaand hebben gespecialiseerd en geprofessionaliseerd. Daarmee is er in functionele zin een voortschrijdende fragmentatie van hulpaanbod geweest, die maar gedeeltelijk is ondervangen door de concentratie van instellingen via fusies. Al gedurende circa tien jaar wordt er gepleit voor vraagsturing en casemanagement. Het blijkt in de praktijk reuze lastig om de logica van de bewoner als uitgangspunt van gezamenlijk handelen te hanteren. Meestal wint de logica van de instelling het.

De betrokkenheid van maatschappelijke instellingen is cruciaal voor revitalisering. Medewerkers van woningcorporaties kwamen zelden achter de voordeur (hoogstens als er een onderhoudsklacht was of overlast) en missen de competenties om effectief te kunnen interveniëren in de persoonlijke omstandigheden van bewoners. Daar hebben ze maatschappelijke instellingen voor nodig. Intussen is er sprake van “achter de voordeur beleid” en weten professionals (als het goed is) van elkaars interventies. Daarmee is er echter nog geen sprake van vraagsturing of casemanagement.

Het bedrijfsleven laat het eigenlijk afweten in Woensel-West. Buurtwinkels zijn vrijwel allemaal verdwenen en het kost enorm veel moeite om een tweedehands warenhuis in de Bazaar te krijgen. Wel zijn er her en der in de wijk startende ondernemers of eenmanszaken. Van wijk economie is geen sprake en het perspectief daarop is gering. Voor boodschappen en diensten moeten bewoners de wijk uit. Datzelfde geldt voor werkgelegenheid. Van de “markt” moet Woensel-West het dan ook niet hebben.

### Energie van en voor bewoners

En de bewoners zelf? Wat is hun rol in de revitalisering van de wijk? De bewonersorganisaties zijn nog actiever dan eerst sinds de komst van de buurtonderneming. Bovendien bemoeien ze zich steeds intensiever met de agenda van de buurtonderneming. De gerichte toewijzing van woningen aan nieuwe huurders (ruim 100 inmiddels), die geselecteerd zijn op hun motivatie om zich via vrijwilligerswerk voor de wijk in te zetten, is een gedurfde actie die voor veel dynamiek zorgt. Er is al met al een gemotiveerde en redelijk georganiseerde groep bewoners die zich bekommert om de wijk. Met de betrokkenheid van de gemeente, Trudo en de bewoners zit het eigenlijk wel goed. Die drie vinden elkaar in en via de buurtonderneming. Op wijkniveau worden daarmee plannen, ingrepen, investeringen en activiteiten gecoördineerd en als vernieuwingsimpuls gepresenteerd. In de wijk wordt dat ook zo gevoeld: eindelijk gebeurt er echt wat!

### Eerste fase geslaagd

De buurtonderneming is in een eerdere notitie als volgt getypeerd: “de buurtonderneming is tot nu toe een pioniersorganisatie. De organisatie is licht anarchistisch. De aanwezigheid in de wijk van professionals is een gouden greep. Het duo dat de buurtonderneming heeft geleid vanaf de start is succesvol. Zij hebben de rol van pioniers met verve gespeeld en doen dat nog steeds”.

Ook de eerste successen zijn behaald. Er is een wijkrestaurant gekomen, een tijdelijk manifestatieveld, een designcircus en een warenhuis met tweedehands artikelen. Soms gaat het hier om directe initiatieven van de buurtonderneming, soms om gedeelde initiatieven. Er zijn ruim 100 nieuwe bewoners die actief zijn in de wijk. Er wordt letterlijk en figuurlijk geïnvesteerd in talent. Er worden pogingen gedaan om interventies van maatschappelijke instellingen op persoonlijk niveau van bewoners te coördineren. De zogenaamde krachtwerker speelt daarin een vitale rol. En de bewonersraad is betrokken bij het programma van de buurtonderneming.

Het mooie is dat de organisatie zichzelf niet in de weg zit. De professionals zijn zeer operationeel. En de betrokken bestuurders van de stichting houden afstand en lopen dus niet in de weg. De formele positie van de buurtonderneming is volstrekt onduidelijk, maar zit in deze fase niet in de weg. Daarop nu kritiek hebben is muggenziften en lijkt ingegeven door bureaucratische logica.

### De institutionele discussie, deel 1

In de startfase is een vrije pioniersrol goed, maar er kleven ook nadelen aan:

- het is een extra schakel tussen gemeente en Trudo enerzijds en de buurt anderzijds
- er is afstand van de buurtonderneming tot de gemeente (en omgekeerd)
- en de bestuurlijke autoriteit van de buurtonderneming is afwezig.

Er is een sluimerende discussie of en zo ja, hoe dat in een volgende fase op te lossen? Wordt de buurtonderneming een territoriale organisatie met mandaten en budgetten van de gemeente en Trudo? Geeft de gemeente regelruimte aan de buurtonderneming? Worden budgetten voor de maatschappelijke instellingen overgedragen aan de buurtonderneming? Treedt de buurtonderneming op als een bestuurlijke autoriteit in het gebied? En maakt Trudo de buurtonderneming verantwoordelijk voor de woonruimteverdeling?

Een discussie die daarnaast liep is of de buurtonderneming managementrapportages over de buurt zou moeten gaan maken. Dat bleek een bureaucratische opgave omdat de aanleverende instanties verschillende begrippen, plannings en opvattingen over vertrouwelijkheid hanteren. Even dreigde de buurtonderneming verantwoordelijk te worden voor die informatie, maar een betere rol blijkt die van rapporteur aan de gemeente: jullie geven instellingen geld, maar ze leveren niet tijdig bruikbare informatie. Hoe kunnen wij zo werken?

### Nu de tweede fase

De participatie en emancipatie van de bewoners vergt dat het leven voldoende op orde is, dat bestaanszekerheid gegarandeerd is en dat er reëel perspectief is op sociale deelname en stijging. Hier ligt de belangrijkste opgave voor de buurtonderneming in de komende jaren.

Ik durf de stelling aan dat er genoeg kennis is van de problematiek van kwetsbare bewoners in de wijk. En bovendien dat er genoeg geld is om effectief professionele ondersteuning te geven aan die bewoners.

Laten we het eens simpel maken. Woensel-West is een klein dorp. Met veel problemen op individueel niveau. Problemen die effect hebben op de kwaliteit van het leven in de buurt. Gelukkig is er genoeg kennis van die problemen. En er is geld genoeg, als we alle financiële middelen voor alle instellingen die actief zijn voor en met bewoners van Woensel-West bij elkaar optellen.

Hoe zou de burgemeester van dit dorp met die kennis en dat geld de problemen op gaan lossen? Dat is de vraag waar de buurtonderneming (lees: de burgemeester van Woensel-West) voor staat.

Wat moet er anders om problemen op individueel niveau effectief aan te pakken?

- 1) De kennis moet op één hoop. Eigenaar van die kennis is de burgemeester.
- 2) Er wordt gewerkt vanuit de problemen, niet vanuit de logica van de instellingen. De burgemeester ziet er op toe dat de logica van de bewoner dominant is.
- 3) Het geld moet op één hoop. De burgemeester geeft bindende adviezen aan de stad over de verdeling. Allen die instellingen die vanuit de logica van de bewoner werken, krijgen geld. Alleen professionals met een grote persoonlijke en maatschappelijke betrokkenheid mogen in de wijk werken.

### Institutionele discussie, deel 2

Het wordt de kunst dit om een niet-institutionele manier tot stand te brengen. Het zou de dood in de pot zijn als de discussie zou gaan over verantwoordelijkheden, mandaten, etc. Zo bestaat het idee de budgetten voor welzijn te decentraliseren naar de buurtonderneming. Daarmee zou de buurtonderneming een subsidieloket worden, terwijl de kern van de buurtonderneming is dat het een interventie-eenheid is. Het is geen reguliere tak van het 'leger', maar een special force.

Nee, het vasthouden aan een licht anarchistisch model is noodzakelijk. Want het winnen van deze kleine oorlogen vergt veel creativiteit, dwarsheid en handelen buiten de paden. Of zoals een wethouder uit Venlo pas opmerkte. "Laten we fout beginnen. Dan komt het vanzelf goed".

Belangrijk is het mobiliseren van de bewoners. In de tweede fase moet er een sterk accent liggen op de invloed van de bewoners op de buurtonderneming. De buurtonderneming moet van hen zijn.

Daarmee is direct ook de discussie over de legitimiteit van de buurtonderneming opgelost. Het is een instrument van de bewoners van de wijk om samen met instellingen (waaronder de gemeente) aan de revitalisering te werken.

Dit moet ook een basis scheppen voor de derde fase, waarin de bewoners meer voor zichzelf opkomen en zorgen en de buurtonderneming instrument van de bewoners is om dat te bereiken. En als het goed is maakt de buurtonderneming zich zo vanzelf overbodig.

### Perspectief op de derde fase

In de derde fase gaat het om de bewoners. Zij zullen zelf het leven weer richting en vorm moeten geven. Het oude paternalistische model (van de welwillende instellingen die komen 'helpen') zal plaats moeten maken voor het in eigen hand nemen van hun leven door de bewoners zelf.

Het is de moeite waard de ideeën van Phillip Blond daarbij als uitgangspunt te nemen. In zijn boek *Red Tory* doet hij daar interessante suggesties voor in het hoofdstuk *Creating Popular Prosperity*. Binnenkort zal ik daarover publiceren.

### Politiek draagvlak

Kwetsbaar is de lange duur van de aanpak. Politici zijn het niet gewend tien jaar vast te houden aan een benadering die al door voorgangers is bedacht. Zelfs de overgang van het ene naar het andere college in 2010 zorgt al voor bestuurlijke mist, zelfs als de wethouder is gebleven.

Het politieke draagvlak is daarmee een punt van zorg. De buurtonderneming was in 2009 nog niet aan de gang of de politiek-bestuurlijke aandacht voor de benadering lijkt in 2010 afgenomen. Bovendien komen er discussies over de financiering (inverdienen!) en wordt de institutionalisering telkens opnieuw geïdentificeerd, maar niet geconcretiseerd. Dat geldt voor de aanpak is gewoon nodig (anders moet je geen programma van tien jaar starten) en die discussie over institutionalisering is een afleidingsmanoeuvre. Bullshit, dus. Het moet over de inhoud gaan en onorthodoxe instrumenten zijn daarvan nu eenmaal de resultante.

Het risico is dat Trudo voor continuïteit van de buurtonderneming zal moeten zorgen. Tegelijkertijd is dat een extra risico, omdat er nu al geluiden binnen de gemeente zijn, die zeggen: "de buurtonderneming, dat is toch van Trudo?".

Een stevig 'dak' voor de buurtonderneming is dan ook noodzakelijk. Er is nu groot commitment, maar hoe stevig het dak op termijn is, is onduidelijk. Om dat stevige dak te krijgen moet de verantwoordelijkheid voor de buurtonderneming een politieke zijn. Het bestuurslid van de buurtonderneming zou vanuit de gemeente niet een hoge ambtenaar moeten zijn, maar de wethouder. Dat lost direct ook het vraagstuk van de legitimiteit van de buurtonderneming op. Evenals dat van de verantwoordelijkheden.



# De liefde voor het vallen in het eigen zwaard

## Hoe gaan we 'nabijheid' in een achterstandswijk organiseren?

Casper Hartman



*C. Hartman MA voerde verschillende onderzoeken uit naar frontlijnsturing door gemeenten en de politie. Samen met Pieter Tops schreef hij een reeks over frontlijnsturing: 'Frontlijnsturing', waarin concrete praktijkvoorbeelden worden uitgewerkt, het werkboek 'In het vooronder van de publieke zaak' en 'Het inrichten van het 'doen'!', dat zich concentreert op de aanpak in Amsterdam-Noord.*

*Hartman bestudeerde in verband met het experiment Samenhang in de Wijk de 'organisatie van onderaf' in het Amsterdamse stadsdeel West. Hij fungeerde daarnaast als trekker van een frontlijnteam in het nieuwbouwcomplex Scala. In dit essay doet hij verslag van zijn ervaringen.<sup>15</sup>*

Een zaal met zo'n 200 mensen. Ik ben bij een symposium en feestelijk samenzijn ter gelegenheid van het afscheid van een hoge ambtenaar uit de sociale sector in de gemeente Amsterdam. Er worden door enkele sprekers wat ontwikkelingen in de sociale sector geschetst. Een der sprekers richt zich tot de zaal en vraagt: 'wie zou de sociale sector zo inrichten als die nu is, als je die opnieuw zou kunnen inrichten? Willen die hun hand opsteken?' Een beetje besmuikt gelach in de zaal. Niemand steekt zijn hand op.

Een gebeurtenis die tekenend is voor de organisatorische staat van de sociale sector. De vraag zou elders ongetwijfeld dezelfde reacties oproepen, afgaande op mijn ervaringen.

Dit essay gaat over een paar van die ervaringen.<sup>16</sup> Over verbazing en gebroken illusies. Verbazing over het feit dat via allerlei eerdere analyses, neem bijvoorbeeld 'Systeem in beeld' in Amsterdam, vingers op zere plekken worden gelegd wat betreft de effectiviteit in het organiserend vermogen. Maar dat er desondanks weinig schot zit in het doorbreken van wat we maar even de 'overversnippering' in de sociale sector noemen, met een gebrek aan slagvaardigheid tot gevolg. Ook lijkt er weinig schot te zitten in het ter discussie stellen van de organisatorische constructies en bouwwerken die inmiddels in en rond die sector zijn opgetrokken. En door allerlei fusiegeweld nog steeds worden opgetrokken. Waarbij elk bouwwerk - en de mensen daarbinnen - een eigen 'distinctiedrang' lijkt te ontwikkelen, zoals Schuyt dat met een mooi woord noemt.

En gebroken illusies. Want we organiseren toch vol goede bedoelingen en steeds weer met frisse moed allerlei nieuwe kleine bouwwerkjes: programma's en projecten. Vanuit de grote bouwwerken. Projectencarroussels zijn we ze gaan noemen, om er onmiddellijk bij te zeggen dat we die niet willen. Maar toch gaat alles gewoon door. Opeens moet er ergens iets gebeuren en dan ontstaat er een organisatorische drukte van belang. Vaak van tijdelijke aard, waarbij niemand meer het overzicht over de impact van het totaal heeft. En menigeen er genoeg van krijgt want duurzaam resultaat is er niet. Maar toch gebeurt het. Niemand wil het kennelijk, zie de reacties van de 200 mensen in de zaal. Maar toch doen we het met z'n allen. Ra, ra, hoe kan dat?

<sup>15</sup> Met medewerking van Pieter Tops.

<sup>16</sup> Dit essay is een reflectie op ervaringen opgedaan tijdens een Praktijkteam experiment in de Kolenkit buurt in Amsterdam West. In het kader van het experiment Samenhang in de Wijk van BZK, directie Wijken en de Wijkaanpak van de Gemeente Amsterdam. Daarover verschenen twee reportages, in maart en oktober 2010. Ik ben veel dank verschuldigd aan de leden van het Scaliantie Praktijkteam en alle anderen die de ruimte boden. In het bijzonder Liesbeth Ottes en Marije Bierlaagh van de Wijkaanpak in het Stadsdeel, zonder wie het plezier in het werk onmogelijk was geweest.

## Verwondering

Laat ik uit eigen ervaring een paar voorbeelden geven ‘hoe we met elkaar zijn gaan organiseren’, uitgaande van de volgende constatering:

*Het organiserend bouwwerk of het nu om een Stadsdeelorganisatie, een corporatie of een welzijnsinstelling gaat, is met haar mensen ver afkomen te staan van de benodigde praktijkhandelingen op sociaal vlak aan de frontlijn in de grote stad. En mist ten ene male de kracht, de precisie en het vernuft om lokaal maatwerk te leveren dat nu eenmaal aan die frontlijn nodig is voor bewoners in een achterstandswijk: gerichte ondersteuning, sociale activering, of disciplineren. En van welzijnsinstellingen wordt dit doorgaans door haar opdrachtgevers - lees subsidieverstrekkers - ook niet gevraagd.*

Wacht even zult u zeggen, dat geldt niet voor ons. ‘Wij gaan met de tijd mee, want wij hebben frontlijnwerkers zoals buurtcoördinatoren, bewonersconsulenten, “achter de voordeur” adviseurs of participatiemedewerkers in de buurt aangesteld, en die moeten dat werk doen.’

Dat klopt. Maar heeft u zich wel eens gerealiseerd welk mandaat zij hebben? Hoe zij vastzitten aan gespecificeerde opdrachtbeschikkingen? Hoe hun tijd opgaat aan administratieve rapportages, waarvan ze niet horen wat ermee gebeurt, zo er al wat mee gebeurt? Want ze zijn toch immers alleen maar de ogen en oren van de wijk? Realiseert u zich hoe zij moeten sleuren bij andere afdelingen bij mensen die veelal hoger in rang zijn dan zijzelf om de ogenschijnlijk meest eenvoudige dingen voor elkaar te krijgen?

‘Moet die kunnen’, hoor ik u zeggen, ‘geven we opleiding voor’. Mag ik u uit de droom helpen? Nee, dat is zijn werk helemaal niet, hij kan dat onmogelijk in z’n eentje af. Op zijn minst heeft hij daar zijn chef voor nodig die meer in de positie is om bij andere organisaties of afdelingen deuren te openen, maar die heeft wel andere dingen aan zijn hoofd. Die waakt over verantwoording en procedures. Tien tegen één is die van de praktijk afgeraakt.

Laat ik een aantal voorbeelden geven van gemiste aansluitingen. Aansluitingen tussen de mensen in de organisatiebouwwerken die zijn opgetrokken en de benodigde interventies aan de frontlijn in een achterstandswijk. Situaties die ik heb meegemaakt in de Kolenkit, omdat ik daar de kans heb gekregen te vertoeven, rond te kijken, reportages te maken en aanjaagwerk te doen rond een opgezet Praktijktteam. Op dat laatste kom ik later nog terug. Het zijn drie voorbeelden.

### Een eerste voorbeeld: Nanda

Ik begin met een heel eenvoudig voorbeeld. Maar in haar eenvoud o zo veelzeggend. Waar het in het handelen in de praktijk om gaat: aandacht, aandacht en nog eens aandacht.

Het gaat over Nanda, een gerespecteerde vrijwilligster in de Kolenkit met compassie voor de medebewoners van de Kolenkit. Haar achtergrond ligt in de verpleging en verzorging, maar zij is in de WAO beland. Er hoeft geen bewonersbijeenkomst te zijn, of Nanda is erbij. Altijd als er ergens een initiatief genomen moet worden, dan hoor je Nanda. En toch blijft ze altijd bescheiden. Zij heeft persoonlijkheid en boezemt kennelijk vertrouwen in, want om haar heen heeft zich een praatgroep van allochtone vrouwen verzameld. Puur bewonersinitiatief. Er zijn tal van mogelijkheden bij Welzijnsorganisaties om in praatgroepen te zitten, want er is aanbod genoeg, maar de dames uit de buurt hebben eenvoudigweg voor Nanda gekozen.

Bij één vrouw in die groep komt Nanda er niet uit, misschien is het geweld achter de voordeur, misschien ook niet, ze hult zich erover in stilzwijgen. Ze vindt van zichzelf dat ze in deze situatie te kort schiet en wil het overlaten aan een deskundige in het Dienstencentrum waar tal van hulpverleningsorganisaties gehuisvest zijn. Zoals het ‘Loket Zorg en samenleving’, schuldhelpverlening en een meldpunt voor overlast. Op een 3<sup>e</sup> etage van een groot gebouw aan een plein. ‘Dat kan ik niet en daar durf ik niet heen te gaan’ is zo ongeveer de reactie van de desbetreffende vrouw. ‘Nanda ga je met me mee daarheen?’ Nanda wil dat best doen, maar uiteindelijk besluit de vrouw haar probleem toch maar helemaal niet naar een ander te brengen. De drempel is kennelijk te hoog.

Zie hier in een notendop waar het om gaat. Het hart en de betekenis van het sociale werk zit nu eenmaal in het persoonlijk vertrouwen, de nabijheid, de continuïteit. Een 'heilige' drie-eenheid. Het is net of we die een beetje hebben weg georganiseerd, sociaal en fysiek. We hebben tal van professionele organisaties in het leven geroepen, vaak op een plek gecentraliseerd want dat is goedkoper, maar waar het uiteindelijk om gaat is het simpele contact met bewoners, het geven van persoonlijke aandacht en het opbouwen van vertrouwen. Daar ziet vrijwilligster Nanda kans toe.

Zij vertelt dit op een kennissdelingsbijeenkomst van vrijwilligers en professionals in de wijk. Maar de professional van de desbetreffende organisatie waarheen Nanda haar 'cliënt' mee naar toe had willen nemen, en die zelfs in de genoemde bijeenkomst naast haar zit, reageert niet op Nanda's verhaal. Die vertelt alleen wat haar eigen organisatie allemaal doet. Want daar gaat zij in op. En niet in het persoonlijk contact leggen met Nanda om haar te helpen met haar vraag. Zo gaat dat dus.

### Een tweede voorbeeld: de Portocabin

Een tweede voorbeeld van de constatering dat mensen vanuit de organisatorische bouwwerken niet meer aangesloten zijn op de benodigde praktische handelingen aan de frontlijn is het verhaal van de Portocabin.

Het betreft het in orde brengen van een Portocabin op een speelveldje voor kinderen. Het speelveldje is in rap tempo op initiatief van de bewoners tot stand gekomen met speeltoestellen en al, betaald uit de Wijk aanpak gelden. Het Stadsdeel voert de regie en heeft er hard aan gewerkt. Met een prima resultaat: de bewoners zijn er zeer tevreden over. Tot het opleveren van de Portocabin, een simpel huisje waar je met elkaar bijeen kan komen voor kinderfeestjes bijvoorbeeld, van waaruit toezicht gehouden kan worden op het pleintje en waar verwarming is, een keukentje voor kookclubs en een toilet.

Twee maanden na de feestelijke opening van de speelplek blijkt de Portocabin nog steeds niet in gebruik, waarover bewoners op een bewonersbijeenkomst hun onvrede uiten: de aansluiting voor gas en elektriciteit blijkt bij leverancier NUON ergens onderop een stapel te zijn geraakt. Er wordt beterschap beloofd door de overigens zeer betrokken bestuursvoorzitter van het Stadsdeel, misschien dat er in de tussentijd een noodaggregaat geplaatst kan worden.

Bij de eerstvolgende bewonersvergadering, bijna twee maanden later, wordt duidelijk dat de NUON aansluiting er inmiddels is, maar dat er nu nog geen water is aangesloten door Waternet. Waarop bij de bewoners de pleuris uitbreekt: 'het Stadsdeel neemt zijn bewoners totaal niet serieus', is de boodschap.

Wat kunnen we uit dit voorval opmaken?

Het organiseren van scherpte en precisie rondom 'klein grut', zoals de bestuursvoorzitter dat noemt, valt voor de Stadsdeelorganisatie kennelijk buiten haar prioriteiten, maar is voor bewoners een erezaak. Ook op andere 'klein grut' opgaven in de buurt dan de Portocabin, zoals het plaatsen van fietsrekken, verlichting in fietstunnels aanpassen e.d., wordt door bewoners zeer emotioneel gereageerd als die niet op tijd in orde zijn. Terwijl uit ervaringen elders alom bekend is dat de follow up van afspraken en signaleringen de 'achilleshiel van een krachtige uitvoering' is, lukt het toch kennelijk niet om de oplevering van de Portocabin tijdig voor elkaar te krijgen. Het zorg dragen daarvoor valt kennelijk buiten de routines en vereist praktisch vernuft en maatwerk. Hoe gek het ook klinkt.

En wat wellicht nog belangrijker is, is de houding die daar onder zit. De Stadsdeelorganisatie blijkt in dit geval onvoldoende voorbereid te zijn op de publieke aspecten in een buurt: de betekenis die het opleveren van de Portocabin heeft voor de bewoners. En de urgentie die dat voor hen heeft. Doodzonde, omdat allerlei andere inspanningen van het Stadsdeel voor een snelle realisering van de speelplek die wel resultaat hebben gehad, in de beeldvorming van de bewoners dan wegvallen. En het vertrouwen wordt aangetast om andere 'grote' projecten om de buurt naar een hoger niveau te tillen - zoals bijvoorbeeld een nieuwe brede school - succesvol tot stand te brengen.



### Een derde voorbeeld: de fusie van stadsdelen

De eerste maanden van 2010 verlopen hectisch: per 1 mei zal het Stadsdeel Bos en Lommer waartoe de Kolenkit behoort opgaan in het gefuseerde Stadsdeel 'West'. Daarbinnen wordt een nieuwe afdeling 'Wijken' opgezet, waarbij 'wijkgericht werken het dominante sturingsprincipe wordt', zo hoor ik van de ambtelijke kwartiermaker voor de nieuwe stadsdeelorganisatie. Wat zou dat gaan betekenen? Elk van de vier 'oude' stadsdelen binnen het nieuwe stadsdeel krijgt een Wijkmanager, die voorheen gebiedsmanager voor een bepaalde buurt in het oude stadsdeel was, zoals de Kolenkit. Onder die Wijkmanagers komen buurtcoördinatoren en daarboven een afdelingshoofd, die rapporteert aan een directeur van het managementteam. Een strak stramien met een nieuwe, langere, hiërarchie dan voorheen.

Wat gebeurt er vervolgens?

Er ontstaat in 'Wijken' een hervorkaveling van gebiedstoedeling en functies, een reorganisatieproces dat zo haar eigen dynamiek kent. Met grote onzekerheid voor alle betrokken medewerkers, die kunnen solliciteren en wel of niet 'geplaatst' worden. Dus de hele organisatie gaat qua bemensing op de schop en wordt opnieuw ingericht.

Een ding wordt duidelijk: gebaseerd op uitvoeringspraktijken of het ontwikkelen van uitvoeringskracht in een buurt is dit proces niet.

Voor een probleemwijk zou je toch zeggen dat het daar om gaat. Daar is een 'extern kompas' voor nodig zoals we dat in onze eerste reportage noemden. Door je te verplaatsen in urgenties op de publieke werkvloer - zoals armoede, opvoedingsondersteuning, taalontwikkeling, verloedering van de publieke ruimte, herhuisvesting. En je dan bijvoorbeeld af te vragen: waar lopen dingen in een buurt goed, hoe kan je dat het beste continueren, wat is op die en die plek nodig, wie past daar goed bij? Of: hoe kan je daar op een productieve manier nieuw bloed laten instromen? Of: wat betekent het voor de buurt als getalenteerde personen die daar 'in de haarvaten' vertrouwen hebben opgebouwd bij bewoners en andere organisaties, en ambities hebben om er wat van te maken, uit hun functie gehaald worden? Zou het dan niet funest zijn helemaal opnieuw te beginnen?

Die vragen van effectiviteit, continuïteit en duurzaamheid in de bezetting voor de buurt lijken het onderspit te delven bij het fusieproces; daarvoor is het een te rechtlijnig managementproces binnen de nieuwe organisatiecontouren geworden. Het 'interne kompas' domineert en verdringt het 'externe kompas'. Zo gaat dat. Andersoortige overwegingen zijn even nog niet aan de orde. Ook niet het idee om resultaat op de publieke werkvloer te krijgen via 'versnellers' of 'pioniers' die de ruimte krijgen. Zo'n idee, in voorbereidende discussies over het Wijk organisatieconcept nog omarmd, lijkt in de fusiedynamiek rond het opstarten van een nieuwe afdeling Wijken weg te smelten als sneeuw voor de zon. We horen eigenlijk alleen over de interne rangorde: functies en functietoedeling van bovenaf en discussies over 'wat hoort bij wie'. Met nieuw benoemde personen die vervolgens hun positieruimte gaan claimen en innemen. Worden zo niet weer nieuwe bastions en een nieuwe distinctiedrang opgebouwd?

Dat een en ander enorme vertragingen oplevert voor de vorderingen in de wijk, behoeft geen betoog.

Op de ene plek kan schoon schip maken wenselijk zijn, maar op een andere helemaal niet. Misschien onbedoeld, dat overnieuw beginnen? Of stelt het 'externe kompas' - het zich verplaatsen in en inhaken op de eisen van de locale situatie - nu eenmaal te hoge eisen aan mens en organisatie van bovenaf? Ook als het om een startende afdeling Wijken gaat die juist het externe met het interne moet verbinden? Ook als uitvoeringskracht zo essentieel is in een buurt als de Kolenkit? Is dit niet een gemiste kans om een organisatie op te bouwen vanuit de benodigde praktijkhandelingen aan de frontlijn? Zijn dit nu de gewenste effecten van het fusieproces? Vragen, vragen. Verbazing, verbazing. Of is er gewoon meer tijd nodig? Moet de nieuwe organisatie zich eerst van bovenaf 'setten' en haar eigen ervaring opbouwen om ontvankelijkheid te kunnen tonen? En denkt zij dan pas situatiegericht te kunnen handelen? Laten we het daar op houden.

Nanda, de Portocabin en de fusie. Drie heel verschillende voorbeelden die ons in onze overtuiging sterken dat er iets radicaals in organisaties zal moeten gebeuren om de genoemde drie-eenheid - vertrouwen, nabijheid en continuïteit - in de buurt te bewerkstelligen en effectieve interventies te doen. Met trefwoorden als aandacht, precisie, scherpte en praktisch vernuft. Dus met meer dan een half oog op bewoners gericht waar het uiteindelijk toch allemaal om gaat. Weer terug naar de essenties, ons realiseren dat we voortdurend in onze eigen zwaarden vallen: de organisatie bouwwerken en ordeningen die we optrekken.

Wat is daarvoor nodig? In welke richting moeten we het zoeken?

## Gebroken illusies

Ik denk dat we afmoeten van een paar illusies. Laten we er twee noemen.

De eerste gebroken illusie is de idee dat je als lokale overheidsorganisatie, zoals een stadsdeel, vanuit de reguliere organisatie grip of controle op sociale vraagstukken in een buurt kan krijgen: *het failliet van de beheersing*.

In die organisatie lijkt het besef te bestaan dat de eigen organisatie alles moet kunnen - ook als het om bijzondere uitvoeringsgerichte opgaven gaat zoals in de Kolenkit - en dat iets daar buitenom organiseren gezichtsverlies betekent. 'Wij hebben de regie', klinkt het dan. Men trekt gemakshalve alles naar zich toe, of laat zich het initiatief aanleunen. Ook het eerder genoemde fusievoorbeld laat zien dat de oplossing gezocht wordt in beheersing: in een nieuwe strakke, hiërarchische opbouw van de eigen organisatie, in het inkaderen, in het inregelen. Maar moet de eigen reguliere organisatie wel alles kunnen? Overschat men zichzelf dan niet? Gaat men niet te hoog te paard zitten? Laat de realiteit niet zien dat de praktijk weerbarstig is? Dat de kracht om beweging te genereren juist ligt in flexibiliteit, en in interactiviteit met de partners in de wijk, zoals de instellingen, en met de bewoners? Aangemoedigd door doorzettingsmacht van bestuurders? Waarbij ook best iemand uit een instelling, een corporatie, iemand van buiten of een bewoner, de drijvende kracht kan worden? Geven persoonlijke capaciteiten niet uiteindelijk altijd de doorslag?

Zo ook de grip op de sociale sector. Het bestaande stelsel van aparte aanbestedingen, beschikkingen en verantwoordingen heeft geleid tot een sterke beheersmatige verwevenheid van de gemeentelijke organisatie met allerlei instellingen binnen de sociale sector. Is die verwevenheid niet doorgeslagen ten koste van de relevantie en inhoud van het werk zelf en de aandacht voor de mensen die het in de praktijk moeten waarmaken? De nadruk is gaan liggen op vooraf geformuleerde opdrachten of projecten per discipline met een hele rits tijdrovende administratieve verantwoordingen, waarbij weinig situationele flexibiliteit mogelijk is, zo heb ik ervaren.

De vraag is dan: hoe kom je af van die illusie? Hoe kan het anders?

De tweede gebroken illusie is *het failliet van 'het aanbod denken'*.

Hoe is de sociale sector er geleidelijk uit gaan zien? Voor elk stukje denkbaar probleem van een bewoner of van een woon- en leefsituatie is langzamerhand wel een organisatie ontstaan met een eigen aanbod of wordt een programma ontwikkeld dat het tij moet keren.

Tegenvallende schoolprestaties in een probleemwijk? Dan wordt vanuit een centraal punt een stedelijk programma Huiswerkbegeleiding door een instituut georganiseerd ('uitrollen' wordt dat genoemd) in opdracht van de gemeente. Dat er dan tegelijkertijd ook vrijwilligers op locatie zijn die de handen uit de mouwen willen steken maar nu buiten spel worden gezet, zoals ik heb meegemaakt, daar wordt gemakshalve even aan voorbijgegaan. Want er is nu eenmaal geld en een programma, waarop mensen zijn

gezet die 'resultaat' willen behalen: in x situaties moeten y huiswerkbegeleidingen in z tijd worden georganiseerd. Dat zoiets ook opgebouwd kan worden met bewoners, ouders en vrijwilligers ter plekke, toegespitst op de situatie en de kinderen, of dat er desnoods een 'match' gemaakt wordt met specialisten uit dat programma met ervaring elders, dat is lastig. Dat kost tijd en aandacht. En die is er nu eenmaal niet. 'The show must go on'.

Zo glijdt het programma vanuit een centraal punt - ongetwijfeld met de mooiste bedoelingen tot stand gekomen - langs de wijk, zonder enige verankering om de wijk zelf sterker te maken, aldaar resultaten te boeken of de beschikbare energie ter plekke te gebruiken.

Geen wonder dat we horen spreken over 'mensen die worden rondgepompt in programma's'.

Een ander voorbeeld van 'overall is wel een aanbod voor' vanuit de organisatorische versnippering van het sociale veld vinden we in de gang van zaken rond de nieuwe flat Scala, waar ons Praktijkteam experiment is gestart. Het Scala complex is een soort microkosmos van sociale huur, vrije huur, koop- en zorgwoningen (zo'n 230 in totaal) gebouwd met de bedoeling de Kolenkit een nieuw karakter te geven. Vanuit een diversiteitsgedachte.

Beneden in Scala is een ontmoetingsruimte - bedoeld als nieuw hart van de wijk - waarin de eerste vier maanden na de oplevering door allerlei organisaties 91 voorlichtingsbijeenkomsten zijn gehouden.

Naar zeggen van de toenmalige projectleider van de organisatie die de ruimte beheert. Zonder twijfel ook weer met de beste bedoelingen, en sommige wellicht ook best nuttig, maar tekenend voor de versnippering in de sociale sector. Het lijkt erop dat de Scalabewoners door de organisaties gezien worden als 'potentiële consumenten' van hun aanbod. En niet als een groepering die een 'nieuwe ziel' van de wijk representeert waarvoor een uiterste gemeenschappelijke krachtsinspanning van professionals, bewoners en portefeuillehouder samen nodig is om die vooruit te helpen.

Dan hebben we het nog niet over de vraag of voorlichtingsbijeenkomsten de ideale manier zijn om een nieuwe gemeenschapsruimte in te vullen en tot een 'bezielde' ruimte te ontwikkelen. Dat zal je toch vanuit de interactiviteit met de bewoners zelf moeten doen. Mensen stimuleren en in beweging laten komen. Maar goed.

Je tilt het welzijn van een buurt niet omhoog door van alles los aan te bieden 'op een markt van producenten en consumenten'. Dat is in mijn ogen een misvatting. Dat bewoners de weg wel zullen vinden in de wirwar van instellingen en subsidiemogelijkheden, en daar zinvol gebruik van maken. En dat je door een 'aanbod' wezenlijk ander gedrag bewerkstelligt op het gebied van sociale ondersteuning, activering en disciplineren. Gaat de dominantie van het 'aanbod denken' niet voorbij aan de persoonlijke en culturele sferen waarbinnen de vooruitgang in een buurt kan wortel schieten? Zie het Nanda verhaal. Ontwikkel je zo juist niet een consumentenhouding van bewoners in plaats van de eigen kracht?

Ook weer tenslotte de vraag: hoe doorbreken we die illusie van 'het aanbod denken'? Hoe kan het anders?

## Naar een Praktijkteam experiment

In het kader van het experiment 'Samenhang in de Wijk', proberen we met een aantal pioniers in de Kolenkit een aanpak van onderop te ontwikkelen die haaks staat op het voornoemde beheersings- en het aanbod denken. Laten we wel wezen, het betreft geen 'systeem verandering' van de organisaties. We gaan geen nieuwe illusies scheppen, of totaaloplossingen bieden. Innovatie zit hem nu eenmaal in de kleine initiatieven aan de periferie van organisaties, waar pioniers hun medewerking aan willen verlenen. Maar die wel de kern van organiseren raken door een ander soort organiserend vermogen neer te zetten, dwars door de huidige bouwwerken en institutionele ordeningen heen, vanuit een 'nabijheidsperspectief'.

Waar gaat het in ons experiment om?

In het kort: in de Kolenkit is een uitgebreide fysieke herontwikkeling aan de gang, waarbij het eerder genoemde Scala het eerste wooncomplex is dat opgeleverd wordt. Er worden nog twee andere opgeleverd voordat de bezuinigingen roet in het eten gaan gooien. De oplevering is een mooie gelegenheid om een fysieke en sociale investering te combineren.

Het experiment kent drie pijlers om samenhang op te bouwen: 1) Sociale activering, dienstverlening en disciplineren ontwikkelen in de flat zelf *vanuit de ontmoeting met bewoners*. 2) *Gebundeld handelen* van geëngageerde professionals van verschillende organisaties, plus bewoners, plus vrijwilligers *vanuit een teamgedachte*: het Scaliantie Praktijktteam. 3) *Vanuit een gezamenlijke opgave* en een overkoepelend belang, met name de ambitie om kinderen met hun moeders vooruit te helpen - geformuleerd met de portefeuillehouder.

Het aanjagen van deze Scala aanpak en wat ik daarbij ben tegengekomen is uitgebreid beschreven in mijn tweede reportage: 'De verhuizing van de ziel in de Kolenkit'.

In feite is in dit experiment niets ingewikkelds aan de hand: je scheidt een soort 'basisorganisatie' van mensen die nodig zijn om met de lastige en zeer hardnekkige vraagstukken om te gaan en een ontwikkeling in gang te zetten. En die mandaat hebben. Maar door alle organisatorische bouwwerken en belangen die de context vormen, kan de aanpak wel ingewikkeld worden en doorzettingsvermogen vragen om resultaten te boeken.

Het vinden van vormen van 'slow organizing' in plaats van steeds maar weer achter hijgerige, afzonderlijke projecten aanlopen die van alle kanten op de buurt afkomen, vereist nu eenmaal een wat andere instelling. En die instelling is: zoeken naar wat werkt in de praktijk van alledag, er met elkaar bovenop zitten. Praktisch vernuft en scherpte dus, vaak niet passend in de bestaande institutionele orde. Je laten inspireren door andere experimenten uit het programma 'Samenhang in de Wijk'. Of door er andere praktijkvoorbeelden van frontlijn interventies bij te nemen.<sup>17</sup> En in de wetenschap dat we eigenlijk een heel andere inrichting van de sociale sector zouden willen dan we er met elkaar van maken, zie de zaal met 200 mensen uit de aanhef.

Tot slot: wilt u ook proberen tot effectieve interventies te komen door de versnippering 'van onderop' aan te pakken? En vervolgens te versterken op andere organisatieniveaus? Zou u ook zo'n Praktijktteam aanpak van de grond willen trekken in uw wijk?

Denk dan aan de genoemde beginselen, de heilige drie-eenheid van aandacht: persoonlijk vertrouwen, nabijheid, en continuïteit. En aan de genoemde drie organiseerwaarden: een gezamenlijk gevoel van urgentie, praktisch vernuft, en scherpte door bestuurlijke betrokkenheid. En aan de illusie om dat allemaal vanuit de reguliere organisatie, de bestaande institutionele orde, 'van bovenaf' op te pakken.

En wilt u onze ervaringslessen gebruiken die we als Praktijktteam hebben opgedaan in Amsterdam West, beschreven in de rapportage 'De verhuizing van de ziel in de Kolenkit'? Denk dan aan de volgende top vijf:

- 1) Bepaal de gezamenlijke opgave 'aan de frontlijn'. Zorg dat die opgave politieke urgentie heeft en blijf er op focussen.
- 2) Ga uit van collectieve ambitie. *Zoek energie*. Kies je mensen, zoek het in personen die het verschil kunnen maken. Professionals aan de frontlijn van verschillende organisaties, bewoners en vrijwilligers, indachtig de WMO. Maak er een team van.
- 3) *Werk werkende weg aan condities*. Alle condities vooraf bewerkstelligen - het meedoen van alle partijen - is niet haalbaar en biedt geen garanties..
- 4) *Hang het Praktijktteam niet op in de lijn* van een gemeentelijke organisatie, maar maak borging op meerdere vlakken. Werk met een aanjager en/of kwartiermaker. Werk met een ambtelijk faciliteerder die een potje kan breken in het hart van de gemeentelijke organisatie. En met 'zware' pioniers van andere organisaties, zoals corporaties, opbouwwerk en scholen.
- 5) Werk met een *bestuurder* die zelf een directe verbinding met 'de uitvoering' wil onderhouden door pal voor de mensen in de frontlijn te staan, en dat niet 'overlaat' aan de ambtelijke organisatie. Die zorgt voor scherpte en richting, maar het Praktijktteam tegelijkertijd ook afdekt.

<sup>17</sup> Bijvoorbeeld de ervaringen met adoptieteams in Nieuwe coalities voor de wijk, Vakmanschap aan zet in Amsterdam, Buurtzorg Nederland dat de thuiszorg weer vanaf de basis aanpakt met Buurt zorgteams, de Praktijk Actie School van de BossR (de sociale branche organisatie in Rotterdam), SEW in Tilburg, of het bureau Frontlijn in Rotterdam.

En vergeet niet: kwaliteit op de werkvloer zal elke dag bevochten moeten worden. Je begint ergens mee en dan doemt het ene vraagstuk na het andere op dat je moet oplossen. Het trotseren van de taaie werkelijkheid is nooit af. En dat is nu net het meest essentiële, het leukste en wordt het gemakkelijkst vergeten!

## Colofon

Met dank aan:

Wim Hafkamp & Frank Wassenberg  
Adelheid Roosen  
Pieter Tordoir  
Willem van Spijker  
Cees Stob  
Lenny Vulperhorst en Caspar Hartman.

Voorwoord: Pieter Tops.

Foto's bij de essay Adelheid Roosen: Bart Majoor





Dit is een uitgave van:  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Mei 2011 | B-8564 1105





# Werken aan wijken

Deel 2: Zeven essays over het experiment  
Samenhang in de wijk