

Lex Veldboer
Peter van der Graaf
met medewerking van: Henk Gossink

Het spoor van de Karavaan: op weg naar opgeruimde buurten

Een evaluatie en toekomstverkenning van gedeeld beheer en leef-
baarheid in Den Haag

November 2001

COLOFON

Opdrachtgever: Dienst Stadsbeheer, Gemeente Den Haag

Auteurs: Lex Veldboer
Peter van der Graaf
m.m.v. Henk Gossink

Lokale redactie Mw. G. Hettinga

De Publicatie

De publicatie kan besteld worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>. Bestellen per fax of per e-mail kan ook: Verwey-Jonker Instituut, Kromme Nieuwegracht 6, 3512 HG Utrecht, telefax 030 – 2300683. e-mail secr@verwey-jonker.nl onder vermelding van “Het spoor van de Karavaan”, uw naam, factuuradres en afleveradres.

Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2001. Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.

Voorwoord

Het doen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek is te vergelijken met een trektocht. In de beperkte tijd die je als onderzoeker hebt, doe je verschillende onderzoekslocaties aan, praat je met verschillende partijen ter plekke en verzamel je informatie die je verwerkt tot een rapportage, waarna je weer verder trekt. Voor de vaste bewoners van het project ben je vaak een vreemde gast: je stelt lastige vragen, verzoekt om allerlei diensten en zegt (soms) dat het allemaal anders moet. Na het afscheid ben je vaak weer snel uit zicht en is het maar de vraag of er ook daadwerkelijk iets gebeurt met jouw advies.

Ook de Karavaan, het project dat we midden 2001 onder de loep namen, is te omschrijven als een trektocht: een tocht van gemeentelijke diensten, woningcorporaties, opbouwwerk en politie langs verschillende buurten in Den Haag om met bewoners de leefbaarheid in deze gebieden te vergroten. Deze instanties vragen bewoners om deel te nemen aan allerlei activiteiten, maar trekken onvermijdelijk na verloop van tijd weer verder naar een volgende buurt. Wij hebben tijdens het onderzoek gemerkt dat dit bij de deelnemers aan het project vaak onbevredigende gevoelens achterlaat: er is zoveel in gang gezet, maar hoe kunnen we het levend houden zodat dit gebied niet opnieuw afglijdt? Deze geluiden hebben ertoe geleid dat de Karavaan minder nomadisch is geworden. De samenwerkingspartners blijven hangen in de buurt of komen vaker langs. Tot welke resultaten dat heeft geleid staat beschreven in deze rapportage. Ook wordt vooruitgeblikt naar mogelijke nieuwe sporen voor de Karavaan.

Het rapport vormt de schriftelijke neerslag van onze trektocht als onderzoekers door onze tijdelijke standplaats Den Haag. In de inspirerende discussies met de leden van de begeleidingscommissie, Jan van Ginkel, Hans Metzmakers, Eric Ronsdorf, Art Touw en last but not least reisleider Jur de Haan vonden wij steeds meer ijkpunten voor nieuwe hoofdstukken voor de Karavaan. Daarvoor dank.

Maar vooral willen wij alle 'vaste bewoners' van het project, die toch iedere keer onze lastige vragen beantwoordden, hartelijk danken voor hun inzet en medewerking. Wij hopen dat dit rapport voor hen een handig routeboekje zal zijn voor het toekomstige spoor van de Karavaan.

November 2001
Lex Veldboer
Peter van der Graaf

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting.....	7
Deel I: Sporenonderzoek gewenst	9
Deel II: Een rondgang langs de partijen	23
Deel III: Stedenvergelijking Leefbaarheid	41
Deel IV: Scenario's voor de toekomst	57
Deel V: Conclusies en Aanbevelingen	73
Literatuur	87
Summary	89
Bijlage 1.....	93

Samenvatting

Het spoor van de Karavaan: op weg naar opgeruimde buurten

Een evaluatie en toekomstverkenning van gedeeld beheer en leefbaarheid in Den Haag

Met het einde van de stadsvernieuwing in zicht ging de gemeente Den Haag op zoek naar een nieuwe manier om het beheer in opgeknapte buurten op peil te houden. Het antwoord was De Karavaan, een buurtbeheerproject voor een leefbare en veilige woonomgeving. Het project kent een fysieke aanpak van buurten ('schoon, heel en veilig') en maatregelen van samenlevingsopbouw. Het Karavaanproject is nu ingezet in vier (voormalige) stadsvernieuwingswijken: Transvaal, Laak, Schilderswijk en Regentesse/ Valkenbos-kwartier.

Na drie besloot de Dienst Stadsbeheer tot een evaluatie van het project. Het rapport schetst een beeld van een Karavaan die, na drie jaar rondtrekken door Haagse stadsvernieuwingswijken, minder nomadisch is geworden en gaandeweg verschillende onderdelen is kwijtgeraakt. Het aanvankelijk romantische beeld waarin bewoners als vanzelf het estafettestokje van de gemeentelijke diensten zouden overnemen werd bijgesteld. Relatiebeheer met bewoners verdient blijvende aandacht en vraagt om een meer permanent gemeentelijk gezicht in de wijk. Hoe dit relatiebeheer in het project is vormgegeven en wat de er na drie jaar bereikt is in de Haagse buurten leest u in dit rapport.

Naast een terugblik is het rapport ook een vooruitblik: wat wordt het spoor van De Karavaan in de toekomst? Hiervoor worden in het rapport drie scenario's geschetst, waarin telkens een andere invulling wordt gegeven aan het begrip leefbaarheid en het arsenaal aan fysieke en sociale middelen dat de gemeente daarbij voorhanden heeft. Aan het eind van het rapport doen de onderzoekers aanbevelingen voor een wenselijke toekomst.

Dit rapport is een handig spoorboekje voor iedereen die met leefbaarheid in stadsbuurten aan de slag wil. De verwijzing in de titel naar opgeruimde buurten gaat echter verder dan de gebruikelijke trits van schoon, heel en veilig. Wil er daadwerkelijk sprake zijn van een leefbare buurt dan dient deze ook sociaal opgeruimd te zijn: door te investeren in onderlinge contacten tussen bewoners ontstaat een prettige sfeer en meer gezelligheid in buurten.

Deel I: Sporenonderzoek gewenst

Inleiding

Na drie jaar met het project de Karavaan gewerkt te hebben, heeft de Dienst Stadsbeheer (DSB) besloten tot een evaluatie van het project. Naast een inventarisatie van de behaalde beheerresultaten, diende ook de betrokkenheid van bewoners bij het beheer en de rolverdeling tussen de verschillende partijen (burgers, maatschappelijk middenveld en gemeentelijke diensten) centraal te staan. Niet zozeer de vraag of de Karavaan moet doorgaan, maar veel meer *hoe* de Karavaan moet doorgaan was de inzet van dit onderzoek. Het belang van de Karavaan wordt - bijvoorbeeld door de gemeenteraad - breed onderschreven. De ervaringen door de jaren heen en vooral de rapportage over de resultaten in 2000 hebben echter duidelijk gemaakt dat succes geen uitgemaakte zaak is. Vooral het consolideren van resultaten en het vasthouden van bewonersbetrokkenheid zijn hete hangijzers.

Om een wenselijke route voor de toekomst uit te kunnen stippelen is ons inziens een sporenonderzoek nodig. We volgen daarom eerst het tot dusver afgelegde pad en de 'verhalen' daarover. Vervolgens gaan we na hoe de huidige kansen, mogelijkheden en spanningsvelden er uit zien. Tenslotte kijken we welke richtingen voor de toekomst kansrijk zijn. Het sporenonderzoek krijgt op verschillende manieren gestalte. Het zwaartepunt ligt bij het in beeld brengen van de ervaringen en verwachtingen van direct betrokkenen. In deel II vindt u van deze audit het verslag. In dit eerste deel wordt aan de hand van documenten de ontwikkeling van de Karavaan gereconstrueerd. Vervolgens is dit beeld getoetst door middel van panelgesprekken (deel II). In deel III worden de Haagse ervaringen gespiegeld aan de ervaringen en inzichten in andere (grote en middelgrote) steden. Mogelijke sporen voor de toekomst worden aan de hand van een 'leefbaarheidsassenstelsel' en scenario's verkend in deel IV. De rapportage wordt afgerond met conclusies en aanbevelingen.

De start van de Karavaan

Midden jaren negentig, met het einde van de stadsvernieuwing in zicht, zocht de gemeente Den Haag manieren om het beheer van de openbare ruimte in de gerenoveerde buurten op peil te houden. Het belangrijkste antwoord heette de Karavaan: een aanpak gericht op gebieden waar de fysieke leefbaarheid onder druk staat en waar regulier beheer niet afdoende is om de buurt

schoon, heel en veilig te houden. Het oorspronkelijke idee van de Karavaan is een trektocht door deze gebieden. Verschillende beheerders voeren in een kort tijdsbestek samen in een straat of buurt herstel- en opknopwerkzaamheden uit zoals het onderhoud van het wegdek, het gebruiksvriendelijker inrichten van pleinen, het verwijderen van graffiti, het verlevendigen van groenvoorzieningen etc. Tegelijkertijd worden bewoners op een opvallende wijze (*roadshow*, huis aan huis bezoeken) gevraagd om aan deze kwaliteitsimpuls mee te werken (bijvoorbeeld via grofvuilacties) en om er een vervolg aan te geven door de norm die de beheerders hebben gezet zelf te handhaven. Via de huis aan huis bezoeken wordt nagegaan of men interesse heeft in zelfbeheer (b.v. het onderhoud van plantenbakken) of dat men mee wil doen met signaleringsgroepen. Via vervolgspraken moet dit alles gestalte krijgen. Soms gaat het daarbij om heel concrete zaken zoals het schoonmaken van portieken, het kan echter ook gaan om het meedoen aan een schouw. Ook wordt via de huis aan huis bezoeken gepeild of er interesse is voor informatie over inbraakpreventie, over het volgen van Nederlandse les en over begeleiding naar werk. Deze onderwerpen liften mee op de fysieke leefbaarheidsaanpak en worden in een en dezelfde beweging aangeboden.

De Karavaan is in deze aanvangsfase misschien nog het best te typeren als een soort verleidingsact. De veronderstelling is dat het eenmalig aanbieden van extra beheer en veiligheidsmaatregelen en daarnaast ook van mogelijkheden voor scholing en arbeid, door de bewoners wordt opgepakt en dat zij zich ook actiever gaan opstellen. Voor het bereiken van gedragsveranderingen wordt dus uitgegaan van het idee dat 'goed voorbeeld doet goed volgen': als de omgeving er goed verzorgd uitziet, gaan mensen zich vaak vanzelf netter en actiever gedragen. Door na de fysieke verbeteringen alert te blijven en nieuwe gebreken, vandalisme en dergelijke te signaleren, kunnen de bewoners er aan bijdragen dat het beheer op een hoger plan blijft. De hoop is er dus op gevestigd dat door een grootschalige inzet van diensten het vertrouwen in instanties terugkeert en dat het 'zelfregulerend vermogen' ook gaat toenemen. Nadrukkelijk wordt dan ook gesteld dat het een aanpak is *voor en door bewoners*.

Centraal staat bij de Karavaan het gezamenlijk werken aan een schone en hele buurt. De aanwezigheid van de Karavaan dient min of meer als een katalysator voor gemeenschappelijk beheer van instanties en bewoners. De beleidsmakers hebben ook nog andere ideeën over de opbrengst. In sociale zin zou de Karavaan als vliegwiel moeten dienen voor meer ontmoetingen tussen bewoners, voor een grotere stabiliteit in de bewonerspopulatie (minder grote verhuiscapaciteit) en voor het vergroten van het vertrouwen in de buurt en de gemeente. In organisatorische zin zou de Karavaan moeten dienen als aanjager van integraal werken tussen betrokken instanties en als stimulans voor overleg tussen bewoners en beheerders. Binnen drie jaar na aanvang moet dit diverse palet van doelen en verwachte resultaten een eerste gestalte krijgen.

De plaats van handeling

De opdracht die men zich stelt is geen gemakkelijke, zeker omdat de Karavaan is bedoeld voor moeilijke wijken. Inmiddels is in vier (voormalige) stadsvernieuwingswijken -Transvaal, Laak, Schilderswijk en Regentesse/Valkenbos-kwartier (ReVa)- de Karavaan-werkwijze ingezet. Met name de drie eerst genoemde stadsvernieuwingswijken hebben een aantal (objectieve en subjectieve) kenmerken gemeen. Ze kennen een relatief hoog percentage niet-werkenden en veel bewoners leven rond het minimum (het scherpste voorbeeld hiervan is de Schilderswijk, de armste wijk van Nederland). De bewoners van deze gebieden hebben op het gebied van huisvesting relatief weinig te kiezen en dat beïnvloedt vaak de woonsatisfactie in negatieve zin (de woonomgeving wordt meestal laag gewaardeerd). Bovendien zijn er veel mutaties. Door het grote aantal verhuizingen treden er voortdurend zogeheten 'veranderingsfricties' op. Daarmee bedoelen we dat de bewoners in gebieden met goedkope huurwoningen steeds moeten wennen aan nieuwe buurtbewoners en aan de sociaal gewijzigde situatie. De beleidservaring is verder dat bij deze 'arme' groepen het vertrouwen in (overheids-)instanties beneden gemiddeld is¹.

De wijken kennen qua bevolkingssamenstelling een hoog percentage allochtone bewoners met een laag opleidingsniveau. Met name oudere allochtonen beheersen de Nederlandse taal in beperkte mate. Het gevolg is vaak een slechte communicatie met instanties en bureaus. Andere kenmerkende verschijnselen in de wijken zijn rondhangende jongeren, verloedering en in een aantal straten drugsoverlast. De genoemde wijken behoren in dit opzicht tot de 8 tot 15% Nederlandse buurten waarvan gesteld wordt dat regulier onderhoud tekortschiet doordat overlast en onveiligheid te grote proporties hebben aangenomen (RMO, 1997). Aangenomen wordt dat ook deze 'omgevingscondities' de woonbeleving van bewoners, de binding aan de buurt, de relaties in de buurt en het gebruik van de openbare ruimte sterk negatief beïnvloeden.

¹ Naast de opkomstcijfers bij verkiezingen is het aantal geheime nummers een andere 'nieuwe' indicator voor vertrouwen in de overheid. Uit onderzoek in het Nieuwe Westen in Rotterdam blijkt dat van de langdurig werklozen met een telefoonaansluiting er 45% een geheim nummer heeft. De onderzoekers Godfried Engbersen en Jan Veraart verklaren dit door een toenemend onderling vermijdingsgedrag in de buurt, maar ook door vermijdingsgedrag ten opzichte van de overheid. Liever roeien mensen het op hun eigen autonome wijze. Zij omschrijven dergelijke en andere 'onzichtbare' fenomenen als onderdeel van een schaduwstad waar de overheid weinig greep op heeft (De Volkskrant, 6-6-2001, zie voor een vergelijkbare beschouwing ook Hes, 2000).

De beoordeling van de wijken door bewoners

In het Jaarboek Grotestedenbeleid 2000 wordt over Nederlandse achterstandswijken in zijn algemeenheid gesteld dat de werkloosheid er daalt, dat bewoners positiever zijn gaan oordelen over de leefbaarheid in hun buurten, dat ze hun eigen buurt meer zijn gaan waarderen en dat er een dalende trend is te zien in het gevoel van onveiligheid. Het oordeel over verloedering blijft daarentegen stabiel. Voorzichtig wordt gesproken over een trendbreuk, maar het feit dat bij verloedering de trend nog steeds negatief is, baart ook zorgen. En het roept vragen op over de effectiviteit van de tot dusver genomen beleidsmaatregelen op dit gebied.

In de Haagse leefbaarheids en veiligheidsmonitor 2000 laten vooral de stadsdelen Centrum (waar Schilderswijk en Transvaal deel van uit maken) en Laak lage scores zien op het punt van verloedering. De beleving van bewoners over verloedering (hondenpoep, rommel op straat graffiti, vernielingen) ligt stelselmatig lager dan het gemiddelde Haagse peil. Eerdere jaren laten een ongeveer gelijk beeld zien. Daar waar gemiddeld de Hagenaars iets minder last hebben gekregen van verloedering, haken Centrum en Laak niet bij deze ontwikkeling aan. Met name de beoordelingen over 'schoon' laten een blijvende grote achterstand zien ten opzichte van andere stadsdelen. Dat geldt niet voor Segbroek (waar ReVa onder valt). Vergeleken met eerdere metingen is men nu duidelijk positiever over de verzorgdheidsgraad van het stadsdeel. Segbroek heeft zich zelfs opgewerkt tot boven het stedelijke peil. De mate van ervaren overlast (geluid, dronken mensen, drugs, jongeren en burens) ligt in dit stadsdeel ongeveer gelijk aan het Haagse gemiddelde. Laak en Centrum vormen ook hier negatieve uitschieters.

Er zijn in de monitor maar weinig aanwijzingen voor omslagpunten in Laak en Centrum op het gebied van beoordelingen over schoon, heel en veilig. Met name vormen van overlast en dreiging lijken eerder toe- dan af te nemen. In Laak is men dan ook sterk pessimistisch over de toekomst van de buurt, in Centrum houdt men de moed er meer in².

In de monitor is ook gevraagd naar oordelen over de sociale omstandigheden in de buurt. Een aantal vragen met betrekking tot sociale contacten ('de mensen in de buurt kennen elkaar nauwelijks'; 'de mensen in deze buurt gaan op een prettige manier met elkaar om') en sociale cohesie ('ik woon in een gezellige buurt waar veel saamhorigheid is'; 'ik voel mij thuis bij de mensen die in deze buurt wonen') zijn nieuw en zijn dus te beschouwen als een nulmeting. Andere sociale vragen lopen al langer mee, zoals de gehechtheid aan de buurt. Op dit punt steken Centrum en Laak minder schril af tegen de andere stadsdelen. In 1998 scoorde Centrum zelfs even boven het Haags gemiddelde. In 2000 zijn de beide stadsdelen weer rode lantaarn dragers, maar de achterstand lijkt te overzien. Segbroek is bij het item gehechtheid in de loop

² Een mogelijke verklaring voor dit optimisme zijn de redelijk positief ontvangen plannen voor herstructurering van de Transvaalbuurt.

van de jaren uitgegroeid tot een stabiele middenmotor. Een vraag die ook al langer meegaat is die naar het medeverantwoordelijkheidsgevoel voor de buurt. Het gemiddelde stadspercentage schommelt al enige tijd rond de 85%. Segbroek zit hier inmiddels boven. Laak en met name Centrum zitten voortdurend een aantal procentpunten lager.

De monitoren - die helaas alleen de meningen peilen op stadsdeelniveau - en de meer kwalitatieve beschrijving roepen zeker voor de Schilderswijk, Transvaal en Laak het beeld op van wijken in een neergaande spiraal (steeds opnieuw zichtbare vervuiling en overlast en daarnaast moeizame sociale relaties waarbij mensen elkaar niet durven aan te spreken, bang zijn voor conflicten). Die neergaande spiraal lijkt maar moeilijk te keren en kan een sfeer van onbetrokkenheid en apathie in de hand werken. Door al deze factoren staat de leefbaarheid in de genoemde wijken waarschijnlijk blijvend onder druk.

De eerste jaren

Terugkijkend op de aanvangsfase van de Karavaan wordt door betrokkenen nu gesteld dat te veel is uitgegaan van een 'romantisch beeld': "Het leek zo gemakkelijk. We hadden het idee dat de mensen op ons stonden te wachten en dat andere buurten vanzelf zouden komen aankloppen om te vragen of de Karavaan ook bij hen in de straat kon langskomen." De inzet was ook groot. Minimaal driekwart van de bewoners in een buurt werd tijdens de uitvoeringsweek aangesproken door een Karavaan-medewerker. Straten werden grondig opgeknapt: straatwerk werd gerepareerd, geveltuintjes opgeknapt, straatborden vernieuwd of opgehangen, groen aangebracht of verbeterd en gesnoeid. Per buurt werden een of meerdere grofvuilacties gehouden. In een aantal gevallen werden samen met de corporaties ook meteen de bergingen, binnenterreinen en achterpaden meegenomen en werden veegacties georganiseerd met bewoners. Daarnaast was er telkens aandacht voor het flankerend aanbod: voor specifieke groepen taalcursussen en arbeidstoeleiding en voor eenieder adviezen over inbraakpreventie.

Het gehoopte zwaan-kleef-aan-effect bleef echter uit. Veel bewoners spraken in eerste instantie wel de bereidheid uit om mee te doen aan de Karavaan, maar uit de verschillende rapportages door de jaren heen blijkt dat het daadwerkelijk meedoen en met name het blijven(d) meedoen veel moeilijker ligt. Terwijl in praktisch alle buurten de grofvuilacties een succes waren en vele vuilcontainers zijn uitgereikt, bleek de deelname aan en interesse voor vervolgvactiteiten (schouw, buurt- of bewonersavond, straatcommissie of signaleringsgroep vormen) in de beginfase niet altijd even groot en soms zelfs minimaal. Bij inzet die een iets langere adem vroeg, haakten de meeste bewoners af. Na een jaar met het project aan de slag te zijn geweest moest in Transvaal bijvoorbeeld geconcludeerd worden dat het niet was gelukt om de problematiek van vervuiling van de buurt door de acties onder de knie te krijgen.

Al snel groeide het inzicht dat een aanhoudende bewonersparticipatie en een bestending van de samenwerking tussen instanties veel meer tijd vergen dan eenmalige acties. De Karavaan eiste een langere adem dan gedacht en daartoe werd in elk van de vier wijken een stuurgroep en een uitvoeringsoverleg in het leven geroepen. De stuurgroepen, gevormd door de management teams van de stadsdelen (verantwoordelijk voor het dagelijkse beheer), richten zich op de planning en de programmering van het project in hun wijk. Het uitvoeringsoverleg is breed samengesteld. Handhavingsteams, Stadsbeheer, politie Haaglanden, de corporaties, de stichting Boog (opbouwwerk Den Haag) en DSB-milieucommunicatie vormen de harde kern. De laatste twee partijen zijn daarbij verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering. Vaak nemen ook andere diensten en instellingen deel aan het overleg, zoals de diensten Stedelijke Ontwikkeling (DSO), Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) en de Bestuursdienst, welzijnsorganisaties, onderwijsinstellingen en moskeeën. In enkele gebieden zijn ook vertegenwoordigers van bewoners- en migrantenorganisaties betrokken bij de voorbereiding. De eindverantwoordelijkheid van het project is blijven liggen bij de Dienst Stadsbeheer van de gemeente Den Haag.

De coördinatoren van het uitvoeringsoverleg proberen de instellingen warm te krijgen voor een 'vraaggerichte manier' van werken zodat gesignaleerde vervuilingen en andere opmerkingen van bewoners goed afgehandeld worden. Voor problemen die buiten de Karavaancompetentie vallen zoals parkeer- en horecaoverlast vervullen zij een doorverwijzende functie. Het idee is dat instanties hun aandeel in het hooghouden van 'de' norm moeten blijven waarborgen. Pas als zij blijvend orde op zaken stellen, kan verwacht worden dat bewoners ook een bijdrage gaan leveren. Een tweede taak van de coördinatoren is om bewoners vervolgens zoveel mogelijk te stimuleren en waar nodig te ondersteunen bij hun activiteiten. Dit deel van het werk wordt omschreven als het 'bieden van kansen aan bewoners' of in iets andere woorden als *empowerment* van bewoners rond concrete issues op het terrein van schoon en heel.

De nieuwe opzet oogt als een zware structuur, maar die zwaarte is niet terug te vinden in de formatiecapaciteit. Voor de uitvoeringsoördinatie is maar een gering aantal uren ingeboekt. Het organiseren van de lange adem komt op een beperkt aantal schouders neer. Die schouders zitten voor een belangrijk deel ook nog bij de (centrale) gemeente. De werkwijze is wel meer gebiedsgericht geworden, maar de organisatie is minder ver gekanteld. Het zwaartepunt ligt nog bij de Dienst Stadsbeheer die de Karavaan aanstuurt en bij de belangrijkste financier de Dienst Stedelijke Ontwikkeling.

Duidelijk is dat mede door de gewijzigde opzet en werkwijze de Karavaan inmiddels meer ingang heeft gevonden onder instellingen en bewoners. Er is, zo wordt verondersteld, ook een zekere mate van gewenning ontstaan. In elke buurt zijn na verloop van tijd toch signaleringsgroepen gevormd en gemiddeld geven zich nu 3 tot 15 bewoners per straat op voor een of meerdere vervolgvactiteiten op het gebied van beheer. De organisatie staat nu beter, al wordt nog wel geconstateerd dat signalen te vaak nog niet goed terecht komen bij de gemeentelijke

diensten, mede omdat voor bewoners niet altijd duidelijk is bij welk loket ze hun klachten kunnen neerleggen. Voor wat betreft de toegenomen bewonersbetrokkenheid zijn de uitvoeringcoördinatoren redelijk content: "Hoe meer bewoners actief zijn, hoe meer er gebeurt qua beheer en hoe meer mensen elkaar durven aan te spreken". Concreet zicht op de effecten ontbreekt echter. Uitvoerders komen meestal niet verder dan algemene uitspraken, zoals dat de kwaliteit van de openbare ruimte 'een belangrijke impuls' heeft gekregen of dat de bewonersbetrokkenheid en de sociale cohesie zijn toegenomen.

Nieuwe tendensen

Drie jaar na aanvang van het project en vele geconcretiseerde initiatieven in de vier wijken verder, is in ieder geval duidelijk dat door de Karavaan veel zaken in beweging zijn gebracht. Tegelijkertijd is de Karavaan zelf minder campagneachtig, minder 'nomadisch' van karakter geworden, dan vooraf was verondersteld. Daarmee is niet gezegd dat het project stil is gevallen, maar wel dat er meer oog is gekomen voor het blijvend consolideren van de beheerskwaliteit en bewonersinzet in eenmaal aangedane straten. Bewoners willen beheerders rechtstreeks kunnen aanspreken en niet slechts eenmalig uitgebreid zien, maar veel vaker. Daarom wordt nu gesproken over 'beheer met een herkenbaar gezicht.' Sinds 2000 wordt er ook een structureel budget ingezet voor de zogenoemde consolidatie van bewonersinzet. De gemeentelijke partijen lijken echter te verschillen van mening over de manier waarop deze consolidatie bereikt dient te worden. Is er nog ruimte voor een standaardaanpak (een algemene manier van aanspreken van bewoners) of moet het accent worden gelegd op buurtspecifiek maatwerk?

In Laak wordt maatwerk gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor bewonersconsolidatie. Maar in de uitvoering van dit maatwerk wordt deels teruggeslagen op een aantal vaste ingrediënten (schouwen, aanbieden van signaleringstrainingen). Tegelijkertijd zijn er ook nieuwe ontwikkelingen zoals voorlichting via bazaars en spreekuren voor bewoners. Bewonersorganisaties worden voor het verhogen van de participatie als een belangrijke schakel gezien: via hen dienen de eerder gevormde bewonersnetwerken te worden verbreed en uitgediept. In Transvaal krijgen bewonersorganisaties zelfs opbouwwerkuren tot hun beschikking. Naast het verbeteren van de voorlichting via het uitgeven van nieuwsbrieven pleit men in Transvaal ook nadrukkelijk voor eigen ruimte bij bewoners voor straatinitiatieven.

In de Schilderswijk wordt de formule om langs de deuren te gaan om vragen voor te leggen en om op een later tijdstip de klachtenafhandeling of een vergadering te organiseren niet meer 'standaard' gehanteerd. De vergadercultuur is grotendeels vaarwel gezegd en vervangen door informele informatiebazaars waarop betrokken instanties vertegenwoordigd zijn met eigen stands. Op deze bijeenkomsten die twee maal per jaar worden gehouden, kan het ijszer meteen

gesmeed als het heet is. Voordeel is ook dat met een groot aantal bewoners van een bepaald gebied rechtstreeks contact ontstaat. Deze directe en gebiedsgebonden benadering op straat- en buurtniveau past ook in het streven naar een nieuwe vorm van 'multi-etnische bewonersparticipatie' zoals die op pilotbasis in de Schilderswijk wordt beproefd. Het idee is om de stem van bewoners niet alleen naar voren te halen 'via het ondersteunen van organisaties' maar via 'het bedienen van alle omwonenden in de buurt'. In andere wijken is de rol van bewonersorganisaties echter nog lang niet uitgespeeld.

De tendens naar differentiatie spreekt ook uit de thema's die voorop worden gesteld. Zo wordt in 2001 in Laak sterk het accent gelegd op samenwerking tussen instanties. In Transvaal ligt het hoofdaccent dit jaar op het medeverantwoordelijk maken van bewoners en pas in tweede instantie op het institutionele vlak, i.c. het verbeteren van de klachtenafhandeling. Per stadsdeel verschillen dus de sporen die worden gekozen om de leefbaarheid te verbeteren.

Een andere ontwikkeling is dat het idee dat het geven van het goede voorbeeld 'vanzelf' leidt tot bewonersinitiatieven, inmiddels enigszins is bijgesteld. De nieuwe sturingsprincipes zijn meer vanuit het marktdenken ingegeven. Men spreekt nu over klanten en producten, over het belonen van positief gedrag en het sanctioneren van negatief gedrag. Het is nog onduidelijk in hoeverre deze economische gedachte al wortel schiet.

Een recente inhoudelijke wijziging is dat het flankerende aanbod dat aan de bewoners wordt gedaan op een aantal punten is teruggeschroefd. De belangstelling voor het educatieaanbod en de toeleiding naar werk, bleek ondanks veel toelichting en uitleg gering. Daar waar de beheercomponent bij de bewoners vaak wel een vonk doet overslaan, vonden deze twee initiatieven weinig weerklank. De potentiële deelnemers bleken soms via andere kanalen (zoals de sociale dienst) al een aanbod te hebben gehad of bleken niet aan bepaalde criteria te voldoen (bijvoorbeeld ambassadepersoneel dat een 'gratis' taal cursus wilde volgen). Maar velen gaven ook gewoon niet thuis. De weerklank is zo gering dat men het niet meer ziet zitten om mensen naar deze activiteiten te 'sleuren'. Het beperken van de Karavaan tot verloedering en vervuiling - het thema veilig in de vorm van inbraakpreventie vormt maar een klein onderdeel van de begroting - oogt op het eerste gezicht begrijpelijk. In het licht van de kennis dat werkloosheid en gebrekkige taalbeheersing niet hun oorsprong hebben in de buurt ('men is niet werkloos omdat men in een bepaalde buurt woont, maar woont in een bepaalde buurt omdat men werkloos is') is het logischer deze problemen op een hoger schaalniveau dan de buurt aan te pakken (Musterd, 2000). Terwijl als het gaat om vervuiling, overlast en onveiligheid de lokale overheid en 'de' bewoners wel belangrijke actoren zijn die veranderingen kunnen brengen in de situatie.

Karavaan-wapenfeiten (bron: gemeente Den Haag/ DSB)

Financieel kader

Jaarlijks is een budget beschikbaar van fl. 3.300.000,-. Ruim de helft van dit budget (fl. 1.700.000) is bestemd voor kwaliteitsverbeteringen in de openbare ruimte, in het bijzonder in Schilderswijk en Transvaal. De andere helft is bestemd voor organisatie en coördinatie (fl. 350.000,-), campagnekosten (fl. 350.000,-) en project- en consolidatiekosten (fl. 900.000,-). Gemiddeld genomen is de verhouding qua uitgaven tussen Schilderswijk, Transvaal, Laak en Segbroek 4-2-1-1. De totale kosten worden opgebracht door de diensten DSO, OCW, DSB en de corporaties in de verhouding 6-2-1-1.

Organisatie

De verschillende stadsdeel MT's hebben tot taak jaarlijks een planning en programmering vast te stellen. Dit gebeurt op voorspraak van de vertegenwoordiger van DSB, die als projectleider optreedt. In het jaarplan komt aan de orde in welke gebieden het project wordt uitgevoerd, op welke wijze en met welke middelen. In het uitvoeringsoverleg (in elk stadsdeel is er een, gelet op de grootte van Schilderswijk zijn er hier vier beheergebieden) worden deze plannen geconcretiseerd. In de voorbereidingsfase worden afspraken gemaakt over de inhoud van de vragenlijst, de afstemming van de verschillende activiteiten en de wijze waarop overleg met bewoners wordt ingericht. De uitvoering van overeengekomen projecten wordt vervolgens in dit overleg bewaakt. Het stadsdeel MT stelt uiteindelijk de rapportage vast van het bereikte resultaat.

Jaarlijks zijn rond de 5.000 huishoudens huis aan huis aangesproken. De respons is hoog: 60 tot 70% vult de vragenlijst in. De vragenlijst gaat in op de beleving van het woon- en leefklimaat in de buurt; de factoren die hierop van invloed zijn en of men van plan is te verhuizen. Tevens kunnen bewoners aangeven of zij gebruik willen maken van een aanbod aan activiteiten om gezamenlijk de buurt te verbeteren. De respons wordt verwerkt en op een of meerdere momenten komt in beeld wat gedaan wordt met de vele signalen van bewoners. De vaak lage opkomst daarbij heeft geleid tot tal van nieuwe vormen om mensen aan de slag te krijgen. Nieuw is bijvoorbeeld een bazaar; nieuw zijn ook initiatieven om zelforganisaties te betrekken bij het vertalen van de vraag. Er zijn geen eenduidige cijfers bekend over de vervolgdename van bewoners aan activiteiten zoals straatsignaleringsgroepen en schouwen.

Prestaties op het gebied van Schoon

Samen met bewoners werken aan een schoon woonmilieu geschiedt onder andere via de grof- vuilactie. Jaarlijks zijn er zo'n 25. Andere voorbeelden zijn het uitreiken van minicontainers (jaarlijks 1000), het plaatsen van adoptiebakken (ongeveer 100 per jaar), extra inzet van een vuilwagen (op 2 plekken) en het plaatsen van containers bij complexen (in totaal 8). Jaarlijks worden ook 150 bloembakken geplaatst die beheerd worden door bewoners. Zo zijn in Transvaal 51 bewoners betrokken bij 79 geplaatste plantenbakken. Nieuw is een door een moskee, vrouwengroep en bewonersorganisatie beheerde broodcontainer.

Prestaties op het gebied van Heel

Er is jaarlijks flink geïnvesteerd in de kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte. 25% van dit budget is bestemd voor straatwerk (rechtzetten en schilderen van paaltjes en ander straatmeubilair, het repareren van boomkransen, herstel van tegels en opknappen van kleine plantsoentjes). De overige 75% is benut voor het grote werk: het opknappen en herstellen van pleinen in Schilderswijk en Transvaal. In totaal zijn zo'n 25 pleinen onder handen genomen.

Prestaties op het gebied van Veilig

In alle gebieden zijn via de Karavaan inbraakpreventie-adviezen verstrekt en ook maatregelen uitgevoerd. De corporaties hebben achterpaden en dergelijke opgeknapt. In Laak en Transvaal heeft het thema sociale veiligheid extra aandacht gekregen in de vorm van themabesprekingen en het maken van een video over dit onderwerp.

Consolidatie

In alle gebieden zijn vaste overleggen tussen de uitvoerende beheerders gerealiseerd om het bereikte resultaat te kunnen vasthouden, de uitvoering van overeengekomen projecten te bewaken en overleg met bewoners te kunnen blijven voeren. De Karavaan-nieuwsbrieven spelen een belangrijke rol in het verstrekken van informatie en het doen van uitnodigingen. Deze vorm van consolidatie vergt alleen coördinatie om het overleg tussen de verschillende beheerders en bewoners in stand te houden.

Onderzoeksvragen

In de voorafgaande paragrafen hebben wij een impressie van het project de Karavaan gegeven. Het is een eerste gedachtegang over het spoor dat de Karavaan tot dusver heeft getrokken. Dit beeld zal in deel II aan verschillende panels van direct betrokkenen worden voorgelegd. Ongetwijfeld zullen zij ons nog wijzen op hiaten of op andere mogelijke interpretaties. Hierdoor zal het beeld completer worden en tegelijkertijd hopen wij dat daardoor de geformuleerde onderzoeksvragen een duidelijk antwoord kunnen krijgen. Die onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Welke doelen en ambities formuleren de verschillende betrokkenen bij de Karavaan?

Het is van belang om na te gaan welke verwachtingen over het project leven en leefden onder ambtenaren, maatschappelijke instellingen, opbouwwerkers en bewoners. Met name om na te gaan in hoeverre de doelen en ambities van de verschillende partijen met elkaar overeenstemmen of verschillen. Een bijkomende vraag is op welke manier het beoogde kan worden gehaald (doel-middel-discussie). Op welke sleutels moet worden ingezet? En wat is de reikwijdte van het project: moet overlast van horeca of drugsgebruik wel of niet worden aangepakt? Moet de Karavaan zich concentreren op stadsvernieuwingswijken of ook op andere gebieden (wat zijn de onder- en bovengrenzen)?

2. In hoeverre is de doelstelling om leefbare en veilige woonomgevingen te creëren volgens betrokkenen gehaald?

Er zijn nog maar weinig 'harde' en 'zachte' gegevens beschikbaar over de opbrengst van de Karavaan tot dusver. Via panelgesprekken, aangevuld met documentatievergelijking, zullen we proberen erachter te komen welk verschil de Karavaan maakt in termen van schoon, heel en veilig. Wat is van de doelen en methodes terechtgekomen? Hoe duurzaam zijn de resultaten? In welke mate werden de verwachtingen van partijen gefrustreerd of juist bevestigd?

3. In hoeverre zijn bewoners bij het beheer van hun buurt betrokken?

Bewonersbetrokkenheid is een belangrijk element in het project, maar in hoeverre en in welke vorm is deze betrokkenheid duurzaam gerealiseerd? Welke rol spelen bewoners in het beheer

van de buurt? Voelen zij zich mede-eigenaar van de Karavaan? Waar (en bij wie) liggen participatiedrempels? Voor wie is de Karavaan, voor 'iedereen' of toch vooral voor bepaalde groepen?

4. *Hoe is de samenwerking tussen de verschillende partijen (burgers, niet-professionele groepen, maatschappelijke instellingen en gemeentelijke diensten) verlopen?*

Tenslotte zal gekeken worden naar de samenwerking tussen de verschillende partijen. Samenwerken vergt van de betrokken instanties veel inspanning, niet alleen financieel en qua planning en afstemming, maar ook in de bereidheid om vertrouwde werkmethodieken ten behoeve van samenwerkingspartners aan te passen, de wil om van elkaar te leren en om geduld te betrachten in het behalen van de eigen en gezamenlijke targets. Slaagt men in die opzet? En hoe moeten de (eind)verantwoordelijkheden worden verdeeld?

Mogelijke thema's voor de toekomst

Naast de hiervoor genoemde evaluatievragen besteden we in dit rapport ook aandacht aan het mogelijke vervolg van de Karavaan. Hoewel de Karavaan sinds de aanvangstijd al een kleine gedaanteverwisseling heeft ondergaan (elk jaar zijn er nieuwe dingen geleerd en zijn veranderingen doorgevoerd), duiken telkens nieuwe kruispunten en vragen op voor de betrokken organisaties. Het vinden van het juiste spoor voor de toekomst kan deels plaatsvinden door het verleden goed in kaart te brengen. Anderzijds dienen zich al enkele thema's voor de toekomst aan. Hieronder sommen we er een drietal op:

- *De sleutel tot verbeteringen in de leefbaarheid.* Recent onderzoek wijst op de grote invloed die de factor 'kwaliteit van sociale relaties' heeft op leefbare buurten (Intomart, 2000, Leefbaarheidsmonitor Den Haag, 2000). Aangename omgang, zo wordt verondersteld, remt sociaal gedrag. In de paneldiscussies zal verder worden ingegaan op deze rol van sociale kwaliteit. Daarmee komt ook de vraag hoe de verhouding tussen 'hard' en 'zacht' moet zijn, op tafel te liggen. Een discussie met vergaande consequenties: want als voor de sociale ingang wordt gekozen, dan moeten opzet en aansturing een gedaanteverandering ondergaan.
- *De schaal van werken.* Wat moet decentraal en wat moet centraal worden gedaan op het gebied van leefbaarheid? Hoe schakel je tussen deze verschillende niveaus en wie doe(n)(t) dit? Is het zaak om de verantwoordelijkheden zo veel mogelijk te decentraliseren

of zit er meer winst in een centrale coördinatie van waaruit kaders worden gesteld en initiatieven worden ontwikkeld waarop wijken en instellingen kunnen intekenen? De keuze voor een bepaalde schaal van werken bepaalt mede de verdeling van verantwoordelijkheden: een meer centraal gerichte aansturing legt de meeste verantwoordelijkheden bij de centrale overheid, terwijl een maatwerkbenadering veel inzet en verantwoordelijkheid van lokale actoren vraagt.

- *Gedragsveranderingen.* Lag eerst het accent op geven van het goede voorbeeld (door een gezamenlijke inspanning van gemeentelijke diensten wordt in een actieweek een buurt opgeknapt, waarna bewoners in signaleringsgroepen het estafettestukje mogen overnemen), de laatste twee jaar is er meer nadruk komen te liggen op prikkels geven. Het belonen van goed beheergedrag (organiseren van straatfeest om bewoners te bedanken) is daarvan een voorbeeld. Ook wordt nu gedacht over opstellen van leefregels. Wat precies de mogelijkheden zijn van deze middelen voor gedragsveranderingen, is echter nog niet erg uitgekristalliseerd.

Verantwoording onderzoekers

Gezien het korte tijdsbestek waarin deze evaluatie en toekomstoriëntatie gestalte moesten krijgen, zijn de onderzoeksmogelijkheden beperkt. Voor het verzamelen van data is uit drie bronnen geput:

1. Een documentenanalyse: dit betreft het doornemen van beleidsstukken, vergaderstukken en de verschillende rapportages over de activiteiten in het kader van de Karavaan. Deze gegevens hebben wij getracht aan te vullen met een inventarisatie en kwantitatieve analyses van aanwezige registratiegegevens bij gemeente en woningbouwcorporaties. Enkele oriënterende interviews horen ook bij deze analyse.
2. De resultaten van de documentenanalyse, en de uitkomsten van de oriënterende interviews vormen gezamenlijk een tussenrapportage. Deze tussenrapportage is voorgelegd aan een tweetal panels. Bij deze panels zaten enerzijds actieve bewoners (burgerpanel) en anderzijds maatschappelijke en gemeentelijke instellingen (instellingenpanel) aan tafel. Aan de hand van een mini-enquête is met hen gesproken over huidige ervaringen, beleefde resultaten en ideeën voor de toekomst. De enquête is later ook nog zelfstandig uitgezet om een grotere bewonersrespons te krijgen. Door deze 'bypass' werd het mogelijk om inzichten en ervaringen vanuit de verschillende wijken en buurten met elkaar te confronteren.

3. Een stedenvergelijking. Om de huidige en toekomstige ontwikkelingen in Den Haag in een breder kader te kunnen plaatsen, is voor een aantal grote en middelgrote steden gekeken hoe daar aan leefbaarheid vorm wordt gegeven.

Deel II: Een rondgang langs de partijen

Inleiding

De schets van de Karavaan, zoals weergegeven in het eerste deel van deze rapportage, is voorgelegd aan twee panels. Op 22 juni kwamen 15 afgevaardigden van instellingen bij elkaar op het stadhuis. En op 9 juli zaten 9 actieve burgers rond de tafel, met wederom het stadhuis als locatie. De deelnemers aan dit panel waren vooral afkomstig uit het Regentesse/ Valkenboskwartier. Om de gesprekken te structureren is gebruik gemaakt van mini-enquêtes waarin de huidige situatie, de effecten en opvattingen over de toekomst aan bod kwamen. Bij aanvang vulden de panelleden een (scherp geformuleerde) vragenlijst in, waarna vervolgens items eruit werden gelicht voor discussie en eventuele nuancering.

Voor alle duidelijkheid, de mini-enquête (zie bijlage 1) is niet te beschouwen als een representatieve steekproef. De deelnemers aan de panelbijeenkomsten vormen geen doorsnee afspiegeling van de Haagse bevolking en van de gemeentelijke diensten en instellingen. Wel is geprobeerd om - zo divers mogelijk - relevante bewoners en instellingen in Den Haag uit te nodigen. Dit is gezien de oververtegenwoordiging van bewoners uit het Regentesse/ Valkenboskwartier in het burgerpanel niet volledig gelukt. Om hiervoor te compenseren is de mini-enquête ook uitgezet onder bewonersgroepen in Transvaal, Laak en Schilderswijk. Dit leverde aanvullende respons op vanuit Transvaal, Laak en Schilderswijk. Op deze wijze zijn nog 21 'nieuwe' bewoners ondervraagd. Eén van deze enquêtes bleek het gezamenlijke product te zijn van een bewonersorganisatie uit het Schipperskwartier. In totaal hebben dus 44 personen (15+9+20) en één organisatie meegedaan aan de enquête.

De gegevens uit de vragenlijst beschouwen we vooral als ondersteunend materiaal bij de panelgesprekken. Gezamenlijk geven de panelgesprekken en de enquêtes een interessante kijk op de (onderlinge verschillen in) beelden en verwachtingen die leven rond de Karavaan. Aan de hand van al deze gegevens hebben we geprobeerd een zogeheten intersubjectief beeld te vervaardigen van de Karavaan: een inventarisatie van de *beleefde* ervaringen en resultaten.

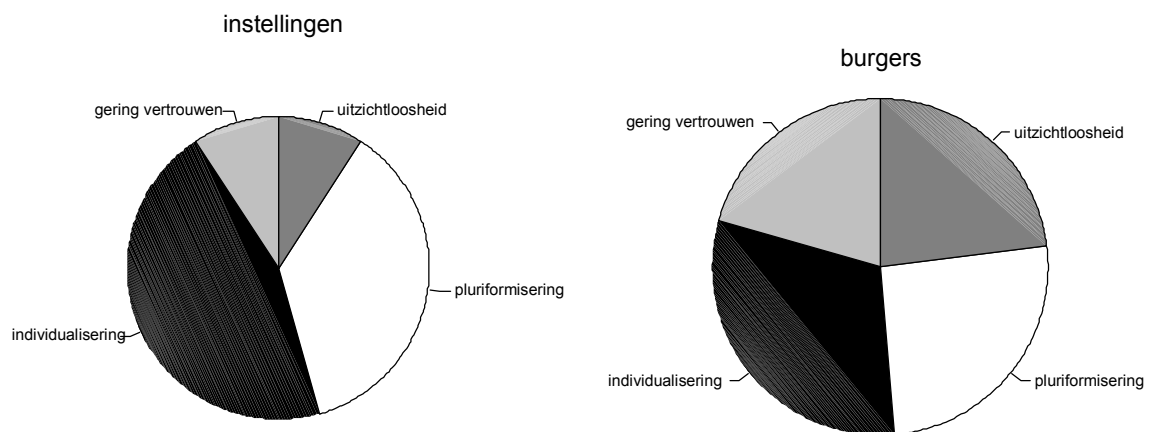
Huidige ervaringen

In het eerste vragenblok stonden de huidige ervaringen met de Karavaan centraal: waarom is de Karavaan nodig? wat hoopt men te bereiken? hoe verloopt de samenwerking? En zo voort. Hieronder presenteren we de gegeven antwoorden.

De bron van vervuiling

Het is een bekend gevoel. Terug van vakantie vinden veel Nederlandse stadsbewoners dat hun eigen woonplaats een stuk minder schoon is dan de vakantiebestemming in een ander Westers land. Al snel wordt dan met het vingertje gewezen op laksheid bij de overheid. Die probeert wel het goede voorbeeld te geven, maar het lijkt nooit afdoende. Een leefbare buurt is gedeeltelijk ook wat bewoners er zelf van maken. Ten goede, maar ook ten kwade. Zo lijkt het soms te schorten aan de eigen verantwoordelijkheid. Hoe komt dat? Wat zien de Karavaan-participanten als de maatschappelijke bron van vervuiling?

Figuur 1a+b. Waarom zijn de straten in Karavaan-buurt eigenlijk niet van zichzelf schoon?



Opvallend is dat de vertegenwoordigers van instellingen vooral de sociaal-culturele aspecten als dieper liggende oorzaak voor verloedering benadrukken. Zij zien de hoge vervuilingsgraad in Karavaan-buurt met name als een gevolg van voortschrijdende individualisering (mensen zijn steeds meer op zichzelf) en als een voortvloeiende pluriformer worden van de samenleving (het grote aantal culturen in een buurt, waardoor er in de openbare ruimte niet meer een gedeelde norm is). In het burgerpanel is het beeld diffuser. Maatschappelijke uitzichtloosheid en weinig vertrouwen in de overheid worden hier bijna net zo vaak als oorzaak van een gering (collectief) verantwoordelijkheidsgevoel genoemd als pluriformisering en individualisering. In de discussie erkenden de vertegenwoordigers van instellingen dat het vertrouwen in de overheid vaak nog matig is, met name het (zelf) vertrouwen van vluchtelingen werd in dit verband genoemd. Toch bleef de 'culturele' bril bij de instellingen duidelijk doorschemeren. Zo benadrukte een vertegenwoordiger van de politie dat er een behoorlijke brandbreedte zit in de opvattingen in de Schilderswijk wat schoon en heel inhoudt.

Wat beweegt de deelnemers aan de Karavaan?

Burgers en professionals doen mee aan de Karavaan omdat ze iets willen bereiken. Maar wat is dat 'iets' en deelt iedereen datzelfde doel? Bij deze open vraag sprak het instellingenpanel zich in meerderheid uit voor 'schone en hele buurten' als datgene wat men er mee voor ogen heeft. Samen met andere instellingen en met bewoners wil men werken aan een goed onderhouden buurt. Niet iedereen is er op voorhand helemaal uit hoe dit uiteindelijke doel dichterbij kan worden gehaald. Een van de deelnemers duidde de Karavaan aan als een zoektocht naar een structurele oplossing voor leefbaarheid: hoeveel accent moet je leggen op de eigen verantwoordelijkheid van bewoners en hoeveel moeten de instanties blijven doen? Tegelijkertijd wordt deze zoektocht als het unieke aan de Karavaan ervaren: 'de combinatie van verantwoordelijkheid door bewoners en door instituties' onderscheidt de Karavaan van andere projecten. De intensieve samenwerking tussen de instellingen wordt als een andere bijzonderheid gezien.

Slechts een enkeling in het instellingenpanel week af van het veel gehoorde ultieme doel van schoon en heel. Vooral het verbeteren van de relatie burger-overheid (via het maken van afspraken) en het opbouwen van sociale en professionele netwerken werden dan vooropgesteld. Door de actieve bewoners werden verschillende motieven voor deelname gegeven. Ook bij hen staan het 'terugbrengen van leefbaarheid en groen' hoog genoteerd. Veel bewoners maakten echter geen scherp onderscheid in hun beweegredenen. Het gaat hen zowel om het verbeteren van de netheid van de buurt als het verbeteren van onderlinge contacten: men streeft naar een 'gezellige en opgeruimde buurt'. Goede communicatie - tussen bewoners onderling, tussen bewoners en instanties - wordt ook een aantal keren aan de orde gesteld als belangrijkste doel. Die nadruk op communicatie is ook terug te vinden in de omschrijving van

bewoners van het bijzondere aan de Karavaan: 'het haalt de mensen uit de huizen' en 'het zorgt voor teamwork'.

Samen op de werkvloer

Het opzetten van de Karavaan ging aanvankelijk vergezeld van veel afstemmingsproblemen tussen de betrokken instanties. Tegenvallers kwamen harder aan omdat de verwachtingen hooggespannen waren: "We zagen het te veel als een wondermiddel dat alle problemen op het werkniveau zou oplossen en dat 1-2-3 tot een leefbare wijk zou leiden". De samenwerking werd in de eerste periode 'voornamelijk op het directieniveau besproken, de praktische samenwerking werd te weinig geregeld'. Verschillen tussen werkculturen bleven onaangeroerd en dat leidde tot misverstanden en irritaties. Van het belang van samenwerken was ook niet meteen iedereen goed doordrongen: "Je maakt een afspraak om met verschillende partijen iets te gaan schouwen en dan sta je daar uiteindelijk met z'n tweeën".

De uitvoerenden werden dus in eerste instantie door hun opdrachtgevers in het diepe gegooid. De aansturing kwam pas later op gang. En dat was nodig ook: "Uitvoerders moeten erin geloven en dat uitstralen, anders werkt het niet". Na de komst van uitvoeringsoverleggen is de situatie sterk verbeterd. Inmiddels hebben uitvoerders zoals de buurtbeheerbedrijven een duidelijker beeld en ook een duidelijker taak gekregen. Voor bepaalde gebieden beheren zij bijvoorbeeld de budgetten en kunnen ze rechtstreeks met bewoners 'zaken' doen. Momenteel wordt de samenwerking tussen de instellingen merendeels als redelijk beoordeeld. Zeker in ReVa overheersen de positieve ervaringen. Maar nog niet overal is men content over de gang van zaken. Met name de corporaties zijn nog niet tevreden. 'Bepaalde netwerken' (sic!) worden volgens hen nog steeds te veel gepasseerd.

Waar we aan de instellingen vroegen hoe de onderlinge samenwerking verloopt, stelden we aan de burgers de vraag hoe zij de samenwerking tussen henzelf en de instellingen beoordelen. Opvallend is dat buiten Laak niemand sprak van een 'slechte' samenwerking. De grootste groep actieve bewoners, beoordeelde in de enquête de samenwerking als redelijk. De bewoners in Laak zijn evenwel negatiever gestemd. De bewonersorganisatie van het Schipperskwartier geeft een dikke onvoldoende aan de instellingen in de Karavaan. Een uitzondering maken zij daarbij voor de stichting Boog.

In het burgerpanel kwamen er evenwel vooral lovende woorden naar voren. Waardende woorden, die gezien het herkomstgebied van de meeste panelleden, vooral betrekking hebben op ReVa. In deze wijk ervaart men de contacten met de deelgemeente en andere diensten als goed. Van de betrokken instellingen wordt gesteld dat ze goed luisteren naar bewoners. Toch schort het soms nog aan de communicatie. Een deelnemster die alweer enige tijd geleden groenbakken heeft aangevraagd bij de gemeente heeft die nog steeds niet ontvangen.

De eigendomsverhoudingen binnen de Karavaan

Bewoners worden in de Karavaan gezien als medeverantwoordelijk. Sommigen onder hen veroorzaken moedwillig of door laksheid het probleem van verloedering. Andere bewoners storen zich hieraan, maar weten vaak niet goed hoe te handelen. Bewoners zijn dus op verschillende manieren probleem-eigenaar. Maar ze zijn mogelijk ook eigenaar van oplossingen. De Karavaan kan gezien worden als een manier om bewoners die medeverantwoordelijkheid te laten dragen. Dat toe-eigenen kan gestalte krijgen in de vorm van signaleringsgroepen of gezamenlijk schouwen, maar het kan ook via het 'adopter' van groenbakken of door het beheren van bepaalde plekken in de buurt. In de beginfase werden bewoners via enquêtes gevraagd of ze zo'n taak op zich wilden nemen. Velen zeiden toen ja, maar het concretiseren van dat 'ja' bleek voor de organisatoren een moeilijk verhaal. Hoewel op sommige plekken de bewonersinbreng vrij redelijk is, blijft over de gehele linie de bewonersparticipatie achter bij de oorspronkelijke verwachtingen. Dat roept de vraag op door wie de Karavaan dan wel gedragen wordt. Zijn het vooral de instellingen die zich 'eigenaar' voelen van de Karavaan (en welke dan?) of geldt toch de slogan de Karavaan is van ons allemaal?

De antwoorden zijn divers. 'Iedereen' (vooral genoemd door het instellingenpanel) en 'de bewoners' (vooral als antwoord gegeven door het burgerpanel) scoren het hoogst. Maar ook het gemeentelijk apparaat - en dan met name de centrale gemeente - wordt regelmatig als antwoord gegeven. Als in de panels hierover gesproken wordt, blijkt het beeld van een 'gemeenschap van eigenaren' vooral een wensbeeld te zijn. De Karavaan hoort misschien van iedereen te zijn, maar is het niet. "Je ziet maar weinig medebewoners op bijeenkomsten. Daarom is het meer iets van de gemeente, zij organiseert het immers", zo wordt bijvoorbeeld gesteld. En ook in het instellingenpanel wordt aangegeven dat de Karavaan 'te weinig beklijft onder bewoners, het blijft dus iets van de formele partijen'. En: "De kleine harde kern van bewonersorganisaties doet mee aan de besluitvorming, maar de gemiddelde losse bewoner heeft geen invloed". Voor de ReVa- buurt zou dat minder gelden: "Het project is zelfs begonnen op verzoek van bewoners". Bij de vraag wie binnen de gemeente de motor is, luidt het duidelijkste antwoord dat de Karavaan formeel een instrument van de managementteams is, "maar feitelijk valt het onder de dienst stadsbeheer".

Voor en door bewoners

Slechts een klein deel van de bewoners voelt zich mede-eigenaar van de Karavaan. Die kleine groep hangt veel aan de bel en laat zich niet afschrikken als de toegang tot het stadhuis of het stadsdeel een keer verstopt is. Anderen komen veel moeilijker de drempel over. Misschien is de wil er wel, maar vindt men zelf stappen zetten of overleggen moeilijk (hoewel binnen de Karavaan via bazaars al gebroken is met de vergadercultuur). Maar wellicht is het niet louter een

kwestie van hoge participatiedrempels. Het kan ook zijn dat men simpelweg niet de noodzaak inziet om zelf te participeren in bewonersbeheer: “Als andere bewoners het vuile werk willen opknappen of als de gemeente extra beheer wil inzetten prima, maar waarom zou ik dan zelf iets doen”. Bij beide panels denkt een minderheid dat die laatste gedachte veel voorkomt onder buurtbewoners. Er zijn bewoners die het allemaal wel goed vinden (zij willen überhaupt niet meedoen of ze worden niet ‘gekieteld’ om de handen uit de mouwen te steken als door anderen toch wel het werk wordt verricht). Een meerderheid meent echter dat het extra beheer door de gemeente de participatiecijfers niet drukt. Beide panels veronderstellen in meerderheid dat de inzet van de gemeente en andere uitvoerders juist mobiliserend werkt en dat er dus een soort multipliereffect optreedt: “De meeste bewoners beginnen niet uit zichzelf en hebben een zetje in de rug nodig”.

Hoe denken de panels over dit stapeffect als het bewonersbeheer eenmaal goed loopt? Volgens de instellingen zullen uitvoerders in zo’n geval niet een stapje terugdoen, maar juist nog een extra schepje er bovenop. Maar liefst driekwart van deze ondervraagden veronderstelt dat vormen van zelfbeheer voor de gemeente geen aanleiding vormen om zich terug te trekken: de professionele beheerders zullen/ willen vooral in de weer blijven om het project gaande te houden. In het burgerpanel houden de meningen elkaar echter in balans. Een kleine meerderheid heeft zelfs het idee dat uitvoerders zich dan weer iets terugtrekken. In de Schilderswijk zijn bewoners het positiefst: “Zowel bewoners als uitvoerders zullen er een schepje bovenop doen als ze merken dat de andere partij ook stappen zet”.

Effecten

De resultaten van de Karavaan zijn moeilijk te objectiveren. Effecten op de leefbaarheid zijn niet eenvoudig meetbaar om verschillende redenen. Allereerst ontbreken vaak nulmetingen waardoor het vergelijken van de situatie onmogelijk wordt. Maar ook al waren deze metingen wel verricht, dan nog is moeilijk vast te stellen welke veranderingen in de leefbaarheid precies op het conto van de Karavaan zijn bij te schrijven. De Karavaan opereert immers in een breed veld. Maatschappelijke omstandigheden (de mate van zelfredzaamheid, opvattingen over gedrag in de openbare ruimte) en demografische ontwikkelingen (bijvoorbeeld verhuisbewegingen) zijn van grote invloed op de leefbaarheid evenals andere beleidsmaatregelen. Het zelfstandige effect van de Karavaan is dus niet gemakkelijk in een cijfer uit te drukken.

Men zou wel kunnen nagaan wat de output is (Hoeveel paaltjes zijn er bijvoorbeeld geveerd? En hoe vaak moet men nog uitrukken om na opknopbeurten schade te herstellen?). Deze ‘harde’ gegevens blijken in de praktijk lastig boven tafel te krijgen. Instellingen verantwoorden wel hun werkwijze, maar de data worden, wegens tijd- en geldgebrek, vaak niet verder

verwerkt. Probleem is ook dat deze gegevens over meerdere instellingen verspreid zijn, wat koppeling tot een intensieve arbeid maakt. In de beperkte duur van het onderzoek bleek het niet mogelijk om deze gegevens op dusdanige wijze te verzamelen en te koppelen dat harde uitspraken mogelijk waren. Op een aantal punten kunnen we ons baseren op de waarnemingen van belangrijke personen ter plekke. Zo geeft een inspecteur Openbare Ruimte van het handhavingsteam in de Schilderswijk aan dat door de plaatsing van vuilcontainers in deelgebied 10 de vermindering van de vervuiling 'zeer aanzienlijk' is. Uit eigen onderzoek van de gemeente spreekt ook dat de bewoners tevreden zijn over dit project. Bijna zonder uitzondering staat men achter dit initiatief. Voor de inzet van een extra huisvuilwagen in Transvaal geldt een zelfde beeld. Van elke vier ondervraagde bewoners menen er drie dat de wagen een schonere straat oplevert. In de paneldiscussies hebben wij vanzelfsprekend ook gevraagd naar het oordeel van betrokkenen over 'de' Karavaan. Spreken over de Karavaan houdt evenwel nog niet in dat iedereen daar hetzelfde onder ervaart. Verschillen in tijd (de Karavaan heeft al een aantal fases achter de rug) en plaats (welke wijk of buurt) sturen de blik. Die kanttekening dient bij het lezen van deze paragraaf in het achterhoofd te worden gehouden.

Maakt de Karavaan verschil?

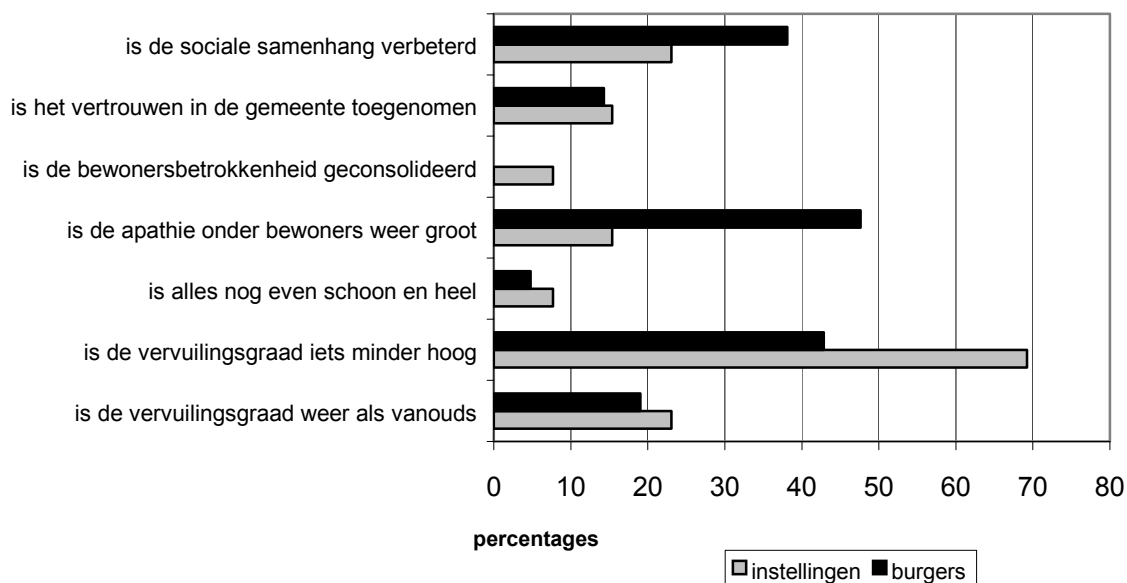
Wat zou er gebeurd zijn met de leefbaarheid in stadsvernieuwingswijken als de Karavaan niet was gestart? Volgens de meeste actieve bewoners maakt de Karavaan een duidelijk verschil. Tweederde denkt dat de buurten er behoorlijk veel slechter voor zouden staan of zelfs zouden zijn afgegleden tot een onleefbaar niveau zonder de Karavaan. In de paneldiscussie nuanceren zij dit standpunt enigszins: door alle inspanningen blijft een echte neergaande spiraal uit, maar er zit ook geen progressie in: "Buurten worden wel schoner, maar na verloop van tijd zakt het weer in". Verwezen wordt dan naar het grote aantal verhuisbewegingen. Er kan in sommige buurten niet gewerkt worden vanuit een stabiele situatie: "Nieuwe mensen kennen de Karavaan niet en dan ben je weer terug bij af". Het afbreukrisico wordt ook verbonden aan het ontbreken van een reeds aanwezige actieve bewonerskern. Als die er niet is, is er veel minder kans dat er gezamenlijke (leefbaarheids)resultaten worden geboekt. In het instellingenpanel onderschrijft men dat deze twee factoren in de buurtcontext bepalend zijn voor het wel of niet aanslaan van de Karavaan ("Het is moeilijk een vertrouwensband op te bouwen in buurten waar geen aanspreekpunten zijn of in instabiele buurten met ook nog eens veel illegale onderverhuur"). Over wat onder dat 'aanslaan' moet worden verstaan zijn de instellingen redelijk bescheiden. Een krappe meerderheid denkt dat de Karavaan 'een flink' verschil maakt, het andere deel houdt het op een klein beetje vooruitgang. De bewonersvereniging in Laak wijst nog op de buurtsamenstelling als verklarende succes- en faalfactor: In buurten waar veel mensen met een zelfde leef-

stijl wonen, slaat de Karavaan beter aan. De aanwezigheid van gelijkgestemden vormt een betere instapbasis voor de Karavaan.

Volgens het instellingenpanel gaat het bij de Karavaan om kleine succesjes: 'Kwetsbare eilandjes waar het goed gaat.' Als daar iemand vertrekt kan het zo instorten, maar als het goed blijft gaan heeft het ook een bepaalde uitstraling. Dat effect op de buurt is nodig, want omgekeerd kan ook: "De verhouding goede versus slechte straatjes, bepaalt vaak wat er in de rest van de buurt gebeurt". Die opvatting zien we gedeeltelijk terug als men aangeeft wat na drie maanden nog merkbaar is van ingrepen om de straten schoon en heel te krijgen. Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk zodat het totaalpercentage boven de honderd ligt. In het instellingenpanel denkt tweederde van de deelnemers dat op de meeste plekken de vervuiling iets minder groot is dan voorheen. Een kwart is pessimistischer en meent dat op veel plaatsen alles weer even vervuild is. De bewoners laten op dit punt een ongeveer gelijk beeld zien.

Figuur 2. Effecten van de Karavaan

3 maanden na de Karavaan...



Relatief veel actieve bewoners noemen verbetering van de sociale samenhang als merkbaar effect na drie maanden. Tegelijkertijd geven ze ook sterk aan dat de apathie onder medebewoners na drie maanden weer groot is. Dit lijkt in tegenspraak met elkaar. Gezien de toelichtingen in de paneldiscussie blijken deze twee opvattingen toch minder strijdig dan verwacht. De actieve kern is tevreden over de lichte stijging in bewonersparticipatie en het gegroeide onderlinge contact tussen betrokken bewoners, tegelijkertijd is zij teleurgesteld over het aantal bewoners dat afhaakt of aan de kant blijft staan.

Hoe kijken de panelleden aan tegen deze tussenbalans. Is het optimisme definitief getemperd, zijn de verwachtingen bijgesteld of heeft men nog het gevoel dat men op koers ligt? Zoals aangegeven was het verwachtingspatroon rond de Karavaan aanvankelijk hooggespan-

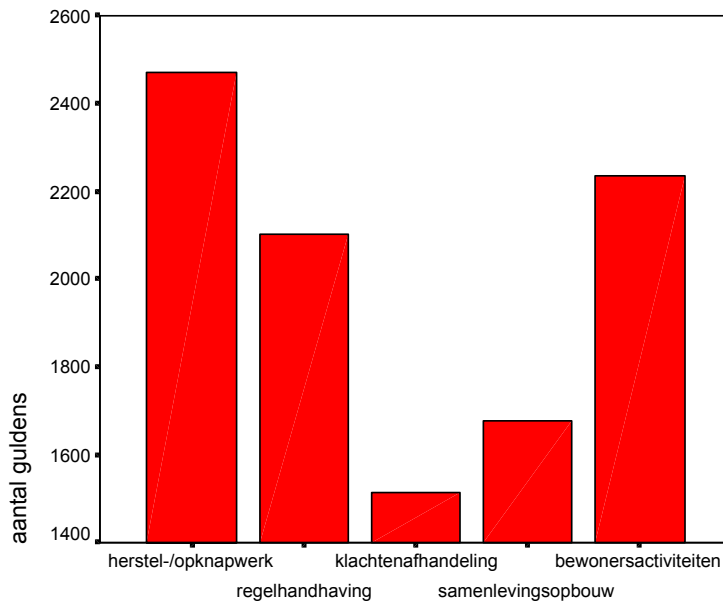
nen ('wondermiddel'). Met vallen en opstaan heeft men bijgeleerd. Bij het instellingenpanel zijn de verwachtingen in de loop der tijd duidelijk veranderend. "De verwachting is heel erg naar beneden bijgesteld. Iedereen moest Nederlands praten riepen we, die wens heb ik niet meer. Het is onhaalbaar". Over de prijs-kwaliteitverhouding op het gebied van schoon en heel is het beeld ook minder romantisch geworden: "Je investeert tonnen geld om het draaiende te houden en dat voor een handvol actieve bewoners. Het is een hoge prijs". Toch geeft een redelijke grote minderheid aan dat het deels loopt zoals men van te voren had gedacht. Of zelfs beter dan dat. Dit geldt met name respondenten werkzaam in de ReVa-buurt (de late binnenkomer in de Karavaan). In de andere gebieden is onder professionals het aanvankelijke optimisme flink getemperd: "De Karavaan is hard werken voor een klein beetje resultaat". Toch willen de meeste partijen 'gelouterd' doorgaan. In het burgerpanel houdt men de moed er meer in. Driekwart van de deelnemers geeft aan dat zijn of haar verwachtingen bij de Karavaan deels zijn uitgekomen. Een kleine groep is duidelijk teleurgesteld: drie panelleden geven aan dat de Karavaan hun verwachtingen niet heeft waargemaakt.

De toekomst van de Karavaan

Oplossingstrategieën

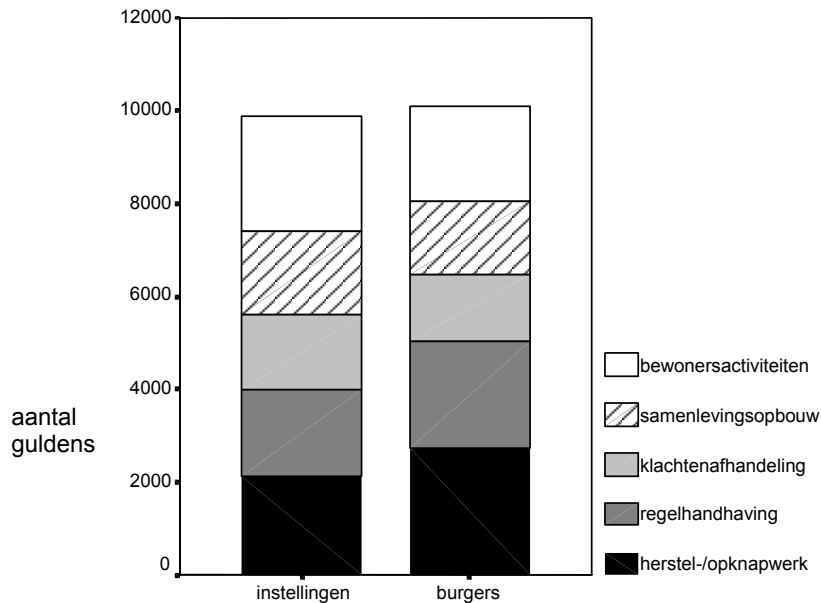
Om na te gaan welke mix van oplossingsstrategieën de panelleden voorstaan, kregen zij een fictief budget van tienduizend gulden tot hun beschikking. Dit bedrag mochten zij naar hun eigen goeddunken verdelen over een vijftal posten voor de meest duurzame en effectieve besteding. Het resultaat bevestigt de fysieke basis van de Karavaan: herstel- en opknopwerkzaamheden vormen de grootste post. Als bij de nummer twee op de lijst - het ondersteunen van bewonersactiviteiten – evenwel ook samenlevingsopbouw (het stimuleren en uitbouwen van sociale netwerken) wordt meegerekend, dan blijkt sociaal onderhoud de belangrijkste uitgavenpost te zijn geworden. Algemeen heerst dus de gedachte dat het belangrijk blijft om te investeren in de betrokkenheid van bewoners.

Figuur 3. Gewenste verdeling van het budget (fl.10.000)



Om na te gaan welke mix van oplossingsstrategieën de panelleden voorstaan, kregen zij een fictief budget van tienduizend gulden tot hun beschikking. Dit bedrag mochten zij naar hun eigen goeddunken verdelen over een vijftal posten voor de meest duurzame en effectieve besteding. Het resultaat bevestigt de fysieke basis van de Karavaan: herstel- en opknapwerkzaamheden vormen de grootste post. Als bij de nummer twee op de lijst - het ondersteunen van bewonersactiviteiten – evenwel ook samenlevingsopbouw (het stimuleren en uitbouwen van sociale netwerken) wordt meegerekend, dan blijkt sociaal onderhoud de belangrijkste uitgavenpost te zijn geworden. Algemeen heerst dus de gedachte dat het belangrijk blijft om te investeren in de betrokkenheid van bewoners.

Figuur 4. Verdeling van het budget (fl.10.000) per panel



Bij vergelijking van de twee panels valt op dat de instellingen nog een zwaarder accent leggen op sociaal investeren dan de bewoners. Door bezig te blijven met netwerken opbouwen in de straat en door zelfinitiatieven te honoreren hopen de professionals een blijvender committent onder bewoners te ontwikkelen. De actieve bewoners zelf reserveren relatief meer geld voor fysieke maatregelen en voor handhaving van de regels. Zij leggen de bal dus iets sterker bij de instanties. Zowel in positieve (opknopwerk) als in negatieve (optreden tegen regelovertreding) zin moeten deze het voorbeeld stellen. In de paneldiscussie erkennen vertegenwoordigers van de instellingen (en dan met name de corporaties) het belang van regelhandhaving om minder 'nette' bewoners in het gareel te houden. De politie: "Daar gaat ook een waarschuwend effect van uit naar jonge kinderen die anders denken dat het zo hoort". Bovendien kan met een strafere aanpak van vervuilers het vertrouwen onder andere bewoners ook beter worden gewonnen. Praten is belangrijk, maar als regels blijvend overtreden worden, moet er hard worden opgetreden: "Straffeloos vervuilen mag niet langer worden getolereerd". Voorkomen moet wor-

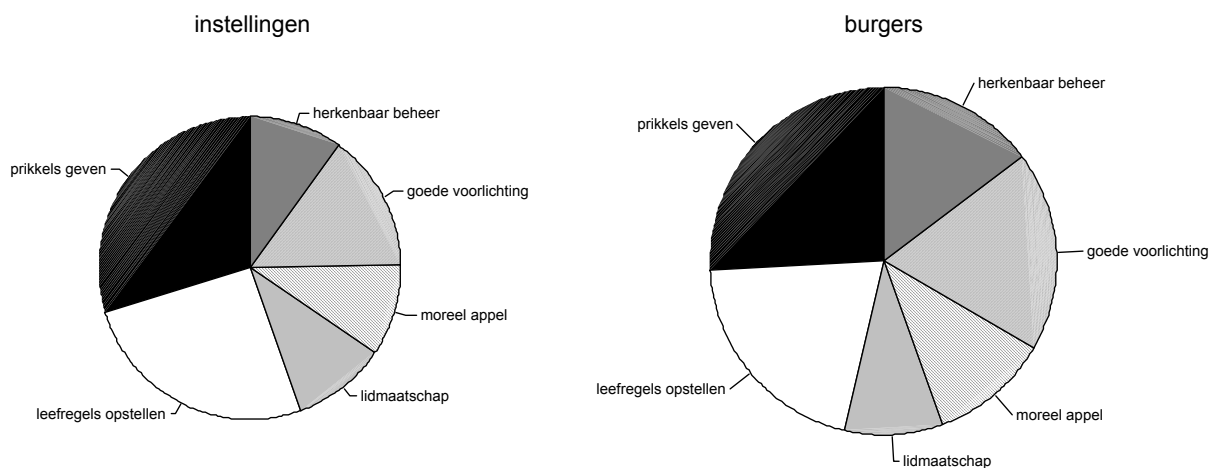
den dat de indruk ontstaat dat 'alles mag'. Dat niet alles mag moet ook van anderen uitgaan en niet alleen van de overheid. De burgers hebben hierin ook een rol (verwezen wordt bijvoorbeeld naar een initiatief als de stadsetiquette).

Bewonersbetrokkenheid

Het vasthouden van bewonersbetrokkenheid blijkt - ongeacht de buurt - een terugkerend probleem. De potentiële bereidheid die door veel bewoners wordt uitgesproken, is maar moeilijk om te zetten in een aanhoudende inzet onder een grote groep. Hoe dient succesvol sociaal investeren te worden ingevuld? Hoe krijg je bewonersactiviteiten en sociale netwerken rond het thema schoon en heel duurzaam van de grond?

De beste manier om bewoners mee te krijgen in de Karavaan ligt volgens beide panels in het gezamenlijk opstellen van leefregels en die dan handhaven in combinatie met prikkels. De actieve kern van bewoners gelooft daarnaast sterk in wervende voorlichting (zie figuur 5).

Figuur 5a+b. De betrokkenheid van bewoners bij de Karavaan kan worden vergroot door:



Prikkels geven staat hoog op de beide lijstjes. In de praktijk is men momenteel nog meer 'aan het belonen dan aan het straffen', maar dat kan dus wel eens gaan veranderen. Overigens is er iets tegenstrijdigs aan de hand met belonen. De actieve kern is er grotendeels voor, zolang het

maar niet te zeer op hen zelf wordt betrokken. Het gaat vooral om anderen waar tegen 'hard moet worden opgetreden' of die juist een pluim verdienen. Het vrijwilligerswerk dat ze zelf verrichten, doen ze niet om er iets bij te winnen: "Het is een kwestie van goed fatsoen om je eigen straat schoon te houden". Het realiseren van een activiteit en het erbij betrekken van andere bewoners is eigenlijk al beloning genoeg. Een onkostenvergoeding vindt men redelijk, maar het daar bovenop belonen van actieve inzet kan scheve ogen geven naar medebewoners. Het creëert een aparte status: "Het kan door andere bewoners gezien worden als omkoping".

Wervende voorlichting werd in de paneldiscussie door de bewoners 'verfijnd' tot goede communicatie. Zij vinden het van belang dat bewoners tijdig weten wat de gemeente van plan is en wie ze kunnen aanspreken bij problemen in hun straat. Instellingen moeten duidelijk zeggen wat ze doen. Bij het morele appel op medebewoners zien de voortrekkers voor zichzelf een belangrijke rol weggelegd. Nalatige burens moeten worden aangesproken ('opgevoed') en 'als actieve bewoner moet je 24 uur per dag informatie doorgeven' om nieuwe bewoners te activeren en 'gevestigde' bewoners vast te houden. Volgens het burgerpanel zijn bewonersorganisaties bij beide vormen van communicatie (zowel met de gemeente als met medebewoners) belangrijk. Een ruime meerderheid van dit panel vindt dat bij het betrekken van bewoners aparte aandacht nodig is richting de bewonersorganisaties. De vertegenwoordigers van de instellingen maken dit onderscheid minder scherp en pleiten meer voor het opbouwen van nieuwe netwerken in een buurt.

Als het gaat om die nieuwe netwerken wordt door beide panels geconstateerd dat de deelname van allochtone buurtbewoners achterblijft bij die van de witte buurtgenoten. De actieve kern van (veelal witte) bewoners ervaart dit als een probleem, maar ziet geen oplossing. Een aantal panelleden verzucht dat ze alles al geprobeerd hebben, maar dat het niet lukt om allochtone bewoners erbij te betrekken. Maar vanuit allochtone hoek wordt hiertegen geprotesteerd. De methoden die nu vaak gebruikt worden (briefje door de brievenbus, langs de deur gaan, etcetera) werken niet. Allochtone buurtbewoners wonen vaak nog niet zo lang in Nederland en moeten daarom overtuigd worden van het nut om zich in te zetten voor 'iets onbekends' als het dragen van een eigen verantwoordelijkheid voor schone en hele straten. Dit lukt het best door allochtone buurtbewoners aan te spreken via hun eigen organisaties. Door deze persoonlijke benadering kan de betrokkenheid vanuit de etnische groepen worden vergroot.

Waar het burgerpanel (als laatste redmiddel of uit positieve overwegingen) kiest voor aparte aandacht voor allochtonen, is bij de instellingen de hoop op gemengde verbanden nog niet vervlogen. Slechts een kwart vindt aparte aandacht voor allochtonen noodzakelijk.

De reikwijdte van de Karavaan

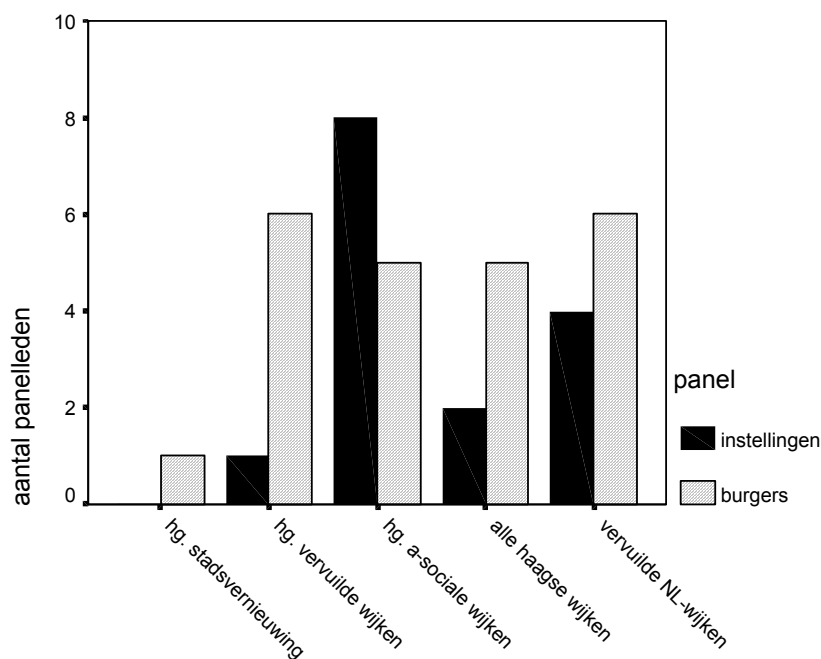
De Karavaan is tot dusver ingezet in vier stadsvernieuwingswijken. Maar dat zijn niet de enige wijken met problemen op het gebied van leefbaarheid. Daarom is het interessant om na te gaan voor welke gebieden deze benadering geschikt is: komen slechts een aantal buurten in aanmerking of ziet men mogelijkheden voor verbreding? En is de Karavaan typisch Haags of heeft het ook kans van slagen buiten de hofstad? Kortom wat zijn de onder- en bovengrenzen?

Dat er ondergrenzen zijn blijkt uit de keus die in het verleden door het managementteam van de Schilderswijk is gemaakt om de Karavaan niet in te zetten in buurt 10. Het argument was dat de verloedering zo groot was dat de officiële instanties eerst moesten werken aan de basisnorm.

Vergelijkbare geluiden komen uit de panels (die op dit punt opvallend eensgezind zijn): in bepaalde buurten moet je er niet aan beginnen, zoals buurten waarin gesloopt gaat worden. Maar ook in positieve zin is de Karavaan niet altijd nodig, omdat de vervuilingsgraad gering is of omdat er al een actief bewonerskader in een buurt is. De noodzaak om in dergelijke 'goede' buurten de Karavaan in te zetten acht men niet groot.

Figuur 6. Voor welke wijken is de Karavaan als instrument geschikt?

Het percentage deelnemers dat de Karavaan geschikt vindt voor alle wijken in Den Haag ligt dan ook niet erg hoog. Toch wordt de huidige bovengrens (stadsvernieuwingswijk- en) als te krap ervaren. De Karavaan kan ook betekenis hebben in wijken met een meer dan gemiddelde vervuiling, zoals sommige Haagse naoorlogse wijken. Een kwart van de respondenten denkt dat de aanpak ook geschikt



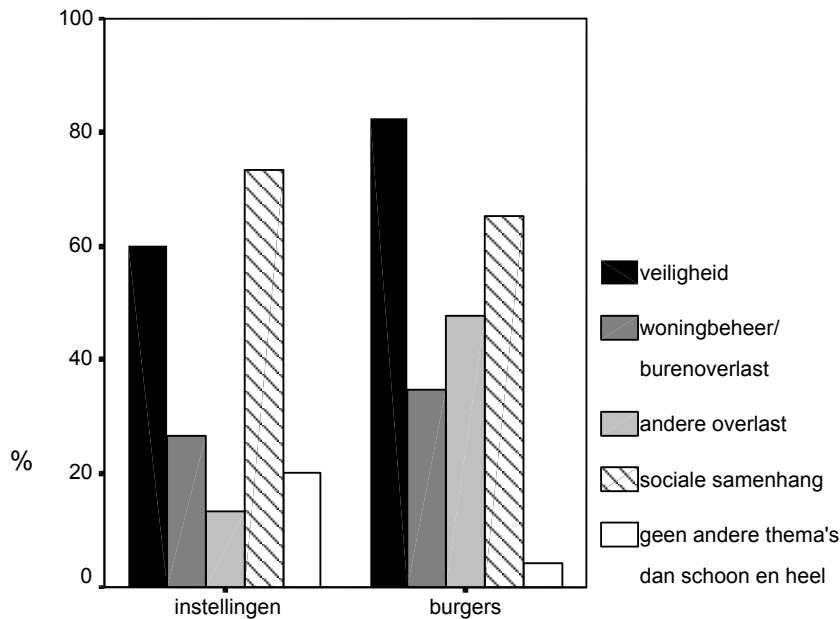
is voor andere vervuilde wijken in Nederland. De mogelijke uitbreiding van de Karavaan naar buurten met een score onder het Haagse leefbaarheidsgemiddelde wordt dus redelijk breed ondersteund. Een enkeling roept dat de Karavaan niet zozeer gekoppeld moet worden aan de vervuilinggraad, maar dat de aanpak juist als communicatiebreekijzer moet worden ingezet. In wijken waar een gebrekkig contact tussen gemeente en bewoners heerst, kan de Karavaan die impasse doorbreken. Veel panelleden benadrukken echter dat een optrekkende Karavaan het beste werkt indien er al een vorm van communicatie aanwezig is met de bewoners in een wijk of buurt. Daarmee ligt wel meteen een dilemma op tafel: buurten waar een combinatie van officiële en eigen verantwoordelijkheid de meeste kans van slagen heeft, hebben de Karavaan minder hard nodig dan buurten waar de succesansen klein zijn, maar waar wel veel behoefte is aan leefbaarheidsprojecten. Juist in probleemwijken, waar men last van elkaar heeft, is de noodzaak tot participeren groot, maar zijn de mogelijkheden en vaardigheden gering.

Een uitweg uit dit dilemma is lastig. Sommige panelleden hopen op uitstralingseffecten naar andere buurten. Door te beginnen in niet al te 'moeilijke' buurten kunnen omliggende buurten met een hogere moeilijkheidsgraad misschien worden aangestoken. Anderen pleiten voor meer maatwerk per buurt. In het instellingenpanel werd gesproken over het opstellen van omgevingsanalyses per gebied; pas als je weet wat er in een bepaalde buurt aan de hand is kun je met de Karavaan langs komen. Deze dient dan toegespitst te zijn op de problemen (en potenties) van die buurt. Elk gebied is anders en dat vraagt om variatie in het samenspel ('relatiebeheer') met bewoners in plaats van een vast programma.

Snackbarmodel?

De Karavaan is de afgelopen periode 'in lengte' afgenomen. Allerlei 'bijwagens' zoals taalcurssussen, arbeidstoeleiding en in zekere zin ook inbraakpreventie zijn losgekoppeld van de trekker schoon en heel. Als het gaat om de thema's waarmee de Karavaan zich in de toekomst moet gaan bezighouden trekken de instellingen hun lessen uit het verleden en zijn ze voorzichtig in het verbreden van de Karavaantopics: "We hebben geleerd dat we niet meer uit moeten gaan van het snackbarmodel. Je kan niet zo maar allerlei activiteiten koppelen aan de Karavaan". De leden van het instellingenpanel blijven in meerderheid in de buurt van de basisgedachte van schoon en heel en willen daarnaast een link naar veiligheid. Het versterken van de bijdrage van bewoners wordt als belangrijkste opdracht beschouwd. Met veiligheid wordt waarschijnlijk niet alleen bedoeld op het aanbieden van inbraakpreventie. De animo hiervoor was gering: weinig buurtbewoners hebben daadwerkelijk een inbraakpreventiepakket afgehaald.

Figuur 7. Gewenste thema's voor de toekomst.



Sociale veiligheid – een thema dat al beproefd is via een samenwerkingsproject tussen politie en jongeren waarbij de jongeren een video vervaardigen over dit onderwerp - lijkt een adequatere ingang. Geschikter ook dan de drugsproblematiek. De politie: “Die koppeling moeten we niet maken. Drugsproblematiek vergt een specifieke aanpak met een lange adem”.

Toch willen de actieve bewoners een nadrukkelijke plek voor veiligheid en ook voor overlastbestrijding in de Karavaan. Het thema sociale samenhang ligt bij hen iets minder voor op de tong dan bij de instellingen. Ondanks deze accentverschillen, blijken beide panels sterk doordrongen van de noodzaak tot relatiebeheer en communicatie. Met fysiek beheer alleen red je het niet, zo is de algemene gedachte.

Aansturing en coördinatie

De Karavaan is een project dat draait op het enthousiasme van een kleine kern van professionals en bewoners. Die basis is smal en mede daarom pleiten beide panels in ruime meerderheid voor het verder organisatorisch inbedden van de Karavaan. Het project dient opgewaardeerd te worden tot een vast beleidsonderdeel. De vervolgvraag is hoe dit organisatorisch moet worden vormgegeven. Wie kan het best de Karavaan gaan aansturen? Momenteel is de situatie versluierd, omdat de formele en feitelijke regie over twee actoren is verdeeld (stadsdelen en de dienst stadsbeheer).

De deelnemers aan het instellingenpanel zijn duidelijk voorstander van decentrale aansturing, waarbij de stadsdeel-MT's verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de Karavaan in hun deel van de stad. Dit impliceert dat de huidige formele situatie wordt 'gematerialiseerd.' Bij het bewonerspanel zien we de huidige verdeeldheid meer terug. Naast de twee eerder genoemde actoren krijgt ook de mogelijkheid van een apart Karavaanbestuur eenderde van de stemmen. Deze variant heeft in dit panel zelfs een lichte voorkeur als centraal coördinatiepunt. De bewonersvereniging in Laak verdedigt deze keuze met de argumenten dat de aansturing daarmee onafhankelijk en zelfstandig is. Ook in de Schilderswijk is men enthousiast over deze optie. Men hoopt daar zelfs dat de Karavaan een los project blijft, dus niet te vast gestructureerd in beleid.

Deel III: Stedenvergelijking Leefbaarheid³

Inleiding

Bijna elke Nederlandse gemeente heeft de afgelopen jaren plannen en projecten ontwikkeld om de leefbaarheid in wijken en dorpen te verbeteren. Zeker in stedelijke gebieden heeft professionele aandacht voor leefbaarheid een hoge vlucht genomen. Elke stad kent natuurlijk zijn eigen context en geschiedenis, maar het verschijnsel van impopulaire en verslonsde buurten - die gekenmerkt worden door een mix van fysieke, economische en sociale problemen - wordt gedeeld door grote en middelgrote steden. Hieronder volgt een kleine rondgang langs de andere drie grote steden (Amsterdam, Rotterdam en Utrecht) die qua scherpthe van de problematiek vergelijkbaar zijn met Den Haag. Deze ervaringen worden aangevuld met ontwikkelingen in enkele middelgrote steden zoals Alphen aan den Rijn, Deventer en Amersfoort. Verschillende vragen doemen bij deze stedenvergelijking op. Hoe wordt in deze gemeenten tegen leefbaarheid aangekeken, hoe krijgen de organisatie en de uitvoering gestalte en welke concrete oplossingen worden bedacht? In dit hoofdstuk proberen we deze vragen te beantwoorden. Naast deze rode lijn zijn in de verschillende paragrafen ook kaderteksten opgenomen met illustratieve voorbeelden uit de genoemde steden. De vergelijking die we hier presenteren is niet uitputtend. We richten ons vooral op de kenmerkende zaken. Die werkwijze brengt met zich mee dat niet elke stad even uitgebreid bij elk onderwerp aan bod komt.

Het veld van leefbaarheid

Nederland aan de monitor

Elke gemeente is inmiddels druk in de weer met leefbaarheid. Massaal is men ook aan het monitoren geslagen. Deze monitoren geven een overzicht van trends in feitelijke situaties en meningen. Aan de hand van slachtoffergegevens, aanvullende signalen zoals verhuisbewegingen en vooral op basis van de trendmatige ontwikkelingen in oordelen van bewoners probeert men de stand van leefbaarheid in kaart te brengen. Het bewonersoordeel telt daarbij zwaar. De vragen die in de diverse enquêtes worden gehanteerd komen grotendeels overeen met die van de Haagse leefbaarheidsmonitor 2000. Verloedering, overlast, sociale veiligheid en buurtoordelen

³ Dit hoofdstuk is geschreven in samenwerking met Henk Gossink

over de sociale kwaliteit zijn de hoofditems. Opvallend genoeg blijven vragen over concrete initiatieven en over het actief zijn van bewoners in de buurt buiten beschouwing. Bovendien wordt ook de kwaliteit van de inzet (ervaren actieve bewoners de activiteiten als zinvol, betekenisvol?) niet gemeten. De monitoren laten met andere woorden algemene ontwikkelingen in de tijd zijn, maar ze zijn niet direct gekoppeld aan geleverde inspanningen door bewoners en overheid.

Slechts in spaarzame gevallen wordt die koppeling wel (voorzichtig) opgezocht. Zo informeert het stadsdeel Amsterdam - De Baarsjes naar het aantal keren dat men heeft deelgenomen aan een buurtoverleg. Ook Utrecht verdient vermelding. Deze stad start binnenkort met een vorm van bewonersonderzoek die buurtspecifiek kan worden ingevuld. Deze zogeheten wijkraadpleging is een coproductie van het wijkbureau (de gedecentraliseerde organisatie van de stad) en de wijkraad (een groep bewoners die op persoonlijke titel actief zijn in de wijk). Beide partijen kunnen vragen aandragen. Voor deze wijkraadpleging is een onderzoeksbudget beschikbaar dat kan worden besteed bij het bureau Onderzoek en Statistiek van de gemeente Utrecht. De wijkraadpleging dient in eerste instantie als de inhoudelijke basis voor de agenda van de wijk, maar een mogelijk item is ook het oordeel van bewoners over een bepaald project. Het is de bedoeling om de raadpleging jaarlijks te houden.

De meeste reguliere trendmonitoren zijn gestart midden jaren negentig en in die zin zijn het nog jonge instrumenten. Zo worden ze ook behandeld. Omdat aangenomen wordt dat effecten van ingrepen pas na langere tijd zichtbaar zijn, krijgen de monitoren vaak niet de status van evaluatie-instrument voor leefbaarheidsbeleid. Afrekenen op resultaat kan pas over een aantal jaren, zo heet het. De vraag is of die laatste veronderstelling op gaat, want ook als de ontwikkelingen al enige tijd gevolgd worden, zeggen cijfers nog niet alles. De gemeente Deventer, die inmiddels al bijna een decennium de trendmatige effecten van de wijkaanpak meet, 'krijgt' rapportcijfers die hoegenaamd niet veranderen. Een veel gehanteerde verklaring voor de hardnekkigheid van de hoogte van de rapportcijfers is dat daar waar bewoners actief bijdragen, zij kritischer worden op het kwaliteitsniveau. De *norm* verschuift waardoor het rapportcijfer gelijk blijft. Ook in Amersfoort de meest leefbare stad van Nederland (bron Nyfer) blijkt de *ontwikkeling* in de waardering van de woon- en leefomgeving lastig vast te leggen: het niveau ligt al vrij hoog, dus eventuele winst is moeilijk inzichtelijk te maken.

Het begrip leefbaarheid

De weinig uitgekristalliseerde verhouding tussen inzet en effect heeft ook nog een andere oorzaak. Bij veel projecten worden vooraf niet of nauwelijks heldere projectplannen geformuleerd. De doelen, de randvoorwaarden (geld, tijd, menskracht. etcetera), meetbare criteria, meetpun-

ten en evaluatie-instrumenten zijn vaak gebrekkig geformuleerd. Dat is niet alleen een kwestie van nalatigheid. Het hangt er vooral mee samen dat het begrip leefbaarheid ongedefinieerd wordt gehanteerd. Er zijn niet heel veel pogingen gedaan om de term in te kaderen. Leefbaarheid wordt soms omschreven aan de hand van trefwoorden (Amsterdam: 'schoon, heel, veilig en prettig wonen'; corporaties: 'schoon, heel, veilig, participatie en cohesie'). Andere gemeenten zien het meer als een richtinggevend begrip (Deventer: 'Het overkoepelende doel van de wijkaanpak is leefbaarheid in de breedste zin van het woord ... feitelijk gaat het om een proces van samenlevingsopbouw'). Wat in ieder geval uit deze opsommingen spreekt is dat er duidelijke verschillen zitten in de breedte van het begrip. Deventer zet meteen weids in, terwijl anderen starten vanuit een smallere omschrijving.

Als we kijken naar de minimaal gedeelde noemers komen we uit op vijf punten:

1. Leefbaarheid is een begrip dat altijd wordt gerelateerd aan *een gebied* (een buurt of straat is leefbaar).
2. Het niveau van leefbaarheid van een buurt of straat wordt altijd (mede) bepaald aan de hand van het *oordeel* van de bewoners.
3. Het oordeel van de bewoners wordt in alle gemeenten uiteen gezet in een *sociale kwaliteit* (relaties binnen de buurt) en een *fysieke kwaliteit* (schoon en heel en het – groen - voorzieningenniveau in de openbare ruimte).
4. Naast deze oordelen over de sociale en fysieke kwaliteit speelt in alle onderzochte gemeenten de *veiligheid* een rol. Deze wordt niet alleen gemeten aan de hand van een oordeel, maar ook aan de hand van delicten en het voorkomen van vermijdingsgedrag.
5. *Vergroten van de maatschappelijke participatie* op wijk-, buurt en straatniveau neemt een prominente plaats in de aanpak van iedere stad in. Meedoen aan leefbaarheid vergroot kennelijk de leefbaarheid.

Deze vijf punten keren overal terug. Het aantal 'modules' dat er nog bij komt, loopt sterk uiteen. Sommige gemeenten hanteren zoals gesteld leefbaarheid in een brede betekenis. Onderzoekers met veel (evaluatie)expertise op het gebied van leefbaarheid (Van Dijk et al, 2000; Van Soomen en Tops, 2001) juichen dit toe. Zij pleiten ervoor om naast schoon, heel en veilig - de meer instrumentele invulling van leefbaarheid - het sociale een volwassen plaats te geven. Het werken aan gedeelde visies en ideeën in een portiek, buurt en stad - de term stadsetiquette (zie kader) valt vaak in dit verband - is van net zo groot belang als de fysieke inzet. Het stimuleren van 'samenleven', van een prettige omgang tussen mensen met verschillende identiteiten, hoort volgens hen dus ook thuis in het leefbaarheidsveld.

Rotterdam: fysiek en sociaal wijkbeheer groeien naar elkaar toe

De term stadsetiquette heeft een Rotterdamse herkomst. Het initiatief van bewoners om onderling hoffelijkheidsnormen op te stellen is snel door het stadhuis ('De Coolsingel') opgepakt en groter gemaakt. Zo gaat het vaker met sociale projecten in Rotterdam. Sociale vernieuwing, de buurtsoap, het Opzoomeren: het zijn allemaal projecten die ooit zijn aangehaakt op bewoners-initiatieven. Natuurlijk heeft de grote aandacht voor sociale kwaliteit te maken met de niet geringe stedelijke problematiek ('Rotterdam staat onderaan in de verkeerde rijtjes'), maar alle inzet is ook terug te voeren op de voor de stad typerende mentaliteit (en bestuurscultuur) van 'handen uit de mouwen' en 'geen woorden, maar daden'. Alhoewel dat laatste credo misschien vervangen moet worden door woorden én daden, want de sociale vernieuwing blijkt vaak ook een verbale vernieuwing. Gewenste veranderingen kunnen sterk bevorderd worden door er aansprekende concepten en beelden bij te bedenken.

Met al deze sociale inspanningen is Rotterdam voorloper. Frappant is echter dat dit sociale palet in Rotterdam formeel niet gerekend wordt tot het leefbaarheidsveld. Leefbaarheid wordt in Rotterdam vooralsnog sterk instrumenteel geïdentificeerd als stads- en wijkbeheer. Voor een belangrijk deel is de opdracht van 'schoon en heel' de taak van de deelgemeenten. Deze hebben zich onder andere gericht op buurtserviceteams en kwaliteitspanels. Na discussies met burgers wordt nu tevens nagedacht over verbetering van de communicatie over bestaande regels, scherpere handhaving, snellere klachtenafhandeling en een betere wijkgerichte samenwerking. Daarnaast lopen veel initiatieven ook via de corporaties. Hun woningbestand is vaak sterk geconcentreerd en daardoor zijn ze een belangrijke leefbaarheidspartner voor deelgemeenten. Een aantal Rotterdamse corporaties is in de weer met buurtbemiddeling en daarnaast met het oprichten van 'verenigingen van wijkeigenaren'. De bedoeling is om aan deze verenigingen het complete beheerbudget voor verlichting, speelplekken en plantsoenen over te dragen. Uit de eerste toepassing in Spijkenisse spreekt evenwel de sterke sociale bril die doorschemert in het beleid in Rotterdam en omgeving. De keus voor een bepaalde buurt kwam voort uit zorgen over de grote anonimiteit die daar heerste. De vereniging werd gezien als een manier om sociale contacten te stimuleren.

Om de effectiviteit met betrekking tot leefbaarheid te vergroten gaan in Rotterdam (net als elders) stemmen op om het fysieke (wijk)beheer nog veel duidelijker te koppelen aan 'sociaal wijkbeheer'. Deze koppeling is in de Maasstad voor de hand liggend. Het beleid rond sociale vernieuwing heeft al een duidelijk gezicht en veel van deze projecten herbergen vaak ook fysieke componenten, denk aan Opzoomeren.

De verwachting is dat een verdere verbreding (of vermaatschappelijking) van leefbaarheid onder representanten van de harde sector niet meteen op een enthousiast onthaal kan rekenen. Maar is deze huiver wel terecht? Ook zachte zaken zijn als harde verantwoordelijkheden toe te delen en via evaluaties meetbaar te maken. De onderzoekers Van Soomeren en Tops zetten in op een combinatie van soorten evaluaties die gezamenlijk inzicht geven in verschillende vormen van resultaten: objectief waarneembare resultaten, subjectief gevoelde resultaten en tevredenheid over het proces. Naast de inventarisatie van meningen en cijfers kan daarbij gedacht worden aan korte zelfevaluaties door betrokkenen.

De sociale component dient kortom meer te behelzen dan het meekrijgen van bewoners met beheer (zoals dat nu bijna overal gebeurt via panels, schouwen met bewoners en adoptie van plekken.). Maar hoeveel meer? Moet de hele leefsituatie van bewoners ook worden meegewogen? Sommige gemeenten menen dat die relatie in ieder geval moet worden gelegd. Zij sluiten daarbij aan op het Sociaal en Cultureel Planbureau dat een breed scala van onderwerpen betreft om te komen tot een leefsituatie-index. Het SCP onderscheidt hiervoor acht terreinen te weten: wonen, gezondheid, bezit van duurzame consumptiegoederen, mobiliteit, vrijetijdsactiviteiten, sociale participatie, sportbeoefening en vakantiedrag. Amsterdam kent inmiddels een soortgelijke leefsituatie-index. Leefbaarheid wordt daarin opgevat als een van de (vele) participatievormen.

Ook de gemeente Utrecht neemt veel leefsituatievragen op in haar jaarlijkse monitor. Men peilt bijvoorbeeld steeds opnieuw het persoonlijk welbevinden (reageer op de stelling 'Ik ben tevreden met mijn leven'), het maatschappelijk welbevinden ('Ik sta aan de kant') en participatie. Daarnaast wordt elke twee jaar een onderzoek gehouden (Nieuw Utrechts Peil) waar een bepaald onderwerp centraal staat. In 2000 is op een dergelijke manier de thermometer diep in de stad gestoken. Belangrijkste vraag van dat onderzoek was: "Hoe prettig voelen mensen zich in de stad"?. Met name werd onderzocht hoe Utrechters hun sociale situatie waarderen. De sociale situatie in de buurt, het samenleven op straat en in de portiek, vormde daarbij een van de kernfacetten. Hierbij is niet alleen ingegaan op *het oordeel* van bewoners, maar ook op persoonlijke kenmerken zoals invulling van vrije tijd, inkomen en gezondheid. Zo wordt het mogelijk om oordelen te verbinden aan persoonlijke kenmerken. Het is de bedoeling om deze uitgebreide meting eens in de twee jaar te herhalen.

Het belang dat gehecht wordt aan sociale kwaliteit is al met al groeiende in het leefbaarheidveld. Het verbeteren van de relaties in de buurt is de laatste jaren uitgegroeid tot een belangrijk thema. Nog onduidelijk is hoe ver het sociale moet worden opgerekt (tot de hele leefsituatie of niet). En ook hoe men sociale kwaliteit precies wil inzetten: als een aanpalend hoofddoel zoals in Rotterdam mogelijk het geval gaat worden, of alleen als een 'middel' / een randvoorwaarde voor schone en hele straten.

De organisatie van leefbaarheid: bottom up of top-down?

De wijze waarop gemeenten de beleidsstructuur rond leefbaarheid vormgeven verschilt onderling sterk. Natuurlijk zijn er overal bewegingen naar de wijk toe en wordt er bijna overal gesproken over de wijkaanpak van (leefbaarheids)problemen. Deze populariteit van de wijk komt voort uit het idee dat daar waar de problemen tastbaar zijn, ze misschien ook 'grijpbaar' zijn: de wijk is volgens deze beleidstheorie zowel de vindplaats van problemen, als het aanknopingspunt voor oplossingen. Op basis van dagelijkse observaties en praktijkervaring is dit geen onlogische redenering, maar zoals Duyvendak (2001) laat zien, liggen de oorzaken (en oplossingen) van problemen vaak niet in zijn geheel op het wijkniveau. Op sommige terreinen zoals werkgelegenheid en gedeeltelijk ook het beleid ten aanzien van de woningvoorraad zijn zelfs meer stedelijke of provinciaal gerichte aanpakken wenselijk.

Welk gewicht de stem van de wijk krijgt in het bestuurlijke proces rond leefbaarheid verschilt sterk. Er is een grote variatie in de verhouding tussen enerzijds de (centrale) gemeente en anderzijds de wijken/ stadsdelen/ deelgemeenten. Overal probeert men op zijn eigen manier te schakelen tussen schalen. Dit schakelen is vaak inzet (geweest) van verhitte discussies. De gemeenten staan hierbij voor een dilemma: een centrale aansturing maakt coördinatie, afstemming en uitwisseling mogelijk, maar tegelijkertijd kan het ten koste gaan van de eigen inbreng uit wijken en de flexibiliteit: de mogelijkheid om per wijk op maat gesneden oplossingen te bieden. De huidige stand van zaken - in vogelvlucht - is dat Amsterdam leefbaarheid volledig heeft uitbesteed aan de stadsdelen (zie kader). Rotterdam en Deventer zweren bij het van bovenaf faciliteren van processen die vanuit de wijk (van onderop) komen. Beide hebben daar inmiddels een traditie in opgebouwd. Bij de gemeente Deventer stimuleren gemeentelijke ambtenaren de aanpak van problemen door de wijken zelf. In Rotterdam (zie kader) bewaken specialistische stedelijke project- en programmabureau's de hoofdlijnen. Daarbinnen krijgen deelgemeenten en bewonersorganisaties veel ruimte voor initiatief.

Utrecht volgt een geheel eigen weg en kiest sinds een aantal jaren voor deconcentratie via een dubbele ingang. De inbreng van de wijken staat daarin op gelijke voet met de inbreng vanuit het stedelijk niveau. De bijdragen uit de wijken worden naar boven gehaald via wijkbureaus: in elke wijk zijn ambtenaren van verschillende diensten gedetacheerd die als aanspreekpunt fungeren voor de wijkraden en andere bewonersplatforms, overleggroepen en instellingen in de wijk. De dubbele ingang krijgt op verschillende manieren gestalte (zie de voorbeelden elders in dit hoofdstuk). De organisatiestructuur kent naast de wijkbureaus nog elementen als gebiedsprogrammering, wijkmanagement, overleg en wijkcommissies.

De recente organisatorische kanteling naar het model van deconcentratie heeft 'Utrecht' veel energie gekost. De nieuwe structuur moest van de grond af worden opgebouwd: er waren

maar weinig zaken waar men direct op kon aansluiten. Tops en anderen concluderen in een onderzoek naar het functioneren van de wijkbureaus (1998) dat de stem van de wijken ondanks alle inzet nog niet altijd even goed voor het voetlicht treedt. De nieuwe vormen van participatie functioneren, zij het ad hoc. Cruciale kwesties als representativiteit, structuur, status van bewonersinbreng, spanning tussen representatieve en participatieve democratie blijven echter liggen.

Waar andere steden een bepaalde keus hebben gemaakt is dat in Den Haag minder het geval. Voor het Karavaanproject geldt bijvoorbeeld dat de uitvoering deels is gedecentraliseerd naar de verschillende stadsdelen. Lang niet alle diensten zijn echter gekanteld. En zeker de politieke verantwoordelijkheid is in Den Haag nog sterk gecentraliseerd. De aansturing van de Karavaan vindt dus plaats vanuit het stadhuis, maar deze is niet sterk geformaliseerd, hoogstens is er sprake van aansturing in 'lichte' vorm. Den Haag bevindt zich dus nog in een schemergebied als het gaat over het al dan niet hanteren van een dubbele structuur. Voor de toekomst wil men wel de kant op van Utrecht. Een bestuurlijk deconcentratiebeleid staat in de steigers.

Amsterdam: boedelscheiding tussen decentraal en centraal

In het Amsterdamse sociale structuurplan komen veel onderwerpen systematisch aan bod (van schoolverzuim tot sociale activering en van wijkgericht gezondheidsbeleid tot sport en cultuur). Het thema leefbaarheid wordt wel in kaart gebracht, maar centraal beleid wordt er niet op gevoerd. In hun onderzoek naar de Amsterdamse leefbaarheidsaanpak (2001) concluderen de onderzoekers Paul van Soomeren en Pieter Tops eveneens dat er in Amsterdam op stedelijk niveau een opvallende stilte heerst over het onderwerp leefbaarheid. 'Leefbaarheid is des stadsdeels, op stedelijk niveau is er niks meer: geen afstemming, geen coördinatie, geen ondersteuning en bovenal geen visie ... de verantwoordelijkheid is weggedecentraliseerd' (p.65). Dat wil niet zeggen dat het allemaal treurnis troef is. Er bloeien in de woorden van de onderzoekers duizend bloemen in Amsterdam. Zij zetten de teller op maar liefst 362 projecten, maar vermoeden daarnaast nog veel meer leefbaarheidsprojecten op andere terreinen en opsplitsingen in deelprojecten.

Deze veelheid aan projecten is ontstaan door jaren experimenteren met de invulling van leefbaarheid. De centrale gemeente juicht deze decentrale initiatieven toe onder het motto 'decentraal wat decentraal kan, centraal wat centraal moet'. De gemeente spreekt zich nadrukkelijk uit tegen een dubbele structuur voor de uitvoering van het beleid. Voor het verdelen van de vraagstukken hanteert zij daarbij een klassieke redenering: 'Problemen rond veiligheid, woonomgeving, leefbaarheid en sociale samenhang openbaren zich eerst en vooral op wijkniveau. Op dat niveau moet dan ook naar een oplossing worden gezocht' (p. 62). Van Soomeren en Tops zet-

ten hun vraagtekens bij deze benadering. Duizend bloemen maken nog geen mooi boeket is hun verweer. 'Local presence' klinkt mooi, maar het leidt ook tot veel afstemmingsproblemen met andere (centrale) diensten. De Amsterdamse bestuurlijke realiteit nodigt niet uit tot het uitspreken van deze zaken. De aanbeveling luidt dan ook dat stadsdelen en centrale stad nu een gemeenschappelijke visie moeten ontwikkelen voor al deze projecten.

Opzoomeren: schakelen tussen schalen

Kenmerkend voor Rotterdam is de sterke centrale bemoeienis. Deze stedelijke coördinatie is echter niet top-down, maar eerder faciliterend: initiatieven van het lokale niveau kunnen na centrale uitwisseling ook elders in de stad worden overgenomen. De deelgemeenten en andere partijen hebben kortom duidelijke bevoegdheden en een stevige vinger in de pap.

Een opvallend Rotterdams initiatief met een ogenschijnlijk afgewogen mix decentraal-centraal is het Opzoomeren. Decentraal moet hier niet alleen gelezen worden als deelgemeentelijk, maar ook als het niveau van bewonersinitiatieven. Bij Opzoomeren draait het in eerste om kleinschalige en laagdrempelige initiatieven die door bewoners worden opgezet. Dan kan een straatbarbecue zijn, een kinderplaybackshow, maar ook het gezamenlijk vegen van de stoep. Voor deze straatacties worden beloningen uitgereikt (premies op actie). Opzoomeren wordt echter niet alleen aangejaagd door dit eigen initiatief van bewoners. Het is ook een gestuurd proces: deelgemeenten stellen budgetten beschikbaar en schakelen opbouwwerkers in. En door een stedelijk bureau worden steeds nieuwe campagnes ontworpen om de 'beweging' gaande te houden. Dit stedelijke campagnebureau is voortdurend in de weer om straatacties te laten culminereren in stedelijke finales zoals de Goeiemorgen!-campagne van 1999 met een optocht van 10.000 elkaar begroetende Rotterdammers uit meer dan 600 actieve straten. Ook is dit bureau actief in het stimuleren van minder gebruikelijke contacten zoals bijvoorbeeld tussen jong en oud, allochtoon en autochtoon. Voor de beleidsmakers is dit opbouwen van sociale netwerken inmiddels uitgegroeid tot het belangrijkste uitgangspunt. Samen werken aan een schone en hele straat was ooit het doel, maar het accent is steeds meer komen te liggen op het 'samen' iets doen. En dit doel, het wezenlijk bijdragen aan het sociale klimaat in een straat, blijkt uit onderzoek behoorlijk succesvol.

Maar het eerste project zonder knelpunten moet nog geboren worden en dat geldt ook voor Opzoomeren. Zo hebben deelgemeenten soms hun twijfels bij de stedelijke acties, zeker als zij het gevoel hebben dat zij en de bewoners in de stedelijke acties te weinig ruimte krijgen voor een eigen invulling. Bij sommige deelgemeenten heeft dit geleid tot een sluimerend gevoel van onvrede. Juist de succesvolle Goedemorgen-campagne! in 1999 heeft voor veel spanning ge-

zorgd: was dit nog een actie van straten of was dit een actie van de stad?, zo vroeg men zich op decentraal niveau af. Ondanks de geschakelde taakverdeling tussen de verschillende schalen (centrale stad, deelgemeenten, buurt en straat) blijft de onderlinge afstemming een voortdurende zoektocht.

De uitvoering van leefbaarheid

De onderzochte gemeenten kennen tegelijkertijd zowel een grote overlap als een grote diversiteit aan methoden om een relatie te leggen tussen beheer en leefbaarheid. Het aanvullend beheer op basis van meldingen en klachten door multi-inzetbare ploegen⁴ komt in iedere gemeente voor. De wijze waarop deze klachten binnen komen bij (en behandeld worden door) gemeente of stadsdeel kunnen echter sterk verschillen. Ook de wijze waarop bewonersbetrokkenheid wordt geactiveerd loopt uiteen. Van een eenduidig 'organogram' van de dagelijkse organisatie van leefbaarheid is geen sprake.

Meldpunten

De gemeente Amersfoort heeft bewust gekozen voor de inzet van een zogeheten 'meldpunter'. Dit is een sociaal cultureel werker die zowel de instelling als de capaciteiten heeft om door te vragen en zo de vraag achter de vraag te achterhalen. Achter klachten over foutparkeren kunnen dan hoog oplopende burenruzies te voorschijn komen. Zo legt de meldpunter een relatie tussen fysiek en sociaal beheer. Achter het wijkmeldpunt zit een dagelijks beheerteam met de taak om veel voorkomende klachten te filteren en hier een meer structurele aanpak voor te ontwikkelen. In het dagelijks beheerteam zitten de wijkmanager, de politie, de woningcorporatie en het welzijnswerk.

Naast inspelen op veel voorkomende klachten, wordt ook aandacht gegeven aan klachten met betrekking tot personen die veel overlast veroorzaken. Zo kent Amsterdam sinds het begin van de jaren '80 meld- en coördinatiepunten extreme overlast. Deze punten zijn ontstaan in Westerpark waar veel overlast van drugspannen werd gesignaleerd en de aanpak van deze panden bemoeilijkt werd door slechte samenwerking tussen verschillende instanties. Het verschil tussen coördinatie- en meldpunten is dat bij de eerste alleen erkende verwijzers (GGD, woningcorporaties en dergelijke) extreme overlast mogen melden, terwijl bij meldpunten ook bewoners zelf mogen bellen. Inmiddels kennen vrijwel alle Amsterdamse stadsdelen een coör-

⁴ Alhoewel die ploegen niet overal zo heten en vrijwel overal anders zijn georganiseerd: van onderhoudsploegen die gebiedsgericht zijn georganiseerd tot ID-baners (de voormalige Melkerteers).

dinator extreme overlast. Deze coördinator handelt meldingen af aan de hand van een protocol. In dit protocol staan afspraken vastgelegd tussen stadsdeel, woningcorporaties, politie en GGD met betrekking tot de handelwijze bij verschillende vormen van overlast. De coördinator controleert of meldingen bekend zijn bij de betrokken instanties, wat er aan gedaan wordt en of er een voorgeschiedenis is. Van 'erkende gevallen' van extreme overlast houdt hij een dossier bij. Dit dossier is met name van belang om te voorkomen dat langlopende overlastgevallen door instanties als nieuwe gevallen worden opgepakt. Ook in het geval van juridische procedures is dit dossier van belang.

Activering

De voorbeeldgemeenten in deze stedenvergelijking maken veel werk van het activeren van bewoners. Zo stelt de gemeente Deventer sinds tien jaar voor haar vijf wijken in samenspraak met bewoners een wijkplan op. Het opstellen van deze wijkplannen gaat volgens de drieslag panellen, prioriteren en uitvoeren. Het panellen gebeurt vaak op een campagneachtige wijze om bewoners te prikkelen hun ideeën kenbaar te maken. Dit wordt gedaan door de welzijnsstichting Raster die voor haar methodiekontwikkeling een speciale Werkplaats Sociale Vernieuwing kent. De wijze van panellen sluit vaak aan op het gesprek van de dag (beurs, songfestival, hypes onder jongeren). Bij het panellen worden ook mensen geïnteresseerd voor het eventueel uitvoeren van maatregelen. Met het prioriteren wordt vervolgens bepaald welke onderwerpen daadwerkelijk het wijkplan halen en uitgevoerd gaan worden. De uitvoering van de voorgestelde maatregelen wordt ter hand genomen door taakgroepen van bewoners die terzijde worden gestaan door professionals van verschillende organisaties (afhankelijk van het onderwerp). Begeleiding van de taakgroepen is in handen van de opbouwwerker, in samenwerking met de wijkambtenaar. Samen vormen zij de loodsgroep. De opbouwwerker richt zich daarbij vooral op de bewoners. De wijkambtenaren loodsen ideeën, voorstellen en concrete acties door de gemeentelijke wereld en die van instellingen en professionele organisaties. De activering in Deventer is inmiddels een internationaal voorbeeld geworden voor de manier waarop wisselende groepen bewoners bij de leefbaarheid van hun straat en buurt betrokken kunnen worden. De gemeente is ondertussen niet achterover gaan leunen. Nieuwe initiatieven hebben zich al weer aangediend (zie kader).

Aandeelhouders activeren instellingen

De lokale welzijnsstichting Raster heeft de Deventer Wijkaanpak Exchange ontwikkeld (de DWAEX). Dit beursspel werd in het voorjaar van 2000 in één van de wijken voor het eerst gespeeld. Negen convenantpartners van de wijkaanpak (waaronder politie, regionaal opleidings-

centrum, het wijkbeheerbedrijf en een corporatie) probeerden projecten (aandelen) te verkopen aan bewoners. Hoe populairder het project, hoe hoger de koers. Een jaar later kwamen de convenantpartners weer terug naar de beurs. Opnieuw konden de bewoners hun oordeel over de aandelen (projecten) geven. Projecten die - in de ogen van de bewoners – weinig aandeel hadden in de leefbaarheid kelderden, projecten die een succes waren konden op een koersstijging rekenen.

Het resultaat van de DWAEX is divers. De convenantpartners zijn allereerst geactiveerd om na te denken over hun mogelijke bijdrage aan de kwaliteit van de wijk. Zij hebben deze ideeën verpakt in een aanbod. Bewoners hebben dit aanbod vervolgens getoetst. Het vervolg is niet vrijblijvend. De resultaten van de projecten worden door de aandeelhouders getoetst. Convenantpartners die laag scoorden zijn aan het denken gezet over hun bijdrage. Opvallend element is dat in plaats van een beroep te doen op samenwerking en integraliteit de DWAEX de competitiedrift van de organisaties beroert. Juist deze competitie blijkt mobiliserend te werken.

In Leiden wordt overigens ook gewerkt met de beursmetafoor. Hier gaat het eveneens om een activeringsmiddel, maar dan meer gericht op bewoners. Bewoners van het Minervaplein krijgen van de gemeente, de corporatie en een projectontwikkelaar gratis aandelen (waarde 2,5 euro) en kunnen daarmee beslissen over de herinrichting van het plein. Daarnaast heeft men via het aandeel stemrecht in wat er moet gebeuren met de 6 ton die door de gemeente en de corporatie voor de buurt opzij is gezet.

Het activeren van bewoners krijgt in Utrecht onder andere vorm door het recht van initiatief. Dit recht houdt in dat bewoners van Utrecht thema's kunnen aanreiken met een oplossingsrichting waarover het college van Burgemeester en Wethouders zich uit moeten spreken. Deze initiatieven zijn geen voldragen voorstellen. Zij vallen in ambtelijke termen wellicht het beste te vergelijken met startdocumenten. Iedere wijk in Utrecht heeft daarnaast een zogeheten leefbaarheidsbudget van fl. 500.000,-. Budgethouder hiervoor is de wijkmanager. Het budget wordt pas geactiveerd als bewoners initiatieven willen ontplooiën. De gemeente Utrecht wil bewoners via de wijkraden ook invloed geven op de reguliere budgetten voor beheer. Via het zogeheten wijkbestedingsproject is in twee wijken met deze vorm van beïnvloeding van beheermaatregelen geëxperimenteerd. De uiteindelijke bedoeling is om deze financiële zeggenschap overal in te voeren. In een onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar de eerste twee wijkbestedingsbud-

getten⁵ wordt als kanttekening geplaatst dat de wijk een te grove schaal is voor deze vorm van bewonersbetrokkenheid. Bewoners zijn met name te mobiliseren op het niveau van de directe leefomgeving en op het niveau waarop politieke beslissingen worden genomen. De wijk heeft vaak alleen gelding als een administratieve eenheid.

Opvallend in Alphen aan de Rijn is de grote rol die de beheerafdeling van de gemeente speelt bij de activering. De wijkbeheerders gaan op excursie met de bewoners om hen enerzijds te motiveren en anderzijds te scholen in het kijken naar de fysieke kwaliteit van de wijk. De afdeling heeft tot taak om in te spelen op zaken die binnen het reguliere onderhoud niet waargemaakt kunnen worden. Bovendien dient ze zelf bewoners te betrekken bij diverse vormen van zelfbeheer.

Zelfbeheer van speelplekken

De normen voor veiligheid van speelplekken zijn in de afgelopen jaren fors aangescherpt. Onbedoeld effect hiervan is dat het beheer van deze speelplekken beduidend duurder is geworden. De stijging van deze beheerkosten zijn in veel gemeenten (waaronder Deventer en Alphen) niet gepaard gegaan met voldoende extra budget. In Deventer merkt de wijkaanpak dit door een toenemende besteding van de wijkbudgetten aan speelplekken.

In Alphen zijn met bewoners afspraken gemaakt over het zelfbeheer van de speelplekken. Deze afspraken lopen niet volgens een vast stramien, maar kenmerken zich door maatwerk. Per plek is bekeken wat de gemeente doet en wat de bewoners zelf kunnen en willen doen. De gemeente neemt -voor de taken die zij uit handen geeft- de rol van kwaliteitscontroleur op zich. Zij controleert of de speelplekken voldoen aan de gestelde veiligheidsnormen. Een groot aantal bewoners blijkt tot deze vorm van samenwerking bereid (Alphen kent over de volle breedte van wijkbeheer ruim 2 ½ duizend vrijwilligers). Zo zijn 60 speelplekken behouden die zonder de beheerafspraken met bewoners gesloten hadden moeten worden.

Formalisering van samenwerking

Het betrekken van het maatschappelijk middenveld gebeurt op verschillende manieren. Opgemerkt moet worden dat de gemeente niet perse altijd de initiatiefnemer is. In Rotterdam nemen de corporaties soms zelf het heft in handen en sluiten deelgemeenten daarop aan. In Amsterdam komt de samenwerking vaak minder spontaan van de grond. Afspraken zijn er vastgelegd

⁵ Huygen, A. & H. Swinnen (2001) *Wat bewoners wensen en diensten doen*. Bewoners praten mee over wijkbestedingen voor onderhoud en beheer in Utrecht. Verwey-Jonker Instituut.

in protocollen (zie het meldpunt extreme overlast). Een vorm van formalisering die ook veel aan te treffen is, zijn convenanten. In Amersfoort bindt een convenant vier organisaties - politie, woningcorporaties, sociaal cultureel werk en gemeente - aan het welslagen van het beheer in de wijken. Het convenant bevat de doelstellingen van het wijkbeheer, de wijze van organisatie en de rechten en plichten. Het personele verloop onder de partners dwingt de wijkmanagers evenwel steeds opnieuw te investeren in diegenen die vanuit de verschillende partijen het wijkbeheer tot een succes moeten maken.

In Deventer is het aantal convenantpartners aan het einde van de vorige eeuw fors gestegen (van 6 naar 23). Naast politie, ouderenwerk, corporaties, stadsbeheer en welzijnstichting, zijn nu onder andere het regionale opleidingscentrum, diverse migrantenorganisaties, jongerenwerk en de sociale werkplaats toegetreden tot het keurkorps van de wijkaanpak. Deze uitbreiding blijkt een succes waar de wijkambtenaren in eerste instantie enigszins mee in hun maag zitten. Het is onmogelijk om op wijkniveau al deze partners daadwerkelijk actief te betrekken (sommige partners zijn alleen actief in één wijk). Inmiddels is gekozen voor een pragmatische benadering. Daar waar problemen in de wijk vragen om betrokkenheid van één van de clubs, kan het convenant worden gebruikt als stok achter de deur.

Utrecht kent geen beheerconvenant. De gemeente tracht wel partijen op een vroeg moment te betrekken bij ontwikkelingen. Bij de duurzame betrokkenheid rond herstructurering staan bijvoorbeeld niet alleen corporaties, maar ook projectontwikkelaars in het balboekje. Voor de politie vormt het integraal veiligheidsbeleid de kapstok voor samenwerking. In de meeste wijken is één van de assistent-wijkmanagers vrijgemaakt als coördinator veiligheid. Ook in Alphen aan de Rijn is integraal veiligheidsbeleid een kapstok voor samenwerking. Hiervoor is een stuurgroep ingesteld. De praktische zaken worden evenwel (los van het beleid) geregeld tussen wijkbeheer en wijkagent.

De organisatie van leefbaarheid vergeleken

De gemeente is in het merendeel van de gevallen het middelpunt van beleid voor leefbaarheid en voor de wijkaanpak. We hebben daarom in vijf steden proberen na te gaan welke capaciteit de lokale overheid voor leefbaarheid uittrekt. Ook deze vergelijking is niet uitputtend. Vier elementen zijn er uitgelicht. Naast de schaal en de samenwerking met derden hebben we gelet op het wijkbudget en de personele inzet per wijk. Deze laatste twee zaken lenen zich ogenschijnlijk goed voor een kwantitatieve vergelijking. Uit het navolgende schema blijkt echter dat alleen in de gemeenten Deventer en Utrecht deze vergelijking volledig kan worden gemaakt.

Relatie beheer en leefbaarheid in zes steden in trefwoorden

Gemeente	Budget	Functionaris voor coördinatie	Schaal	Maatschappelijk middenveld
Alphen aan de Rijn	Geen bewonersbudget	Hoofd wijkbeheer (gemeentebreed actief)	Beheer stedelijk georganiseerd.	In ISV-wijken* afstemming met corporaties. Samenwerking met politie op operationeel niveau door jaarkalender
Amersfoort	Budget per wijk	Wijkmanager <i>10.000 bewoners per wijkmanager</i>	Per wijk (tussen de 10 en 15.000 inwoners)	Jaarlijks convenant met politie, woningcorporaties en stichting welzijn
Amsterdam	Verschillend	Coördinatoren buurtpak bij afd. welzijn van stadsdelen. Wijkbeheer valt onder stadsdeelwerken	Stadsdelen van 30 tot 100.000 inwoners	Overeenkomsten op projectniveau en vaste aanwezigheid politie bij sommige bewonersgroepen
Deventer	Wijkbudgetten (totaal 1,2 miljoen) Tientje per inwoner	Wijkambtenaren bij de gemeente in combinatie met wijkopbouwwerker bij welzijnstichting (samen de loodsgroep) <i>15.000 bewoners per wijkambtenaar</i>	Per wijk (gem. 15.000 inwoners, grootste wijk telt 23.000 inwoners.)	Convenant met 23 verschillende partners
Utrecht	Leefbaarheidsbudget fl. 500.000,- per wijk. Bijna 20 gulden per inwoner	Wijkmanager + 3 assistent-wijkmanagers (waarvan 1 voor coördinatie integrale veiligheid) Accountmanagers per stedelijke dienst voor de wijk. <i>7.000 bewoners per (assistent-) wijkmanager</i>	Ca. 30.000 inwoners	Op basis van gezamenlijke planontwikkeling wordt coproductie gestimuleerd.
Den Haag (de Karavaan)	Er is geen wijkbudget	Stadsdeelcoördinator. Voor de Karavaan is 50.000 gulden gereserveerd voor uitvoeringscoördinatie van projecten	Stadsdelen tussen 32.000 en 86.000 zijn onderverdeeld in buurten	Per Karavaanproject is een uitvoeringsoverleg in het leven geroepen

*= ISV staat voor Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing

Over het budget zijn nog de volgende opmerkingen te plaatsen: het uiteindelijk budget waarvan de bewoners de besteding rechtstreeks beïnvloeden valt niet alleen te bepalen aan de hand van een wijkbudget dat ter vrije besteding aan de bewoners is 'verstrek't. De wijkmanagers in Utrecht en Amersfoort hebben ook andere bevoegdheden dan de wijkambtenaren in Deventer, waardoor hun totale invloed op budgetbestedingen ruimer moet worden ingeschat.

De professionele inzet die hier is weergegeven, betreft het aantal functionarissen binnen de gemeente dat zich bezighoudt met de uitvoeringscoördinatie van beheer. De bestuurlijke aansturing van de uitvoering is hier buiten beschouwing gebleven. Er is daarnaast niet gerekend in fte. (het is in het tijdsbestek van dit onderzoek onmogelijk om per functionaris na te gaan hoeveel uur hij of zij werkt). Wat wordt aangegeven is het aantal medewerkers binnen de gemeente dat vrij is gemaakt om op wijkniveau het samenspel en de afstemming tussen wijk en gemeente en tussen gemeente en instellingen vorm te geven.

Deel IV: Scenario's voor de toekomst

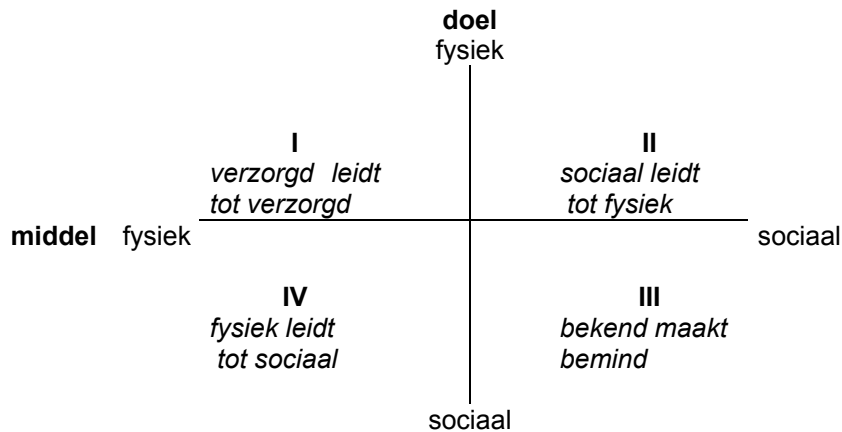
Inleiding

In de vorige delen is het spoor van de Karavaan tot nu toe beschreven. Daarnaast is de afbakening en operationalisering van leefbaarheid in andere steden in kaart gebracht. Uit die verschillende bronnen is een aantal belangrijke vraagstukken voor de toekomst te destilleren: wat is bijvoorbeeld de belangrijkste sleutel tot verbetering van leefbaarheid (fysiek of sociaal?) Hoe bereik je gedragsveranderingen bij bewoners? Wat kun je als (centrale en decentrale) overheid doen en wat mag je van bewoners vragen? In dit deel hernemen we deze vragen als we onze blik wenden naar mogelijke toekomstsporen voor de Karavaan. Om nieuwe opties te ontwikkelen maken we gebruik van een model waarmee leefbaarheid op diverse manieren kan worden bekeken. Vanuit dit model gaan we na waar de Karavaan nu staat qua doelstellingen en praktijk en welke nieuwe richtingen kunnen worden overwogen. Die toekomstverkenning krijgt gestalte in drie mogelijke scenario's.

Fysiek en sociaal revisited

De vraag wat de beste sleutel is om leefbaarheid te bevorderen - fysieke of sociale kwaliteit - beheerst de professionele discussies rond de Karavaan. Maar ook elders is dit een heet hangijzer. De discussie is feitelijk nog complexer omdat fysiek en sociaal ook onderling gerelateerd kunnen zijn. Om alle mogelijke verhoudingen tussen fysiek en sociaal inzichtelijk te maken hebben wij verschillende benaderingen in een assenstelsel samengevat. Het fysieke en het sociale worden in dit assenstelsel onderverdeeld in doelen en middelen.

Figuur 1. De relaties tussen fysiek en sociaal



In het **eerste kwadrant** staat een fysieke opvatting van leefbaarheid centraal. Buurten zijn niet schoon en heel en dienen daarom opgeknapt te worden: een fysiek probleem dat bestreden dient te worden met een fysieke oplossing. Voor het bereiken van gedragsveranderingen wordt dus uitgegaan van het idee dat 'goed voorbeeld doet goed volgen: als de omgeving er goed verzorgd uitziet, gaan mensen zich vaak vanzelf netter en actiever gedragen' (verzorgd leidt tot verzorgd). Gemeentelijke en andere diensten komen daarvoor in actie en bewoners kunnen daarbij een handje helpen. In het **tweede kwadrant** wordt dezelfde problemdiagnose gesteld (gebrekkige fysieke kwaliteit) maar wordt de oplossing in een andere richting gezocht: buurten zijn vies en beschadigd, maar om dit op te lossen zijn sociale maatregelen nodig. Bewoners zijn zelf de belangrijkste probleemoplossers bij verloedering. Een sociaal actieve straat is in staat om de bezem er door heen te halen en bewoners dienen daartoe aangezet te worden door de gemeente. In het **derde kwadrant** wordt niet het fysieke, maar het sociale probleem vooropgesteld: het gebrek aan sociaal weefsel veroorzaakt een onleefbare straat. Bewoners zijn vreemden voor elkaar, vermijden elkaar en voelen zich daardoor niet prettig. Herstellen van de sociale kwaliteit is hier niet langer het middel voor iets anders, maar is het doel op zich geworden. Het opbouwen van het sociale weefsel staat dan ook in dit teken. Mensen moeten elkaar weer leren kennen, en die bekendheid moet tot meer bemindheid leiden. Het **vierde kwadrant** deelt dezelfde problemdiagnose (gebrekkige sociale kwaliteit), maar de manieren om daar iets aan te doen liggen hier in de fysieke sfeer. Samenwerken aan schone en hele straten leidt tot een

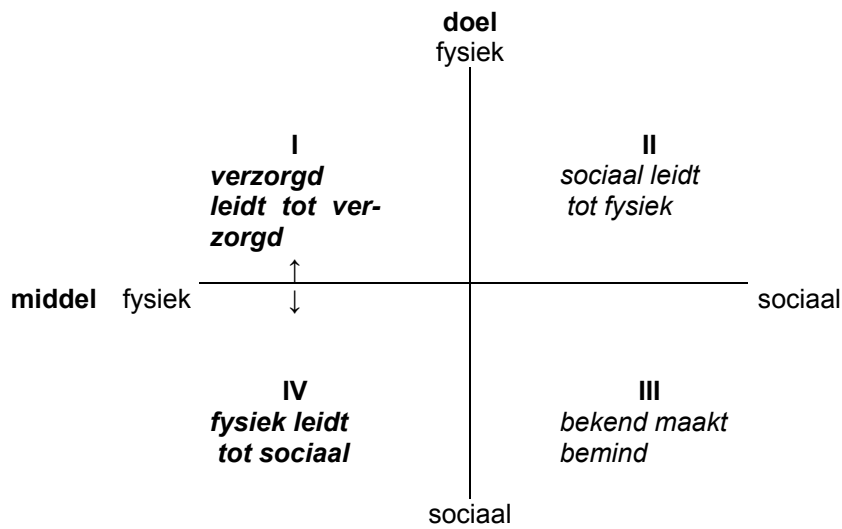
prettig woonklimaat waarin mensen met elkaar (willen) samenleven. Om schurende leefstijlen te voorkomen, dienen bewoners te participeren in beheer.

In dit assenstelsel kunnen de kwadranten als op zichzelf staande richtingen worden gezien. Maar het stelsel maakt het ook mogelijk om combinaties van richtingen inzichtelijk te maken. Het schema vormt dus als het ware een analytisch instrument om het proces van leefbaarheid te beschouwen. Dat kan heel algemeen, maar ook heel toegespitst. Bijvoorbeeld door concrete projecten in dit schema te plaatsen. Het schema is daarbij op verschillende manieren te gebruiken: zowel voor het bepalen van de huidige positie (officieel en in de praktijk) en ter oriëntatie op nieuwe richtingen. In dit deel zullen we het assenstelsel op die wijze inzetten voor een plaatsbepaling van de Karavaan. Kort zal in worden gegaan op de vraag waar het project nu staat. Veel uitgebreider wordt ingezoomd op de vraag waar de Karavaan naar toe kan gaan.

De huidige plaats van de Karavaan

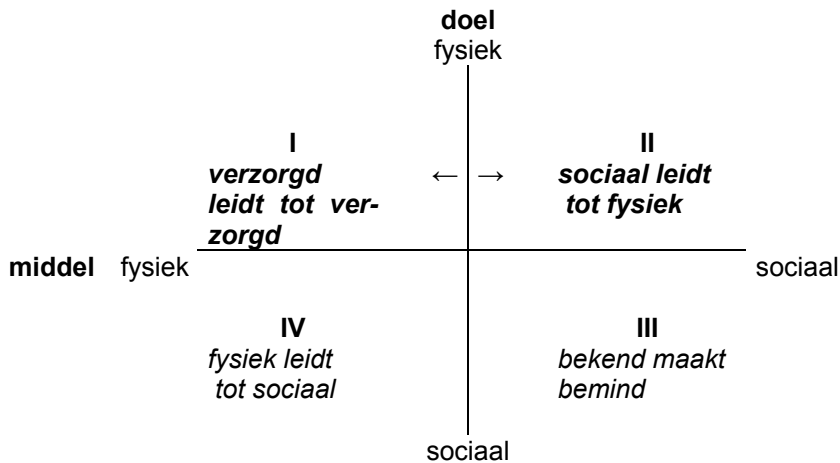
Gezien vanuit de officiële doelstelling is de Karavaan te duiden als een combinatie van kwadrant I en IV. Men streeft naar afname van de verloederding in buurten waar schoon en heel niet de regel zijn. De methode om dit te bereiken is gemeenschappelijk beheer door instanties en bewoners. Daarnaast is het oogmerk om een groter aantal onderlinge ontmoetingen tussen bewoners op gang te brengen. De gezamenlijke fysieke activiteiten moeten daarvoor de aanzet geven. Het doel van de Karavaan is dus een optelsom van 'verzorgd leidt tot verzorgd'(I) en 'fysiek leidt tot sociaal' (IV).

Figuur 2. Doelstelling van de Karavaan



Op basis van de panelgesprekken constateren wij dat in de praktijk veeleer sprake is van een combinatie van kwadrant I ('verzorgd leidt tot verzorgd') en II ('sociaal leidt tot fysiek'). De dominerende visie is dat met de Karavaan gewerkt wordt aan schone en hele buurten en dat bewonersbetrokkenheid nodig is omdat doel te bereiken. De betrokken partijen leggen de nadruk op de fysieke doelstellingen en zoeken daarbij fysieke en sociale middelen.

Figuur 3. De Karavaan in de praktijk



Op weg naar opgeruimde buurten

Aan de hand van de hierboven gepresenteerde kwadranten en op basis van een nadere analyse van de paneldiscussies, de gegevens van de Karavaan en op grond van elders opgedane kennis, komen we op drie mogelijke toekomstsporen voor de Karavaan uit. Die sporen zijn gebaseerd op beleidshypothesen over leefbaarheid en op uitlatingen van betrokkenen in de panels. In elk scenario worden de kwadranten uit het assenstelsel op een andere manier met elkaar verknoopt. Het zijn ideaaltypische richtingen, waarin op voorhand nog geen compromissen worden gesloten. In analytische zin sluiten de drie scenario's elkaar grotendeels uit. De praktijk is echter ontegenzeggelijk veel weerbarstiger en daarom is het (uiteindelijk) van belang om na te gaan hoe onderdelen uit de scenario's met elkaar gecombineerd kunnen worden.

Scenario A

Goed voorbeeld doet goed volgen: actieve bewoners zijn belangrijke 'bijrijders' op het gebied van beheer.

In dit scenario wordt vastgehouden aan de ingeslagen weg: de eerste twee kwadranten worden met elkaar gecombineerd en tegelijkertijd steviger gefundeerd. Leefbaarheid wordt in deze visie gedefinieerd in tamelijk objectieve termen als schoon, heel en veilig. Het streven is het vergroten van de 'hygiëne' in een bepaalde wijk of buurt (de socioloog Bram de Swaan heeft de smalle definitie van leefbaarheid ooit eens vergeleken met het netjes houden van de badkamer). Het gaat met andere woorden om fysieke doelen waarvoor fysieke en in minder grote mate ook sociale (bewonersparticipatie cq. relatiebeheer) middelen worden ingezet.

Centrale gedachte is dat mensen zich vaak vanzelf netter gaan gedragen als de omgeving er goed verzorgd uitziet. Dit vraagt wel om een blijvende en herkenbare inzet van instanties die voortdurend het goede voorbeeld moeten geven. Daarnaast is van belang dat de fysieke ingrepen in een buurt 'landen' op een niet al te kale sociale voedingsbodem: fysieke effecten zijn relatief duurzamer als er aanspreekpunten zijn onder de bewoners. Het is dan ook zaak voor de gemeente om naast alle opknappoperaties te blijven investeren in de relatie met bewoners, en dan vooral in de contacten met actieve bewoners.

Burgers niet overvragen

In dit scenario is het niet langer nodig om met man en macht te proberen om het bewonersdraagvlak uit te breiden. De ervaring is immers dat een grote meerderheid in de Karavaanwijken slechts incidenteel meedoet aan activiteiten of helemaal niet. Bij velen lijkt de motivatie te ontbreken om veel tijd in de buurt te stoppen. Als er echt wat loos is zal men er waarschijnlijk wel staan, maar een geregelde inzet is ogenschijnlijk te veel gevraagd. In de sociale wetenschappen staat dit motivatieprobleem bekend als het freeriders-paradigma: waarom zou je je als individu inspannen voor een collectieve zaak als je ook kunt profiteren van de arbeid van anderen voor deze zaak?

En ook al is er niet altijd sprake van onwil, in stadsdelen met veel achterstandsgebieden zoals Laak en Centrum, is door het geringe vertrouwen, het grote verschil in leefstijlen en door een groot verloop toch niet een echt stevige bewonersbasis op te bouwen. Er moet worden ingezien dat je moet roeien met de (bewoners)riemen die je hebt. Een klein actief buurtkader dat je aan kunt spreken bij problemen in de buurt is al heel mooi. Via deze actieve kern kunnen andere bewoners af en toe bereikt worden, bij speciale gelegenheden zoals de bazaars of bij activiteiten die door en voor bewoners worden georganiseerd.

Actieve bewoners ondersteunen

De basis voor dit scenario ligt er al. In de Karavaanbuurten zijn actieve bewoners opgestaan die zich ondanks het moeizame verloop blijven inzetten voor een verzorgde buurt. Instellingen hebben contacten gelegd met deze bewoners en onderstrepen het belang van aanspreekpunten in de buurt. Natuurlijk kan dit relatiebeheer verstoord raken als actieve bewoners verhuizen. Volharden in het 'scouten' van potentiële aanspreekpunten is dan van belang.

In het panel kenden de actieve bewoners zichzelf een grote verantwoordelijkheid toe voor de woonomgeving, een ruimte die de gemeente kan benutten door deze groep te faciliteren. Aansluiten bij reeds bestaande bewonersnetwerken is dus hier het credo. Dit kan door het actieve buurtkader veel ondersteuning te geven bij het uitvoeren van bewonersactiviteiten en door aan hen in de buurt korte ingangen te bieden richting de stadsdelen, de gemeente en andere instellingen. Het passeren van bestaande bewonersnetwerken is geen uitgangspunt. Het werkt demotiverend op de betrokkenheid van deze bewoners en verkleint ook de succeschansen. Aanspreekpunten zijn immers van belang.

De rol van actieve bewoners dient zowel voor, tijdens als na de trektocht versterkt te worden. Dit past in een zoektocht naar maatwerk, waarin betrokken bewoners informatie over de problemen en potenties in hun buurt aanleveren. Informatie die instellingen en overheid in staat stelt om een op maat gesneden Karavaan te leveren.

Actieve bewoners als bijrijders

Hoe ligt in dit scenario de balans tussen 'overheidsbemoeienis' en bewonersinzet? Aansluiten op de huidige opvattingen is op dit punt minder eenvoudig. Beide partijen blijken elkaar graag de bal toe te spelen. De actieve bewoners vinden dat de overheid vooral het goede voorbeeld moet blijven geven via opknappwerk en regelhandhaving, terwijl de instellingen menen dat de eigen inzet al groot genoeg is en dat de winst vooral moet komen uit meer bewonersactiviteiten. De kunst is om deze patstelling te vermijden en uit te komen op een wederzijdse versterkende relatie tussen overheid en actieve burgers. Die kan worden gevonden door bewoners in de rol te plaatsen van bijrijder. De grootste inzet wordt in eerste instantie gepleegd door de gemeentelijke diensten die pleinen en straten opknappen en schoonmaken. Bewonersbetrokkenheid is dan gewenst bij het signaleren en inventariseren van de (verdere) verloedering in de buurt. Bewoners zijn dan de oren en ogen van de 'instrumentele' Karavaan.

In verschillende studies (RMO, 2000 Ongekende aanknopingspunten/ Duyvendak et al, 2001, De sociale pijler gefundeerd) is er al op gewezen dat het weinig zinvol is om de positie en invloed van burgers te versterken en vervolgens als overheid een stapje terug te doen. Actieve burgers zijn gebaat bij een sterke en verantwoordelijke overheid. Een goede communicatie richting deze bewoners en 'voorbeeldig' gedrag van de gemeente zelf zijn daarvoor essentieel.

Daar ligt een taak voor de aansturende partijen in de Karavaan. Ook in de uitvoering is een aanhoudende actieve overheidsinspanning wenselijk: de uitvoeringsoverleggen, de buurtbeheerbedrijven vormen het gezicht van de instanties en de lokale overheid. De overheid zou nog sterker zichtbaar kunnen zijn als de coördinatie van de uitvoering in handen komt van wijkambtenaren.

De praktijk

Vertaald naar de praktijk ziet dit scenario puntsgewijs er als volgt uit:

- Hanteren van smalle leefbaarheidsdefinitie: schoon, heel en veilig.
- Per gebied worden keuzes gemaakt op welke onderwerpen wordt ingezet (maatwerk).
- Langdurige keus voor een gebied: de zelfredzaamheid met betrekking tot het beheer van de Karavaanbuurten is gering en zal gering blijven. Aanvullend beheer vraagt om een voortdurende en zichtbare inzet van de uitvoerende instanties. Een wijkambtenaar coördineert die inzet.
- Actieve bewoners zijn extra paar ogen en oren voor de Dienst Stadsbeheer: voor hen komt er een eenvoudige toegang tot een meldpunt. Tevens worden aan de structurele deelnemers allerlei servicemogelijkheden aangeboden (extra vuilwagens, containers bij complexen e.d). De actieve kern wordt geconsulteerd in het voor- en natraject van de Karavaan en steekt geregeld ook de handen uit de mouwen. Ook worden zij voortdurend op de hoogte gehouden van activiteiten.
- Het opbouwwerk ondersteunt de bestaande bewonersnetwerken.
- Monitoren op merkbare fysieke effecten aan de hand van trendmatige ontwikkeling van oordelen van bewoners.

Scenario B

Broken windows herstellen: ontmoedigen en belonen richting alle bewoners.

Dit scenario bouwt eveneens voort op het eerste (verzorgd leidt tot verzorgd) en tweede kwadrant (sociaal leidt tot fysiek). Het accent ligt daarbij op het tweede kwadrant. De aanpak heeft als kenmerkend facet een straffe en stevige sturing van het gedrag van alle bewoners. Het scenario sluit aan op de groeiende afkeer in de Nederlandse samenleving van gedogen en op de bereidheid persoonlijke vrijheden in te leveren ter wille van meer rust, orde en netheid. Een belangrijke rol is weggelegd voor de politie die kleine overtredingen niet langer door de vingers

ziet en zo tegengaat dat de normen steeds verder worden opgerek. De broken window theorie uit de titel van dit scenario, gaat er namelijk van uit dat je kleine overtredingen direct moet aanpakken, om grotere te voorkomen (literatuurverwijzing?). Als mensen zichzelf en elkaar niet meer kunnen corrigeren, dan moet de overheid maar weer meer toezien op de grenzen van wat kan en niet kan. Het zijn bekende maatschappelijke geluiden, die deels zijn overgewaaid uit de Verenigde Staten (zero tolerance).

Een vertaling van deze gedachtegang naar de Karavaan komt neer op het geven van straffende en belonende prikkels. Hiermee kan a-sociaal gedrag worden tegengegaan waardoor de omgeving minder verloedert. Via scherp toezicht en snelle herstelacties maakt de overheid duidelijk dat het menens is. De (woon- en leef)regels dienen te worden geëxpliciteerd en vervolgens nageleefd. Mensen die in overtreding zijn - bijvoorbeeld het huisvuil verkeerd aanbieden - dienen direct te worden beboet, goed gedrag verdient waardering en vernielingen dienen zeer snel te worden hersteld (publex-effect).

Als puntje bij paaltje komt, wensen Nederlanders geen complete zero tolerance. De persoonlijke vrijheden mogen niet al te zeer worden aangetast. Wel wil men energieke toezicht op duidelijke risicoplaatsen en ten aanzien van duidelijke risicopersonen (mensen aan de rafelrand zoals verslaafden, bewoners met ernstige psychische problemen, maar ook de minder ernstige gevallen die toch voor veel overlast zorgen). Dat extra toezicht vraagt wel om een vergroting van de capaciteit. Er moet veel formatie worden vrijgemaakt en dat kost handen vol geld. Toch zijn er ook 'winstgevend' manieren om de teugels aan te halen. Een Engelse woningcorporatie in Manchester gaf al haar huurders een 'goldcard' waarmee men kortingen kreeg in winkels, waar cursussen mee gevolgd konden worden et cetera. De kaart werd echter ingetrokken op het moment dat mensen in de fout gingen. Bijvoorbeeld als ze hun huur te laat betaalden, als ze hun vuilnis niet goed aanboden et cetera. Na drie jaar waren de baten bij deze aanpak groter dan de kosten. Veel wanbetalers wilden hun kaart niet op het spel zetten en kozen eieren voor hun geld. Dat leverde voor de corporatie veel besparingen op. Inmiddels wordt het succes van 'Irwin Valley' wijd en zijd bestudeerd. In Nederland heeft het op een aantal plaatsen (in gematigde vorm) navolging gekregen.

Helderheid

Binnen de huidige Karavaan biedt een aantal ontwikkelingen aanknopingspunten voor dit scenario. Allereerst is er veel steun voor het opstellen van leefregels en het geven van prikkels. Deze opties zijn zelfs het populairst als over de toekomst wordt gesproken. Voordeel van het expliciteren en opstellen van regels is dat het helderheid biedt. Voor onder andere veel nieuwkomers zijn de regels in Nederland vaak onduidelijk en onzichtbaar en dat maakt dat er een grote bandbreedte zit in 'het' normbesef. Instellingen menen sterk dat het ontbreken van een

eenduidige norm onder bewoners debet is aan de verloedering van buurten. Het is dus zaak om deze norm weer te vestigen (al dan niet gezamenlijk) en vervolgens ook op de handhaving toe te zien. Bewoners dienen een belangrijke bijdrage te leveren aan het eerste (norm vestigen), terwijl de gemeente de grootste verantwoordelijkheid heeft bij het tweede (norm handhaven).

Daarnaast gaan er stemmen op voor een betere balans tussen belonen en straffen. Er heerst enige onvrede dat in de Karavaan bewoners vrijwel uitsluitend positief worden benaderd. De actieve bewoners zelf zijn ook niet voor die eenzijdige aandacht ('dat leidt maar tot scheve gezichten'). Maar belangrijker is dat de probleemmakers nu te veel worden ontzien. Een stevig zetje in de rug zou hen op het goede spoor kunnen zetten. Met een straffere aanpak van laksheid, van moedwillige nalatigheid en van zelfverwaarlozing zou veel winst kunnen worden geboekt. Door de 'afgedwongen' verbetering van het gedrag in de openbare ruimte, zal die ruimte immers minder verloederen.

Een ander aanknopingspunt is dat de meeste instellingen menen dat de Karavaan zich meer moet richten op 'loslopende' burgers en niet alleen op bewonersorganisaties. Veel meer dan nu moet gelden dat onder alle bewoners sprake is van een groot verantwoordelijkheidsbesef. Als dat niet goedschiks lukt (voorbeeld geven, signaleringsgroepen, schouwen), dan is enige drang gerechtvaardigd (prikkel: boetes). Uitgangspunt is dat burgers en overheid komen tot zoiets als een geformaliseerde verantwoordelijkheid in het leefbaar houden van buurten. Dit scenario vergt veel van de overheid: met name het vrijspelen van formatie voor toezicht, snelherstel etc. zal geen gemakkelijke opgave zijn.

De praktijk

Bij de uitwerking van dit scenario zijn de volgende punten van belang:

- Definitie van leefbaarheid is in eerste instantie een 'open' zaak. Bewoners krijgen met elkaar de mogelijkheid om leefregels/ woonafspraken/ gebruiksregels voor de openbare ruimte op te stellen. Doen ze dat niet dan kan de overheid hier ook meer sturend in optreden. Zijn de regels eenmaal verankerd via contracten, convenanten of protocollen dan staat de invulling van leefbaarheid voor langere tijd 'vast'.
- Ook instellingen werken vanuit contractbasis onderling samen bij het toezien op de gebiedsnorm.
- Extra formatie voor toezichthouders en voor reparatieteams is nodig om te voorkomen dat kleine overtredingen, grote overtredingen worden;
- Van belang is ook een voortdurend appel op een eenduidig normbesef in een gebied: op een aansprekende manier dient de boodschap herhaald te worden dat de norm moet wor-

den nageleefd. Het opbouwwerk zou hier met een campagnemethodiek nuttig werk kunnen doen.

- Bij het stimuleren van normbesef en bewonersparticipatie richt de overheid zich - via het opbouwwerk - op iedereen (multi-etnische bewonersparticipatie). Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen bewoners.
- Onderscheid naar wijken is er in zoverre dat regels per gebied anders kunnen zijn, wel is er uniformiteit in de handhaving.
- Naast positieve prikkels an sich – het belonen van actieve inzet zoals schoonmaakacties – kunnen ook ‘gratis voordelen’ worden geboden die de bewoners kunnen verliezen als ze de regels overtreden. Als er wordt gekozen voor bijvoorbeeld wijkaandelen (zie Deventer en Leiden) dan zouden wijkbewoners het daaraan gepaarde stemrecht kunnen verliezen als ze over de schreef gaan. Andersom kan ook: bewoners die in de fout gaan kunnen ‘sec’ beboet worden, maar ze zouden ook de gelegenheid kunnen krijgen de boete af te kopen door deel te nemen aan leefbaarheidsactiviteiten zoals schoonmaken van graffiti, meedraaien in buurtvaderprojecten et cetera.
- Monitoren aan de hand van trendmatig oordeel bewoners en aan de hand van inverdieneffecten. De monitor kan ook als basis dienen voor de vraag waar de straffe aanpak nodig is.

Scenario C

Sociaal investeren: aangename omgang remt onaangenaam gedrag

In dit derde scenario staat de hypothese dat bekend tot bemind maakt voorop (3e kwadrant). Het is het meest zachte scenario en het sluit aan op de Intomart-conclusies (Van Dijk et al, 2000). Daaruit sprak dat leefbaarheid vooral een kwestie is van sociale kwaliteiten. Kennen en gekend worden in een buurt, alsmede identificatie van bewoners met plekken en met de geschiedenis van een wijk zijn van essentieel belang voor de leefbaarheid, ze geven sterk invulling aan het sociale klimaat. Hoe aangener dat klimaat, hoe aangener de omgang. Het gedrag van buurtbewoners wordt voorspelbaarder: mensen weten wat wel en niet kan en handelen er naar. Ze weten ook wat ze van elkaar kunnen verwachten. Schoon en heel zijn in dit opzicht slechts een afspiegeling van de sociale kwaliteit in een buurt.

In dit scenario is de fysieke kwaliteit logischerwijs ondergeschikt aan de sociale. Ook een straffe geformaliseerde verhouding met bewoners past niet in dit straatje. Wanneer bij de hantering van conflicterende belangen steeds op regels wordt teruggegrepen en relaties worden verwaarloosd, kalft de basis voor leefbaarheid af. De basis is wederzijds vertrouwen. Instanties kunnen dit bevorderen door aan te sluiten op interesses en vaardigheden van bewo-

ners en door aan hen een grote definitie- en agendamacht te geven in leefbaarheidsprojecten. Door de vraag van bewoners voorop te stellen zullen bewoners leefbaarheid steeds meer toe-eigenen. Leefbaarheid is in deze visie dus vooral een kwestie van sociaal investeren en sociaal activeren. De kunst is om sociale processen zoveel mogelijk te stimuleren.

Leefbaarheid wordt in dit scenario een weids begrip. Het kan vele elementen van het samenleven omvatten, het is net wat de bewoners beweegt. Van initiatieven voor speelactiviteiten voor kinderen, tot bingoavonden en straatdiners. Op diverse buurtnoemers zijn er wensen en verlangens denkbaar. Het ideaalbeeld in dit scenario is een actieve civil society. Bewoners bouwen met elkaar aan de sociale structuren en de overheid is daarbij een betrouwbare partner.

Dit beeld lijkt geënt op dat van hechte dorpsgemeenschap. Maar waarom zou sociale leefbaarheid eigenlijk bijten met de 'geïndividualiseerde' stedelijke samenleving? Ook een grote stad vol dynamiek kan zeer leefbaar zijn, kijk maar naar de succesvoorbeelden Lombok en De Pijp. Veel burens zullen elkaar daar niet persoonlijk kennen, maar toch is men er tevreden over het sociale leven in de buurt. Een veelgehoorde verklaring voor die paradox is dat stadsbewoners de hen omringende stedelijke heterogeniteit neutraliseren door vooral het gezelschap te zoeken van diegenen met wie men de leefstijl en identiteit deelt. Dat proces is ook zichtbaar op de woningmarkt: wijken met een bepaald profiel zijn aantrekkelijk voor mensen die denken binnen dat profiel te passen. Zo kan in de stad toch een zekere gedeelde identiteit worden gecreëerd. Die gedeelde identiteit kan zichtbaar zijn in het trapportaal, maar vaker nog op ontmoetingsplekken in de buurt zoals cafés, koffiehuisen etc.⁶

Fysieke kanten aan sociale samenhang

Wat betekent dit alles voor de toekomst van de Karavaan? We pakken de draad weer op bij de panelgesprekken. Daaruit kwam naar voren dat het verlies aan gedeelde normen vaak zijn oorsprong vindt in allerlei sociale processen (individualisering, pluriformisering) en dat investeren in de sociale kwaliteit (het werken aan grotere onderlinge bindingen) een populair item is voor de toekomst. Sommige actieve bewoners beschrijven de Karavaan ook in die termen. Men wil ge-

⁶ Het op zoek gaan naar stedelijke gelijkgestemden wordt soms echter ontmoedigd ('de nadruk op de eigen identiteit van allochtonen is ongunstig voor de integratie') en soms ontkend (veel stedelingen beschouwen zich als individualist, als iemand die niet hoort bij een groep, terwijl ze in de praktijk voortdurend soortgenoten opzoeken in sportverenigingen, in cafés, in zangkoren et cetera). Waar het dorp voorvechters heeft van de eigen cultuur, kent de stad die in veel mindere mate.

zamenlijk iets doen om te komen tot een prettiger sfeer en meer gezelligheid (kortom de sociale betekenis van 'opgeruimd').

Bij het realiseren van deze sociale relaties speelt het fysieke in eerste instantie niet langer de hoofdrol. De fysieke omgeving kan sociale relaties namelijk niet 'maken'. De stadsvernieuwing heeft bijvoorbeeld geleerd dat de netheid van de gebouwde omgeving en de openbare ruimte het 'gewenste' gedrag uiteindelijk niet kunnen sturen. Die pretentie is vaak genoeg gestrand. Er zijn genoeg opgeknapte pleinen die zijn veranderd in oorlogszones tussen bewoners en er zijn tevens allerlei voorbeelden van compleet gerenoveerde straten die na verloop van tijd weer tot onleefbare enclaves zijn vervallen. Ook de gedachte dat differentiatie van de woningvoorraad (gemengd bouwen) leidt tot gemengd leven, is in de praktijk nog niet bewezen (Klein-hans et al, 1999). Ergo: de manier waarop van een ruimte gebruik wordt gemaakt, hangt vooral af van de gebruikersgroepen die zich in die ruimte bewegen en de manier waarop deze groepen met elkaar omgaan.

Daarmee is nog niet gezegd dat sociaal contact onmogelijk kan worden bereikt door fysieke inspanningen (kwadrant 4). De fysieke omgeving moet wel degelijk 'uitnodigen' om (samen) te leven. Beheerprojecten kunnen heel goed dienen als zo'n uitnodiging: door gezamenlijk de bezem ter hand te nemen of actief te worden in een vereniging van wijkgenoten (Spijkennisse) komen bewoners met elkaar in contact. In de Karavaan is dat proces op bescheiden schaal ook te zien. Het succesvolle experiment met de vuilophaalwagens in Transvaal is een schoolvoorbeeld van een fysieke maatregel die bewonerscontacten tot stand brengt: bij het aanbieden van het vuil lopen de bewoners elkaar tegen het lijf en ontstaat een gezellige sfeer. Die sociale gevolgen van dit type activiteiten worden ook onderkend door de actieve bewoners. Zij noemen verbetering van de sociale samenhang - hoe kleinschalig ook - als merkbaar effect na drie maanden. Via het fysieke beheer kunnen dergelijke sociale contacten verder worden onderhouden en uitgebouwd.

Maar er zijn meer wegen die naar een groeiende sociale binding kunnen leiden. Straatfeesten en sporttoernooien bieden ook mogelijkheden voor ontmoeting en contact. Omdat niet iedereen evenveel geïnteresseerd is in participatie in fysiek beheer, moet de gemeente ook inspelen op die andere vragen. Er moet kortom voor elk wat wils zijn: niet iedereen heeft tenslotte dezelfde interesses.

Opzoomeren op z'n Haags

In dit scenario wordt de Karavaan min of meer omgebouwd tot een Haagse versie van het Opzoomeren. Uitgangspunt is het intensiveren van sociale ontmoetingen die mede door fysiek beheer tot stand worden gebracht - de sociale mobilisatiekracht van beheeractiviteiten is immers redelijk groot te noemen -. Schoon en heel worden op deze manier een vorm van ont-

moetingspolitiek. Het is daarbij van belang om na te denken over de gewenste 'contactgraad' in buurten en straten. In het Rotterdamse Opzoumeren bleken de deelnemende partijen daarover nog sterk uiteenlopende gedachten te hebben. Is het alleen van belang dat meer mensen elkaar kennen en elkaar durven aan te spreken of moeten de contacten een intensiever karakter krijgen?

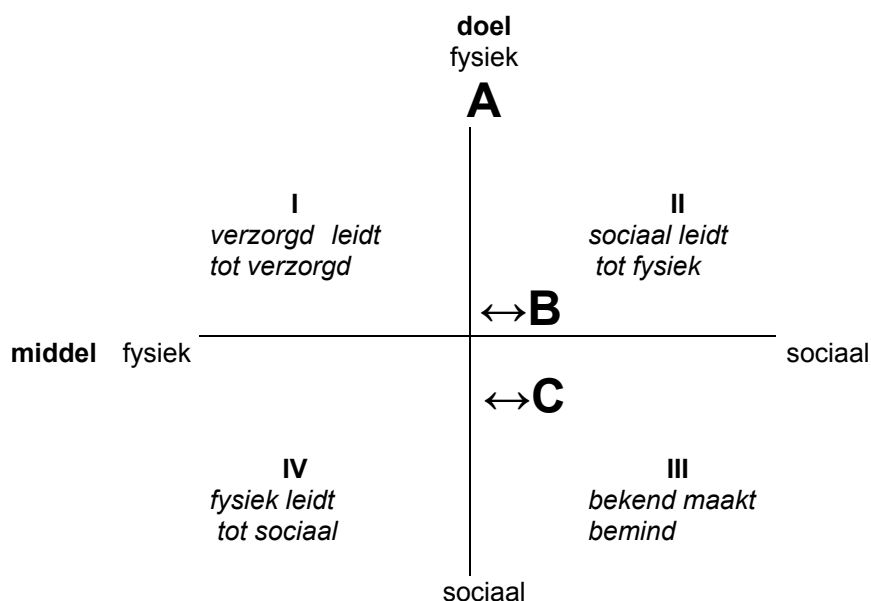
De praktijk

Dit scenario vraagt om de volgende elementen:

- Leefbaarheid wordt opgevat in de breedste zin van het woord. Het gaat om het verbeteren van de sociale kwaliteit. Fysieke en sociale middelen kunnen de weg daarheen plaveien.
- In wezen is leefbaarheid issue-indifferent. Het gaat erom wat (wijk)bewoners op de agenda willen zetten en waar ze werk van willen maken.
- Activering van de vraag is daarom belangrijk: het stimuleren en verleiden tot participatie kan via interactieve processen en via aansprekende concepten. Het opbouwwerk kan hierbij de functie vervullen van sociale makelaar: zij gaat op zoek naar potenties in de wijk en ondersteunt deze netwerken. Dit vraagt om formatie voor procesbegeleiding.
- Zowel bekende als onbekende bewoners dienen geactiveerd te worden.
- Bewoners nemen een belangrijk deel van de uitvoering van hun plannen voor hun rekening. De gemeente faciliteert en coördineert via wijkambtenaren deze initiatieven en betreft per project andere partijen erbij.
- Opgedane ontmoetingen dienen verzilverd te worden in vervolgactiviteiten. Het opbouwwerk is hierbij sleutelfiguur.
- Er moet wel blijvend ruimte zijn voor spontaniteit, voor flexibele invullingen.
- De fysieke Karavaan is een van de participatierreinen en wordt gekoppeld aan andere meer sociale activiteiten. Onder die koepel krijgen de verschillende initiatieven een plaats, zowel fysieke ontmoetingsactiviteiten als sociale straatfeesten en sporttoernooien.
- Monitoring: gevolgd worden het aantal actieve deelnemers en de ontwikkelingen in de contactgraad. Bewoners spelen ook een belangrijke rol in de beoordeling van projecten (vgl. de DWAEX in Deventer).

De scenario's in onderling perspectief

Figuur 4. De plaats van de scenario's in het assenstelsel



A= Goed voorbeeld doet goed volgen: actieve bewoners zijn belangrijke 'bijrijders' op het gebied van beheer.

B= Broken windows herstellen: ontmoedigen en belonen richting alle bewoners.

C= Sociaal investeren: aangename omgang remt onaangenaam gedrag.

De drie beschreven scenario's zijn zoals aangegeven ideaaltypisch. In de praktijk zijn mengvormen mogelijk (en naar onze mening ook wenselijk). Van belang is om uit die fusie van beleidshypothesen een voor alle betrokkenen herkenbaar verhaal te destilleren, zodat eensgezind verder kan worden getrokken met de Karavaan.

Deel V: Conclusies en Aanbevelingen

Beantwoording onderzoeksvragen

In deel I formuleerden we de volgende onderzoeksvragen:

- *Welke doelen en ambities formuleren de verschillende betrokkenen bij de Karavaan?- In hoeverre is de doelstelling om leefbare en veilige woonomgevingen te creëren volgens betrokkenen gehaald?*
- *In hoeverre zijn bewoners bij het beheer van hun buurt betrokken?*
- *Hoe is de samenwerking tussen de verschillende partijen (burgers, opbouwwerk, maatschappelijke instanties en gemeentelijke diensten) verlopen?*

We resumeren welke inzichten in de vorige delen naar voren zijn gekomen als antwoord op deze evaluerende vragen.

Doelen en ambities

In de officiële stukken zijn er verschillende doelen aan de Karavaan gekoppeld: verbetering in de trits schoon, heel, veilig in bovengemiddeld verloederde buurten via gemeenschappelijk beheer door instellingen en bewoners; vergroting van de sociale samenhang in de betrokken buurten; een grotere stabiliteit in de bewonerspopulatie; het aanwakkeren van vertrouwen in de buurt en de gemeente en het aanjagen van integraal werken. Dat is een flink aantal doelen, met elk een behoorlijk ambitieniveau. In een instellingen- en burgerpanel hebben we aan direct betrokkenen gevraagd waar voor hen het hoofdaccent ligt. De overgrote meerderheid ziet de Karavaan dan als een instrument tegen verloedering van de openbare ruimte. Verloedering die ergernis wekt en waar wat aan gedaan moet worden. Hondenpoep, rommel en zwerfvuil moeten teruggedrongen worden: het moet schoner. En verzakkingen, aantastingen van groenvoorzieningen, graffiti en vernielingen moeten ongedaan worden gemaakt: het moet heler. Door de extra inspanningen moeten de buurten er dus weer verzorgder en opgeruimder uit gaan zien.

Niet iedereen gebruikt de term opgeruimd uitsluitend in fysieke zin. Deels doelt men ook op de sociale betekenis van het woord: de Karavaan moet tevens leiden tot een prettiger 'opgeruimde' omgang in de buurt. Met name de actieve kern verwacht dat als (steeds meer) bewo-

ners gezamenlijk fysieke activiteiten ondernemen dit leidt tot een verbetering van het sociale klimaat.

De instanties hebben uit het verleden - de periode van de wijdvertakte aanpak waarbij ook toeleiding naar werk en naar taalcurssussen deel uitmaakte van het aanbod - de les getrokken dat schoenmakers zich bij hun eigen leest moeten houden. De Karavaan genereert nog tal van andere vragen op het gebied van overlast, inburgering, normen en waarden en dergelijke, maar die onderwerpen staan te ver af van de 'core business'. Schoon en heel en een beetje sociale veiligheid zijn daarom voor de instellingen hun inzet voor de toekomst. Bewoners zien schoon en heel als de gewenste basis, maar menen dat de leefbaarheidsaanpak completer moet worden door een duidelijke verbreding naar sociale veiligheid en overlastbestrijding. Een onderliggend discussiepunt is dus hoe breed leefbaarheid moet worden gedefinieerd. Ook in andere steden worstelt men met die vraag. In veel gemeenten in Nederland wordt het begrip leefbaarheid nog tamelijk ongedefinieerd gehanteerd en de breedte van het leefbaarheidsveld varieert vooralsnog sterk. De trend is evenwel om naast de instrumentele invulling, steeds meer plaats in te ruimen voor vormen van 'sociaal wijkbeheer' (samenlevingsopbouw, werken aan sociale relaties, buurtbemiddeling en dergelijke).

Fysieke doelstelling gehaald?

Resultaten zijn op verschillende manieren te meten. Er kan worden gekeken of de fysieke doelen -schoon en heel- dichtbij zijn gekomen. Het gaat dan om de effecten op een bepaald meetmoment. Aan het einde van de rit kan bijvoorbeeld worden onderzocht of door interventies het beheer in een buurt blijvend op een hoger kwalitatief niveau is gebracht. Tevens kan worden nagegaan of de procesdoelen tijdens de rit -bewonersbetrokkenheid, samenwerking- zijn bereikt. Die procesdoelen worden besproken in het vervolg. Allereerst staan we stil bij de fysieke opbrengst van de Karavaan.

Volgens alle betrokkenen die we spraken in de maanden juni en juli heeft de Karavaan de neergaande spiraal in wijken weten te stoppen. De situatie ter plekke zou 'flink' dan wel 'redelijk' zijn verslechterd zonder de Karavaan. Het duurzame verschil dat de Karavaan maakt, wordt bescheidener gekwalificeerd. Het meest gegeven antwoord is dat drie maanden na de Karavaan de verloedering iets minder groot is dan voorheen. Door alle inspanningen blijft een echte neergaande spiraal uit, maar er zit over de gehele linie nog weinig progressie in. De progressie is vooral zichtbaar op een paar kwetsbare eilandjes waar het goed gaat. De gemiddelde Karavaanbuurt wordt tijdelijk een flink stuk schoner en heler, het 'netheidspeil' neemt daarna weer behoorlijk af, maar men blijft wel iets boven het aanvangsniveau. De Karavaan is met andere woorden hard werken voor een klein beetje (fysiek) resultaat. Of positiever geformuleerd:

leerd: door een voortdurende inspanning worden negatieve omslagpunten in de buurten voorkomen.

'Hardere' uitspraken over de koppeling tussen inspanning en (fysiek) effect zijn op dit moment moeilijk te leveren. De gemeente zelf heeft tot dusver vooral grofmazige gegevens verzameld -de leefbaarheidsmonitor peilt de gevoelens op stadsdeelniveau. Voor de Karavaan zelf is vooral de 'omzet' in beeld gebracht-. Metingen op buurtschaal ontbreken echter. Wel zijn er uitspraken verzameld van waarnemers en bewoners rond specifieke projecten. De teneur is daarbij positief. Meer van dergelijke specifieke metingen zijn wenselijk om nog preciezer te kunnen kijken waartoe de inspanningen leiden.

Betrokkenheid bewoners

De potentiële bereidheid die veel bewoners bij de huis-aan-huis-bezoeken uitspraken om zelf iets te doen aan beheer, blijkt gaande de rit maar moeilijk om te zetten in een aanhoudende inzet onder een grote groep. Hoewel op sommige plekken de bewonersinbreng vrij redelijk is, blijft over de gehele linie de bewonersparticipatie achter bij de verwachtingen. Slechts een kleine harde kern kan worden aangeduid als mede-eigenaar van de Karavaan. Deze bewoners gelden als belangrijk aanspreekpunt voor de instellingen en zij ervaren hun contacten met instellingen merendeels als laagdrempelig. Onderling spreken zij elkaar ook meer aan. Onder hen is echter veel teleurstelling over medebewoners die even meedoen en dan toch afhaken. Met name storen ze zich aan diegenen die helemaal aan de kant blijven staan. Het liefst zouden ze 'apathische' buurtbewoners en diegenen die medeverantwoordelijk zijn voor de verloedering, daar persoonlijk op aan willen spreken.

Die wat strengere ondertoon van 'wie niet horen wil, moet maar voelen' komt ook tot uitdrukking in de wens om meer te doen aan regelhandhaving door bewoners onderling (stadsetiquette) en door toezichthouders. Maar is het realistisch om van alle bewoners te vragen zich te committeren aan gezamenlijk beheer? Dat zou wel eens te veel gevraagd kunnen zijn, bovendien heeft ook niet iedereen zo'n sterke identificatie met de buurt als de actieve kern. Een onderscheid naar verschillende typen betrokkenheid -actieve en passieve deelnemers, toeschouwers- zou in ieder geval tot meer helderheid kunnen leiden en teleurstellingen achteraf kunnen voorkomen. Het is ook de vraag of het wel nodig is om met man en macht te proberen het draagvlak onder bewoners te vergroten. Een klein actief buurtkader dat je aan kunt spreken bij problemen in de buurt kan al heel effectief zijn. Via deze actieve kern kunnen andere bewoners af en toe bereikt worden.

De ontevredenheid onder actieve bewoners richt zich impliciet ook op de geringe participatie onder allochtone medebewoners. De Karavaan kruist op dit punt een belangrijke Haagse discussie. Moeten instellingen in hun zoektocht naar klankborden zich sterker gaan richten op

multi-etnische bewonersparticipatie of kan men toe met contacten met de 'witte' bewonersorganisaties (waarbij de huidige relaties met witte organisaties ook te zien zijn als een manier om voeling te houden met 'authentieke' wijkbewoners die vaak zijn afgehaakt als het gaat om andere vormen van participatie zoals in partijverband of bij verkiezingen). Rigoureuus kiezen voor een van beide opties is riskant omdat beide tegenpolen het gevaar van verspilling van talent en kennis met zich meedragen. Het is waarschijnlijk productiever als instellingen niet permanent de afspiegelingsvraag stellen, maar proberen om naast bekende ook onbekende groepen aan tafel te krijgen. Dat hoeft niet perse in een verband, het kan ook naast elkaar.

In andere grote steden speelt dit vraagstuk eveneens. Soms wordt gekozen voor speciale arrangementen voor etnische groepen, andere keren wordt samenwerking min of meer opgelegd (bij de Rotterdamse Opzomeractiviteiten kunnen premies op actie worden misgelopen als men verzuimt andere groepen te betrekken). Bij de middelgrote voorbeeldgemeenten valt ook nog iets anders op, namelijk dat de activering van buurtbewoners in de regel succesvoller verloopt dan bij de Karavaan. De sleutel tot deze relatief grote meeslependheid is dat men via allerlei interactieve processen probeert aan te sluiten bij problemen zoals bewoners die beleven. De belangrijkste opmerkingen en problemen worden vervolgens het gemeentelijk apparaat 'ingeloodst'. In Deventer wordt dat loodsen gedaan door een opbouwwerker en een wijkambtenaar. In Amersfoort wordt de bewonersinbreng via meldpunten verzameld en gezeefd, en zorgt een 'meldpunter' voor de ingang naar de gemeente en andere instellingen. Dit verkleint de kans op het zoek raken van signaleringen van bewoners in de ambtelijke bureaucratie. De focus van de Karavaan is minder sterk gericht op het vroegtijdig polsen van bewoners over problemen en beleidskeuzes. Voorop staat de vraag wat bewoners van hun kant kunnen bijdragen aan het - reeds vastgestelde - 'product' leefbaarheid -lees: schoon en heel veilig-.

Samenwerking tussen de partijen

De meeste deelnemers aan de panels zijn inmiddels redelijk tevreden over de manier van samenwerking. De instellingen op het gebied van beheer weten elkaar steeds beter te vinden waardoor men sneller tot zaken kan komen. Een opvallend resultaat, omdat de samenwerking tussen de instellingen aanvankelijk een moeilijke start kende. Het bleek niet altijd gemakkelijk om bestaande uitvoeringspraktijken op elkaar aan te passen. Inmiddels zijn door de invoering van uitvoeringsoverleggen en de inschakeling van buurtbeheerbedrijven die knelpunten grotendeels weggewerkt. Al met al een behoorlijke prestatie, omdat de formatie voor de uitvoeringscoördinatie nog steeds vrij smal is. Het verdient aanbeveling om voor de toekomst deze formatie verder uit te bouwen, zodat een stevige organisatiestructuur kan worden neergezet. Ook bijzonder is dat de coördinatierol vervuld wordt door het opbouwwerk vanuit de stichting Boog. In veel andere gemeenten wordt deze stoel door wijkambtenaren bezet en is er ook meer for-

matie voor dit type werk (zie de stedenvergelijking). Het vermogen om het organisatorisch relatiebeheer op gang te trekken onder deze omstandigheden is te prijzen. Tegelijkertijd zit de stichting Boog wel in een lastige spagaat. De coördinatie bemoeilijkt de rol als sociaal makelaar.

Voor de decentrale uitvoering is in ieder geval qua organisatorische structuur enige helderheid geschapen, voor de algemene beleidsaansturing geldt dat minder. Omdat de meeste diensten nog op stedelijk niveau opereren en daar ook nog de politieke verantwoordelijkheid ligt, vindt de aansturing vooral plaats via de dienst stadsbeheer -die op dit punt overigens ook een geringe formatie kent-. Een situatie waar niet iedereen gelukkig mee is. De deelnemers aan het instellingenpanel zijn duidelijk voorstander van een grotere verantwoordelijkheid voor de stadsdeel-MT's. Achterliggende idee is dat de verantwoordelijkheden verder gekanteld moeten worden. Het Utrechtse model -met een dubbele en gelijkwaardige beleidsingang voor de gemeente en de wijken- wordt door sommigen als voorbeeld genoemd. Bij het bewonerspanel zijn de meningen minder uitgesproken. Wel is bijna iedereen het er over eens dat de samenwerking verder kan worden gestut als het project wordt opgenomen in bestaand beleid. Hierdoor kunnen middelen en (formatie)inzet gegarandeerd blijven.

De bewonerswens om het project te formaliseren kan als een belangrijke steun in de rug voor de organisatoren worden gezien. Als het om de Karavaan gaat is de actieve kern 'projectmoe' in de goede zin van het woord. Tegelijkertijd is de discussie over het nieuwe organisatie-model voor de instellingen waarschijnlijk een onderneming die veel energie kost. Bij een nieuwe inbedding van de Karavaan moet immers ook rekening worden gehouden met het bestuurlijke Umfeld. Zo zal de invulling van verantwoordelijkheden sterk moeten aansluiten op het Haagse model van deconcentratie waar nu over wordt nagedacht. De stedenvergelijking laat zien dat er in dit verband vele opties mogelijk zijn. In vergelijking met andere steden is het organisatie-model van Den Haag nog niet erg uitgekristaliseerd: vooralsnog komt het er vooral op neer dat uitvoerende taken naar het stadsdeelniveau zijn gedecentraliseerd, maar dat op het centrale niveau de kaders worden bepaald. Deze kaders dekken niet altijd even goed de lokale invulling. Een volwaardiger decentralisering is op zijn plaats, zonder dat in de Amsterdamse valkuil - geen enkele centrale aansturing, waardoor de verschillende stadsdelen letterlijk hun gang gaan - wordt getrapt. De modellen van Utrecht (dubbele ingang via wijkbureaus en centrale gemeente) en Rotterdam (stad als aanjager en wegbereider van initiatieven van bewoners en deelgemeenten) bieden die mogelijkheid. Hoe dan ook, een nieuwe stap richting decentralisering heeft consequenties als het gaat om zeggenschap, budgetverdeling, formatie en loketvorming (meldpunt) richting de burger.

De praktijk in andere steden kan daarbij leerzaam zijn: Utrecht laat zien dat het organiseren van een dubbele ingang veel tijd kost. De aanpak van Deventer en Rotterdam is meer organisch gegroeid. Het zijn voorbeelden van steden waar leefbaarheid centraal gestuurd wordt met ruimte voor initiatief van onderop. Beide steden kennen een duidelijke projectaansturing

met een heldere taakafbakening voor het centrale en decentrale niveau. In Rotterdam bewaken specialistische stedelijke project- en programmabureaus bijvoorbeeld de hoofdlijnen. Daarbinnen krijgen deelgemeenten en bewonersorganisaties veel ruimte voor initiatief.

Waar deze steden met Den Haag in verschillen is enerzijds de veel kleinere schaal (Deventer) en anderzijds de politieke bevoegdheid die de Rotterdamse stadsdelen (de deelgemeenten) kennen.

Welk model ook gekozen wordt, alle partijen zijn gebaat bij een heldere taakafbakening en –omschrijving. In vele steden worden daartoe convenanten opgesteld, waarin de belangrijkste wijkpartners (politie, woningcorporaties, sociaal cultureel werk en gemeente) afspraken maken over de te realiseren doelstellingen, het tijdsplan, de wijze van organisatie en de rechten en plichten van alle partners.

Toekomstverkenning: Leefbaarheid smal of breed?

De antwoorden op de onderzoeksvragen geven al enkele aanwijzingen voor het gewenste spoor van de toekomst: specifiekere effectmetingen op buurtschaal; onderscheid naar verschillende typen betrokkenheid onder bewoners; sterker aansluiten bij de – gedifferentieerde - vraag van bewoners; een grotere formatie; een officiële inbedding van het project aansluitend op de Haagse deconcentratiediscussie. Wat nog niet aan de orde is gekomen is de kernvraag hoe - en hoe breed - leefbaarheid in de toekomst moet worden opgevat.

Momenteel overheerst in de Karavaan de smalle definitie van schoon, heel en veilig. Instellingen en bewoners dienen beiden mee te werken aan een verzorgde openbare ruimte. De officiële nevendoeleinstelling van verbetering van de sociale cohesie (vergroting van de onderlinge sociale banden in een buurt) speelt een rol op het tweede plan. De stemming onder instellingen om de Karavaan in het vervolg vooral te beperken tot de fysieke core business bevestigt deze ondergeschikte positie. Een goede afbakening tot bepaalde kerndoelen is inderdaad wenselijk, ook met het oog op een helder profiel. Maar het uit het oog verliezen van de sociale situatie is - zelfs als men enkel en alleen redeneert vanuit het belang van schone en hele straten - riskant. Een bovengemiddelde verloedering vindt immers voor een belangrijk deel zijn oorzaak in sociale achtergronden zoals een te grote pluriformisering en/of individualisering, veranderingsfricties en gebrek aan sociale vaardigheden. Bouwen aan het sociale fundament van de betrokken buurten mag dus niet een sluitpost worden van de begroting. Dat wil men gelukkig ook niet.

De neiging om dat sociale fundament hoofdzakelijk te zien als een middel om de fysieke verloedering in de openbare ruimte terug te dringen, herbergt daarnaast het risico van blikvernauwing. Om die blik weer te verruimen hebben we een assenstelsel met de mogelijke relaties

tussen fysiek en sociaal en vervolgens drie toekomstscenario's uitgewerkt. Die scenario's (uit deel IV) zijn geordend naar ambitie, taakverdeling, uitvoeringspraktijk en definitie.

Nieuwe accenten verkend

In het eerste scenario (A) wordt de definitie van leefbaarheid -in lijn met de bestaande aanpak- bewust smal gehouden en beperkt tot fysieke doelen waarvoor fysieke en, in mindere mate, ook sociale middelen worden ingezet. Deze smalle definitie hangt samen met de erkenning dat burgers niet overvraagd moeten worden: slechts een kleine harde kern is bereid zich actief in te zetten en deze kern moet je dan ook ondersteunen door ze de functie van 'bijrijders' in de Karavaan te geven. In deze functie helpen ze mee de vraag te formuleren en fungeren ze als aanspreekpunt voor de gemeente in de buurt. De overheid blijft in dit scenario de hoofdrolspeler die de buurt netjes houdt en door het goede voorbeeld te geven, een deel van de bewoners stimuleert om zelf ook de handen uit de mouwen te steken. De afrekening van dit beleid vindt plaats op merkbare fysieke effecten: schonere buurten.

In het tweede toekomstscenario (B) maakt de overheid een einde aan de gedoogcultuur waarin 'alles mag' door straffer op te treden tegen overtreders van leefbaarheidsregels. De aanpak van vervuilde buurten krijgt een strenge sociale invulling: door gezamenlijk met bewoners leefregels op te stellen en deze als overheid te handhaven worden overtreders terug in het gareel gedwongen en normbesef bijgebracht. Handhaving is mogelijk op basis van zowel negatieve prikkels (boetes) als positieve stimulansen (Goldcard met kortingen die echter wordt ingetrokken op het moment dat mensen in de fout gaan). Het beleid richt zich op alle -ook de niet-georganiseerde- bewoners in een buurt, waarbij de bewonersinbreng in hoofdzaak neer komt op het opstellen van leefregels en het daarnaar handelen. Handhaving van deze regels en snelle herstelacties zijn de hoofdtaken van de overheid. Het beleid wordt beoordeeld op de invloedeffecten en bewonersoordelen.

In het derde en laatste scenario (C) staat sociaal investeren voorop vanuit de gedachte dat aangename omgang onaangenaam gedrag remt. Leefbaarheid is afhankelijk van het sociaal klimaat in een straat. Dit klimaat dient niet geformaliseerd te worden door het opstellen van leefregels, maar juist informeel aangemoedigd te worden door het organiseren van ontmoetingen. Doordat bewoners elkaar tegenkomen in buurtverbanden ontstaat er vertrouwen waarop men elkaar durft aan te spreken. Fysieke activiteiten – zoals opknappen van de buitenruimte – kunnen daarbij een belangrijk instrument zijn, maar vormen slechts één van de vele manieren om ontmoetingen te organiseren. Bewoners dienen zo breed mogelijk aangesproken te worden. Dit kan door interactieve beleidsprocessen op te zetten, maar ook door het activiteitenaanbod van de Karavaan te verbreden naar sociale activiteiten als sporttoernooien en straatfeesten. Het

aantal actieve deelnemers en de contactgraad in een straat vormen in dit scenario belangrijke graadmeters voor succes.

Het spoor voor de toekomst

Onze keus als onderzoekers is om van alle scenario's iets over te nemen. De zwaarste accenten liggen daarbij op:

- a) De actieve kern als erkende bijrijder in het fysieke beheer.
- b) Sociaal investeren in bewoners(contacten) op een breder terrein dan alleen fysieke vraagstukken.
- c) Het iets straffer achter de broek zitten van vervuilers.

Bij vervuilers wordt met name bedoeld op de erkende overlastgevers. Het gaat dan niet meteen om de heel ernstige gevallen -dat is een taak van de politie en de zorg-, maar wel om diegenen die herhaaldelijk blijfven weinig oog te hebben voor hun sociale en fysieke omgeving.

Alle drie elementen onderstrepen dat het bij de Karavaan sterk draait om bewoners en hun onderlinge relaties. Bewonersbetrokkenheid kent zijn grenzen (freeriders-gedrag), maar ook vele potenties: betrokken actieve kernen rond uiteenlopende thema's. Om die potenties aan te boren is het van belang dat bewoners zich zoveel mogelijk kunnen herkennen in 'eigen' activiteiten. In die zin is een duidelijke omslag nodig. Het gaat zo gezegd niet om de vraag wat de bewoners kunnen doen voor de Karavaan, maar wat de Karavaan kan doen voor de bewoners! De bewonersvraag moet voorop staan en moet worden ondersteund. Voor beleidsmakers is het daarbij de kunst om te leren kijken met de ogen van bewoners, degenen om wie het uiteindelijk gaat. Lukt dat niet, dan zijn teleurstellingen het resultaat. Lukt dat wel dan is er perspectief op sociale en fysieke winst. Daarmee is nog niet gezegd dat het extra aanbod van fysiek beheer bij het grofvuil kan. Integendeel. Werken aan schone en hele straten kan een belangrijke manier zijn om ontmoetingen en sociale banden in buurten te stimuleren. De meeste actieve bewoners zullen dit onderstrepen. Zolang er sprake is van zo'n mobiliserende werking kan gezamenlijk (en nuttig) onderhoudswerk dus bijdragen aan sociaal leefbare straten.

Voor de Karavaan zal het in de meeste gevallen neerkomen om fysieke en sociale doelen op een goede manier te verknopen. Wat we willen meegeven in die sociaal-fysiek discussie is om goed na te gaan hoe deze beide denkrichtingen elkaar kunnen versterken. Feitelijk is het advies dus om deels terug te keren naar de oorspronkelijke doelstelling van werken aan fysiek en sociaal wijkbeheer. De weg naar dat sociale wijkbeheer is in onze ogen niet alleen een fysieke. Die afbakening van leefbaarheid is te smal. Het is misschien verleidelijk om het bij het

basispakket van schoon en heel te laten. Maar beseft moet worden dat het versterken van het sociale fundament in een buurt ook op geheel andere wijzes invulling kan krijgen. Ook Den Haag zal er niet aan ontkomen om na te denken over verbreding van het leefbaarheidsveld.

Verbreding van het leefbaarheidsveld

Het lijkt al met al het meest zinvol om leefbaarheid te duiden als de optelsom van de sociale en fysieke kwaliteiten in een bepaald gebied. De fysieke kwaliteit is daarbij het best te duiden als de uiterlijke verzorgingsgraad, de hygiëne van een buurt of wijk -is het er schoon, heel en veilig ingericht en onderhouden?- Onder sociale kwaliteit kan worden verstaan het sociale welbevinden *gerelateerd* aan de leefomgeving. Het beperken van de sociale kwaliteit tot de relatie met de leefomgeving is van belang om het sociale element in leefbaarheid niet te laten uitgroeien tot een containerbegrip. In het bijzonder de sociaal-economische dynamiek (de werkloosheidsgraad) en het persoonlijk welbevinden zijn onderwerpen die beter niet gekoppeld kunnen worden aan het leefbaarheidsveld. Vooral omdat ze niet erg direct samenhangen met de buurt: men is niet werkloos omdat men in een bepaalde buurt woont, maar men woont in een bepaalde buurt omdat men werkloos is. Taallessen hoeven dus niet opnieuw te worden opgenomen; ze vormen een te vreemde eend in de bijt. Wat wel moet worden meegenomen in het leefbaarheidsveld zijn koppelingen naar buurtgerichte samenlevingsopbouw, sociale veiligheid, burenoverlast etc. Deze verbreding van het leefbaarheidsveld maakt ook allerlei combinaties mogelijk van verschillende initiatieven. De resultaten beperken zich namelijk niet alleen tot de Kara-vaan: opgebouwd sociaal kapitaal kan ook voor andere projecten en initiatieven worden ingezet. Een eenmaal bekende bewonersgroep kan bij de organisatie en invulling van een volgend project aangesproken worden. Ook geldt omgekeerd dat met andere initiatieven (Straat voor de mensen, etc.) de Karavaan ondersteund kan worden. De grote meerwaarde zit in het combineren van de verschillende initiatieven in de wijken. Dit voorkomt overlap en werkt kruisbestuivend: de verschillende projecten gaan elkaar versterken.

In de Haagse leefbaarheidsmonitor wordt inmiddels ook voor die gecombineerde -fysieke en sociale- gebiedsgerichte benadering gekozen. De sociale vragenlijst verdient daarbij nog wel enige toespitsing. Naast cohesie -contactgraad- en identificatie -'ik voel me hier thuis'- is nog een derde element van belang om de kwaliteit van sociale relaties in een buurt in beeld

te brengen. Dat derde element is de aanwezigheid van sociaal kapitaal. Dit kan worden gezien als een indicator voor het zelfoplossend vermogen, het gehalte eigen verantwoordelijkheid in een gebied.⁷

Afstemmen op de lokale praktijk

Bij het beoordelen van concrete projecten speelt bewonerskennis ook een belangrijke rol. Fijnmazige instrumenten zoals kwaliteitspanels, zelfevaluaties, conferenties, de DWAEX et cetera, kunnen het bewonersoordeel over een project naar boven halen. In combinatie met de 'grotere' trendmatige cijfers, is zo een evenwichtigere beoordeling van projecten door de verantwoordelijke partijen mogelijk. Bovendien kunnen door deze metingen de projecten beter op maat worden gesneden voor de betreffende buurten.

Om verbeteringen van de fysieke kwaliteit en sociale kwaliteit inzichtelijk te maken is het wel zaak om de doelen bij concrete projecten vooraf helder te formuleren. Ook de samenwerking moet vooraf duidelijk zijn doorgenomen. Zo kunnen partijen beter op hun activiteiten worden aangesproken. Daarnaast is het van belang om een goed geordende verslaglegging op te stellen: productbeschrijvingen, hoeveel menskracht en materiaal is op jaarbasis ingezet, wat heeft dit opgeleverd aan deelnemers, wat is de betekenis geweest voor actieve bewoners.

Verdeling van de verantwoordelijkheid

Van belang is dat burgers, overheid en derden op het leefbaarheidsveld gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen en daarbij in balans zijn. Hoe de Haagse balans er uit zal zien hangt met name af van het verdere verloop van de deconcentratiediscussie, die momenteel in de Haagse bestuurslagen woedt. Bestuurders zijn er nog niet uit in hoeverre bepaalde overheidstaken naar de stadsdelen kunnen worden gedelegeerd. Met enige voorzichtigheid presenteren we hier dan ook een mogelijke taakverdeling rond de Karavaan.

⁷ Drie items zouden daartoe nog aan het gekozen sociale palet kunnen worden toegevoegd. Allereerst het gehalte van dragende krachten (met als mogelijke vraag: 'in deze buurt zetten weinig mensen zich vrijwillig in voor de buurt'). Ten tweede het element van elkaar corrigeren ('de mensen in deze buurt durven elkaar nauwelijks aan te spreken op hun gedrag') en tenslotte de wederkerigheid in contacten ('wederzijdse hulp is in deze buurt heel vanzelfsprekend'). Door deze toespitsingen kan beter worden afgelezen welke gebieden het niet op eigen kracht kunnen redden (waar is de inzet nodig?) en ook kan via het trendmatige beeld informatie worden verzameld over de effecten van interventies met betrekking tot het sociaal kapitaal (zijn er meer vrijwilligers gekomen, worden mensen eerder gecorrigeerd).

In deze gedachtegang draagt de centrale gemeente de eindverantwoordelijkheid en bewaakt zij op hoofdlijnen het proces. Op decentraal niveau (stadsdelen) wordt het project afgestemd op de lokale context. Om deze afstemming te waarborgen verdient het de voorkeur dat de stadsdelen beschikken over een eigen Karavaanbudget en over gedetacheerde wijkambtenaren, die tevens het gezicht in de wijk vormen van de gemeente. De instellingen operen op beide niveaus en fungeren als partner in het proces. Zij denken mee, leveren middelen en zijn betrokken bij de uitvoering. Door de genoemde decentralisatie en schaalverkleining raakt de uitvoering verder 'geëmancipeerd'. Uitvoerders krijgen een sterker mandaat, ook om intersectoraal zaken te doen. De wijk is echter niet alleen een ontmoetingsplek voor professionals. Het belangrijkste is dat deze structuur bewoners uitnodigt tot onderlinge ontmoeting en participatie op verschillende terreinen. Een van die terreinen is fysieke beheer. Op dit vlak spelen actieve bewoners een hoofdrol in het definiëren van de vraag, het aangeven van de lokale potenties, het organiseren van bewonersactiviteiten, het signaleren van vervuiling en vervuilers en het (helpen) opstellen van een (niet dwingende) stadsetiquette. De leefregels dienen echter niet te worden geformaliseerd in een contract tussen overheid en burgers. Het is voor het vertrouwen van veel groter belang dat de overheid sociale processen faciliteert dan dat ze allerlei afspraken oplegt.

Zo'n faciliterende (vraaggerichte en activerende) rol van de overheid rond leefbaarheid, vraagt een cultuuromslag en is zeker ook zeer arbeidsintensief. Het opbouwwerk kan in dit proces een belangrijke rol vervullen als sociale makelaar tussen enerzijds de bewoners en anderzijds de instellingen en de overheid. Het opbouwwerk is zelf niet betrokken bij de uitvoering van beheer- en handavingsactiviteiten. Des te meer is zij betrokken bij het organiseren van ontmoetingen via zowel sociale als fysieke activiteiten. Het opbouwwerk scharniert bij de pogingen om te komen tot buurten met een 'opgeruimd' karakter, buurten waar het voor de bewoners niet alleen schoon, heel en veilig wonen is, maar waar het samenleven vooral ook *prettiger* wordt.

Aanbevelingen op een rijtje

Uit de voorgaande delen komt het beeld naar voren van een Karavaan die, na drie jaar rondtrekken door Haagse stadsvernieuwingswijken, minder nomadisch is geworden en gaande weg verschillende onderdelen is kwijtgeraakt. De Karavaan heeft minder het karakter van een trektocht door buurten gekregen, omdat de actieweken een onvoldoende beklivend effect hadden. Het aanvankelijke romantische beeld waarin bewoners als vanzelf het estafettestokje van de gemeentelijke diensten zouden overnemen werd bijgesteld. Relatiebeheer met bewoners verdient blijvende aandacht en vroeg ook om een meer permanent gemeentelijk gezicht in de wijk. Door middel van uitvoeringsoverleggen, schouwen en informatiebazaars is aan deze behoefte tegemoet gekomen, met navenante resultaten. In Regentesse/Valkenbos-kwartier, waar

deze participatievormen vanaf het begin zijn toegepast, zijn bewoners zeer te spreken over het contact met de gemeente. Naast meer plekgebonden zijn de Karavaanactiviteiten ook verengd. De fysieke doelstellingen van schoon en heel hebben gaandeweg meer nadruk gekregen: meeliftende projecten op het gebied van inbraakpreventie en toeleiding naar taal en arbeid zijn naar de achtergrond verdwenen.

De belangrijkste officiële doelstelling van de Karavaan (schone, hele en veilige buurten) is maar ten dele gehaald: ondanks forse investeringen in het opknappen van de openbare ruimte zijn de resultaten bescheiden: een echte neergaande spiraal van verloedering blijft uit, maar progressie is slechts zichtbaar op een paar kwetsbare eilandjes waar het goed gaat. De gemiddelde Karavaanbuurt wordt tijdelijk een flink stuk schoner en heler, het 'netheidspeil' neemt daarna weer behoorlijk af, maar men blijft wel iets boven het aanvangsniveau. De Karavaan is met andere woorden hard werken voor een klein beetje (fysiek) resultaat. Toch liggen er vele kansen voor de toekomst: in verschillende buurten zijn actieve buurtkaders bereikt en na een moeizame start staat de samenwerking tussen de instellingen goed op de rails, hetgeen geen geringe prestatie is met de huidige formatie. Er zijn dan ook genoeg aanknopingspunten voor de toekomst. Daartoe doen we de volgende aanbevelingen.

- Kies een bredere definitie van leefbaarheid, waarin fysiek en sociaal wijkbeheer een plaats hebben. Er dient sociaal geïnvesteerd te worden in bewoners(contacten) op een breder terrein dan alleen fysieke vraagstukken;
- Pas het Karavaanaanbod aan op de problemen en potenties in een buurt. Sluit sterker aan bij de – gedifferentieerde - vraag van bewoners;
- Voor een nauwkeurige resultaatmeting zijn specifiekere instrumenten nodig op buurtschaal. Fijnmazige instrumenten zoals kwaliteitspanels, zelfevaluaties, conferenties en de DWAEX (zie deel III) kunnen het bewonersoordeel over een project naar boven halen. In de stedelijke monitor zijn daarnaast vragen over de kwaliteit van sociale relaties gewenst;
- Zorg voor een officiële inbedding van het project aansluitend op de Haagse deconcentratiediscussie. In onze ogen impliceert dat een centrale regie die toezicht houdt op de initiatieven van de meer sublokale partijen. Op centraal niveau wordt niet zo zeer geïnitieerd, maar worden zaken afgestemd en geformaliseerd (b.v. een samenwerkingsconvenant). Het opbouwwerk vervult de rol van sociale makelaar;
- Maak onderscheid naar verschillende typen betrokkenheid onder bewoners. Neem enerzijds de actieve kern in buurten op als erkende bijrijder in het fysieke beheer. Maar besef ook dat nogal wat bewoners andere interesses hebben en/ of lang niet zo 'fanatiek' zijn om ook een actieve rol op zich te nemen.

- Zit vervuilers straffer achter de broek. Maakt eventueel afspraken met de buurt over wat wel of niet toelaatbaar gedrag is, zodat ingrijpen legitiem is. Maar formaliseer de betrekkingen met bewoners niet te veel. De overheid dient vooral de sociale processen in een buurt te faciliteren;
- Last but not least: breidt de formatie uit. Het in kaart brengen van problemen en vragen m.b.t. de fysieke en sociale kwaliteit en het vertalen naar acties vraagt een veel grotere inzet van ambtenaren en instellingen dan nu het geval is. Zonder deze reguliere ondersteuning is de kans om te komen tot opgeruimde buurten veel geringer.

Literatuur

Bureau Onderzoek en Statistiek Amsterdam (2001): *Stadsdeelmonitor 2001, opvattingen van bewoners in de Baarsjes*. Amsterdam.

Dijk, T. van, Flight, S. & E. Oppenhuis (2000) *Voor het beleid achter de cijfers: de uitkomsten van de GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid nader geanalyseerd*. Hilversum: Intomart.

Duyvendak, J.W., Engbersen, G., Snel, E. en F. Spierings (2001) *De sociale pijler gefundeerd*. Rotterdam/Utrecht: Erasmus Universiteit Rotterdam & Verwey-Jonker Instituut.

Duyvendak, J.W. & P. van der Graaf (2001) *Opzoomeren, stille kracht?* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Duyvendak, J.W. & P. van der Graaf (2000) De dynamiek van de sociale infrastructuur. Achtergrondstudie die als bijlage is opgenomen in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000) *Ongekende aanknopingspunten: strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur*. Advies 11. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Gemeente Amsterdam (1999) *De complete stad*. Het GSB-beleid in Amsterdam tot 2010. Amsterdam.

Hes, J. (2000) *Recht doen aan de buurt*. Dordrecht: SMVP.

Huygen, A. & H. Swinnen (2001) *Wat bewoners wensen en diensten doen*. Bewoners praten mee over wijkbestedingen voor onderhoud en beheer in Utrecht. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Kleinmans, R., Veldboer, L. & J.W. Duyvendak (1999) *Integratie door differentiatie?: een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Korthals Altes, H.J., Maatman, M. & P. van Soomeren (2000). *Leefbaarheid en Wonen*. Amsterdam.

Musterd, S. (2000) Ruimtelijke en sociale strategie. Stedelijk vernieuwing zonder achterkant. Amsterdam; ROIB.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000) *Ongekende aanknopingspunten: strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur*. Advies 11. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1997). *Kwaliteit in de buurt* (advies 4). Rijswijk/Den Haag. RMO/Sdu Uitgevers.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2001) *De sociale staat van Nederland 2001*. Den Haag.

Soomeren, P. van & P.Tops (2001) *De Amsterdamse leefbaarheidsaanpak gewogen*. Tilburg: Van Dijk, Van Soomeren en Partners/ KUB.

Tops, P.W. e.a. (1998) *Verlengstuk of spreekbuis? Het wijkbureau als schakel in het Utrechtse besturingsmodel*. Tilburg: KUB/ IVA/ Bestuur en Management Consultants.

Veldboer, L. (2001) Opzoomeren als stille kracht. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, april 2001, p. 36-39.

Verwey-Jonker Instituut, Werkplan 2002, Definitie Leefbaarheid, blz. 12, Utrecht. (in druk).

Gemeente Den Haag (2000) *Leefbaarheidmonitor Den Haag*. Den Haag: Facilitaire Dienst/ Multimedia.

Gemeente Den Haag (2000) *Stadsenquête Den Haag 2000*. Den Haag: Facilitaire Dienst/ Multimedia.

Gemeente Den Haag (1999) *Stadsenquête Den Haag 1999*, Den Haag: Facilitaire Dienst/ Multimedia.

Internetadressen (geraadpleegd september 2001)

www.swd.amsterdam.nl

www.alphenaandenrijn.nl

www.deventer.nl/stadsvisie

www.utrecht.nl/betrokkenstad

www.utrecht.nl/wijkaanpak

Summary

The Trail of the Caravan : on track to liveable neighbourhoods An Evaluation and Exploration for the Future of Shared Maintenance and Urban Renewal in The Hague, the Netherlands

With the end of urban renewal in sight in 1997, the city of The Hague searched for a way of preserving the renewed city neighbourhoods. The city's answer was the Caravan: a neighbourhood based maintenance project to ensure liveable and safe living conditions in the city's inner areas. The project combines physical measures aimed at clean and well maintained neighbourhoods and social interventions. Up until now, the project has been implemented in four urban renewal areas: Transvaal, Laak, Schilderswijk en Regentesse/ Valkenbos-kwartier.

After three years of working with the project, the Housing and Preservation Department of The Hague ordered an evaluation to assess the results, the degree of participation of citizens in the project and the co-operation between the project partners (civic servants and community workers, police officers, housing corporations, and citizens).

The evaluation report describes the 3-year period that the Caravan was touring through the city. Along the way, the Caravan became less 'nomadic' and lost some of its carriages. Today, the Caravan is no longer just a conveyer, touring through neighbourhoods: the evaluation showed that the initial weeks of campaigning were too short to generate long-lasting results. The initial – romanticised – idea that the Caravan would automatically inspire people to take control of the project once the maintenance team of civic servants and community workers had left the neighbourhood proved to be too optimistic. Now the project co-ordinators have realised that relationship building with inhabitants demands lasting attention and a more permanent presence of the 'city hall' in the neighbourhood.

This report shows the creative ways in which civic servants and community workers have dealt with these problems and the results they have achieved. This report is more than an evaluation: it is also an exploration of the future: the trail of the Caravan for the next 3 years. The options are explored in three scenarios. Every scenario has got a different underlying definition of 'liveability' (ranging from purely physical standards to social interactions between inhabitants) and focusing on different methods (social and physical interventions) for attaining those goals. In the

last chapter of the report the researchers argue in favour of a specific mix of physical and social interventions and make recommendations detailed measures and measurements.

The report is a useful travel guide for everyone interested in urban renewal. The title refers not only to clean and well maintained neighbourhoods, but also to the social interpretation of liveability: by investing in relationship building within communities, neighbourhoods acquire a 'cosy' atmosphere in which neighbours know each others names and therefore are able to address problems collectively.

Research recommendations

The main goal of the Caravan Project - clean, well maintained en safe neighbourhoods - has only been met partially. In spite of huge investments in the physical quality of public areas the results are modest. A downward spiral of deterioration has been halted in most participating neighbourhoods, but genuine progress is only beginning to become visible in a few fragile spots. An average Caravan Neighbourhood becomes temporarily clean and well maintained, but the quality drops considerably after a few months and stabilises at a level that is only slightly above the starting point. In short: The Caravan Project requires long term investments and commitment from all parties involved and is a lot of hard work. The future is hopeful though: in many neighbourhoods active citizens groups have been installed and after a slow start the co-operation between departments and community organisations is on a steady way forward.

The following recommendations can be extracted from the research:

- Combine aspects of physical and social renewal in the definition of liveability for neighbourhoods. Invest in local citizen participation on a broader scope than just physical issues.
- Adapt the Caravan accommodations to the specific problems and possibilities of neighbourhoods. Differentiate to meet the multiple demands of citizens.
- Result based accountability requires instruments on a neighbourhood scale. Sophisticated instruments like consumer panels, self evaluation, and conferences provide insight into citizens opinions. Large scale surveys can have a complementary value, but existing surveys are lacking questions about the quality of social relations.
- Anchor the project in the existing policies and governmental structures in compliance with the de-concentration debate which is currently taking place in The Hague. This implies a central director who co-ordinates the local initiatives. The central director refrains from tak-

ing initiative but focuses instead on co-ordinating and formalising (in the form of co-operation contracts) different projects. Community workers play a crucial role as social mediators.

- Accept that not all inhabitants are willing to participate actively. Distinguish between different forms of participation of citizens: i.e. a minority of actively participating inhabitants can be placed in charge of the maintenance of renewed neighbourhood areas. The majority can be reached though by organising low key activities, like info fairs and sport competitions.
- Be tough on polluters. Draw up agreements with neighbourhoods about acceptable and unacceptable behaviour. These agreements could result in a 'code of behaviour'. Offenders then can be punished. Be careful not to over-formalise the relations with citizens; the main goal of the city government is to facilitate social processes.
- Last but not least, increase human resources. The mapping of problems and possibilities in the quest for liveable neighbourhoods, and the translation of these problems and possibilities into action require a much greater use of human resources than those currently employed. Lack of structural support from the government and community work diminishes the chance for liveable neighbourhoods considerably.

D7632240def.pg/mb;201201

Bijlage 1.

Mini-enquête de Karavaan (bewoners)

Onderstaand treft u een kleine enquête aan met vragen over de Karavaan. De enquête is bedoeld om 'in' het onderwerp te komen, om zaken scherp in beeld te krijgen en vooral om de paneldiscussie in goede banen te leiden. Tijdens de discussie kunt u de gegeven antwoorden toelichten. Na afloop van de discussie ontvangen wij graag de ingevulde enquête-formulieren retour. Gezien de beperkte tijd die we vanavond hebben, is het waarschijnlijk niet mogelijk om alle vragen te bespreken. Maar dankzij deze enquête kunt u ons aan informatie helpen over onderwerpen die in de discussie vanavond niet aan bod komen.

De wijk waarin u woont is:

De vragen

A. Huidige situatie

- 1) Waarom zijn de straten in Karavaan-buurt eigenlijk niet van zichzelf schoon? Komt dat vooral door (1 antwoord geven):
 - Het grote aantal mensen in een uitzichtloze positie, waardoor mensen zich te weinig verantwoordelijk voelen voor de buurt.
 - Het grote aantal culturen in de buurt, waardoor er niet meer één norm is waar iedereen zich aanhoudt
 - Dat mensen steeds meer op zichzelf zijn (individualisering), waardoor ze zich minder betrokken voelen bij elkaar en hun buurt
 - Dat de mensen weinig vertrouwen hebben in de overheid en andere instanties, waardoor ze zelf ook weinig in de buurt doen

2) Aan de Karavaan doe ik mee, omdat ik het volgende hoop te bereiken:

.....

.....

3) Wat vindt u van de samenwerking in het algemeen tussen bewoners en instellingen in de Karavaan?

- Slecht
- Matig
- Redelijk
- Goed

4) Het Nederlands elftal is van iedereen, maar de voetbalbond (de KNVB) is van de bestuurders. Door wie wordt de Karavaan gedragen? Van wie is De Karavaan? (1 antwoord kiezen):

- Iedereen
- De gemeente Den Haag
- De stadsdelen (MT's)
- De uitvoeringsteams (straatvegers, handhavingsteams, opbouwwerk etc.)
- De Bewoners

5) Wat is volgens u het unieke aan de Karavaan?

.....

.....

6a) Als de gemeente samen met de woningcorporaties van haar kant het beheer goed verzorgt, dan denken de meeste bewoners:

- Dan doe ik ook mee
- Waarom zou ik dan zelf iets doen

6b) Als de bewoners van hun kant het beheer goed verzorgen, dan denken de gemeente en de corporaties:

- Dan hoeven wij daar niets extra's te doen
 - Dan doen wij ook nog een stapje extra
-

B. Effecten

7) Zonder de Karavaan zou de leefbaarheid van de buurt waarin ik woon:

- Tot een onleefbaar niveau zijn afgegleden (no go areas)
- Flink zijn verslechterd
- Niet veel slechter zijn dan nu
- Zijn verbeterd

8) De Karavaan slaat in de ene buurt beter aan dan in de andere buurt, omdat:

- Het beheer daar al goed was
- De organisatie van de Karavaan daar beter geregeld is
- Er in die buurt veel instellingen actief meedoen met de Karavaan
- Er in die buurt al actieve bewoners wonen
- Er veel mensen met dezelfde leefstijl wonen
- Er weinig wordt verhuisd

9) Drie maanden na de Karavaan (meerdere antwoorden zijn mogelijk):

- Is de buurt weer vies en vuil
- Is de buurt iets minder vies en vuil dan voor de Karavaan
- Is alles nog even schoon (en heel) als vlak na de Karavaan
- Is het enthousiasme onder de bewoners weer afgenomen
- Is het enthousiasme onder de bewoners nog net zo groot als tijdens de Karavaan
- Is het vertrouwen in de gemeente toegenomen
- Zijn de sociale contacten in de buurt verbeterd

10) Mijn verwachtingen ten aanzien van de Karavaan zijn:

- helemaal uitgekomen
 - deels uitgekomen
 - veranderd
 - niet uitgekomen
-

C. Toekomst

11) Stel dat het Karavaan-budget voor uw buurt 10.000 gulden is, en u moet een keuze maken voor de meest effectieve en duurzame besteding. Hoe zou u het geld dan verdelen over de volgende posten?

Herstel- en opknapwerkzaamheden	fl.
Handhaving van de regels	fl.
Snelle klachtenafhandeling	fl.
Samenlevingsopbouw (Boog)	fl.
Bewonersactiviteiten	fl.

12) De betrokkenheid van bewoners bij de Karavaan kan worden vergroot door:

- Goed en herkenbaar beheer van de gemeente met een snelle klachten-afhandeling
- Goede voorlichting
- Aan bewoners te vragen om de straat zelf ook schoon te houden
- Een soort officiële betrokkenheid van bewoners (lidmaatschap van de Karavaan voor actieve bewoners)
- Samen met bewoners leefregels op te stellen voor de buurt en die dan te handhaven
- Prikkel te geven (hardere aanpak van mensen die de buurt vervuilen, maar ook het belonen van bewoners met goede initiatieven b.v. door geld voor feestjes)

13) Moet er bij het betrekken van bewoners aparte aandacht zijn voor (antwoord omcirkelen):

- Bewonersorganisaties ja/ nee
- Allochtonen ja/ nee

14) Voor welke wijken is de Karavaan geschikt?

- Haagse Stadsvernieuwingswijken (de huidige Karavaanwijken)
- Elke Haagse wijk met veel vervuiling
- Elke Haagse wijk met een grote anonimiteit (waar mensen elkaar niet meer kennen)
- Alle wijken in Den Haag
- Alle wijken met veel vervuiling in de grotere steden van Nederland

15) De Karavaan moet zich in de toekomst ook op de volgende thema's gaan richten (meerdere antwoorden mogelijk):

- Veiligheid
- Woningbeheer/ Burenoverlast
- Andere overlast (horeca en parkeren)
- Sociale contacten tussen bewoners
- Geen andere thema's dan een schone buurt

16) Voor de uitvoering van de Karavaan is het belangrijk dat:

- De Karavaan een los project blijft
- De Karavaan gewoon een onderdeel wordt van het gemeentebestuur

17) Wie zou de leiding moeten hebben over de Karavaan?

- De centrale gemeente
- De stadsdelen (MT's)
- Een apart Karavaan-bestuur