

# **Emmen Revisited: de koersresultaten van vijf jaar integrale wijkvernieuwing**

**Drs. Peter van der Graaf  
Prof. dr. Jan Willem Duyvendak  
m.m.v. drs. Rob Lammerts**

maart 2005



# Inhoud

|                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Voorwoord</b>                                                 | <b>5</b>  |
| <b>Samenvatting</b>                                              | <b>7</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>                                               | <b>15</b> |
| 1.1 Aanleiding                                                   | 15        |
| 1.2 Emmen Revisited                                              | 16        |
| 1.3 Probleemstelling                                             | 17        |
| 1.4 Onderzoek                                                    | 17        |
| <b>2 Waarom Emmen Revisited? (proloog)</b>                       | <b>19</b> |
| 2.1 Stadsvernieuwing: kansen en bedreigingen voor de drie wijken | 19        |
| 2.2 Emmen Revisited als bestuurlijke vernieuwing                 | 21        |
| <b>3 Materiaalkeuze en ploegen- strategie</b>                    | <b>23</b> |
| 3.1 Organisatorische vormgeving                                  | 23        |
| 3.2 Inhoudelijke vormgeving                                      | 24        |
| 3.3 Sociale component                                            | 33        |
| <b>4 Wat is er gebeurd? (het parcours en de rijders)</b>         | <b>43</b> |
| 4.1 Heel de Buurt geïntegreerd                                   | 43        |
| 4.2 Hoe onafhankelijk is Emmen Revisited?                        | 47        |
| 4.3 Positie welzijnswerk                                         | 48        |
| 4.4 Positie bewoners                                             | 51        |
| 4.5 Terugblik op het parcours en de renners                      | 57        |
| <b>5 Resultaten (tussenklassement)</b>                           | <b>59</b> |
| 5.1 Draagvlak                                                    | 59        |
| 5.2 Fysieke ingrepen                                             | 60        |
| 5.3 Sociale effecten van fysieke ingrepen?                       | 62        |
| 5.4 Sociale effecten van bewonersparticipatie                    | 76        |
| 5.5 Sociale problematiek tussen de wijken                        | 80        |

|          |                                                             |            |
|----------|-------------------------------------------------------------|------------|
| <b>6</b> | <b>De renners aan het woord (enquêteonderzoek)</b>          | <b>83</b>  |
| 6.1      | Opzet onderzoek                                             | 83         |
| 6.2      | Uitkomsten professionals                                    | 84         |
| 6.3      | Uitkomsten bewoners                                         | 88         |
| 6.4      | Professional en bewoners vergeleken                         | 94         |
| <b>7</b> | <b>Hulp en activering in Emmerhout (demarrage)</b>          | <b>99</b>  |
| 7.1      | Aanleiding en achtergrond                                   | 99         |
| 7.2      | De deelnemers                                               | 101        |
| 7.3      | Uitkomsten van Hulp en activering                           | 103        |
| 7.4      | Gelijktijdige aanpak herhuisvesting bij sloop en activering | 108        |
| 7.5      | Conclusies                                                  | 109        |
| <b>8</b> | <b>Conclusies en aanbevelingen (de volgende etappes)</b>    | <b>111</b> |
| 8.1      | Nieuwe etappes                                              | 111        |
| 8.2      | Organisatieadvies                                           | 112        |
| 8.3      | Diagnosestelling                                            | 114        |
| <b>9</b> | <b>Literatuur</b>                                           | <b>121</b> |
|          | <b>Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde sleutelfiguren</b>     | <b>127</b> |
|          | <b>Bijlage 2 Tabellen en grafieken</b>                      | <b>129</b> |

## Voorwoord

Het nadenken over de combinatie van fysieke, economische en sociale ingrepen mag zich in Nederland en ook daarbuiten in een grote belangstelling verheugen. In het kader van herstructureeringsoperaties overal in het land worden pogingen gedaan om ingrepen in de woningvoorraad te combineren met economische en sociale programma's. Weinig corporaties zullen nog van mening zijn dat stenen (her)stapelen de enige oplossing is voor de buurten die leegstromen of in hoog tempo van samenstelling veranderen, met alle sociale en economische problemen die met zich kan meebrengen. Steeds meer corporaties erkennen de noodzaak van een integrale aanpak. Maar de uitwerking van dit (container)begrip blijft vaak steken in goede bedoelingen. Als het al tot de uitvoering komt, dan gaat de aanpak vaak niet verder dan een losstaand experimenteel project, dat niet zelden een zachte dood sterft als de subsidiekraan opdroogt. Weinig steden beschikken over een uitgewerkte aanpak op stedelijk niveau waarbij meerdere partijen buiten het gemeentehuis en de corporatievestiging betrokken zijn. Emmen is daarop een uitzondering. Zeven jaar geleden sloten woningcorporatie Wooncom en de gemeente Emmen de handen ineen tot een samenwerkingsverband met een groot aantal partijen om de wijken Emmerhout, Angelslo en Bargeres nieuw leven in te blazen. Een gedegen voorbereiding leidde tot een breed uitgewerkt en breed gedragen programma, waarbinnen een belangrijke plaats was ingeruimd voor de sociale aanpak. Ook daarmee plaatste Emmen Revisited zich in de frontlinie van het sociale vernieuwingsdebat in Nederland. Wat deze integrale

aanpak na vijf jaar samenwerking heeft opgeleverd voor de betrokkenen en de wijken die centraal staan, kunt u lezen in dit rapport.

Emmen Revisited viert met de publicatie van dit rapport een verjaardagsfeestje. Waar een jarige het meestal voor het zeggen heeft, heeft Emmen Revisited de eer gegeven aan het Verwey-Jonker Instituut en de Universiteit van Amsterdam. Wij mochten de schijnwerpers richten op de jarige en Emmen Revisited daarbij kritisch belichten. Dat zal niet altijd even leuk zijn voor een feestje, maar deze bereidheid tot zelfanalyse tekent des te meer de ambitie en de inzet van de betrokken partijen. Naast het voeren van een scherpe blik willen we Emmen Revisited ook feliciteren met hun innovatieve programma en de resultaten die daarmee tot dusver geboekt zijn. We hopen dat andere steden hun voordeel zullen doen met de lessen die in Emmen geleerd zijn. Ten slotte willen we alle deelnemers aan het onderzoek hartelijk danken voor hun medewerking aan de interviews en de enquête. We hopen dat dit onderzoek hun nieuwe energie geeft voor de komende etappes. In het bijzonder willen wij Ton Selten van Wooncom en de projectleiders, Cees van de Grift, Leo van Diemen en Ben van den Akker bedanken voor hun grote inzet bij dit onderzoek. Zonder de stroom van informatie die zij leverden en de hulp en advies waarmee zij ons terzijde stonden, was dit onderzoek niet over de finish gekomen.

Juli 2004

Peter van der Graaf

Jan Willem Duyvendak

## Samenvatting

### **Emmen Revisited: stedelijke en bestuurlijke vernieuwing**

In 1997 sloot woningcorporatie Wooncom een convenant met de gemeente Emmen over de aanpak van drie Emmense wijken: Angelslo, Emmerhout en Bargeres. Deze drie naoorlogse wijken vervulden in de jaren zestig een voortrekkerrol in Nederland bij de ontwikkeling van nieuwe woonmilieus. De woonhofjes en -erven uit deze wijken zijn veelvuldig gekopieerd in de rest van Nederland. In de huidige tijd voldoen ze echter minder aan de wensen van bewoners. De jonge gezinnen met schoolgaande kinderen trokken weg uit de wijken omdat ze in de wijk geen geschikte koopwoning konden vinden. Ook ouderen die langer zelfstandig wilden blijven wonen maar zorgbehoevend waren, vonden geen geschikte huisvesting en trokken weg naar het centrum. De leegstaande woningen konden maar met moeite verhuurd worden en stonden soms lang leeg. Onder de achterblijvers bevonden zich mensen met minder kansen op de woningmarkt, die het draagvlak voor voorzieningen in de wijk zagen teruglopen. De problemen waren niet alleen fysiek, maar ook sociaal van aard: Emmen kampte met grootstedelijke problemen zoals langdurige werkloosheid, onderwijsachterstanden, verloedering en onveiligheid. De komst van nieuwe bewoners met andere gewoonten en wensen leverde spanningen op die gevoelens van onvrede voedden.

Om deze ontwikkelingen te keren richtten woningcorporatie Wooncom en de gemeente Emmen het samenwerkingsverband Emmen Revisited op, waaraan naast beide partijen ook de drie wijkorganisaties en de Huurdersfederatie Emmen deelnemen. Kern van de samenwerking is een integrale aanpak van stedenbouwkundige volkshuisvestings- en maatschappelijke vraagstukken. Daarmee plaatste Emmen Revisited zich in de frontlinie van het stedelijke vernieuwingsdebat. De integrale aanpak betekende ook een bestuurlijke vernieuwing: om alle vraagstukken aan bod te laten komen dienden alle belanghebbende partijen (bewoners, scholen, gemeente, zorg- en welzijnsinstellingen, politie, bibliotheken, winkeliersverenigingen en corporaties) betrokken te worden. Daarmee dienen er binnen Emmen Revisited dus niet alleen inhoudelijk bruggen geslagen te worden; ook organisatorisch was de opzet van begin af aan om alle belanghebbende partijen te betrekken in de ontwikkeling en uitvoering van de herstructureringsopgave.

### **Het parcours en de rijders**

Emmen Revisited is nu zeven jaar actief in Emmen. Een mooi moment om na te gaan wat alle inspanningen tot nu toe hebben opgeleverd en welke nieuwe etappes in het verschiep liggen. Met name de vraag naar de sociale opbrengsten stond in het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut centraal.

De uitwerking van de integrale doelen bleek in de praktijk niet zo eenvoudig. De ontwikkeling van Emmen Revisited is een zoektocht naar het combineren van herstructurering met economische en sociale interventies. Om de sociale component meer invulling te geven is in 1998 het landelijke project 'Heel de buurt' er doelbewust bijgehaald. Binnen Heel de Buurt werd de sociale doelstelling op twee manieren uitgewerkt: enerzijds door het organiseren van diverse vormen van bewonersparticipatie (waaronder innovatieve ICT-toepassingen als de Naoberschapsbank) en anderzijds in het aanbieden van sociale programma's gekoppeld aan fysieke ingrepen, zoals de herinneringsdag in de Dilgt en hulp en activering in Emmerhout. Met name de inlooptijden voor bewoners blijken in een belangrijke behoefte te

voorzien. De avonden leveren professionals veel informatie op en bewoners raken via deze avonden vaak blijvend betrokken bij Emmen Revisited. Maar de koppeling van deze programma's en vormen van bewonersparticipatie aan de doelstellingen van Emmen Revisited blijven vaag. Daardoor blijven de diagnose en het gekozen medicijn onduidelijk. De onduidelijkheid leidde er in de praktijk toe dat vooral de procesmatige invulling van de sociale component aandacht krijgt. Dit maakt het lastig om vast te stellen of de ploegen nog op koers liggen omdat nooit goed afgesproken is waar de finish precies ligt en hoe die eruit ziet. Wel kan aan de hand van de afgelegde etappes het nodige geleerd worden over het parcours en de rijders. Waar liggen de valkuilen en hoe kan het beste samen 'gefietst' worden?

De afgelopen vijf jaar laten kort samengevat een ingewikkeld parcours zien dat in wisselende samenstelling is gereden. De kopploeg (stuurgroep en projectteam) is uitgedund met de integratie van Heel de Buurt binnen Emmen Revisited, waardoor een betere aansluiting met het peloton (wijkplatforms- en teams) is gerealiseerd. Wel betekende dit een 'terugval' van de bewoners naar het peloton. Via diverse vormen van bewonersparticipatie die binnen Emmen Revisited ontwikkeld zijn is er sprake van een breed peloton dat de druk op de kopploeg houdt. Het welzijnswerk daarentegen lijkt meer in de achterhoede mee te fietsen. Met de nieuwe welzijnorganisatie is hopelijk een comeback mogelijk om de 'knechten' (projectleiders) van het projectbureau te ontlasten en hun zelfstandige rol als aanjagers te laten vervullen.

### **Tussenklassement**

Om de strategie te kunnen bepalen voor de volgende etappe is groepsoverleg noodzakelijk. Daarvoor is het nodig dat de renners van hun fiets stappen om terug te kijken op het afgelegde parcours. Wat is er tot nu toe bereikt en waar moet nog meer aandacht aan besteed worden? Uit eerdere onderzoeken en interviews blijkt dat Emmen Revisited het draagvlak voor herstructurering vergroot heeft. Bewoners ondersteunen de sloop en renovatie van hun woningen, ondanks alle ongemakken en onzekerheden die dit voor hen met zich meebrengt. Ook tussen

professionals is het nodige draagvlak ontstaan: de samenwerking tussen gemeente, instellingen en bewoners is volgens alle partijen aanmerkelijk verbeterd. Het toegenomen draagvlak onder bewoners en instellingen in de buurt is een belangrijk resultaat, maar is vooral een proceseffect.

De meest zichtbare resultaten lijken op het fysieke vlak te liggen. Er zijn woningen gerenoveerd, er zijn sloopvergunningen afgegeven en er worden nieuwe woningen teruggebouwd; deels in de sociale huursector en deels koopwoningen. De sociale effecten van deze fysieke ingrepen zijn minder duidelijk. Het verhuizen naar een nieuwe woning leidt niet altijd tot een verbetering. Hoewel uit beperkt onderzoek blijkt dat de grote meerderheid van de verhuizers tevreden is met de nieuwe woonsituatie, is het opvallend juist dat bewoners die de minste afstand genomen hebben van hun vorige woonsituatie door zich elders in de wijk te vestigen, minder vaak tevreden zijn. Het gebruikte onderzoek is te beperkt van aard en omvang om vergaande conclusies te trekken. De specifieke verhuisregeling in Emmerhout is een mogelijke verklaring: bewoners die gedwongen moesten verhuizen werden tijdelijk in soortgelijke flats geherhuisvest in afwachting van hun nieuw te bouwen huis, waardoor hun woonsituatie in eerste instantie nauwelijks veranderde. Nader onderzoek is noodzakelijk om na te gaan of het ontbreken van vooruitgang voor mensen die in de wijk blijven wonen een structureel probleem is. Ook de verwachting dat het stimuleren van huiseigenaarschap via de verkoop van woningen de betrokkenheid bij de buurt vergroot komt niet uit. De eigenaar is meer betrokken bij zijn woning en klust duidelijk meer, maar op het terrein van de sociale contacten verandert er weinig door de aankoop van de woning. Dit zou te maken kunnen hebben met de (grote) mate van contacten waarover deze groep al beschikt. Mensen kopen immers alleen hun huurwoning als ze zich thuis voelen in hun buurt, maar deze verwachting kan dan niet als argument worden gebruikt om de sociale relaties in de buurt te verbeteren.

Verschillende sociale indicatoren voor de drie Emmen Revisited wijken (verloedering, overlast, dreiging en sociale cohesie) laten zien dat van verbeterde leefbaarheid en veiligheid nog nauwelijks sprake is. Wel is in Emmerhout als enige wijk de sociale cohesie

toegenomen tussen 2001 en 2003, terwijl deze in de rest van Emmen afneemt. Dit is een opvallende score, zeker gezien het relatief grote aantal woningen dat gesloopt is in deze wijk. Het ligt in de verwachting dat tenminste een deel van sociale verbanden onder druk komt te staan, doordat mensen gedwongen moeten verhuizen. Kennelijk zijn de bewoners er in geslaagd om de relaties met elkaar in stand te houden, of ze hebben zich snel aangepast aan de nieuwe situatie. Ook blijkt uit het woonbehoefte onderzoek van de gemeente Emmen dat bewoners in Angelslo en Emmerhout sterker geloven dat hun buurt de komende jaren zal verbeteren. Emmen Revisited lijkt dus wel positieve verwachtingen op te roepen bij bewoners.

### **De renners aan het woord**

Via een enquête onder actieve bestuurders, professionals en bewoners bij Emmen Revisited zijn de meningen over Emmen Revisited scherp in beeld gebracht. Deze partijen spraken zich daarin uit over de samenwerking, communicatie en resultaten van het verband. Een groot deel van de professionals en bewoners vindt de organisatiestructuur van Emmen Revisited nog onduidelijk. Bewoners ervaren vooral de zichtbaarheid van de besluitvorming als een knelpunt, terwijl de professionals vinden dat informatie niet altijd even tijdig uitgewisseld wordt. De kopgroep wordt, zeker in de ogen van bewoners, gevormd door Wooncom en het projectbureau. Inter Pares doet daarentegen nauwelijks mee. Ook de relaties met en binnen de gemeente zijn veel minder ontwikkeld. Het welzijnswerk is ondanks haar positie in de achterhoede toch goed zichtbaar voor de partijen; zowel bewoners als professionals weten welzijnsorganisatie Alcides te vinden in de uitvoering.

Beide partijen zijn terughoudend in het benoemen van de concrete resultaten die ze waarnemen en blijven vaak steken in het opsommen van voorbeelden. Bewoners zien vooral verbeteringen in het woonaanbod en de woonomgeving, maar deze zijn vaak nog onvoldoende. Ook professionals noemen fysieke resultaten. Beide partijen zien echter weinig vooruitgang op sociaal en economisch gebied. De professionals wijten dit deels

aan een trage vertaling van de plannen naar de uitvoering. Bewoners zijn relatief tevreden over de sociale relaties in de buurt, maar zien dit niet als uitkomst van Emmen Revisited. Ook valt hier nog het nodige aan te verbeteren: de ontmoetingsmogelijkheden, het verenigingsleven, het opvoedingsklimaat en de mate van verantwoordelijkheid die bewoners nemen voor hun buurt of wijk zijn in de ogen van de ondervraagde bewoners benedenmaats. Een deel van de bewoners vindt dat de veiligheid achteruit is gegaan en stelt dit thema dan ook centraal voor de toekomst. Daarnaast vinden bewoners dat de integratie van allochtonen en de aandacht voor jongeren nog onvoldoende uit de verf komt. De professionals zien jongeren en ouderen als twee belangrijke doelgroepen voor de toekomst. Al met al is de balans voor professionals en bewoners positief (al zijn bewoners hierover meer verdeeld) en ze zien voor de aanpak van Emmen Revisited ook mogelijkheden voor Emmen en daarbuiten.

### **Nieuwe etappes**

Voor het bereiken van de toekomstbeelden uit de startdocumenten lijken dus nog de nodige etappes gefietst te moeten worden. Er is in Emmen de afgelopen vijf jaar veel in beweging gezet. Betrokkenen geven aan dat de integrale organisatie en aanpak gezorgd hebben voor draagvlak en afstemming. Dit is een prestatie van formaat, gezien de complexiteit van de opgaven en het grote aantal partijen dat met de opgaven gemoeid is. Gaandeweg heeft men een steeds betere organisatievorm gevonden die dubbelingen voorkomt en de input van verschillende partijen op uiteenlopende schaalniveaus faciliteert. Bewoners kunnen via diverse formele en informele participatiemogelijkheden deelnemen aan het proces. Dit heeft geresulteerd in breed uitgewerkte plannen en een breed draagvlak onder bewoners en betrokken instellingen. Dit resultaat dient in de komende tijd verzilverd te worden met het uitvoeren van doelgerichte projecten en interventies. Vooral op economisch en sociaal gebied valt nog de nodige winst te boeken. Daarnaast geven veel betrokkenen aan de organisatiestructuur nog onduidelijk te vinden. In de interviews ontstond een discussie over de positie van Emmen Revisited en de positie van de

projectleiders daarbinnen. Dit leidt tot twee typen aanbevelingen: enerzijds een organisatiekundig advies en anderzijds een inhoudelijke advies over de sociale diagnose.

### ***Aanbeveling 1. Organisatieadvies***

Om voldoende draagvlak onder bewoners te organiseren is een divers aanbod van formele en informele participatievormen nodig. Een zelfde redenering lijkt op te gaan voor de organisatie van Emmen Revisited als geheel: een zekere mate van structuur is gewenst voor afstemming en slagvaardigheid, maar daarnaast is een zekere mate van flexibiliteit en organiciteit nodig om voldoende draagvlak en betrokkenheid te garanderen. In de afgelopen vijf jaar is de organisatiestructuur al gestroomlijnd en het lijkt weinig zinvol om hier verder aan te blijven schaven. Veel onduidelijkheid en gebrekkige afstemming kan vaak al worden weggenomen door het organiseren van een efficiënte en effectieve communicatie. Het organiseren van gemeenschappelijke bijeenkomsten met de verschillende wijkteams kan al veel verschil maken. Op één punt dient de organisatiestructuur echter aangescherpt te worden: de rol van de projectleiders, zowel positioneel als inhoudelijk, vraagt verduidelijking. Zij fungeren als spin in het web in de organisatiestructuur en dienen in deze functie de besluiten van de stuurgroep uit te voeren en te coördineren en tegelijkertijd als doorgeefluik te fungeren voor de initiatieven die van onderop ontstaan in de wijkteams en wijkplatforms. Naar beide kanten mogen ze niet te veel opschuiven om hun coördinerende functie te verliezen. Dit vraagt ruimte en mandaat van de achterliggende en meewerkende organisaties, maar ook voldoende capaciteit op uitvoeringsniveau om projecten te realiseren.

### ***Aanbeveling 2. Diagnosestelling***

Het meten van resultaten op de sociale dimensie binnen Emmen Revisited wordt bemoeilijkt door een gebrekkige diagnosestelling op deze dimensie. Emmen Revisited richt zich op de vitalisering van wijken, maar gaat het daarbij vooral om economische vitalisering (zoals de gemeente Emmen in haar beleid stelt), waaraan fysieke en sociale ingrepen dienstbaar zijn? Of zijn sociale problemen, zoals verminderde buurtbinding en sociale cohesie mede leidend (waar Wooncom vanuit gaat)? En ligt de

oplossing voor sociale problemen vooral in fysieke ingrepen (gedifferentieerd woningaanbod en voorzieningenniveau), of is een combinatie van fysieke en sociale ingrepen gewenst? Hoe breed is daarbij sociaal: alleen bewonersparticipatie, of dient er ook sprake te zijn van sociale programma's? Deze analyse lijkt te ontbreken en leidt er in de praktijk toe dat vooral de procesmatige invulling van de sociale component gestalte krijgt. Naast het aanscherpen van de sociale diagnose is ook het specificeren van de relaties tussen de sociale, fysieke en economische infrastructuur wenselijk. Welk effect wordt verwacht van de fysieke ingrepen op de sociale kwaliteit in buurten?

Een ander belangrijk aanknopingspunt biedt het project Hulp en Activering in Emmerhout. In deze wijk werd het traject van herhuisvesting aangegrepen om bewoners in een sociaal zwakke positie extra hulp en activering te bieden. De achterliggende gedachte daarbij was dat mensen die al gedwongen met een verandering van hun woonsituatie bezig zijn, eerder geneigd zullen zijn om ook andere delen van hun (dagelijks) leven aan te pakken. In dit project is dus een bewuste link gelegd tussen sociaal-economische en fysieke ingrepen. De eerste resultaten wijzen erop dat deze link succesvol is. Ook eerder gehouden workshop met opbouwwerkers voor het kaart brengen van de sociale infrastructuur levert een belangrijk instrument voor het aanscherpen van de sociale diagnose.

Gewapend met deze kennis kunnen alle partijen weer energiek op de fiets stappen. Het uitwerken van de sociale diagnose in verhouding tot de fysieke en economische doelen biedt een beter zicht op de finish. Het zichtbaarder maken van de besluitvorming en het versterken van de positie van de projectleiding en de inzet van het welzijnswerk biedt daarbij een technologische voor-sprong die Emmen Revisited in de kopgroep van wijkvernieuwend Nederland plaatst.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In 1997 sloot woningcorporatie Wooncom een convenant met de gemeente Emmen over de aanpak van drie Emmense wijken: Angelslo, Emmerhout en Bargeres. Deze drie naoorlogse wijken vervulden in de jaren zestig een voortrekkersrol in Nederland bij de ontwikkeling van nieuwe woonmilieus. De woonhofjes en -erven uit deze wijken zijn veelvuldig gekopieerd in de rest van Nederland. In de huidige tijd voldoen ze echter minder aan de wensen van bewoners. De jonge gezinnen met schoolgaande kinderen trokken weg uit de wijken omdat ze in de wijk geen koopwoning konden vinden. Ook ouderen die langer zelfstandig wilden blijven wonen maar zorgbehoevend waren, vonden geen geschikte huisvesting en trokken weg naar het centrum. De leegstaande woningen konden maar met moeite verhuurd worden en stonden soms lang leeg. Onder de achterblijvers bevonden zich mensen met minder kansen op de woningmarkt die het draagvlak voor voorzieningen in de wijk zagen teruglopen. De problemen waren niet alleen fysiek, maar ook sociaal van aard: Emmen kampte met grootstedelijke problemen zoals langdurige werkloosheid, onderwijsachterstanden en verloedering. De komst van nieuwe bewoners met andere gewoonten en wensen leverde spanningen op die gevoelens van onvrede voedden.

## 1.2 Emmen Revisited

Om deze ontwikkelingen te keren richtten woningcorporatie Wooncom en de gemeente Emmen het samenwerkingsverband Emmen Revisited op, waaraan naast beide partijen ook de drie wijkorganisaties en de Huurdersfederatie Emmen deelnemen. Kern van de samenwerking is een integrale aanpak van stedenbouwkundige, volkshuisvestings- en maatschappelijke vraagstukken. Om deze integrale aanpak te waarborgen is het convenant ook ondertekend door de provincie Drenthe en het Stimuleringsfonds voor Architectuur. De ministeries van VROM en VWS ondertekenden ter ondersteuning. Deze gecombineerde aanpak plaatst Emmen in de frontlinie van het huidige herstructureringsdebat, waardoor de ontwikkelingen in Emmen ook interessant zijn voor andere Nederlandse steden die met herstructurering worstelen.

### ***Stand van zaken***

Emmen Revisited is nu zeven jaar actief in Emmen, wat bij betrokken partijen de vraag deed opkomen wat er tot dusver bereikt is. Wat hebben alle inspanningen opgeleverd en hoe wordt door de verschillende partijen tegen Emmen Revisited aangekeken? In het verleden zijn al verschillende onderzoeken gedaan naar projecten en deelonderwerpen binnen het samenwerkingsverband, maar een totaal overzicht ontbreekt. Vandaar dat het projectbureau aan het Verwey-Jonker Instituut vroeg om alle beschikbare kennis in kaart te brengen en waar nodig aan te vullen met nieuw onderzoek. Deze aanvullingen bleken op twee fronten nodig: allereerst bleek er weinig gedocumenteerd te zijn over de ontwikkeling van het organisatie-model binnen Emmen Revisited. Omdat er zoveel verschillende partijen op evenveel verschillende schaalniveaus meedoen, is de afstemming van taken en verantwoordelijkheden tussen de partijen een complexe en tijdrovende zaak. Om van dit proces te kunnen leren is een overzichtelijke reconstructie van dit proces en de lessen die daaruit getrokken zijn van belang. Dit is niet alleen van belang voor Emmen, maar ook voor andere steden die met complexe samenwerkingsrelaties worstelen, in het bijzonder binnen herstructureringsprojecten. Ten tweede bleek er nog weinig bekend over de sociale effecten van herstructurering voor de

bewoners. Laat de grote aandacht voor de sociale opgave zich ook vertalen in klinkende resultaten? Wordt de uittocht van jonge gezinnen met kinderen en ouderen gekeerd? Is het sociaal-culturele klimaat in buurten verbeterd? Hebben de onderhanden genomen wijken een betere positie op de Emmense huizenmarkt veroverd?

### 1.3 Probleemstelling

Vandaar dat het onderzoek een tweeledige probleemstelling kende:

1. *Hoe kijken de verschillende partijen binnen Emmen Revisited aan tegen het proces van herstructurering tot nu toe? Hoe heeft Emmen Revisited zich ontwikkeld en welke rol hebben de verschillende partijen daarbij gespeeld (participatie)?*
2. *Welke sociale effecten zijn waarneembaar? Wat is er met de bewoners gebeurd: zijn er concrete sociaal-economische en sociaal-culturele (sociale cohesie) verbeteringen te benoemen?*

Het onderzoek richt zich dus met name op de sociale effecten en zal minder diep ingaan op de fysieke component, waarover vanuit andere onderzoeken al veel bekend is.

### 1.4 Onderzoek

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is op verschillende manieren informatie verzameld. Allereerst zijn documenten, rapporten, boeken, nieuwsbrieven, verslagen en notulen over Emmen Revisited bestudeerd om een beeld te krijgen van wat zich de afgelopen zeven jaar heeft afgespeeld. Om dit beeld te verdiepen is vervolgens een twintigtal gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van alle partijen die bij het samenwerkingsverband betrokken zijn. Met hen is teruggeblikt op de ontwikkeling van Emmen Revisited en de resultaten die zij hebben waargenomen. Gezien het grote aantal betrokken partijen en personen was het ondoenlijk om iedereen persoonlijk aan het

woord te laten. Daarom is een aanvullende enquête, maar gebaseerd op de resultaten van de interviews, uitgezet onder ruim 143 professionals en bestuurders en 84 bewoners die bij Emmen Revisited betrokken zijn. Naast indrukken van professionals en bewoners is gebruikgemaakt van monitorgegevens, verzameld door de gemeente Emmen en Wooncom. Op basis van informatie uit exitgesprekken die Wooncom gevoerd heeft met vertrekkende huurders en data uit het Woonbelevingsonderzoek Emmen is geprobeerd de resultaten van Emmen Revisited in beeld te brengen. Door te kijken naar de bevolkingssamenstelling, de verhuisbewegingen, het gebruik van voorzieningen en het sociale klimaat in de wijken ontstaat een beeld over wat Emmen Revisited heeft opgeleverd. De reconstructie van het proces laat daarnaast zien welke waarde de betrokken partijen hechten aan de manier van werken en samenwerken binnen Emmen Revisited.

## 2      **Waarom Emmen Revisited?** **(proloog)**

### 2.1   **Stadsvernieuwing: kansen en bedreigingen voor de drie wijken**

Emmen Revisited ontstond in 1997 vanuit de zorg dat de naoorlogse wijken Angelslo, Bargeres en Emmerhout te maken zouden krijgen met grootschalige uitstroom, leegstand en verpaupering. Van deze situatie was op dat moment nog geen sprake, maar woningcorporatie Wooncom en de gemeente vreesden dat het wel zover zou komen als er niet zou worden ingegrepen. Signalen waren er al wel: jonge gezinnen met schoolgaande kinderen trokken weg uit de wijken omdat ze in de wijk geen koopwoning konden vinden. Ook zorgbehoevende ouderen die zelfstandig wilden blijven wonen konden geen geschikte huisvesting vinden en trokken weg naar het centrum. De leegstaande woningen konden maar met moeite verhuurd worden en stonden soms lang leeg. Onder de achterblijvers bevonden zich mensen met een sociaal-economisch zwakke positie. Grootstedelijke problemen zoals langdurige werkloosheid, onderwijsachterstanden en verloedering waren in deze wijken niet vreemd. De uitstroom van de sociaal-economisch rijkere betekende ook dat het draagvlak voor voorzieningen in de wijk terugliep. Wonen in de wijk werd hoe langer hoe meer een negatieve keuze en juist dit gegeven wilde de gemeente en

Wooncom omkeren. De opgave die zij zich stelden was het vitaliseren van de wijken.

Dit rijtje problemen zal menig stadsbestuur en menige corporatie bekend in de oren klinken. Het recept dat de gemeente aanvankelijk voorstelde is ook niet nieuw: het bouwen van nieuwe woningen aan de rand van de stad die wel aan alle woonwensen zouden voldoen. De corporaties Wooncom en Inter Pares vreesden echter dat door de bouw van VINEX-locatie Delftlanden de bestaande wijken verder zouden leeglopen en te maken zouden krijgen met grootschalige leegstand. Onderzoek door KPMG in opdracht van beide corporaties bevestigde dit: het onderzoek voorspelde een leegstand van tien procent van de bestaande voorraad, een sterke instroom van (economisch) inactieve bewoners en een uitstroom van sociaal-economisch succesvollere bewoners uit de oudere wijken. Hierop besloten beide partijen dat het herstructureren van de bestaande wijken belangrijker was en dat een deel van de VINEX-opgave in de bestaande wijken gerealiseerd zou worden. Ook deze aanpak komen we elders tegen. Wel nieuw is de aangepaste receptuur die Wooncom en gemeente voor ogen hadden. Vanaf het begin af aan speelde het besef dat het (her)stapelen van stenen niet voldoende zou zijn. De ontwikkeling van Emmen Revisited kenmerkte zich dan ook als een zoektocht om een fysieke aanpak van de wijken te combineren met economische en sociale interventies.

In dit kader wordt gesproken over een permanent debat met de wijk. Vanuit de gedachte dat fysieke planprocedures een veel langere tijdsduur kennen dan sociale processen, wil men in Emmen beide processen op elkaar laten aansluiten via een voortdurende terugkoppeling van de fysieke plannen naar de sociale partners in de wijken. Dit cyclische proces van informeren en inspraak dient te voorkomen dat plannen zonder draagvlak worden uitgevoerd. Draagvlak onder de verschillende partijen in de wijk, inclusief bewoners, wordt niet alleen van belang geacht om vertragingen in de uitvoering te voorkomen, maar de bijdragen en betrokkenheid van deze partijen werden als essentieel gezien voor een duurzame vitalisering van de wijken.

## 2.2 Emmen Revisited als bestuurlijke vernieuwing

Daarmee dienen er binnen Emmen Revisited dus niet alleen inhoudelijk bruggen geslagen te worden; ook organisatorisch was de opzet van begin af aan om alle belanghebbende partijen te betrekken in de ontwikkeling en uitvoering van de herstructureeringsopgave. Bij een dergelijke 'integrale' opgave was de inzet en expertise van allerlei disciplines gewenst. Niet in de laatste plaats de expertise van bewoners, omdat dit een doelgroep is die over concrete buurtkennis beschikt. Via inhoudelijke discussies, verkenningen en analyses hoopten Wooncom en de gemeente voldoende draagvlak onder bewoners te creëren, waardoor het formele besluitvormingsproces sneller zou kunnen verlopen om het uiteindelijke doel, een vitalisering van de wijken, te bereiken. Het projectbureau gebruikt de kernwoorden integraal, ambitieus, interactief en innovatief. Integraal, omdat het gaat om vervlochten problemen waar alle partijen die met de wijk te maken hebben, mee geconfronteerd worden (bewoners, scholen, gemeente, zorg- en welzijnsinstellingen, politie, bibliotheken, winkeliersverenigingen en corporaties) en deze problemen interactief dienden te worden aangepakt. Het verknopen van zowel fysieke, sociale als economische ingrepen levert voor deze partijen een ambitieuze opgave op, niet alleen in omvang, maar ook in aard. Het projectbureau maakt daarvoor een onderscheid in gebiedsgerichte, themagerichte en doelgroepgerichte opgaven die op verschillende manieren dienen te worden aangepakt, variërend van routinematig tot projectmatig en incidenteel ingrijpen. Dit vraagt om nieuwe, innovatieve methoden en samenwerkingsverbanden. Hiermee stelden Wooncom en de gemeente zich voor een belangwekkende opgave. Vooral de centrale positie die Emmen Revisited toekent aan de sociale opgave maakt Emmen Revisited tot een bijzonder (onderzoeks) project. Onderzoek naar de sociale opgave, gecombineerd met een fysieke en economische aanpak, biedt aanknopingspunten voor een bredere discussie over de maatschappelijke rol van corporaties. Corporaties krijgen steeds meer taken toebedeeld op leefbaarheid en integratie. Veel corporaties in Nederland zijn dan ook op zoek naar nieuwe instrumenten en partners om met deze taakvelden uit de voeten te kunnen. Emmen Revisited probeert hier zowel inhoudelijk als organisatorisch inhoud aan te geven.



## 3 Materiaalkeuze en ploegenstrategie

### 3.1 Organisatorische vormgeving

De unieke aanpak betekende ook het zoeken naar een nieuwe organisatiestructuur om alle betrokken partijen een plaats te geven. Elke wijk diende daarbij een eigen invulling te krijgen, terwijl tegelijkertijd de samenhang op stedelijk niveau bewaakt diende te worden. Om deze samenhang te bewaken werd een stuurgroep ingesteld waarin de directeurs van de betrokken corporaties<sup>1</sup> en de politiek verantwoordelijke wethouder zitting namen. Voor het coördineren van de uitvoering werd een projectteam samengesteld, bestaande uit een projectleider vanuit de gemeente en een projectleider vanuit Wooncom. Op uitvoerend niveau zetten de corporaties en gemeente hun medewerkers voor elke wijk bij elkaar in een wijkteam. Dit team verzorgt de afstemming van initiatieven op wijkniveau en onderhoudt op basis daarvan contacten met de wijk. Bij dit overleg zijn naast een vertegenwoordiger van de corporatie en de wijkcoördinator

<sup>1</sup> Woningcorporatie Inter Pares is pas in een later stadium actief betrokken geraakt bij het project. Aanvankelijk maakte Inter Pares bezwaren tegen de inrichting van de organisatie en de voorgenomen ingrepen. In 2001 besloot de corporatie toch deel te nemen en zij heeft nu een plaats in de stuurgroep en de wijkteams.

namens de gemeente ook de wijkopbouwwerker en de voorzitter van de wijkorganisatie betrokken.

De samenwerking dient volgens het convenant dat de partijen afsloten plaats te vinden op basis van 'gelijkwaardigheid' waarbij iedere betrokken partij meedenkt, meebepaalt en meebeslist.

Iedere actor heeft daarbij een eigen verantwoordelijkheid op zijn of haar terrein, maar overlegt daarover eerst met de andere partijen. De gemeente heeft daarbij niet de regie in handen, maar dient deze te delen met alle partijen. De regiefunctie dient als het ware tussen de partijen te worden gelegd.

Opvallend is de betrekkelijk geringe bijdrage van woningcorporatie Inter Pares aan Emmen Revisited. De corporatie heeft een kleiner woningbezit waar ook minder ingrijpende maatregelen nodig zijn. Maar dat lijkt niet de enige reden te zijn. Tussen beide corporaties bestaan grote verschillen van inzicht. Inter Pares is kritisch en beoordeelt Emmen Revisited als een inhaalslag voor achterstallig onderhoud, waarbij de gemeente de rekening probeert te delen met de corporaties, terwijl Wooncom Emmen Revisited als onderdeel van haar maatschappelijke taak opvat en een afstemmingsprobleem ervaart tussen organisaties. Zelfs de gedeelde rekening is in de ogen van Inter Pares onvoldoende gedekt en dit leidt bij de corporatie tot terughoudendheid bij Emmen Revisited. De gemeente verdedigt zich door te wijzen op de moeilijkheid om onderhoudsbudgetten te reserveren, zeker met een begrotingscyclus van vier jaar, wat langetermijnreserveringen lastig maakt. Het ontbreken van een volledig gedekte begroting mag in de ogen van de gemeente geen reden zijn om niet aan een programma als Emmen Revisited te beginnen. Juist om externe financiering te kunnen verwerven is een uitgebreide programmaopzet nodig.

### **3.2 Inhoudelijke vormgeving**

Om de herstructureringsplannen vorm te geven, hebben de gemeente en Wooncom in de aanloop naar het convenant een aantal onderzoeken laten uitvoeren naar de stedenbouwkundige kwaliteit, de sociale structuur en de voorzieningenstructuur van Angelslo, Emmerhout en Bargeres. De onderzoeken gaven een

actueel overzicht van de fysieke en sociale kwaliteit van de drie wijken. Deze overzichten staan bekend als 'wijkprofielen' en zijn gebruikt als startpunt/ ijkpunt voor het ontwikkelen van toekomstplannen. Daarin staan de opgaven per wijk benoemd voor de komende jaren. Deze wijkontwikkelingsplannen zijn vastgelegd in zogenaamde startdocumenten. Deze documenten dienden als basis voor discussie met de wijk. In deze documenten wordt een beschrijving gegeven van de huidige situatie per wijk en 'de grote verandering' die gaande is in elke wijk. Vervolgens worden op hoofdlijnen de doelen geschetst en uitgewerkt naar opgaven en keuzen. Deze zijn onderverdeeld naar vijf thema's die 'corresponderen met de onderdelen van de leefwereld van bewoners': beeld, wonen, gebruik, samenwerken en verbinden. De startdocumenten zijn in verschillende ronden voorgelegd aan de wijken. In een eerste bijeenkomst werden de plannen gepresenteerd aan organisaties die in of voor de wijk werken. Tijdens een vervolgbijeenkomst werden commentaar en aanvullingen op de plannen geïnventariseerd. In een derde en vierde bijeenkomst is dit commentaar verwerkt. De definitieve startdocumenten zijn vervolgens vastgesteld in de stuurgroep van Emmen Revisited, waarna het document is ingediend bij het College van B&W. Bewoners zijn geïnformeerd via een speciaal uitgegeven nieuwsbrief en hebben in groten getale hun opvattingen gegeven via bijzondere raadscommissievergaderingen in de wijken. De resultaten van deze dag zijn ten slotte verwerkt en voorgelegd aan een officiële raadsvergadering waarin de startdocumenten unaniem zijn goedgekeurd. Ditzelfde gebeurde in de directie van Wooncom.

Uit deze consultatierondes zijn de wijkplatforms voortgekomen: een twee- tot driejaarlijks overleg tussen verschillende instellingen uit de wijken, waaronder huurders- en bewonersgroepen, politie, onderwijs, jongerenwerk, gehandicaptenorganisaties en winkeliers. Per wijk gaat het om ongeveer 20 tot 25 organisaties. Deze platforms voeren een eerste toets uit op de haalbaarheid en wenselijkheid van voorgestelde maatregelen in elke wijk. De wijkontwikkelingsplannen zijn op basis van deze consultatierondes uitgewerkt in werkplannen die voor twee jaar de concrete projecten benoemen. Tweejaarlijks dienen de documenten opnieuw tegen het licht gehouden te worden via gesprekken met

de wijkplatforms. Op basis van een evaluatie van de voortgang en de bereikte resultaten dient het werkplan waar nodig aangepast te worden. Voor elke wijk is momenteel een stedenbouwkundig masterplan in ontwikkeling, waarin de plannen ruimtelijk vertaald worden. Het masterplan voor Emmerhout is al vastgesteld. Hieronder zullen we apart voor elke wijk de startdocumenten bespreken zoals die anno 2000 zijn vastgesteld.

### ***Startdocument Emmerhout, onze wijk***

Emmerhout staat volgens het startdocument te boek als een prettige, groene woonwijk met intieme woonstraten en -erven, een kindvriendelijke omgeving en kwalitatief goede woningen in de nabijheid van natuur en diverse voorzieningen. Maar dit positieve beeld stond onder druk. De samenstelling van de bevolking en de wijze waarop de bewoners de wijk gebruikten was snel aan het veranderen. De bevolking nam af door het vertrek van (jonge) gezinnen met kinderen die in de wijk geen geschikte woonruimte konden vinden. De wijk kende een relatief 'eenzijdige' woningvoorraad met veel eengezinswoningen. Daarvoor in de plaats kwamen alleenstaanden, tweeverdieners, samenwonenden, allochtonen en ouderen. Met name in de middelhoogbouw was sprake van een snelle doorstroom van bewoners. Hierdoor nam volgens het startdocument het draagvlak voor voorzieningen af: de centrumzone, het aantal scholen en winkels leek veel te groot voor de wijk. Ook leidde deze doorstroom in bepaalde buurten tot concentraties van probleemgezinnen. Dit bracht klachten met zich mee over geluidsoverlast, vervuilde woningen en omgeving. Gemiddeld is het inwonersaantal de afgelopen jaren met 15% gedaald. De gemiddelde woonbezetting is kleiner geworden, terwijl de gemiddelde leeftijd van de bewoners juist is opgelopen (inmiddels 39 jaar).

Toch kent Emmerhout een grote groep bewoners die er al vanaf de bouw woont. De gemiddelde woonduur staat op elf jaar. Deze groep kent een grote binding met en betrokkenheid bij de wijk, vooral via familie die er ook woont (ongeveer 30%). De sociale contacten zijn sterk buurtgericht. Wel is deze binding de laatste jaren afgenomen, wat blijkt uit het stijgend aantal mutaties en de mindere waardering voor straat- en buurtcontacten. Voor 50%

van de vertrekkers was het sociale klimaat reden om te vertrekken. Door de veranderde bevolkingsamenstelling en -omvang voldeden de wijkvoorzieningen niet meer. Het winkelcentrum heeft een weinig florissante uitstraling en is door de verdiepte ligging slecht toegankelijk voor ouderen en mensen met een handicap. Veel van de speelvoorzieningen in de wijk zijn afgebroken. De recreatiemogelijkheden in de woonomgeving waren beperkt tot een wandeling in de directe buurt. Recreatie en natuurbeleving speelden zich dan ook vooral buiten de buurt af. Het ruime groenaanbod voldeed volgens bewoners niet door een fantasieloze inrichting en slecht onderhoud. Ook was er een gebrek aan zitmogelijkheden. De veranderingen in de wijk leverden volgens het startdocument ook spanningen op tussen bevolkingsgroepen: de contacten tussen ouderen en jongeren waren minimaal en hadden vaak een negatieve lading. Verschillende jeugd- en jongerengroepen veroorzaakten overlast, doordat de schoolpleinen en het winkelcentrum waar ze samenschoolden daar niet voor waren ingericht.

Om dit tijt te keren benoemde het startdocument als belangrijkste opgave het binnenste buiten keren van Emmerhout. Emmerhout liet vooral haar achterkant zien. Het winkelcentrum diende omgevormd te worden tot een transparant en toegankelijk centrum van de wijk. Het nieuwe winkelcentrum zou een belangrijke ontmoetingsfunctie krijgen met een divers aanbod van winkels en voorzieningen voor verschillende groepen bewoners. De jeugd zou speciale ontmoetingsplekken krijgen die ze samen met ouders moesten onderhouden en beheren. Bewoners moesten weer eigenaar van de wijk worden en betrokkenheid en verantwoordelijkheid voelen voor de buurt. Emmen Revisited dacht daarbij aan experimenten met wijkeigenaarschap. Ook zouden voor dit doel buurthuis kamers moeten worden ingericht. Het wijkteam kreeg een belangrijke functie toebedeeld in de samenwerking tussen bewoners en organisaties in de wijk. In de wijk zelf diende meer differentiatie in de woningbouw te komen, met de nadruk op woningen voor ouderen, woningen die werken aan huis mogelijk maakten en koopwoningen.

### ***Startdocument Angelslo, een wijk van verschil***

Angelslo kende vergelijkbare problemen. De bevolking nam af en veranderde van samenstelling. Dit zette volgens het startdocument ook in Angelslo het draagvlak voor voorzieningen in de wijk onder druk. Meer dan Emmerhout had Angelslo te maken met leegstand, vooral in het huursegment. De wijk kent een ruime opzet en beschikt over veel openbaar groen dat sterk gewaardeerd wordt door de bewoners. Net als Emmerhout kent Angelslo een 'eenzijdige' woningvoorraad met relatief veel goedkope woonruimte. Bijna een kwart van de voorraad bestaat uit etagewoningen en hoge woongebouwen. Angelslo is destijds gebouwd als een modelwijk voor arbeidersgezinnen. Nog steeds is een behoorlijk deel van de bewoners trouw aan de wijk en woont er ondertussen al meer dan twintig jaar. Familieverbanden spelen een belangrijke rol. Deze bewoners kennen een grote betrokkenheid bij hun woongebied, en in mindere mate bij de wijk als geheel. Het wijkgevoel wordt ondersteund door een actieve wijkvereniging die even actieve clustercommissies kent in alle zes de woongebieden. De bewoners zijn dus sterk georganiseerd.

Tegenover deze harde kern staat een steeds grotere groep doorstromers: de goedkope huurwoningen zijn aantrekkelijk voor starters op de Emmense woningmarkt, die echter de wijk weer verlaten als de (financiële) mogelijkheden zich aandienen. Hierdoor namen volgens het startdocument de verschillen in leefstijlen en woonculturen tussen de vaste blijvers en de snelle vertrekkers toe. In de ene buurt waren bewoners nauwelijks op de buurt gericht en leefden de burens langs elkaar heen, terwijl in de volgende buurt een hoge mate van solidariteit en fatsoen heerste. De tolerantie voor deze verschillen was niet bij elke bewoner even groot. Het sociale klimaat in de wijk dreigde daardoor te verslechteren. Steeds vaker noemden bewoners die de wijk verlaten het sociale klimaat als een van de redenen om ergens anders te gaan wonen.

Deze tweedeling kwam ook tot uiting in het gebruik van de wijk. Een deel van de bewoners zocht zijn vertier buiten de wijk, dankzij de toegenomen mobiliteit. Dit leidde tot een afnemend draagvlak voor de wijkvoorzieningen waarop juist een ander deel van de bewoners sterk was aangewezen. Met name ouderen en

uitkeringsgerechtigden maakten veel gebruik van de in problemen verkerende buurtwinkelcentra, kerken, basisscholen en de (inmiddels opgeheven) bibliotheek. Ouderen, die vaak moesten rondkomen van een minimuminkomen, dreigden in een sociaal isolement terecht te komen. Ook voor de jeugd waren er weinig voorzieningen. De contacten met ouderen waren ook niet altijd positief. Dagelijks bezochten grote groepen scholieren van de drie schoolgemeenschappen de wijk. Het winkelcentrum en de omringende wooncomplexen vormden geliefde ontmoetingsplekken. Een deel van de voorzieningen in de wijk had ook een bovenwijkse betekenis. Dit gold met name voor het overdekte zwembad. Maar juist gezinnen in de buurt beklagden zich erover dat het openluchtgedeelte van het zwembad gesloten bleef.

Inzet van het startdocument was om met behoud van de bestaande kwaliteiten de ruimte voor verschillende groepen en leefstijlen te vergroten. Naast een differentiatie van de woningvoorraad (op vergelijkbare leest met Emmerhout) wilde Emmen Revisited het winkelcentrum omvormen tot een echt wijkcentrum met een divers aanbod van winkels en voorzieningen. Ook hier kreeg het winkelcentrum een functie als ontmoetingsplek. Naast eenheid diende er echter ook diversiteit te worden ontwikkeld, bijvoorbeeld in de groengebieden. Door deze verschillend in te richten en de gebruikswaarde van het openbare groen te verbeteren, konden verschillende leefstijlen 'gefaciliteerd' worden. Diversiteit was ook gewenst in de functie van het gebied: naast wonen en winkelen was werk een belangrijk speerpunt. De startende ondernemer moest terechtkunnen in een bedrijfsverzamelgebouw. De werkzaamheden die daarbinnen werden opgezet, dienden ten goede te komen aan de buurt. Gedacht werd aan een klussendienst, een bezorgdienst, oppascentrale en de import van speciale producten. Uitwisseling van diensten zou plaatsvinden met gesloten beurzen. Een belangrijke functie werd toegedicht aan de basisscholen in de wijk: naast ontmoetingsplek konden ze fungeren als drager voor activiteiten die de sociale samenhang in de buurt versterken.

### **Startdocument Barges, de brink centraal**

Barges was oorspronkelijk een relatieve jonge en kinderrijke wijk, maar dit was volgens het startdocument aan het veranderen. De wijk is samengesteld uit een groot aantal brinken die een grote variatie in verkaveling en architectuur opleveren. De brinken kennen een labyrintische wegenstructuur en zijn daardoor onoverzichtelijk en ontoegankelijk. Buitenstaanders konden er moeilijk de weg vinden; het wijkcentrum met zijn voorzieningen moest, in de woorden van de auteurs, 'echt ontdekt' worden. Barges wordt letterlijk en figuurlijk in tweeën gesneden door het Oranjekanaal. Het oostelijk deel wordt gekenmerkt door hoogteverschillen, terwijl het westelijk deel gekarakteriseerd wordt door houtwallen. In het winkelcentrum leidde dit tot een hinderlijke splitsing met een onduidelijke verbinding die slecht toegankelijk is voor mensen met een handicap. Barges kent relatief dure huurwoningen. Dit maakte de overstap naar (vaak goedkopere) koopwoningen gemakkelijk, maar zorgde tegelijkertijd voor veel doorstroming van bewoners die tijdelijk huurden in afwachting van de oplevering van nieuwbouwwoningen in Rietlanden of Parc Sandur. Barges kende daardoor steeds minder gezinnen. Hierdoor was volgens de auteurs sprake van minder hechting met de buurt en minder zorg voor de woning en woonomgeving. Waarom zouden bewoners immers investeren als ze op het punt stonden om te verhuizen? Deze mentaliteit werd in hun ogen in de hand gewerkt door de inrichting van de wijk. De brinken als totaal hadden weinig gemeenschappelijks, terwijl het de brinken zelf ontbrak aan een eigen identiteit. Ook op het niveau van de woning zou anonimiteit in de hand worden gewerkt. Doordat in veel huurwoningen de woonkamer op de eigen tuin gericht was, was de sociale controle op straat gering. Dit leidde tot problemen op het gebied van vandalisme, criminaliteit en drugsoverlast. De bemoeienis met en betrokkenheid van de bewoners bij elkaar verschilde in de praktijk van brink tot brink. De wijk was door de brinkenstructuur naar binnen gekeerd. De problematiek van de wijk onderscheidde zich volgens het startdocument van Angelslo en Emmerhout door het schaalniveau waarop de problemen speelden. Was in de andere twee wijken de marktpositie van afzonderlijke wooncomplexen in het geding, in Barges ging het

om de belevingswaarde en concurrentiepositie van de hele woonwijk.

Bargeres diende volgens het startdocument meer 'opengesteld' te worden en zijn voorkant naar de omgeving te keren. De aandacht moest zich daarbij concentreren op de afzonderlijke brinken, met een eigen signatuur. Elke brink zou een uniek element bij de entree krijgen en zou te herkennen moeten zijn aan fysieke eigenschappen. Spil in het geheel was het op te knappen Oranjekanaal met de aangrenzende groenzone. Het gebied diende omgetoverd te worden tot het transparante centrum van de wijk, dat verschillende brinken met elkaar verbond en als ontmoetingsplaats fungeerde voor de wijk, inclusief een manifestatieveld. Vanuit het besef dat een groot deel van het leven van de bewoners zich echter buiten de wijk afspeelde, werd de nadruk gelegd op het leven in de woning en de vertrouwde omgeving van de brink. Bewoners zouden dan ook een eigen verantwoordelijkheid krijgen voor het beheer en de sociale kwaliteit van hun brink. Een actieve basis was aanwezig: voor het beheer van speelvoorzieningen is al een groot aantal werkgroepen actief, onder leiding van de wijkvereniging.

### *De wijkontwikkelingsplannen vergeleken*

Ondanks de gedegen analyse van (de verschillen in) aard en problemen tussen de drie wijken worden de oplossingen veelal in dezelfde sfeer gezocht. Om de afnemende bevolking en de toegenomen diversiteit te faciliteren dienen het woningaanbod en de woonomgeving gedifferentieerd te worden. Het wordt niet duidelijk op welke wijze de verschillende leefstijlen een plek krijgen in de wijk en welke concrete consequenties dit heeft voor de inrichting. In alle drie de wijken krijgt het vernieuwde winkelcentrum een centrale functie als ontmoetingplek toegeschreven waar diverse wijkvoorzieningen een plek krijgen. Deze functie staat mogelijk op gespannen voet met de constatering (met name in Angelslo en Bargeres) dat steeds minder bewoners op de wijk gericht zijn en meer gebruik maken van ontmoetingsplekken en voorzieningen buiten de wijk. Het is de vraag of deze bewoners verleid kunnen worden door een nieuw wijkhart. Zelfs al richt het nieuwe centrum zich vooral op de bevolkingsgroepen die meer in de wijk leven (jongeren, ouderen, uitkeringsgerechtigden), dat nog dient duidelijk gemaakt te worden hoe deze voorzieningen zich verhouden tot de behoeften van de minder op de wijk gerichte bewoners en op welke wijze deze behoeften gefaciliteerd worden. Kunnen beide op elkaar aansluiten of sluiten ze elkaar uit? Kan er dus wel daadwerkelijk sprake zijn van ontmoeting?

In Bargeres zouden de problemen zich daarnaast op een hoger schaalniveau afspelen, maar uit de beschrijving van Emmerhout en Angelslo blijkt dat in deze wijken eveneens sprake is van een imagoprobleem en daaraan gekoppeld een probleem met de concurrentiepositie van de wijk. Dit laatste zou juist pleiten voor drie verschillende inrichtingen van de wijken die verschillende bewonersgroepen bedienen en elkaar daardoor aanvullen in plaats van beconcurreren.

*De diagnose en de daaraan gekoppelde oplossing is niet duidelijk. De bevolkingsamenstelling wordt diverser en dit zet het samenleven in de wijken onder druk. De oplossing wordt echter gezocht in het verder differentiëren van de wijken via het woningaanbod en de voorzieningen. In de drie wijken zetten gemeente en corporatie tot het jaar 2005 in op sloop van 444 woningen. Daarvoor in de plaats worden 461 woningen*

*teruggebouwd, waarvan 213 bestemd zijn voor sociale huur en 248 woningen voor de koopsector. Daarnaast worden woningen 'geüpgraded en ingebreed. Tot eind 2004 worden in totaal 1257 woningen gerenoveerd. De nieuwbouw bestaat uit middeldure en dure koopwoningen en betaalbare seniorenhuisvesting, plus appartementen voor vormen van begeleid wonen. Dit zijn fysieke oplossingen voor een sociaal probleem. Tegelijkertijd wordt het belang van de sociale opgave onderkend: herstructurering is meer dan stenen stapelen. Maar welke invulling wordt gegeven aan de sociale opgave? Welke doelen worden met deze opgave gediend en hoe verhouden deze zich tot de fysieke opgave?*

### **3.3 Sociale component**

Hoewel er vanaf het begin van Emmen Revisited veel aandacht bestond voor de sociale component (de verhouding van de fysieke opgave tot de sociale processen in de wijken was zelfs één van de aanleidingen voor het programma) is men lang op zoek geweest naar de operationalisering van dit begrip. Niet voor iedereen was deze zoektocht even zichtbaar, wat in verslagen van bijeenkomsten leidde tot de constatering dat Emmen Revisited vooral fysiek gericht was. Ook in de recentelijk verschenen Strategienota Emmen 2015 van de gemeente is het begrip mager uitgewerkt. Wonen wordt in deze nota vooral gezien als een economische factor: een goed woon- en leefklimaat is een belangrijke vestigingsvoorwaarde voor bedrijven. Daarnaast worden met het aantrekken van nieuwe bewoners van buiten de stad nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd. Meer bewoners geven meer geld uit, waarmee voorzieningen beter bekostigd kunnen worden. 'Sociaal' wordt dus in de strategienota versmald tot een economische opgave. Dit is opvallend gezien de integrale doelstellingen die de gemeente in het convenant onderschrijft. Hier zal waarschijnlijk ook binnen de gemeente verschillend over gedacht worden. Wooncom houdt vast aan de diagnose van een eenzijdige bevolkingssamenstelling die aangepakt dient te worden met een gedifferentieerde woningvoorraad. Maar ook deze bredere diagnose gaat uit van een fysieke aanpak voor een sociaal-economisch probleem. Het landelijke project 'Heel de buurt' is er in 1998 doelbewust bijgehaald om meer invulling te

geven aan de sociale component van Emmen Revisited. Heel de Buurt Emmen moest bijdragen aan de ontwikkeling van een sociale infrastructuur op buurt- of wijkniveau, *“die de participatie van burgers bevordert, de sociale cohesie versterkt, bijdraagt aan de bestrijding van individuele en collectieve achterstanden en is afgestemd op de fysieke en economische infrastructuur.”* (Eindrapportage Heel de Buurt Emmen, 2002). Op verschillende onderdelen van deze doelstelling zijn projecten ontwikkeld.

### **Bewonersparticipatie**

In het startjaar lag de focus vooral op de participatie van bewoners en het aanbrengen van samenhang binnen de reeds bestaande activiteiten. Vooral jongeren kregen veel aandacht. Via allerlei sportactiviteiten is geprobeerd deze groep aan te spreken en te betrekken bij Emmen Revisited. Via het project Free and Sports bijvoorbeeld, een samenwerkingsverband van Opmaat (later Alcides) en de afdeling Sport van de gemeente, werden zaalvoetbaltoernooien georganiseerd in Emmerhout in Angelslo. In deze laatste wijk organiseerde de voetbalvereniging jaarlijks een wijkvoetbaltoernooi, waarbij allochtone teams deelnamen onder de naam van een bekende voetbalclub uit hun moederland. Bij de openbare school in Angelslo werd zelfs een multifunctioneel sport- en ontmoetingsveld aangelegd, dat wordt beheerd door een vereniging met een bestuur van omwonenden. De verschillende sportveldjes, compleet met tafeltennistafel, voetbal- en basketbalattributen en een geasfalteerde skeelerbaan (die in winter dienst doet als ijsbaan), zijn populair onder jongeren uit de buurt en vormen een belangrijke ontmoetingsplek voor de jongeren, zowel allochtoon als autochtoon. Andere jongeren werden bediend via een speciaal ingerichte bus die op vaste tijden verschillende plaatsen in de wijk aandoet. Jongerenwerkers probeerden via deze bus in contact te komen met de jongeren. De bus speelde een hoofdrol in een anti-vuurwerkstunt rond de jaarwisseling. Een afgeleide variant, de sportbus, zorgt ervoor dat jongeren sportmateriaal kunnen gebruiken voor het organiseren van sportactiviteiten in de buurt. Door deze sportactiviteiten is volgens betrokkenen de overlast in de buurten afgenomen.

Naast jongeren werden ook andere buurtbewoners niet vergeten. In Barges is een grootschalig activerend onderzoek uitgevoerd

om bewoners op buurtniveau meer te betrekken bij de aanpak van de wijk. Daarvoor is een brinkschouw uitgevoerd. Het resultaat van deze inspanningen in Barges is de oprichting van een buurtcomité. Dit comité heeft in samenwerking met een aantal instanties een plan opgesteld voor het oplossen van fysieke knelpunten in de buurt.

Daarnaast beschikt Barges over een eigen digitaal ontmoetingspunt. In november 2002 ging de Naoberschapsbank van start, een internetproject speciaal voor Barges, bedoeld om het sociale leven in de wijk te stimuleren. Dat kan lopen van het oppas regelen en voor elkaar boodschappen doen tot feliciteren, handel drijven en samen feestvieren. Het project is een samenwerkingsverband tussen Emmen Revisited, De InformatieWerkPlaats uit Den Haag en Brekend Vaatwerk uit Amsterdam. Deze instellingen kwamen in juli 2000 bij elkaar met het idee om via internet de contacten en de activiteiten in de wijk te stimuleren. Het initiatief kreeg steun van het Wijkplatform Barges, de Stuurgroep Dagindeling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en later ook van de Europese Unie. Al snel werd besloten om niet alleen een uitwisselingsplatform voor bewoners te realiseren (een zogenaamde portal voor de wijk), maar een gereedschapskist te ontwikkelen die bewoners zelf in staat stelde om op eenvoudige wijze een eigen site te bouwen. Websites die gericht zijn op kennis over de wijk en haar bewoners, en ontmoeting en gezamenlijke activiteiten faciliteren. Om bewoners hiertoe te motiveren zijn zogenaamde 'animateurs' aangesteld: zij lopen door de wijk, vangen signalen op en spreken mensen aan. Ze geven aan hoe internet een rol kan spelen bij het organiseren van dagelijkse activiteiten. Daarnaast is een digitale huiskamer ingericht, waar bewoners kunnen binnenlopen om de animateurs te ontmoeten of gebruik te maken van krachtige computers en andere apparatuur waarover zij zelf niet beschikken. Het duurde enige tijd voordat de animateurs hun naam hadden gevestigd en de bewoners gingen meedoen. Momenteel draaien er verschillende sites (Wenswijk, het Oranjekanaal, projecten op school en de sociale dienst). De internetbank ontvangt gemiddeld 150 bezoekers per week. Meer over de resultaten van dit project valt te lezen in hoofdstuk 5.

Soms is de participatie meer gericht op specifieke groepen bewoners. Binnen het BZK-impulsprogramma Onze Buurt Aan

Zet is samen met de wijkvereniging en de winkeliersvereniging een pakket aan maatregelen opgesteld om het winkelcentrum veiliger en gezelliger te maken. Een belangrijke maatregel is de aanstelling van een winkelcentrumconciërge. Deze functie koppelt de rol van toezicht aan de rol van vraagbaak en contact, en wordt zeer gewaardeerd door de bezoekers van het winkelcentrum.

### **Ontmoeting**

Het betrekken van bewoners heeft vaak een ontmoetingsfunctie: jongeren en andere bewoners dienen elkaar te leren kennen of op zijn minst zichtbaar te worden voor (welzijns)instellingen. De ontmoetingen hoeven zich niet tot de wijk te beperken. Leden van de wijkplatforms werden bijvoorbeeld gestimuleerd om deel te nemen aan de LSA dagen, georganiseerd door de Landelijke Samenwerking Aandachtswijken, een landelijk platform van actieve bewoners. Bewoners konden op deze dagen ervaringen met elkaar uitwisselen en hun eigen ervaringen spiegelen aan andere steden. Dit leverde bewoners weer nieuwe ideeën op, zoals het project Buurttoneel Emmen Revisited. Dit project is een initiatief van bewoners die de landelijke LSA-dagen bezochten en dit idee oppikten van bewoners uit een andere stad. Daar hadden ze een zelfgemaakt toneelstuk opgevoerd over de gang van zaken in hun buurt. Samen met de muziekschool, Opmaat en de wijkverenigingen is toen een project gestart om de gebeurtenissen rondom Emmen Revisited in de vorm van een toneelstuk uit te beelden. Dit toneelstuk was bedoeld als een 'podium voor de emoties', naast het gebruikelijk 'podium van de ratio' (bewonersvergaderingen).

Een ander voorbeeld van ontmoeting is het multiculturele clusterfeest dat de bewonerscommissie in cluster 4 van Angelslo tweejaarlijks organiseert. De straat staat dan vol met kraampjes voor jong en oud, allochtoon en autochtoon, waarbij diverse activiteiten worden georganiseerd. De bewoners spelen ondertussen met plannen om in het tussenliggende jaar ook iets te organiseren. Nog een stap verder zijn de portiekgesprekken die gevoerd zijn met bewoners in De Haar en Het Weeld. Na de renovatie van deze flats zijn per portiek gesprekken gehouden met de bewoners, met als doel gezamenlijk afspraken te maken over de leefregels in de betreffende portiek. Waar dit lukte werd

dit zichtbaar gemaakt met een bordje aan de gevel. Bij dit project gaat bewonersparticipatie dus veel verder dan het betrekken van bewoners bij Emmen Revisited en de buurt. Naar aanleiding van renovatiewerkzaamheden is expliciet geprobeerd het samenleven te beïnvloeden.

### ***Sociale programma's bij fysieke ingrepen***

Het combineren van fysieke en sociale programma's komt tot uitdrukking in de Dag der Herinneringen die georganiseerd is rond de sloop van de 300 Apolloflats in de Dilgt en Lemzijde. Op deze dag, voorafgaande aan de sloop, is een portiek met vijf woningen opengesteld, waar bewoners en oud-bewoners hun herinneringen op de muren konden achterlaten (met een stift). Een speciaal gemaakte videofilm met interviews van oud-bewoners hielp bij het op gang brengen van de herinneringen en liet tegelijkertijd de geschiedenis van het gebied zien. Direct na de Dag der Herinneringen werd het Sloopfeest gehouden. De genodigden konden eerst de portiek in om alle herinneringen op de muren te lezen onder het motto; "Als de muren konden spreken ... ". Onder het zingen van een Slooplied door de kinderen van de school in het gebied, konden genodigden uit de wijk en de instellingen vervolgens de eerste sloophandeling meemaken: het slopen van een raamkozijn. Daarbij gingen ballonnen de lucht in met daaraan kaartjes die de kinderen geschreven hadden. Ten slotte konden de bewoners aanschrijven bij een slooplunch in het wijkcentrum waar de tafels versierd waren met gesloopte onderdelen van de flats, zoals brokken puin en toiletputten.

### ***Bestrijden achterstanden***

Een ander voorbeeld van een sociaal programma bij fysieke ingrepen is het project Hulp en activering in Emmerhout. Dit project gaat nog een stapje verder, omdat het inzet op de bestrijding van sociaal-economische achterstanden. Voor aanvang van Heel de Buurt liep er al een sociaal activeringstraject onder de naam Onbenutte Kansen Emmen (OKE). Dit project was een initiatief van de dienst Sociale Zaken. Het project bleek niet aan de hoge verwachtingen te voldoen. De organisatie aan wie het project was uitbesteed, leverde niet de verwachte kwaliteit en zocht onvoldoende aansluiting bij bestaande hulpverleningsnet-

werken. Dit resulteerde in een laag aantal succesvol bemiddelde cliënten. De evaluatie van het project leidde tot een discussie over de waarde van buurtgerichte sociale activering en de vraag hoe dit zou kunnen worden vormgegeven in Emmerhout. Tegelijkertijd liep er een project bij de gemeente (dienst Sociale Zaken) en de provincie voor de uitwerking van het concept sociale activering in de buurt. Beide initiatieven werden gecombineerd tot een nieuw project, waarbij sociale activering vanuit een (in eerste instantie) persoonsgerichte benadering gekoppeld werd aan het herhuisvestingstraject van bewoners die in panden woonden die genomineerd waren voor sloop. Het traject van herhuisvesting werd aangegrepen om bewoners in een sociaal zwakke positie extra hulp en activering te bieden, vanuit de gedachte dat mensen die al gedwongen van woonsituatie moeten veranderen, eerder geneigd zullen zijn om ook andere delen van hun (dagelijks) leven aan te pakken. Met dit project werden aanmerkelijk betere resultaten bereikt. In Emmerhout Noord zijn op deze wijze sociale activeringstrajecten opgezet voor zo'n 400 huishoudens in de buurt, die van een uitkering moeten rondkomen. Bijna alle huishoudens doen mee en tot april 2004 hebben 101 mensen een baan gevonden; 244 deelnemers zijn verwezen naar een scholingsinstelling. In hoofdstuk 7 van dit rapport zal dieper op dit project en de bereikte resultaten worden ingegaan.

Een nog directere koppeling tussen fysieke en economische ingrepen vindt plaats bij het gebruik van zogenaamde 'social clauses'. Dit houdt in dat bij het inhuren van aannemers de voorkeur wordt gegeven aan aannemers die bereid zijn om bewoners met een uitkering in dienst te nemen uit de wijken waarin wordt gewerkt. Ook andere bijdragen aan de sociale doelstellingen op het gebied van de jeugd, ouderen, gezondheid en voorzieningen worden gehonoreerd met een voorkeursbehandeling. Dit initiatief bevindt zich nog in de oriëntatiefase. Om de haalbaarheid van dit idee te bepalen, hebben diverse betrokkenen met elkaar van gedachten gewisseld. Community Partnership Consultants heeft in september 2003 diverse gesprekken gevoerd met potentiële opdrachtgevers en opdrachtnemers over de vraag: "Wat kan de opdrachtnemer, die verdient aan de wijkverbetering, terug doen voor de wijk (social return)?" Uit de interviews blijkt dat de meeste gesprekspartners (bijzonder) positief zijn over het

idee, maar weinig ervaring hebben met dergelijke initiatieven. Als voorwaarde stellen zij dat de sociale clausules helder uitgewerkt worden, zodat offertes goed op te stellen en te beoordelen zijn. Opdrachtnemers en enkele opdrachtgevers pleiten voor het instellen van een bouwteam op wijkniveau waarin meerdere aannemers verenigd zijn, zodat projectgewijs vormen van 'social return' te realiseren zijn. Daarnaast pleiten zij voor het uitzetten van meerjarige onderhoudscontracten waarbij 'social return'-mogelijkheden worden verdisconteerd via de samenwerking met wijk- en buurtbeheer. Op basis van de interviews is er een brochure uitgebracht. De uitwerking moet zich echter nog bewijzen in de praktijk.

Belangrijk en vernieuwend aan beide projecten, Hulp en Activering en 'social clauses', is de fysiek-economische verknopping. Fysieke ingrepen worden aangewend om tegelijkertijd sociaal-economische interventies te introduceren. Sociaal is dan niet meer alleen het organiseren van bewonersparticipatie binnen Emmen Revisited, maar ook het aanbieden van sociale programma's, die een zelfstandige sociale functie kunnen hebben (stimuleren van ontmoeting), maar ook gekoppeld zijn aan fysieke ingrepen. Met name deze laatste combinatie is interessant in het licht van de integrale doelstelling van Emmen Revisited. Het denken over effectieve combinaties blijft tot nu toe echter vaak impliciet. Op 'incidentele' basis wordt in bepaalde gebieden geëxperimenteerd met het ver van fysieke, sociale en economische interventies. Maar de ratio hierachter en de vertaling naar de programmadoelstellingen van Emmen Revisited blijven achterwege. Hoe passen sociale programma's binnen het integrale raamwerk van Emmen Revisited? Aan welke doelstellingen dienen zij bij te dragen en hoe verhouden zij zich tot de fysieke en economisch programma's? Kortom: hoe is de sociale component binnen Emmen Revisited gedefinieerd?

Het lijkt erop dat het denken over de sociale component is achtergebleven. Mogelijk speelt hier ook de marginale positie van het welzijnswerk een rol (zie paragraaf 4.3). Een aantal projecten binnen de sociale component is in het slop geraakt door bezuinigingen en het faillissement van de welzijnstichting Opmaat. Zo is het jongerenwerk nog minimaal betrokken bij het

project Free and Sports, heeft de bus een tijdje stilgestaan en is het buurttoneelstuk nooit opgevoerd. Ook de bewonersgroep in Bargeres die zich bezighield met het aanpakken van fysieke knelpunten, is een zachte dood gestorven door gebrek aan nazorg door het opbouwwerk. Daarnaast lieten de fysieke oplossingen lang op zich wachten. Hier is van geleerd. Via een speciaal opgezet knelpuntenfonds dat Woomcom en de gemeente gezamenlijk financieren, kunnen bewoners financiering aanvragen voor eigen plannen en initiatieven. Dit fonds blijkt een gouden greep te zijn, doordat op korte termijn (fysieke) ingrepen mogelijk gemaakt worden. Dit creëert volgens velen vertrouwen onder bewoners om zich in te zetten voor Emmen Revisited. Wel kan dit vertrouwen snel geschaad worden als het fonds te veel wordt aangesproken door andere partijen. In 2002 werd vastgesteld, na klachten van bewoners, dat het knelpuntenfonds niet alleen financiële steun moet geven aan normale beheertaken en activiteiten. De helft van het geld is beschikbaar voor activiteiten die door twee of meer leden van het wijkplatform worden ingediend en georganiseerd; de andere helft dient beschikbaar te zijn voor initiatieven en ideeën van bewoners en bewonersgroepen.

*- De drie herstructureringsgebieden binnen Emmen Revisited zijn in chronologische volgorde de Landschaplaan in Angelslo, de Dilgt/lemzijde in Emmerhout en Cluster 4 in Angelslo. In deze drie gebieden gelden grote ingrepen in de woningvoorraad. In elk opvolgend gebied wordt er verder geëxperimenteerd met het verknopen van fysieke, sociale en economische ingrepen. (nog uitwerken op basis van tekst Cees/Leo).*

### **De sociale component gedefinieerd?**

Uit de invulling van Heel de Buurt blijkt dat de sociale component van Emmen Revisited in de praktijk vooral op twee manieren wordt vormgegeven: enerzijds door het organiseren van diverse vormen van bewonersparticipatie en anderzijds door het aanbieden van sociale programma's gekoppeld aan fysieke ingrepen, zoals de herinneringsdag in de Dilgt en Hulp en activering in Emmerhout. De eerste vorm is een meer procesmatige invulling, terwijl de tweede invulling een inhoudelijke uitwerking aan de sociale component geeft. De inhoudelijke

uitwerking is deels gekoppeld aan economische doelstellingen: via het hulp- en activeringsproject wordt bijvoorbeeld ingezet op een sociaal-economische positieverbetering van bewoners en de wijken waarin zij wonen. De procesmatige invulling laat echter een veel bredere doelformulering zien. Bewonersparticipatie is niet alleen het meepraten over de opgestelde plannen, maar richt zich ook nadrukkelijk op het stimuleren van contacten tussen bewoners en het vergroten van de buurtbetrokkenheid. Deze verschillen in doelformulering bij de sociale component roept onder betrokkenen discussie op over de rol en positie van bewoners, zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken. Probleematisch blijft dat de doelstellingen van de sociale component niet concreet zijn uitgewerkt. Daardoor blijven de diagnose en het gekozen medicijn onduidelijk: Emmen Revisited richt zich op de vitalisering van wijken, maar gaat het daarbij vooral om economische vitalisering (zoals de gemeente Emmen in haar beleid stelt), waaraan fysieke en sociale ingrepen dienstbaar zijn? Of zijn sociale problemen, zoals verminderde buurtbinding en sociale cohesie, mede leidend (waar Wooncom vanuit gaat)? En ligt de oplossing voor sociale problemen vooral in fysieke ingrepen (gedifferentieerd woningaanbod en voorzieningenniveau) of is een combinatie van fysieke en sociale ingrepen gewenst? Hoe breed is daarbij sociaal: alleen bewonersparticipatie of dient er ook sprake te zijn van sociale programma's?

Deze analyse lijkt te ontbreken en leidt er in de praktijk toe dat vooral de procesmatige invulling van de sociale component gestalte krijgt. In de gesprekken die wij gevoerd hebben wordt veel nadruk gelegd op het proces Emmen Revisited. Deels is dit het gevolg van de aard van interviews, waarin wordt teruggeblikt op het verleden. Maar het is frappant dat van de brede sociale doelstelling van Heel de Buurt, waarbinnen een onderscheid wordt gemaakt in proces (participatie van bewoners), in structuur (versterking van fysieke en sociale infrastructuur) en in sociale doelen (versterking van sociale cohesie en bestrijden van achterstanden), in de interviews vooral de organisatorische afstemming de tongen los maakt. Een complexe opgave als Emmen Revisited met een gecombineerde aanpak vanuit verschillende partijen vraagt ook om een nieuwe organisatie-structuur die een effectieve en efficiënte afstemming en inzet

mogelijk maakt. Wel mag je verwachten dat de doelstellingen daarbij leidend zijn voor de inrichting van de organisatiestructuur en dat de organisatiestructuur ook functioneel is voor de doelstellingen. Met andere woorden: wat levert de inzet binnen de gekozen organisatiestructuur uiteindelijk op, afgemeten aan de gestelde doelen? Deze vraag bleek in de interviews moeilijk te beantwoorden. De sociale component werd in de interviews ook vaak in procestermen ingevuld: sociaal is de participatie van bewoners. Een enkeling gaf een bredere omschrijving: sociaal is niet alleen voorlichting geven aan bewoners en hen laten participeren in de planvorming en uitvoering, maar ook de tijdige signalering van sociale problemen in de wijken en het ontwikkelen van programma's daarvoor. Kortom, de sociale doelen dienen programmatisch aangescherpt te worden. In de praktijk van projecten zijn we wel degelijk aanwezig, maar nooit eenduidig en helder benoemd en nooit verbonden aan de programmadoelstellingen van Emmen Revisited. Hierdoor overheerst in de beeldvorming bij betrokkenen een procesmatige blik op de sociale component.

De focus op het proceskarakter van Emmen Revisited maakt het lastig om vast te stellen of de ploegen nog op koers liggen, omdat nooit goed afgesproken is waar de finish precies ligt en hoe die eruit ziet. Wel kan aan de hand van de afgelegde etappes het nodige geleerd worden over het parcours en de rijders. Waar liggen de valkuilen en hoe kan het beste samen 'gefiets' worden? In het volgende hoofdstuk zal worden teruggeblikt op belangrijke momenten in het proces van Emmen Revisited en zal worden stilgestaan bij de lessen die daaruit getrokken zijn.

## **4 Wat is er gebeurd? (het parcours en de rijders)**

### **4.1 Heel de Buurt geïntegreerd**

Eind 2001 loopt de subsidie van het Ministerie van VWS voor Heel de Buurt af en wordt het project met alle betrokkenen geëvalueerd. Zij concluderen dat “het project Heel de Buurt Emmen in sterke mate heeft bijgedragen aan het vormgeven van de sociale component binnen Emmen Revisited door de invulling van sociale programma's en de vormgeving van de participatie van bewoners bij de planontwikkeling en uitvoering.” De initiatieven die ontstaan zijn vanuit Heel de Buurt dienen dan ook volgens hen een vorm van voortgang te vinden. Toch is er ook kritiek. De aparte organisatiestructuur die voor het project Heel de Buurt in het leven werd geroepen, zorgde voor dubbele overlegsituaties en ingewikkelde communicatielijnen, die het (besluitvormings)proces onnodig vertraagden. Om bewonersparticipatie vanuit Heel de Buurt een stem te geven werd namelijk een aparte managementgroep gevormd met vertegenwoordigers van verschillende welzijnsinstellingen en wijkverenigingen. Maar deze zelfde vertegenwoordigers schoven ook aan in de wijkteams en wijkplatforms. De vreemde positionering van Heel de Buurt binnen Emmen Revisited komt ook tot uitdrukking in de positie

van de projectleider Heel de Buurt. Deze zat zowel in de projectgroep, als in de managementgroep en de projectleiding<sup>2</sup>.

Met het aflopen van de subsidie in 2001 wordt besloten om Heel de Buurt te integreren in de organisatie van Emmen Revisited. De managementgroep werd opgeheven; de bewonersparticipatie diende voortaan te verlopen via de wijkteams en wijkplatforms. Bewoners hadden dus niet langer een inbreng op het besluitvormende niveau. De overlap in organisatie werd ook door de externe partijen bij Heel de Buurt, het NIZW en het Ministerie van BZK, erkend en leidde tot het vervallen van de eis van bewonersvertegenwoordiging op managementniveau. Ook de gemeente en Wooncom waren geen voorstander van bewonersdeelname aan de stuurgroep. Wel dienen de andere partijen, waaronder bewoners, erop te kunnen vertrouwen dat met hun belangen op een goede manier wordt omgegaan door de stuurgroepleden. Om dit te garanderen en bewoners toch toegang te geven tot het politieke niveau is het voorzittersoverleg in het leven geroepen, waarbij bewonerorganisaties en de huurdersfederatie rechtstreeks spreken met de wethouder en ook de agenda bepalen voor dit gesprek. Dit overleg staat tweemaal per jaar gepland. Indien nodig wordt er vaker overlegd. Het projectbureau concludeert dat hier geen behoefte aan is omdat de voorzitters zelf niet om extra overleggen vragen.

De bijdrage van Heel de Buurt aan Emmen Revisited wordt kernachtig verwoord door een van de projectleiders: *"Heel de Buurt was eerst een buitenboordmotor bij Emmen Revisited, met een eigen opdracht. Later zijn beide programma's geïntegreerd. Heel de Buurt heeft als tijdelijke externe impuls goed gewerkt om structurele veranderingen binnen Emmen Revisited te bewerkstelligen."*

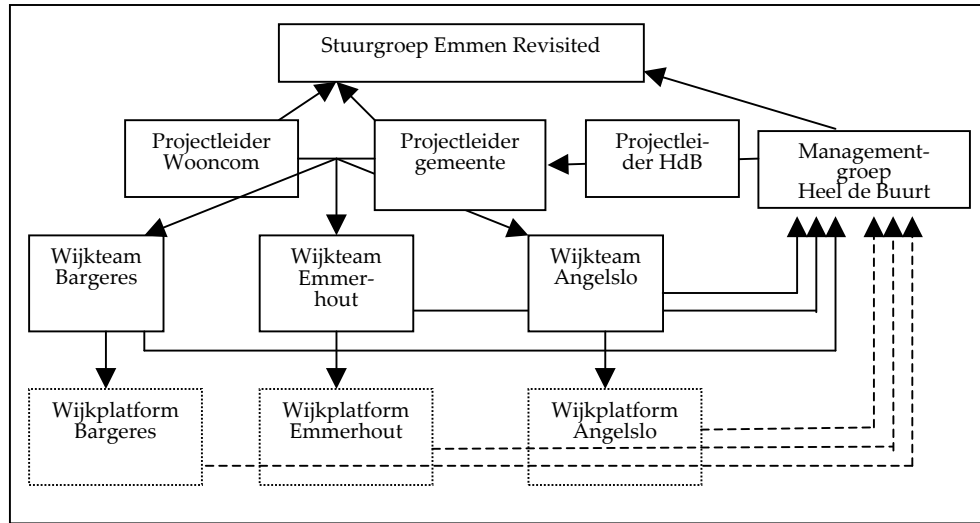
De kritiek beperkte zich echter niet alleen tot een dubbeling in de organisatiestructuur; ook de organisatiestructuur als zodanig bleek onduidelijk. In een rondgang langs verschillende Heel de

<sup>2</sup> Helemaal eigen keuze was deze dubbeling niet: de managementgroep was een voorwaarde van het Ministerie van VWS om in aanmerking te komen voor subsidie bij het Heel de Buurt-programma. Aan subsidies kunnen dus ook nadelen kleven in de vorm van voorwaarden die niet aansluiten bij de lokale structuren.

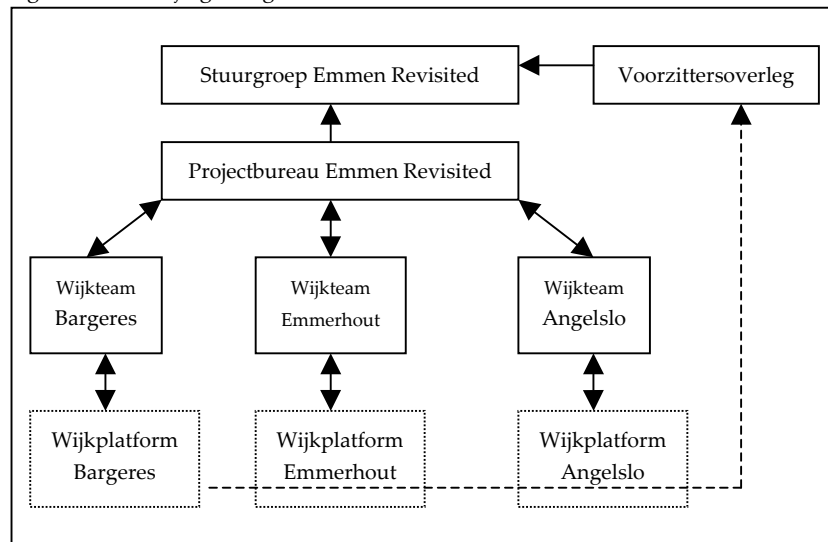
Buurt-projecten concluderen onderzoekers van het OTB (Helleman, Kleinhans en Ouwehand) dat na drie jaar Emmen Revisited de roep om zichtbare resultaten steeds sterker wordt. De onderzoekers wijzen op het ontbreken van een duidelijke uitvoeringsorganisatie: *"Emmen Revisited is duidelijk de procesorganisator tot op het moment van uitvoering. Vanaf dat moment is er onduidelijkheid over de taakverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden."* De onderzoekers pleiten daarom voor een vereenvoudiging van de organisatiestructuur en vragen daarbij bijzondere aandacht voor de sociale component. De gedeelde probleemanalyse leidt volgens de onderzoekers in de praktijk nog niet altijd tot een gezamenlijk optrekken van de 'drie pijlers' binnen het grotestedenbeleid. Als voorbeeld vanuit de sociale pijler noemen ze het ontbreken van een meerjarenplanning van sociale activiteiten.

Uit een eigen interne evaluatie klonk vergelijkbare kritiek door: de organisatiestructuur werd als te ingewikkeld beschouwd en er kwam daardoor te weinig terecht van alle mooie voornemens. Met name de positie van de projectleiders zorgde voor veel onduidelijkheid: doordat beide projectleiders werkten vanuit hun gescheiden organisaties ontbrak een centraal aanspreekpunt. Een van de aanbevelingen die dan ook werd overgenomen was het instellen van een centraal projectbureau waar de projectleiders bij elkaar zitten. De twee projectleiders werden vanuit hun achterliggende organisatie gedetacheerd bij dit bureau dat gevestigd werd tussen de wijken in, aan de Angelsloërdijk. Om de coördinatiefunctie voor de sociale component niet verloren te laten gaan met het opheffen van de managementgroep werd de projectleider van Heel de Buurt als derde projectleider aan het bureau toegevoegd. Daarmee waren alle verschillende pijlers letterlijk vertegenwoordigd onder een dak: de gemeente leverde een ruimtelijk-stedenbouwkundige en sociaal-maatschappelijke projectleider, waaraan Wooncom een projectleider volkshuisvesting toevoegde. Gezamenlijk verzorgen en bewaken zij de 'integrale' afstemming binnen de programma's van Emmen Revisited. De veranderingen in de organisatiestructuur staan hierna schematisch weergegeven.

Figuur 1a. Oorspronkelijke organisatiestructuur Emmen Revisited



Figuur 1b. Gewijzigde organisatiestructuur Emmen Revisited



## 4.2 Hoe onafhankelijk is Emmen Revisited?

Dat met de nieuwe organisatiestructuur nog niet alle problemen de wereld uit zijn blijkt uit de interviews. De verzelfstandiging van het projectteam roept nieuwe vragen op over de inbedding van de organisatie van Emmen Revisited binnen de opdrachtgevende organisaties. Veel betrokkenen zien in de praktijk een spanningsveld tussen enerzijds de eigen ruimte die Emmen Revisited als organisatie nodig heeft en anderzijds de ruimte die geclaimd wordt door de prioriteiten en budgetten van de gemeente en Wooncom. De afstemming en organisatie die nodig is om te zorgen voor voldoende draagvlak, zowel bij professionele instellingen als onder bewoners, kost veel tijd en energie. De verschillende professionele partijen dienen hun praktijken op elkaar af te stemmen, wat geen eenvoudige opgave is gezien alleen al de verschillende afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie die bij Emmen Revisited betrokken zijn. Elke afdeling heeft vaak weer haar eigen beleidsprioriteiten in de wijken, wat afstemming lastig maakt. Ook bewoners verschillen in hun bereidheid om mee te praten en mee te denken. Dit vraagt verschillende vormen van bewonersparticipatie. De voorstellen en ideeën die uit deze samenwerking ontstaan, moeten vervolgens worden ingepast in de beleidskaders en budgetten die de stuurgroep heeft vastgesteld. Dit vraagt voortdurende afstemming en zet ook de positie van de projectleiders onder druk. Zij dienen voldoende mandaat te hebben vanuit de organisaties waaruit ze gedetacheerd zijn, maar zijn tegelijkertijd afhankelijk van voldoende steun binnen deze organisaties. Het belang van een zelfstandige positie wordt geïllustreerd door het volgende citaat van een bewoner: *“Een projectleider maakt deel uit van de gemeente en is dus naast het opleuken van de wijk ook betrokken bij het doen van sloopaankondigingen. Dat wekt argwaan bij bewoners. Iemand die voor Emmen Revisited werkt moet onafhankelijk zijn ten opzichte van de gemeente.”* Sommige mensen die wij gesproken hebben vinden dat dit probleem ook voor Emmen Revisited als geheel geldt: Emmen Revisited is onvoldoende herkenbaar als onafhankelijke organisatie.

Het afstemmingprobleem speelt voor meerdere partijen binnen Emmen Revisited. Een veel gehoorde klacht uit de interviews is dat verantwoordelijkheden niet duidelijk omschreven zijn,

waardoor je elkaar niet op deze verantwoordelijkheden kan aanspreken. Het blijft dan bij informatie-uitwisseling. Ook worden vraagtekens gezet bij de uitwisseling van informatie tussen de verschillende lagen in de organisatie. Voor bewoners en uitvoerende instellingen is slecht zichtbaar wat zich op besluitvormingsniveau afspeelt, terwijl omgekeerd de deelnemers aan de stuurgroep weinig beeld hebben van wat er zich 'beneden' hen afspeelt. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk wat er in de stuurgroep gebeurt met ideeën die het wijkplatform bedenkt. De wijkvereniging Bargeses geeft aan dat ze daardoor het gevoel heeft niet veel zeggenschap in de besluitvorming te hebben. Daarnaast wordt in de interviews gewezen op de gebrekkige afstemming binnen organisaties tussen het uitvoerende niveau en de directie, waardoor er tegenstrijdige uitspraken worden gedaan. Op uitvoerend niveau wordt de samenwerking tussen de partijen wel als goed en prettig ervaren.

Een aantal betrokkenen vraagt zich af of de huidige uitgebreide organisatiestructuur noodzakelijk is. De een pleit daarbij voor het afschaffen van overleg op hogere schaalniveaus. Is het niet voldoende om op uitvoerend niveau via de wijkplatforms samenwerking te organiseren zonder daar een grote 'kop' op te zetten (met een stuurgroep, projectbureau en voorzittersoverleg)? Een ander oppert een structuur gebaseerd op functionele samenwerking, waarbij afhankelijk van het onderwerp de relevante partijen om de tafel worden geroepen.

### **4.3 Positie welzijnswerk**

Naast een afstemmingsprobleem, speelt ook een capaciteitsprobleem dat de positie van de projectleiders verder onder druk zet. Op uitvoerend niveau ontbreekt het aan mankracht, waardoor de projectleiders allerlei uitvoeringstaken op zich nemen die hen ervan weerhouden als projectleider te fungeren. Gegeven hun positie in de organisatiestructuur dienen zij enige afstand tot de uitvoering te bewaren om op een hoger (beleidsmatig) schaalniveau projecten op elkaar te kunnen afstemmen. Dit lukt nu lang niet altijd door de druk van het uitvoeringsniveau. Er is momenteel bijvoorbeeld maar één wijkcoördinator beschikbaar

voor de drie wijken. De projectleiders en de wijkcoördinator voeren veel werkzaamheden uit die traditioneel tot het takenpakket van het welzijnswerk behoren. Het welzijnswerk is de opvallende afwezigheid binnen Emmen Revisited. Dit is vreemd bij een programma waarin de sociale component zoveel aandacht krijgt.

De zwakke positie van het welzijnswerk kent een lange geschiedenis. De welzijnsorganisatie Opmaat in Emmen balanceerde al enige tijd op de rand van faillissement en is uiteindelijk in 2001/2002 overgenomen door welzijnsorganisatie Alcides uit Amsterdam. Vanwege deze zwakke financiële positie kon de welzijnsorganisatie naar eigen zeggen weinig inbrengen en was zij vooral in de uitvoering betrokken. Uit verschillende jaarverslagen (1998 en 2000) blijkt dat Opmaat vooral betrokken was bij de ondersteuning van de wijkplatforms. Daarnaast heeft het opbouwwerk meegedaan aan het participerend bewonersonderzoek in Bargeres. Wel leverde de stichting, met name het opbouwwerk, inhoudelijke inbreng bij de wijkontwikkelingsplannen. Alhoewel Wooncom en het projectbureau voorstander waren van deelname van het welzijnswerk aan de stuurgroep op basis van hun sociale expertise, stelde de gemeente zich op het standpunt dat een partij die alleen opdrachtnemer is niet thuis hoort in een opdrachtgeversoverleg. Het welzijnswerk vermoedt dat het dreigende faillissement ook een overweging was in deze stellingname van de gemeente. Toch lijkt het welzijnswerk mede debet te zijn aan zijn marginale positie, omdat het zich lange tijd verzet heeft tegen de rol die het toebedeeld kreeg. Het opbouwwerk in het bijzonder ervoer Heel de Buurt als concurrentie in een poging van de gemeente om Heel de Buurt naar voren te schuiven als een goedkoop alternatief voor onderdelen van het welzijnswerk. De projectleider van Heel de Buurt stelt juist dat Heel de Buurt het welzijnswerk nodig had voor de uitvoering van het programma en dat samenwerking daarom essentieel was. Het welzijnswerk vreesde echter een ondergeschikte positie te krijgen en gaf de voorkeur aan een meer losse relatie, waarbij het welzijnswerk meewerkt aan Emmen Revisited op basis van eigen inzicht en expertise. Veel betrokkenen zetten echter hun vraagtekens bij de beschikbare kwaliteiten van het welzijnswerk.

Het werken op verschillende schaalniveaus vraagt een speciaal soort opbouwwerker, waarvoor niet iedereen geschikt is. De opvolger van Opmaat, Alcides Emmen, lijkt een betere relatie met de gemeente te onderhouden, met name sinds deze werkmaatschappij zich verzelfstandigd heeft van de moederorganisatie in Amsterdam (die momenteel in een faillissement zit). De gemeente Emmen heeft met de nieuwe stichting een contract voor drie jaar getekend. De afdeling samenlevingsopbouw is betrokken bij verschillende projecten (The Bus, Free and Sports, wijkshow in Emmerhout en cluster 4), maar zit nog steeds voornamelijk in de uitvoering. Ook is Alcides betrokken bij de ontwikkeling van een brede school voor Emmerhout. Emmen Revisited draagt financieel bij aan het project en heeft daarbij een aantal principes geformuleerd: samenwerken moet leiden tot meerwaarde, maak gebruik van de bronnen in de directe omgeving van het kind, maak gebruik van het potentieel in de wijk, werk vanuit de ketenbenadering en werk vanuit het principe van de verlengde schooldag. Dit heeft o.a. geleid tot een samenwerking met de muziekschool waar docenten van worden ingehuurd. Ook wordt het schoolzwemmen ermee betaald.

Dit project onderstreept (nog steeds) de zwakke positie van het welzijnswerk. Deze zwakke positie leidde ertoe dat de projectleiders en wijkcoördinatoren taken van het welzijnswerk gingen overnemen. Dit wordt geïllustreerd door de enige wijkcoördinator die nu werkzaam is. Deze voormalige basisschooldirecteur maakt handig gebruik van zijn opgebouwde netwerk als schoolhoofd. Hij omschrijft zijn baan als een opbouwwerkachtige functie, waarin hij bemiddelt tussen gemeentelijke diensten, bewoners onderling en tussen bewoners, gemeente en corporaties. Wel heeft Emmen Revisited voortgeborduurd op projecten die eerder door het welzijnswerk zijn opgezet. Het project Buurtbeheer was bijvoorbeeld al actief voor Emmen Revisited. Dit initiatief is met lichte wijzigingen in de inhoud en organisatiestructuur overgenomen door Emmen Revisited. De 'aansturing' van dit project vond plaats via verschillende dorps- en wijkraden. Daarmee was er al een wijkteam aanwezig in Angelslo, dat is doorgegaan binnen Emmen Revisited. Ook het bredeschoolproject is volgens het opbouwwerk overgenomen. Een ander voorbeeld is het buurtnetwerk jeugdhulpverlening tot 12 jaar.

Deze netwerken waren al in ontwikkeling en zijn binnen Emmen Revisited verder ontwikkeld in de wijken Angelslo, Emmerhout en Bargeres. Ook binnen Heel de Buurt is gebruikgemaakt van bestaande samenwerkingsverbanden tussen wijkagenten, onderwijzer en welzijnswerker. Dit spaart tijd: het wiel hoeft niet steeds opnieuw uitgevonden te worden. In de woorden van de landelijke projectbegeleider: *“Verschillende maatschappelijke organisaties doen goed werk en zijn innovatief bezig, maar weten vaak van elkaar niet wat ze doen. Er moet dan ergens een plek zijn waar dat bij elkaar komt. Voor wijkvernieuwing is dat Emmen Revisited.”* Het samenbrengen van partijen en ideeën is in zijn ogen de kracht van Emmen Revisited, maar tegelijkertijd ook haar zwakte. *“Emmen Revisited is het poldermodel op het terrein van wijkvernieuwingsoperaties.”* Hij pleit dan ook voor een meer actiegericht model in gebieden met grote sociale problemen, maar dan wel vanuit dezelfde principes (integraal en interactief). Een vergelijkbaar commentaar komt ook van andere betrokkenen: *“Er is veel energie verspild voor de afbakening van posities en werkvelden. Op een gegeven moment lossen dingen zich wel op.”*

#### 4.4 Positie bewoners

Met de veranderingen in de organisatiestructuur is ook de positie van bewoners in de loop van de tijd veranderd. Met het verdwijnen van de managementgroep verdween de vertegenwoordiging van bewoners op sturend niveau. Deels werd dit gecompenseerd met de instelling van het voorzittersoverleg, waardoor bewonersvertegenwoordigers een directe lijn met de wethouder hielden. Daarnaast zijn bewoners vertegenwoordigd in de wijkplatforms. Maar door verschillende betrokkenen worden vraagtekens gezet bij de inbreng en de representativiteit van de wijkplatforms. De besproken onderwerpen zouden te breed zijn en niet voor alle deelnemende partijen even relevant zijn. Deelnemers komen selectief opdagen of blijven weg. Ook worden er vraagtekens gezet bij de mate van interactiviteit: bewoners mogen actief meedenken, maar de plannen liggen niet volledig open (in de zin van: bewoners we willen de wijk verbeteren en hoe moeten we dat volgens jullie doen). Het aantal te slopen woningen zou bijvoorbeeld al van tevoren zijn

vastgesteld en niet ter discussie staan. Bewoners zouden alleen inspraak gehad hebben in zaken die zich daaromheen afspelen, zoals de inrichting van de woningen en woonomgeving en het voorzieningenniveau.

Omgekeerd blijkt het ook moeilijk om de aandacht van bewoners vast te houden. In hun landelijk evaluatieonderzoek naar Heel de Buurt constateren Serail en Dagevos (2003) dat bewonersorganisaties maar moeilijk op eigen benen kunnen staan en een voortdurende steun in de rug nodig hebben (Serail e.a., 2003). Het opbouwwerk wijt dit aan de verschillende referentiekaders die bewoners en professionals hanteren. Emmen Revisited kent grootschalige projecten maar voor veel bewoners is de buurt het referentiekader. De meeste bewoners zouden niet denken in termen van wijkbinding: *"Bij bewoners gaat het erom dat hun burens goed zijn, dat hun straatje er keurig uitziet en dat ze een goed huis hebben. Met Emmen Revisited vraag je hen om te kijken naar de wijk en aan te geven hoe zij de wijk anders zouden willen inrichten. Is dat een reële vraag aan elke bewoner?"* Daarnaast wijst het opbouwwerk op de verschillende tijdhorizonnen: bewoners zijn geneigd in korte termijnen te denken en willen het liefst zo snel mogelijk tastbare resultaten zien (sloop en nieuwbouw). Dan bestaat er niet altijd even veel begrip voor de tijd die het kost om bureaucratische procedures te doorlopen. Illustratief in dit verband zijn de klachten van bewoners in Barges dat er veel meer gebeurt in Emmen en Angers, waar woningen tegen de vlakte gaan en nieuwe gebouwd worden. Bewoners lopen volgens de wijkvereniging in deze wijk dan ook minder warm, er hoeft immers toch niet gesloopt te worden. De ambitie om mensen blijvend te binden aan een langdurig project is volgens het opbouwwerk moeilijk waar te maken. Dit maakt het instandhouden van een wijkplatform lastig. De verbinding is in de ogen van het opbouwwerk dan ook vaak tijdelijk: bij het verbeteren van de woonomgeving werkten een aantal mensen samen aan een project. Deze mensen zijn te binden zolang er verbeteringen plaatsvinden.

Toch lijkt Emmen Revisited er ondanks deze kanttekeningen in te slagen om bewoners en professionals gezamenlijk te betrekken bij het verbeteren van de wijk. Onderstaand verhaal illustreert dit:

*"Bewoners brachten naar voren dat ze meer parkeergelegenheid willen, een speelplek voor de kinderen en meer verlichting. Een ambtenaar van de afdeling Ruimtelijke Ordening merkte op dat je erop moet letten dat je het stedenbouwkundig concept geen geweld aandoet. De vraag werd toen hoe je aan de wensen van de bewoners kunt voldoen zonder het stedenbouwkundig concept geweld aan te doen. Op dat moment ontstond er een groep van ambtenaren en bewoners die eigenaar waren van het gezamenlijk probleem en vervolgens zijn er taken uitgezet. Er werd een schouw georganiseerd en de ambtenaren kwamen met hun voorstellen en bewoners konden reageren. Daardoor ontstond er een stukje trots; elk partij had het gevoel dat zij hun huiswerk hebben gemaakt."*

Daarnaast worden er vanuit het projectbureau vraagtekens gezet bij de redenering van het opbouwwerk, omdat het in hun ogen nooit de bedoeling is geweest om er bewoners permanent en structureel bij te betrekken. Wel was en is het uitgangspunt om bewoners aan te spreken als coproductent bij het vinden en realiseren van oplossingen voor geconstateerde problemen in de wijk. Daarmee ondersteunt het projectbureau de suggesties van andere partijen om de samenwerkingrelaties functioneel in te richten, alleen beperken ze deze tot bewoners. Professionals en instellingen worden structureel aangesproken via de stuurgroep, wijkteams en wijkplatforms. Bewoners fungeren in de ogen van het projectbureau als klankbordgroep. Het projectbureau onderkent de verschillen in participatiebereidheid tussen bewoners en maakt daarvoor een onderscheiden in drie groepen bewoners. Voor elke groep is een specifieke participatievorm ontwikkeld. De eerste groep bewoners bestaat uit het kader in de wijk, dat vaak al georganiseerd is en gebruikt kan worden als klankgroep in de wijkplatforms. Deze groep vertoont volgens het projectbureau continuïteit. De tweede groep bewoners wordt gevormd door mensen die sterk emotioneel verbonden zijn met de wijk en vanuit die verbondenheid ook vaak emotioneel reageren (de welbekende klagers op bewonersavonden). Deze groep wordt het beste bereikt via inlooptdagen en nieuwsbrieven. De derde en grootste groep bewoners "wordt pas actief als je voor hun deur staat." Deze groep laat zich aanspreken op een lager schaalniveau met lokale activiteiten en inlooptdagen. Daarnaast wordt deze groep bereikt met een individuele aanpak (huisbezoeken, enquêtes, etc.)

Deze doelgroepenstrategie lijkt te werken: de inlooptdagen worden door honderden buurtbewoners bezocht en leveren veel reacties op. De inlooptdagen verlopen volgens een vast patroon. De dag begint met het geven van informatie aan bewoners via grote panelen, maquettes en presentaties. De projectleiders wachten het commentaar van bewoners niet af, maar stellen zelf vragen aan de bewoners. Via een doorlopende markt kunnen bewoners reageren door rode en groene briefjes met opmerkingen bij de gepresenteerde plannen te plakken. Andere bewoners kunnen op deze briefjes reageren, enz. Ondertussen kunnen bewoners met elkaar discussiëren op een speciaal ingericht terras. De projectleider omschrijft dit proces als een permanente chaos, waarbij ook steeds andere partijen aanschuiven afhankelijk van het onderwerp (wijkvereniging, dienst riolering). Wat nog minder consequent gebeurt, is het terugkoppelen van de resultaten van de inlooptdagen aan bewoners. Deze staan niet altijd even snel in de nieuwsbrief. Wel worden de resultaten vaak teruggekoppeld in de wijkplatforms.

In Emmerhout is geëxperimenteerd met een vorm van bewonersparticipatie die nog verder gaat: bewoners kregen invloed op en taken in het beheer van de wijk, via het project 'wijkeigenaarschap'. Dit experiment werd opgezet binnen Onze Buurt aan Zet, een impulsprogramma om burgerparticipatie te bevorderen vanuit het ministerie van BZK, als onderdeel van het grotestedenbeleid. Dit programma is onder gemeentelijke regie uitgevoerd, maar was nauw verbonden met de sociale doelstellingen van Emmen Revisited. Aanvankelijk probeerde de wijkvereniging in Emmerhout op basis van verschillende thema's invulling te geven aan het wijkeigenaarschap. Maar de animo onder bewoners was gering om met deze thema's voor de hele wijk aan de slag te gaan. Op basis van een evaluatie vanuit Heel de Buurt is toen besloten om het wijkeigenaarschap per gebied in de wijk in te vullen. De wijk werd daarvoor onderverdeeld in vakken en elk vak kreeg een eigen werkgroep die zich bezighield met alle problemen in dat gebied. In plaats van op thema werden bewoners dus op gebied georganiseerd en dit bleek veel beter te werken. Al snel ontstonden verschillende 'vakgroepen', die op basis van een schouw een lijst met klussen opstelden voor elk gebied. In deze lijsten zijn met de vakgroepen prioriteiten

aangebracht die binnen OBAB gefinancierd werden. De wijkvereniging verzorgt de coördinatie en beschikt inmiddels over een eigen programma waarin dertien klussen voor de komende tijd vermeld staan. De wijkvereniging beschikt over een eigen budget en zet deze strategisch in om projecten mede te financieren. In het voorjaar van 2002 is een wijkschouw gehouden, waarbij sociaal onveilige plekken in de wijk zijn geïnventariseerd. Met het budget van de wijkvereniging zijn tot nu toe voornamelijk fysieke projecten opgezet, zoals het aanbrengen van achterpadverlichting, het aanbrengen van huisnummervervijzingen en de bestrijding van jongerenoverlast. Het gezamenlijk uitvoeren van deze projecten kan wel weer allerlei sociale effecten hebben, maar hierop ontbreekt het zicht. Op rol staan het afsluiten van achteringen, parkeren en het herstraten van tegelpaden. De projectleider merkt op dat door deze invulling bewoners veel minder zichtbaar zijn in de organisatie van Emmen Revisited, maar wel degelijk hun steentje bijdragen.

Binnen Emmen Revisited worden dus diverse vormen van bewonersparticipatie aangeboden om zoveel mogelijk bewoners te betrekken bij hun buurt of wijk. Het afstemmen van de verschillende vormen is een lastige opgave en is volgens een wijkcoördinator contextgevoelig.

*“In Angelslo kun je collectief vrij snel iets organiseren maar als je het niet goed doet dan krijg je ook een collectieve tegenwerking. Emmerhout is een wijk van ambtenaren die daar al jaren wonen en in die zin een redelijke binding met de wijk hebben. Daar moet je de mensen in een iets kleinere groep benaderen. In Bargeres zijn de mensen over het algemeen solistisch. Wijkbesef is niet zo aanwezig en de aanpak moet daarom op buurtniveau gericht zijn.”*

Deze respondent pleit er daarom voor om eerst een sociaal-culturele analyse van de wijk te maken, waarop je de wijze van communiceren afstemt. Een verkeerde keuze kan het tegenovergestelde bewerkstellingen, zoals Wooncom meemaakte toen de corporatie dezelfde werkwijze die gebruikt was in Emmerhout rondom een slooppoging wilde toepassen in een aangrenzend dorp. De individuele benadering op basis van persoonlijke gesprekken die daar zo goed had gewerkt, organiseerde juist collectief verzet in het aangrenzende dorp. Bewoners verdachten

de corporatie van kwade opzet, omdat de individuele benadering werd opgevat als het uitspelen van bewoners tegen elkaar. In plaats daarvan gaven zij als dorpsgenoten de voorkeur aan een goed gesprek onder elkaar. Ook bestaat het gevaar dat bepaalde bewoners zich gepasseerd voelen, met alle gevolgen van dien. In Angelslo leidden het protest en de dreigementen van twee bewoners die blijkbaar niet betrokken waren bij de plannen voor een jongerenontmoetingsplek tot het afblazen van deze plannen. Individuele bewoners kunnen een te grote rol voor zich opeisen waardoor andere bewoners buiten beeld raken en het onderlinge draagvlak verbreekt. De buurtburgemeester is geen onbekend verschijnsel. Persoonlijke chemie tussen samenwerkende personen is dan ook een niet onbelangrijke factor in het organiseren van samenwerking.

De constatering dat kennis over de sociale structuur van wijken belangrijk is voor de juiste mix van verschillende vormen van bewonersparticipatie, leidde tot een initiatief vanuit Heel de Buurt om een meetinstrument voor de sociale infrastructuur van wijken te ontwikkelen. Met name over de informele sociale structuur van wijken ontbrak het het opbouwwerk aan kennis. Wat structureert bijvoorbeeld het dagelijks bestaan van mensen in de buurt? Omdat er tegelijkertijd vanuit de wijkvereniging Emmermeer de vraag lag om de sociale component verder te ontwikkelen is er voor gekozen om in deze wijk een pilotproject op te starten. Het onderzoeksbureau Intraval uit Groningen is in de arm genomen om zogenaamde 'ankerpunten' voor verschillende gebieden in de wijk Emmermeer in kaart te brengen. Deze ankerpunten zijn benoemd in een werkplaats met opbouwwerkers en het projectbureau. Ankerpunten blijken zeer divers te zijn: variërend van een fysieke plek waar je anderen ontmoet tot een specifiek moment of een waardevol gesprek, maar ook een jaarlijkse activiteit of zelfs een structuur. Het is niet duidelijk wat onder dit laatste verstaan mag worden. Om de diverse ankerpunten te rangschikken worden verschillende (thema)gebieden onderscheiden:

1. familie, burens, vrienden
2. huis, tuin en directe omgeving
3. hobby's
4. cultuur- en geloofsgebonden activiteiten

5. voorzieningen in de buurt
6. media

Voor vijf gebieden in Emmermeer zijn de ankerpunten van bewoners via een vragenlijst in kaart gebracht. In totaal hebben 211 bewoners een vragenlijst ingevuld en zijn 49 bewoners geïnterviewd. De resultaten zijn apart beschreven voor elk gebied en vervolgens in een schema tegen elkaar afgezet met plussen en minnen. Helaas is door het failliet gaan van Opmaat de klad gekomen in de verdere uitwerking van het instrument. Momenteel loopt er binnen Alcides een deskundigheidsbevorderingstraject waar de invulling van de sociale infrastructuur deel van uitmaakt.

Dit experiment vormt een belangrijke inhoudelijke verdieping van de meer procesmatige benadering van de sociale component. Door bewonersparticipatie in het bredere licht van de sociale infrastructuur te plaatsen kan een aanzet worden gegeven tot een expliciete doelformulering voor de sociale component binnen Emmen Revisited. Daarvoor dienen de opbrengsten van de workshop verder uitgewerkt te worden. De indeling in zes gebieden roept nu nog verwarring op: de ene keer gaat het om de structuur (informele sociale infrastructuur als familie, burens en vrienden en formele infrastructuur als voorzieningen in de buurt en media), terwijl voor een ander gebied een activiteit centraal staat (hobby's, cultuur- en geloofsgebonden activiteiten). Huis, tuin en directe omgeving hebben weer meer te maken met de fysieke infrastructuur, tenzij activiteiten op deze plekken bedoeld worden. Een duidelijker onderscheid in structuur (formeel, informeel) en daarbinnen het benoemen van activiteiten, zou de overzichtelijkheid ten goede komen.

#### **4.5 Terugblik op het parcours en de renners**

De afgelopen vijf jaar laten een ingewikkeld parcours zien dat in wisselende samenstelling is gereden. De kopploeg is uitgedund met de integratie van Heel de Buurt binnen Emmen Revisited, waardoor een betere aansluiting met het peloton is gerealiseerd. Wel betekende dit een 'terugval' van de bewoners naar het

peloton. Via diverse vormen van bewonersparticipatie die binnen Emmen Revisited ontwikkeld zijn, is er sprake van een breed peloton dat de druk op de kopploeg houdt. Het welzijnswerk daarentegen lijkt meer in de achterhoede mee te fietsen. Met de nieuwe welzijnsorganisatie is hopelijk een comeback mogelijk om de 'knechten' van het projectbureau te ontlasten en hun de zelfstandige rol van aanjager te laten vervullen. Om de strategie te kunnen bepalen voor de volgende etappe is groepsoverleg noodzakelijk. Daarvoor is het nodig dat de renners van hun fiets stappen om terug te kijken op het afgelegde parcours. Wat is er tot nu toe bereikt en waar moet nog meer aandacht aan besteed worden? In het volgende hoofdstuk zullen daarom de waargenomen resultaten van Emmen Revisited centraal staan.

## 5 Resultaten (tussenklassement)

Verskillende commentatoren hebben in diverse onderzoeken al eerder uitspraken gedaan over de resultaten van Emmen Revisited. De ene keer concentreert het commentaar zich op concrete projecten, de andere keer op Emmen Revisited als geheel. In hun overzicht van vier jaar Heel de Buurt in Nederland constateren de onderzoekers van het NIZW bijvoorbeeld dat het samenwerkingsverband van Emmen Revisited zorgt voor veel input. De gemeenschappelijke uitvalsbasis zou de onderlinge aanspreekbaarheid en (economische) samenwerking sterk bevorderd hebben (Boer e.a., 2003). In combinatie met de directe aanspreekbaarheid van diverse medewerkers voor bewoners en de interactieve planvorming met bewoners is volgens de onderzoekers dan ook een goede basis gelegd voor een breed gedragen herstructurering. Heel de Buurt fungeerde daarbij als katalysator door bestaande planvormingsprocedures te vernieuwen en de bewonersparticipatie daarbinnen te versterken.

### 5.1 Draagvlak

Het vergrote draagvlak in de wijken wordt ook vaak genoemd in de interviews. Veel sleutelfiguren wijzen op het toegenomen vertrouwen en draagvlak onder bewoners, waardoor het herstructureringsproces veel sneller kan verlopen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het aantal bezwaarschriften dat wordt ingediend: tot nu toe zijn er nog geen ingediend waardoor er minder vertragingen in het besluitvormingsproces optreden. Bewoners

ondersteunen de sloop en renovatie van hun woningen, ondanks alle ongemakken en onzekerheden die dit voor hen met zich meebrengt. Maar ook de verschillende professionele partijen binnen Emmen Revisited, van jongerenwerkers tot wethouders, zijn overtuigd van het belang van de opgaven en ondersteunen de gemaakte plannen. Het toegenomen draagvlak onder bewoners en instellingen in de buurt is een belangrijk resultaat, maar is vooral een proceseffect: Emmen Revisited is er in geslaagd om een succesvolle samenwerking te smeden tussen gemeente, corporaties, instellingen in de wijk en bewoners. Deze integrale samenwerking is een belangrijke tussenstap, maar niet het uiteindelijke doel. Dat was het vitaliseren van de wijken. In eerste instantie via het differentiëren van de woningvoorraad om draagkrachtige bewonersgroepen voor de wijk te behouden en aan te trekken. De gemeente Emmen vult deze fysieke ingrepen meer economisch in: het fysiek aantrekkelijk maken van de wijken voor bedrijven en arbeidskrachten buiten Emmen. Maar zoals uit de invulling van Heel de Buurt blijkt wordt ook gestreefd naar sociaal vitale wijken.

## **5.2 Fysieke ingrepen**

De meest zichtbare resultaten lijken op het fysieke vlak te liggen. De sloopplannen zijn inmiddels grotendeels gerealiseerd. In het jaarverslag van Emmen Revisited voor 2002 staat vermeld dat er in de afgelopen vier jaar veel is bereikt op woninggebied. Er zijn woningen gerenoveerd, er zijn sloopvergunningen afgegeven en nieuwe woningen worden teruggebouwd; deels in de sociale huursector en deels koopwoningen. In de ogen van betrokkenen laat de nieuwbouw echter te lang op zich wachten. De planrealisatie zou achterlopen bij de sloop, waardoor bewoners ongeduldig worden en de geloofwaardigheid van Emmen Revisited voor de betrokkenen onder druk komt te staan. De oorzaken voor de vermeende achterstand worden gezocht in het verslechterde economische klimaat en de stagnerende nieuwbouw in de rest van Nederland. Om uit deze impasse te komen gaan er stemmen op om de formele procedures een andere invulling geven, waarbij met minder partijen wordt afgestemd. Maar dit zou ten koste gaan van de interactieve planvorming die juist zo belangrijk is

voor de draagvlakontwikkeling. De gemeente wil bijvoorbeeld inzetten op het maken van prestatieafspraken om meer vinger aan de pols te houden bij het realiseren van nieuwbouw. Interactief beleid wordt daarmee verruild voor meer directieve aansturing.

Het projectbureau bestrijdt echter deze visie. Van een slechte aansluiting tussen sloop en nieuwbouw is volgens hen in de drie Emmen Revisited wijken geen sprake. Direct na de sloop is bijvoorbeeld in Emmerhout begonnen met de bouw van nieuwe woningen. Deze achterstand die beschreven wordt verwijst volgens het projectbureau naar de situatie in andere wijken, zoals Emmermeer.

*Tabel 5.1. Nieuwbouw en sloop in de Emmen Revisited wijken, 1997-2003.*

|                     | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003* |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Nieuwbouw Angelslo  | 0    | 0    | 58   | 2    | 24   | 0    | 0     |
| Sloop Angelslo      |      |      |      |      |      | 43   | 6     |
| Leegstand Angelslo  | 77   | 75   | 114  | 138  | 159  | 220  | 178   |
| Nieuwbouw Emmerhout | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0     |
| Sloop Emmerhout     |      |      |      |      |      | 0    | 40    |
| Leegstand Emmerhout | 93   | 50   | 55   | 78   | 71   | 192  | 279   |
| Nieuwbouw Bargerres | 3    | 1    | 1    | 6    | 2    | 3    | 2     |
| Sloop Bargerres     |      |      |      |      |      | 6    | 0     |
| Leegstand Bargerres | 98   | 57   | 68   | 62   | 58   | 105  | 115   |

\* De cijfers m.b.t. leegstand vallen hoog uit i.v.m. sloop. De cijfers 'leegstand vanwege sloop' zijn: Angelslo: 58, Bargerres: 11 en Emmerhout: 211 woningen.

De cijfers lijken in eerste instantie de critici gelijk te geven: alleen in Angelslo wordt er noemenswaardig bijgebouwd en dan vooral vóór de sloop van woningen in 2002. Inmiddels worden er in 2004 ook in Emmerhout nieuwe woningen gebouwd, maar de exacte cijfers zijn nog niet beschikbaar. Mogelijk ligt een deel van de verklaring voor de ervaren bouwachterstand in de oplopende leegstand. Sinds 2002 is het aantal leegstaande woningen in de drie wijken sterk gestegen. Deze stijging wordt mede veroorzaakt door op handen zijnde sloop, met name in Emmerhout.

Bewoners lijken zelf echter niet zo zwaar te tillen aan de vermeende achterstand in nieuwbouw en zijn in grote meerder-

heid tevreden over het herhuisvestingstraject. De uitgebreide informatievoorziening wordt erg gewaardeerd. Uit de halfjaarlijkse monitor die Quintis (Wilms e.a., 2002) heeft opgezet onder wijkbewoners uit Emmerhout-Noord die gedwongen moeten verhuizen, blijkt dat een ruime meerderheid tevreden is over de informatie die ze via de verschillende kanalen ontvangen. Met name de mogelijkheid om medewerkers op een buurtkantoor aan te spreken scoort hoog, maar ook de nieuwsbrief en de bewonersavonden doen het goed. Bewoners uit de Dilgt in Emmerhout-Noord die te maken kregen met herhuisvesting konden hier met hun vragen terecht. Hetzelfde geldt voor de bewoners die vanwege hun herhuisvesting deelnamen aan een sociaal activeringstraject. Een ruime meerderheid van de bewoners is ook tevreden met hun nieuwe woning en woonomgeving. Verbeteringen in de woonomgeving worden, naast ingrepen in de woningvoorraad, vaak door bewoners en uitvoerende professionals genoemd als belangrijke resultaten van Emmen Revisited. Daarvoor verwijzen ze naar concrete projecten rond groenonderhoud, het plaatsen van straatlantarens en het aanbrengen van bewegwijzering.

### **5.3 Sociale effecten van fysieke ingrepen?**

Een van de twee kernvragen van dit onderzoek is de vraag of bewoners sociaal-economisch en cultureel beter worden van deze ingrepen. Uit eerdere onderzoeken komen verschillende indicaties naar voren. Uit onderzoek van Quintis blijkt dat de meeste bewoners tevreden zijn over hun nieuwe woning en woonomgeving. Toch is niet iedereen even tevreden over het sociale klimaat van hun, soms nieuwe, buurt. De onderzoekers wijten dit aan de nieuwe omgeving waarin contacten nog moeten worden opgebouwd. Interessant genoeg zijn de bewoners die het minste afstand genomen hebben van hun vorige woonsituatie door zich elders in de wijk te vestigen het minst tevreden. Juist van deze groep zou je verwachten dat zij het minst worden aangetast in hun sociale netwerken omdat ze in dezelfde wijk zijn blijven wonen. Deze redenering wordt vaak als (sociaal) argument aangehaald voor herstructurering: door bewoners een wooncarrière binnen de wijk aan te bieden zouden sociale

verbanden tussen bewoners intact blijven. Het onderzoek van Quintis is te beperkt van aard en omvang om deze bewering te weerleggen. De specifieke verhuisregeling in Emmerhout is een mogelijke verklaring: bewoners die gedwongen moesten verhuizen werden tijdelijk in soortgelijke flats geherhuisvest in afwachting van hun nieuw te bouwen huis, waardoor hun woonsituatie in eerste instantie nauwelijks veranderde. Nader onderzoek is noodzakelijk om na te gaan of het ontbreken van vooruitgang voor mensen die in de wijk blijven wonen een structureel probleem is.

Ook andere sociale effecten van ingrepen in de woningvoorraad blijken maar deels uit te komen. Bijvoorbeeld de verkoop van huurwoningen. Sinds 1991 heeft Wooncom ruim 2000 woningen verkocht aan haar huurders. Dit zijn met name eengezinswoningen met huurprijzen die variëren tussen de 270 en 360 euro per maand. De verkoopprijs ligt vaak niet hoger dan 100.000 euro. Voor 2007 wil de corporatie nog eens 1.200 huurwoningen van de hand doen. Daarmee zal per saldo (minus sloop en plus nieuwbouw) het woonbezit van Wooncom met 2000 woningen inkrimpen. Deze verkoop dient een aantal doelen: de corporatie geeft aan een kleiner woningbezit na te streven dat meer afgestemd is op de verwachte toekomstige maatschappelijke behoeften. Daarom wil Wooncom de inkomsten van de verkoop aanwenden om in de dorpen en wijken betaalbare huurwoningen voor ouderen en gehandicapten te realiseren. Zo wil de corporatie de inkomsten gebruiken om in bepaalde delen van de huurwoningenvoorraad de (aanvangs)huur te verlagen en zo de bereikbaarheid voor de doelgroep te waarborgen. Ook de financiering van de herstructurering wordt genoemd als bestedingsmogelijkheid. Op de lange termijn richt Wooncom zich dus op de kwetsbare groepen. Op de korte termijn wordt de verkoop van huurwoningen echter expliciet ingezet om de middeninkomens voor de wijk te behouden. Niet alleen verwacht de corporatie dat dit gunstig is voor de fysieke kwaliteit van de woningen en woonomgeving (vanuit de achterliggende gedachte dat eigenaar-bewoners beter voor hun huis zorgen), maar ook voor de sociale kwaliteit van de buurt: middeninkomens zouden behalve over financieel kapitaal over meer sociaal kapitaal beschikken, dat eveneens voor de wijk behouden dient te worden.

Onderzoek van de B&A groep (2001) onder ruim 500 huishoudens die de afgelopen tien jaar hun huurwoning gekocht hebben, staakt deze vooronderstellingen gedeeltelijk. De kersverse eigenaren maken gebruik van de extra hypotheekmogelijkheden om het comfort en interieur van hun woning naar individuele smaak te verhogen. De woning wordt verfraaid en luxer door het aanpakken van wanden en plafonds, het schilderen van de buitenkant in zelfgekozen kleuren en het inbouwen van een nieuwe keuken en sanitair. Een eigenaar-bewoner klust duidelijk meer. Fysiek komen de verwachtingen dus uit. Heel wat minder duidelijk zijn de effecten op de betrokkenheid bij de buurt: 16-20% van de kopers geeft aan meer aandacht te besteden aan de netheid van de buurt en aan ordelijk gedrag dan voorheen. Wat betreft de sociale contacten verandert er echter weinig door de aankoop van de woning. Dit zou te maken kunnen hebben met de (grote) mate van contacten waarover deze groep al beschikt. Mensen kopen immers alleen hun huurwoning als ze zich thuis voelen in hun buurt, maar deze verwachting kan dan niet als argument worden gebruikt om de sociale relaties in de buurt te verbeteren.

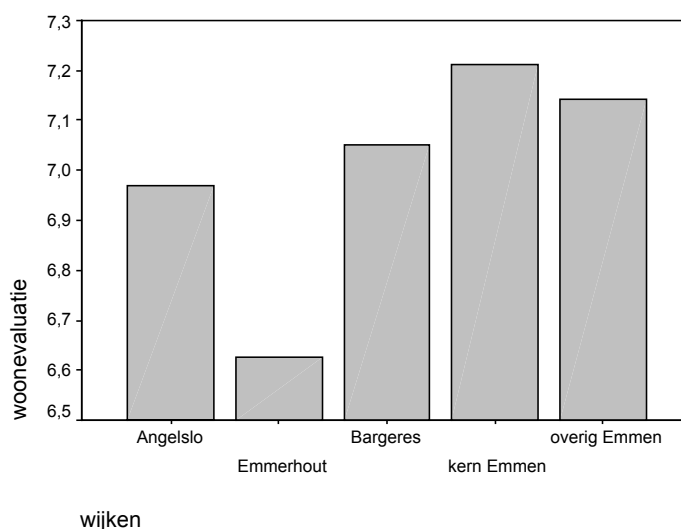
**aantekening onderzoekers:**

*Daarop concluderen de onderzoekers van de B&A groep, wel erg snel, dat verkoop leidt tot een stabilisatie van de bestaande sociale structuur (2001:7). Nog afgezien van de snelle conclusie is het de vraag of stabilisatie van de bestaande sociale structuur wel als een behaalde doelstelling kan worden beschouwd. In het convenant wordt nog gesproken van een versterking van de sociale infrastructuur. De verkoop van huurwoningen aan huurders met een lager inkomen zou verder de arbeidsparticipatie vergroten. Tien procent van de kopers blijkt namelijk door het aanbod de woning te kopen in actie te komen om de inkomenspositie te verbeteren. Dit betreft vooral parttime werkende partners die meer gaan werken. Deze verbetering draagt echter ook een risico met zich mee: deze tien procent is ook de groep die het meest kwetsbaar is als het economisch wat minder gaat of als een van de partners tijdelijk uit het arbeidsproces stapt (om te zorgen of verzorgd te worden). De gekochte woning zou dan wel eens een heel wat minder vrijwillige stabilisatiefactor voor de buurt kunnen worden.*

### Woonbeleving

Meer informatie over de woonbeleving van mensen is te vinden in het Woonbelevings-onderzoek van de gemeente Emmen. Dit onderzoek is ontstaan binnen de programma's van het grotestedenbeleid en is dan ook geënt op de gelijknamige monitor die mede door het Ministerie van BZK is ontwikkeld. In de vragenlijst die bij het onderzoek hoort zijn vragen opgenomen over verschillende aspecten van o.a. veiligheid, leven en wonen in de gemeente Emmen, de deelname van haar bewoners aan het maatschappelijk leven en hun zorg voor ouderen. De vragenlijst is voor het eerst afgenomen in 2001 en vervolgens herhaald in 2003, waardoor vergelijking door de tijd mogelijk is. In 2003 is de vragenlijst verstuurd naar een steekproef van 5200 bewoners van 18 jaar en ouder, verspreid over 26 deelgebieden. Ongeveer 2900 bewoners (55%) hebben de vragenlijst teruggestuurd. 4% is afkomstig uit Angelslo (n=222), een zelfde percentage uit Emmerhout (n=229) en 5% van de respondenten komt uit Bargeres (n=291).

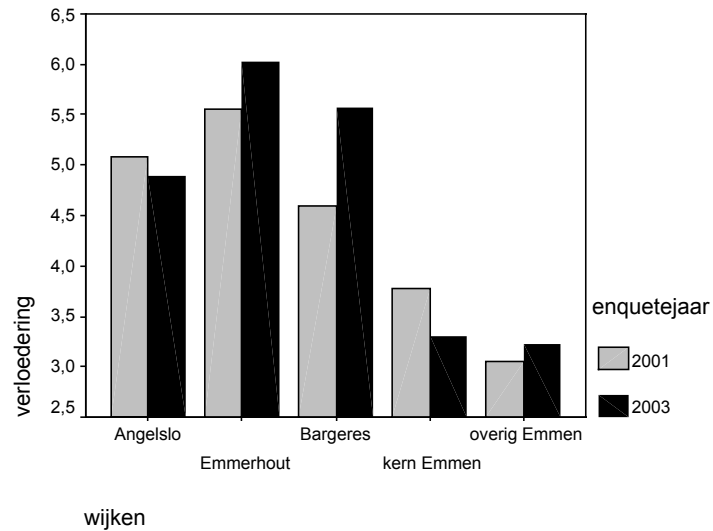
Tevredenheid met de woning in 2003



Uit de resultaten van 2003 blijkt dat de bewoners van de gemeente Emmen de kwaliteit van hun woning in het algemeen als goed beoordelen (7,6), waarbij huiseigenaren stukken tevredener zijn dan huurders (8,0 respectievelijk 6,8). Een goede geluidsisolatie,

veel privacy, milieuvriendelijkheid en gunstige zonligging zijn belangrijke kenmerken van een nieuw huis. Kopers hechten meer belang aan ruimte (tuin en extra kamer) en een flexibele indeling. Ook over de voorzieningen in de woonomgeving zijn bewoners over het algemeen tevreden. Hoog scoren de aanwezigheid van basisonderwijs, peuterspeelzaal, huis- en tandarts, winkels voor de dagelijkse boodschappen en sportvoorzieningen. Minder tevreden zijn de bewoners over de verkeersveiligheid, het onderhoud van wegen, de fiets- en voetpaden, en de voorzieningen voor de jeugd. De burgers ergeren zich vooral aan hondenpoep, vernielingen en rommel op straat.

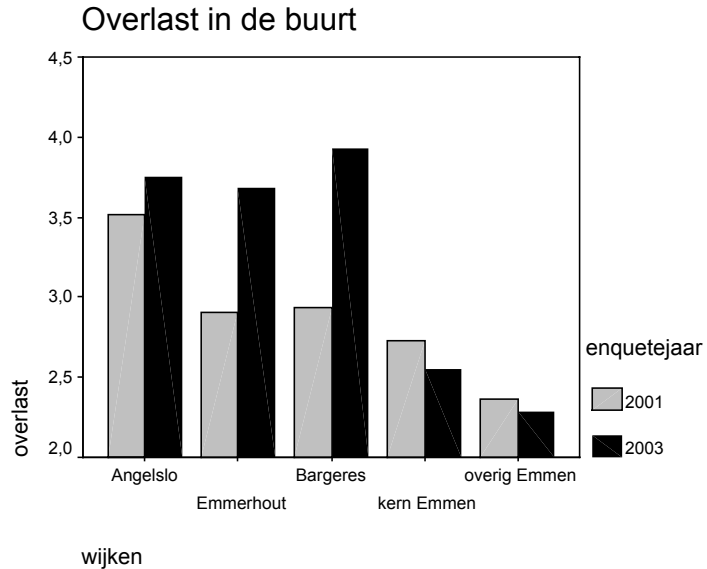
### Verloedering van de buurt



In Angelslo en Emmerhout zijn de bewoners het minst tevreden over hun woning en woonomgeving; ook de woonplaats als geheel komt er het slechtste in deze wijken vanaf. Vooral in Emmerhout scoort de eigen woning relatief slecht. In Angelslo moet vooral het onderhoud van wegen, fietspaden en trottoirs het ontgelden in vergelijking met de rest van de kern Emmen. Over het openbaar vervoer zijn de bewoners weer bovengemiddeld tevreden. Dit geldt ook voor de bewoners in Emmerhout. Ook in deze wijk scoort het onderhoud aan wegen, fietspaden en

trottoirs slecht. Daarnaast is men ontevreden over de sportvoorziening.

Meer tevreden zijn de bewoners over het openbaar vervoer, het buurthuis en de kinderopvang. Deze tevredenheid delen ze met de bewoners in Bargeres. Steen des aanstoots in deze wijk vormen het gebrek aan voorzieningen voor jongeren en in mindere mate het gebrek aan parkeergelegenheid. Wel voelt een groot deel van de bewoners (25%) in de kern zich onveilig, een vijfde zelfs in de eigen buurt.

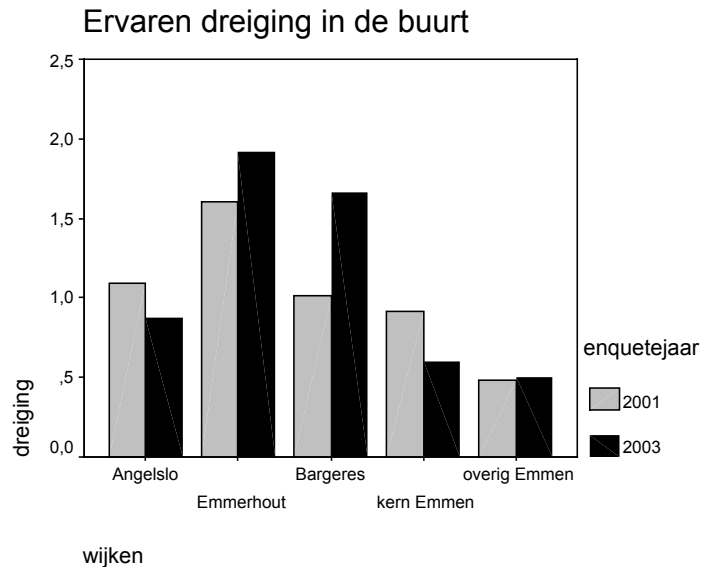


In Emmerhout en Bargeres ligt dit aandeel nog hoger (respectievelijk 32% en 28%). Voor de overige kernen<sup>3</sup> ligt dit percentage veel lager. In drie wijken van Emmen Revisited ervaren de bewoners aanzienlijk meer overlast en dreiging. In vergelijking met 2001 is dit alleen nog maar verder toegenomen, met name in

<sup>3</sup> Onder de kern Emmen vallen de wijken: Emmen-Centrum, Emmen-Centrum-Oost, Emmermeer, Angelslo, Emmerhout, Emmerschans, Bargeres, Rietlanden, Park Sandur, Barger-Oosterveld en overig kern Emmen. Onder overige kernen vallen: Nieuw-Weerdinge, Roswinkel, Emmer-Compas-Erf, Barger-Compasuum, Nieuw-Dordrecht, Nieuw A'dam-Veenoord, Erica, Klazienaveen, Zwartemeer, Schoonebeek, Nieuw-Schoonebeek en Weiteveen.

Emmerhout en Bargerres, terwijl de overlast elders in Emmen is afgenomen.

Ook de dreiging die bewoners in hun buurt ervaren is in Emmerhout en met name in Bargerres sinds 2001 toegenomen. Alleen in Angelslo is de dreiging afgenomen, net als in de rest van de kern Emmen. Emmen Revisited levert dus nog geen verbetering van de ervaren woonsituatie in de buurten. Daarvoor is het waarschijnlijk ook nog te kort dag. De wijken lijken in eerste instantie juist achteruit te gaan. In tegenstelling tot de



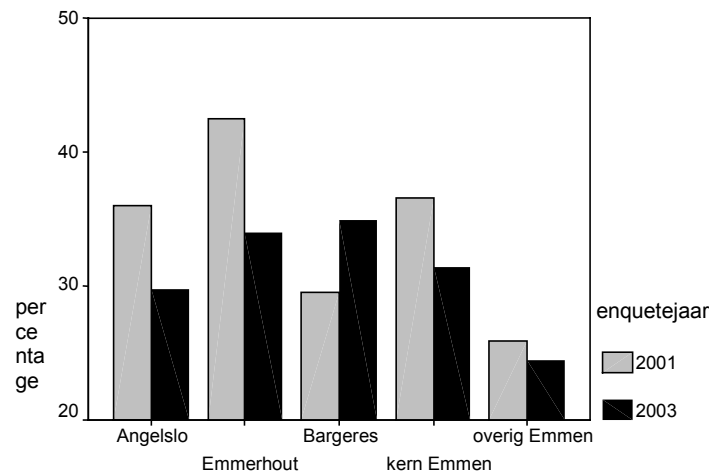
gemiddelde Emmenaar die vindt dat zijn of haar buurt niet veranderd is, beamen bewoners in Angelslo en Emmerhout veel vaker dat hun buurt achteruit is gegaan. Het omgekeerde doet zich voor als bewoners naar de toekomst gevraagd wordt: de helft van de Emmenaren verwacht geen veranderingen in de komende jaren. Vooral huurders zijn hierin negatiever gestemd. In Angelslo en Emmerhout daarentegen hebben de bewoners een meer positieve verwachting dat de buurt de komende jaren zal verbeteren. Emmen Revisited lijkt dus wel positieve verwachtingen op te roepen bij bewoners.

### Verhuisgeneigdheid

De verwachtingen van bewoners uiteten zich ook in hun verhuisgedrag. Bewoners die het niet meer zien zitten in de wijk zullen immers eerder verhuizen. De leegloop en leegstand in Angelslo, Bargeres en Emmerhout vormden een belangrijke aanleiding voor het ontstaan van Emmen Revisited. De eerste prognoses stemmen negatief. De verhuisgeneigdheid is het hoogst in de drie Emmen Revisited-wijken (Angelslo 41%; Emmerhout 41%; Bargeres 33%). De trend is dus nog niet gekeerd. Wel geven veel verhuisgeneigden aan het liefst in de kern van Emmen te blijven wonen (66-78%), bij voorkeur in hun eigen wijk.

### Verhuisgeneigden die in eigen buurt

/wijk willen blijven wonen



Met name in Emmerhout willen mensen met verhuisplannen graag in de wijk blijven wonen, maar dit aandeel is in 2003 flink afgenomen. Hetzelfde geldt voor Angelslo. In Bargeres daarentegen is deze groep groeiende, wat opvallend is omdat in de rest van Emmen steeds minder mensen voor een nieuwe woning in de eigen wijk kiezen. In deze wijk lijken bewoners dus steeds vaker voor een wooncarrière in de eigen wijk te kiezen. Dit is des te opmerkelijker gegeven het feit dat in deze wijk geen grote ingrepen in de woningvoorraad plaatsvinden en de fysieke en sociale kwaliteit (verloedering, overlast, dreiging en sociale

cohesie) volgens de bewoners achteruit zijn gegaan. Kennelijk compenseert de kwaliteit van het woonaanbod veel in de ogen van de bewoners.

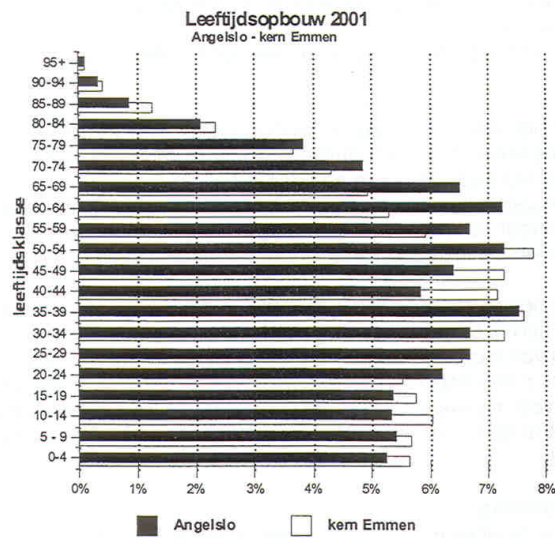
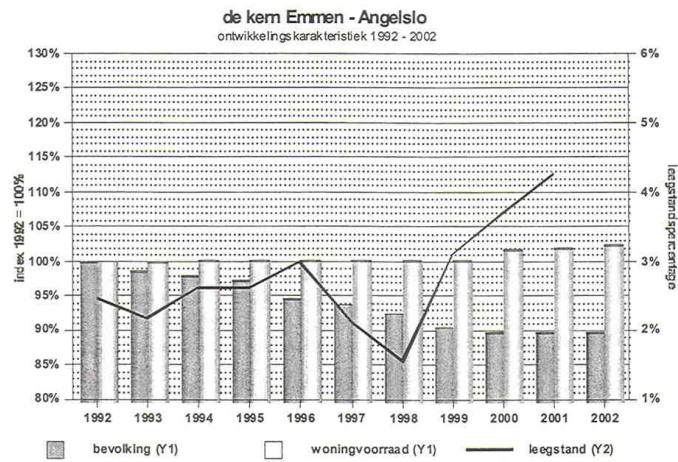
### ***Mutatiegraad***

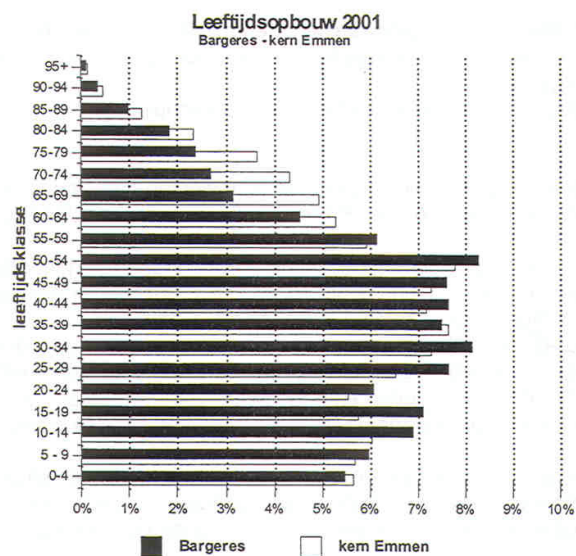
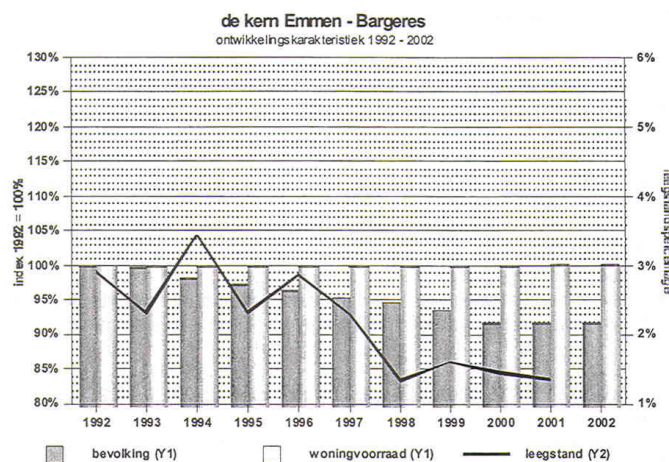
Verhuisgeneigdheid van mensen zegt echter nog niks over de daadwerkelijke mutatiegraad. Meer uitsluitel daarover geeft het Woonplan Emmen 2020 waarin gegevens vermeld staan over de bevolkingsomvang, woningvoorraad en leegstand in de drie wijken. Uit deze gegevens blijkt dat het aantal inwoners in de wijk Angelslo de afgelopen tien jaar fors is afgenomen (zie grafieken volgende bladzijde). De wijk verloor in deze periode per saldo 936 inwoners, wat neerkomt op een gemiddelde afname van 0,8% per jaar (10,4% in totaal). Sinds 1999 lijkt de bevolkingsomvang zich weer te stabiliseren. Per 1 januari 2002 telt Angelslo 8.085 inwoners. Een relatief grote groep bewoners wordt in Angelslo gevormd door de 55-plussers. Ook de leeftijdsgroep 20- tot 30-jarigen is sterk vertegenwoordigd. De leegstand is sinds 1998 sterk gestegen tot 4,26%, wat verklaard kan worden door de sloop en verbetering van woningen aan de Landschapslaan. Maar ook de mutatiegraad is hoog en de vraag/aanbodverhouding is scheef. Er is vooral een grote behoefte aan seniorenwoningen. Ook in Emmerhout is de bevolking de afgelopen tien jaar sterk afgenomen, van 8.420 naar 7.473 inwoners. Een daling van 11,2%. Dit leidt tot overaanbod van woningen en zet de verhuurbaarheid steeds sterker onder druk. De vraag/aanbodverhouding is ver onder de maat. Er is een toenemende behoefte aan eengezinswoningen. Bargeres heeft eveneens te maken met een afnemende bevolking. Tussen 1992 en 2002 zijn er per saldo 907 (8,4%) inwoners vertrokken. Maar doordat de corporaties een groot aantal eengezinswoningen verkocht hebben, is de leegstand, vooral sinds 1997, sterk afgenomen. Per 1 januari 2001 staat slechts 1,35% van de woningen leeg, waardoor zelfs gesproken mag worden van enige krapte op de woningmarkt. Inmiddels overtreft de vraag naar eengezinswoningen ruimschoots het aanbod.

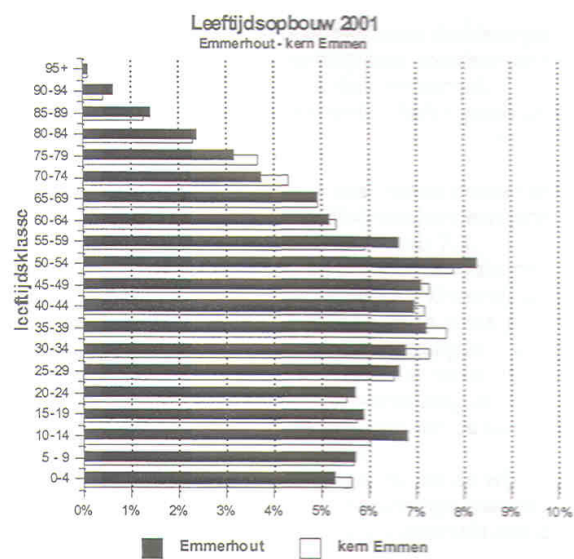
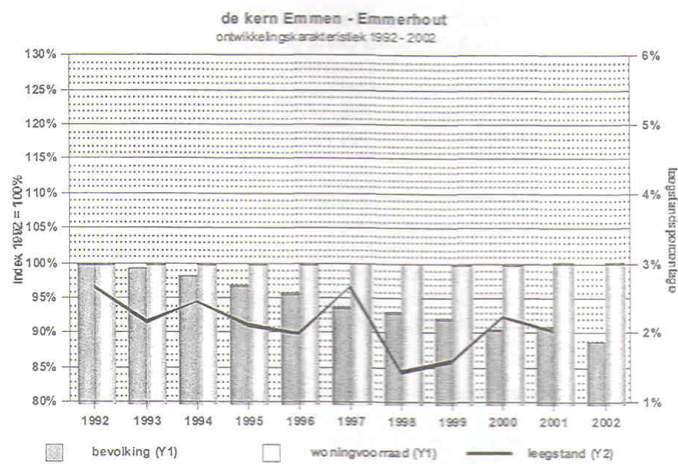
### ***Verhuisredenen***

De drie Emmen Revisited wijken hebben dus te maken met een flinke leegloop. De woonbelevingsonderzoeken geven verschil-

lende argumenten: bewoners zijn ontevreden met de kwaliteit van de woningen en de omgeving. Vooral het gebrekkige onderhoud aan wegen, fietspaden en trottoirs is de bewoners een doorn in het oog. Maar ook missen bewoners voorzieningen voor jongeren en sport. Daarnaast ervaren ze meer overlast en dreiging en zien ze hun buurt achteruit gaan. Toch geeft een groot deel van de bewoners die verhuisplannen hebben aan, in de wijk te willen blijven wonen. Zo slecht is het allemaal dus niet. Onvrede met de wijk hoeft ook niet de enige reden te zijn waarom mensen vertrekken. Veranderingen in de leefsituatie van mensen, bijvoorbeeld het vinden van een baan in een andere stad, kunnen net zo goed meespelen. Daarom is naast kennis over de bewegingen van mensen kennis nodig over hun beweegredenen: verhuizen mensen omdat ze ontevreden zijn met de wijk waar ze wonen of spelen andere motieven een grotere rol? En als ze ontevreden zijn met de wijk, heeft hun ongenoegen dan te maken met de fysieke of sociale inrichting van de wijk?







Meer inzicht in de verhuisredenen van mensen geven de exit-enquêtes die Wooncom sinds 1999 afneemt bij vertrekkende huurders. Uit deze enquêtes blijkt dat het sociale klimaat een belangrijke rol speelt in de overwegingen van mensen om te verhuizen. In Angelslo bijvoorbeeld noemen veel vertrekkers de teruglopende sociale kwaliteit van de buurt als reden om elders hun heil te zoeken. Met name de constatering dat de buurt achteruit gaat scoort hoog onder de vertrekkers in Angelslo. Veel vertrekkers uit deze wijk geven daarnaast dan ook aan dat ze naar een andere en vooral leukere buurt willen. Veiligheid lijkt minder een rol te spelen in hun motivatie, deze reden wordt sinds 2001 steeds minder genoemd. Problemen met buurtbewoners spelen wel een steeds grotere rol in de afweging van vertrekkers. Opvallend is echter dat vertrekkende huurders, gevraagd naar hun vijf belangrijkste redenen, heel andere argumenten noemen. Gezondheidsredenen, de wens een eigen woning te bezitten en veranderingen in huishoudsamenstelling worden dan vaker genoemd. Met name de koopwoning is een steeds gewilder bezit in Angelslo. De rol van het sociale klimaat in de afweging van mensen om te verhuizen lijkt dus meer op de achtergrond mee te spelen.

Het sociale klimaat wordt in Emmerhout steeds minder vaak als reden genoemd om te verhuizen. Dit zou een indicatie kunnen zijn van de opbrengsten die alle sociale investeringen in het kader van Heel de Buurt hebben opgeleverd. Het sociale klimaat is geen belangrijke reden meer om te vertrekken. Andere (meer persoonlijke?) overwegingen spelen vaker een rol. Ook het woningaanbod voldoet steeds meer aan de verwachtingen van de bewoners: een koopwoning of veranderde huishoudsamenstelling zijn steeds minder een reden voor bewoners om te vertrekken. De cijfers voor 2003 vormen hierop een uitzondering, maar moeten met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden omdat het om een kleiner aantal gesprekken gaat. In dat jaar vormden gezondheidsredenen en de wens van een koopwoning de voornaamste redenen voor huurders om te vertrekken.

In Bargeres is het beeld minder duidelijk en schommelen de beweegredenen van bewoners sterker op en neer door de jaren heen. Gezondheidsredenen, verandering van huishouden en een eigen woning spelen een grote rol in de afweging van bewoners om te vertrekken, maar een duidelijke trend komt niet uit de

gesprekken naar voren. Dat ook sociale overwegingen een rol spelen blijkt uit een toenemend aandeel vertrekkers die de achteruitgang van de buurt en moeilijkheden met buurtbewoners als vertrekredenen noemen. Meer sociaal gerichte interventies lijken hier dan ook gerechtvaardigd.

#### **5.4 Sociale effecten van bewonersparticipatie**

De sociale effecten van de fysieke ingrepen zijn deels dus nog niet duidelijk zichtbaar. Daarvoor is het ook nog (te) kort dag, omdat de meeste fysieke ingrepen nog lopen of moeten plaatsvinden. Maar hoe zit het met de sociale effecten van alle investeringen rondom bewonersparticipatie? De vraag is moeilijk te beantwoorden, omdat niet goed te meten valt hoe groot en breed de participatie van bewoners is. De diverse vormen van bewonersbetrokkenheid en de organische vorm die deze vaak hebben maakt het moeilijk om te turven hoeveel bewoners er bij Emmen Revisited betrokken zijn en daar op een of andere manier een bijdrage aan leveren. Daarmee is ook lastig vast te stellen wat de inbreng van bewoners heeft opgeleverd voor de opzet en uitvoering van de gemaakte plannen en welke veranderingen zichtbaar zijn in de sociale infrastructuur van de wijken. Het zicht op effecten wordt bemoeilijkt doordat de inzet van Emmen Revisited niet altijd even herkenbaar is voor bewoners. Als voorbeeld wordt door de voorzitter van een wijkvereniging de Zuidlaarderbrink genoemd, waar het grijs en groen aangepakt zijn. De bewoners zien dit niet als een actie van Emmen Revisited, maar als het wegwerken van achterstallig onderhoud door de gemeente.

##### ***Indrukken***

Wel komen uit het onderzoek verschillende indicaties naar voren. In de interviews wordt bijvoorbeeld gesproken over een vrij grote groep bewoners in de wijken die zich medeverantwoordelijk voelen voor de ontwikkeling van hun wijk. *“Doordat bewoners betrokken zijn geweest bij het totstandkomen van plannen en ze hebben mogen meepraten, zullen ze in het vervolg anders kijken naar en omgaan met hun wijk.”* De wijkcoördinator geeft aan dat bewoners vaker op hem afstappen. Ook vertelt een actieve bewoner hoe minder

actieve bewoners naar hem toekomen voor de laatste stand van zaken. De grotere aanspreekbaarheid zou niet alleen gelden voor (witte) bewoners maar ook voor instellingen en gemeentelijke diensten: *"Door Emmen Revisited kan er nu veel gemakkelijker worden gepraat tussen verschillende diensten. Verschillende partijen krijg je nu veel sneller bij elkaar aan tafel om over de problemen te praten."* Deze citaten zijn indicaties voor de toegenomen betrokkenheid bij de wijk en een betere samenwerking tussen bewoners en instellingen. Ook worden meer concrete voorbeelden genoemd als afgenomen overlast van jongeren in een winkelcentrum. Wel lijkt de betrokkenheid van allochtone bewoners sterk achter te blijven. De Hollandse cultuur is dominant binnen de bewonersorganisaties en de deelname van allochtonen aan projecten is gering. Het blijft echter bij indrukken.

### **Naoberschapsbank**

Voor een aantal specifieke projecten is meer informatie bekend. Hanze Service heeft begin 2002 onderzoek gedaan naar de behoefte en de wensen van bewoners ten aanzien van de Naoberschapsbank. Slechts 469 van 4300 aangeschreven bewoners vulden de vragenlijst in. In het onderzoek wordt ook een zogenaamde nulmeting naar sociale cohesie uitgevoerd. Op basis van het onderzoek concluderen de auteurs dat *"algemeen gesteld kan worden dat de voorwaarden voor de Naoberschapsbank zeker aanwezig zijn. Het computerbezit en de internettoegang scoren hoog (80%), de interesse voor de site is bij meer dan de helft van de bewoners aanwezig (52%), en een groot aantal bewoners is zelfs bereid actief mee te werken aan de site (20%). De onderdelen die men op de site zou willen zetten zijn divers, maar moeten wel een directe link met de wijk hebben."* Respondenten zouden vooral interesse hebben voor een mededelingenbord, een wijkagenda van activiteiten, elektronische klachtverwerking voor de leefomgeving en discussiemogelijkheden over de wijkinrichting. Een specifieke groep bewoners oppert een oppascentrale. Uit de sociale cohesiemeting blijkt dat er in de wijk al het een en andere gezamenlijk ondernomen wordt (buurtbarbecue, koffiedrinken bij elkaar, samen uit eten of naar de bioscoop gaan), en dat er tussen bewoners onderling al zorgtaken (zoals schoonvegen van de stoep, kinderoppas of het verzorgen van burens bij ziekte) worden ondernomen. De Naoberschapsbank zou bij deze activiteiten aan kunnen sluiten.

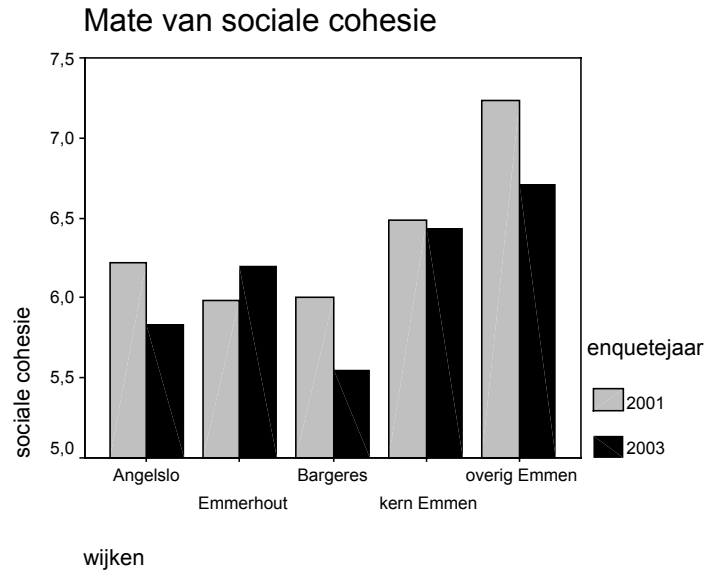
De onderzoekers van Hanze Service gaan niet verder in op de wijze(n) waarop deze aansluiting kan worden gerealiseerd en welke bijdrage hiervan verwacht mag worden voor de sociale cohesie in de wijk.

Uit indrukken van de projectleiders blijkt dat de Naoberschapsbank vooral betekenis heeft voor de formele sociale infrastructuur in de wijk. De individuele dienstverlening onder bewoners wordt er nauwelijks mee gestimuleerd, omdat de communicatie hierover veel sneller verloopt via het dagelijkse sociale verkeer en niet via de interactiviteit van een website. Bewoners lopen sneller naar de burens aan overkant om iets te vragen dan dat ze een website bouwen of een berichtje achterlaten op een elektronisch prikbord. Het zijn dan ook voornamelijk organisaties in de buurt die er gebruik van maken. Een goed voorbeeld is de volkstuinvereniging die dankzij de Naoberschapsbank veel actiever betrokken is geraakt bij de wijk. Via hun website bieden ze kunstmest aan en worden er bloembollen verkocht. Populair is de verkoop van overtollige groente: de tuiniers hoeven niet langer overtollige groente weg te gooien en buurtbewoners kunnen voor een zachte prijs groente inslaan. Vooral bijstandsmoeders maken gebruik van deze dienstverlening.

### ***Sociale cohesie***

Een meer algemene indicator bieden de vragen over maatschappelijke participatie en sociale cohesie uit het woonbelevingsonderzoek van de gemeente Emmen. Daaruit blijkt dat de maatschappelijke participatie laag ligt in Emmen. De meerderheid van de bevolking sport nooit, bijna 30% gaat nooit uit en een kwart verricht vrijwilligerswerk. Wel beoefent 60% hobby's of andere vrijetijdsactiviteiten. Toch is ruim driekwart van de bevolking van mening dat ze voldoende contacten hebben. Deze percentages verschillen niet noemenswaardig voor de drie Emmen Revisited-wijken. Naast vragen over maatschappelijke participatie zijn in het onderzoek vier stellingen opgenomen over het samenleven in buurten. Deze stellingen zijn gecombineerd tot een schaal voor sociale cohesie.

Tussen 2001 en 2003 blijkt de sociale cohesie in heel Emmen te zijn afgenomen<sup>4</sup>. In vergelijking met de kern Emmen doen de wijken Angelslo en Bargeres het slecht, maar is in Emmerhout de sociale cohesie juist toegenomen. Dit is een opvallende score, zeker gezien het grote aantal woningen dat gesloopt is in deze wijk. Daardoor ligt het in de verwachting dat sociale verbanden onder druk komen te staan, doordat mensen gedwongen moeten



verhuizen. Kennelijk zijn de bewoners er in geslaagd om de relaties met elkaar in stand te houden, of ze hebben zich snel aangepast aan de nieuwe situatie. Het is lastig om dit resultaat rechtstreeks aan de inzet van Emmen Revisited toe te wijzen. Daarvoor zijn er teveel factoren in het spel, die het aantonen van causaliteit onmogelijk maken.

<sup>4</sup> Het aandeel mensen dat zich verantwoordelijk voelt voor de eigen buurt is echter toegenomen (van 75% naar 80%). Bewoners in de leeftijd van 35-65 jaar voelen zich vaker verantwoordelijk, huurders minder.

## 5.5 Sociale problematiek tussen de wijken

Een vergelijking tussen de verschillende sociale effecten voor de drie wijken laat zien dat Emmerhout de grootste probleemwijk is en Bargerres het minste last heeft van sociale problemen in de buurt.

Tabel 5.2. Verschillen in sociale problematiek en veranderingen daarin tussen de wijken.

|                             | Angelslo |           | Emmerhout |           | Bargerres |           |
|-----------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                             | top 3    | 2001-2003 | top 3     | 2001-2003 | top 3     | 2001-2003 |
| Woning                      | 2        |           | 3         |           | 1         |           |
| verloedering van de buurt   | 2        | –         | 1         | +         | 3         | ++        |
| overlast in de buurt        | 1        | +         | 3         | ++        | 2         | ++        |
| dreiging in de buurt        | 2        | –         | 1         | +         | 3         | ++        |
| sociale cohesie in de buurt | 2        | –         | 3         | +         | 2         | --        |
| verhuizen binnen eigen wijk | 2        | --        | 1         | --        | 3         | +         |

Maar dit beeld is aan het omslaan: Emmerhout is de enige wijk waar de indicator voor sociale cohesie omhoog is gegaan. Het sociale klimaat wordt dan ook minder vaak als verhuisreden opgegeven. Wel zijn de verloedering, overlast en dreiging in de buurten toegenomen in vergelijking met 2001 en zijn de bewoners het minst tevreden met hun woning. In Bargerres echter nemen deze sociale problemen veel sterker toe en neemt de sociale cohesie daarentegen sterk af. Het sociale klimaat wordt steeds vaker als verhuisredenen genoemd in deze wijk. Bargerres is dus hard op weg om de nummer 1 positie van Emmerhout over te nemen. Angelslo zit qua sociale problematiek tussen beide wijken in, maar laat de meeste verbeteringen zien: de dreiging en verloedering in de buurt zijn bijvoorbeeld afgenomen. Wel is de overlast toegenomen en de sociale cohesie verminderd, maar niet zo erg als in Bargerres (en Emmerhout qua overlast). Toch geven sociale problemen vaak niet de doorslag in de keuze van mensen om te verhuizen. Dit bleek al uit de verhuismotieven in de

woonenquêtes van Wooncom. Dit beeld komt ook naar voren uit de verhuisgeneigdheid binnen de wijken. Ondanks de sterk toenemende sociale problematiek willen steeds meer mensen in Bargeres blijven wonen, terwijl in Emmerhout, dat in 2001 de grootste groep interne verhuislustigen kende, steeds minder mensen willen blijven wonen, ondanks de toegenomen sociale cohesie. Kennelijk weegt het verbeterde sociale klimaat niet op tegen de groeiende verloedering, overlast en dreiging. In Bargeres lijkt de tevredenheid met de woning daarentegen veel goed te maken. De vraag is waar deze balans gaat omslaan.



## 6 De renners aan het woord (enquêteonderzoek)

### 6.1 Opzet onderzoek

Een beter alternatief voor het koppelen van resultaten aan geleverde inspanningen is het ondervragen van directbetrokkenen naar de resultaten die zij ervaren, gekoppeld aan hun inzet voor Emmen Revisited. Om deze informatie te verzamelen is een enquête uitgezet onder bewoners, professionals en bestuurders die actief betrokken zijn bij Emmen Revisited. In aparte vragenlijsten voor bewoners enerzijds en professionals en bestuurders anderzijds zijn deze groepen ondervraagd over hun betrokkenheid bij Emmen Revisited, de doelen die ze daarbij voor ogen hebben, hun samenwerking en communicatie met andere partijen, de resultaten die ze waarnemen en de factoren die aan deze resultaten hebben bijgedragen, en tot slot hun wensen voor de toekomst. In totaal zijn er 227 vragenlijsten verstuurd aan 143 professionals en bestuurders en 84 actieve bewoners. Dit leverde een eerste respons op van respectievelijk 53 (23%) en 39 (44%) ingevulde vragenlijsten. Na een herinneringsbrief liepen deze aantallen op tot 89 vragenlijsten van professionals en 44 vragenlijsten van bewoners. Daarmee komt de totaal respons uit op 43% (respectievelijk 39% en 52%). Deze respons valt enigszins tegen, met name bij de professionals. In enquêteonderzoek is een dergelijke repons niet ongebruikelijk, maar omdat het om direct

betrokkenen ging lag de verwachting hoger. Daarnaast bleek een aantal vragenlijsten onjuist geadresseerd te zijn en gaf een aantal geënquêteerde personen aan de vragenlijst niet in te kunnen vullen, omdat ze niet meer betrokken waren bij Emmen Revisited.

### ***Representativiteit***

De respons van bewoners is afgezet tegen een aantal achtergrondvariabelen uit het Woonbelevingsonderzoek, dat een representatieve steekproef vormt van de Emmense bevolking. Daaruit blijkt dat de groep bewoners die gereageerd heeft redelijk representatief is voor de Emmense bevolking. Op een aantal kenmerken wijkt de groep af: mannen zijn (64%) oververtegenwoordigd en ook 50-plussers, gepensioneerden en hoger opgeleiden (mbo en hbo/wo) komen vaker voor. Deels heeft deze vertekening te maken met de aangeschreven groep: uit meerdere onderzoeken blijft dat actieve bewoners vooral voorkomen onder de bevolkingsgroepen die ook sterk in de enquête vertegenwoordigd zijn. Meer problematisch is de lage vertegenwoordiging van Bargeres: slechts vier bewoners uit deze wijk hebben de vragenlijst ingevuld. De resultaten voor Bargeres mogen dan ook als niet als representatief worden beschouwd en zullen in de vergelijkingen tussen de wijken achterwege worden gelaten.

De resultaten zullen hieronder voor de professionals en bewoners afzonderlijk besproken worden.

## **6.2 Uitkomsten professionals**

### ***Doelen***

De professionals onderschrijven de integrale doelstellingen van Emmen Revisited. Een ruime meerderheid noemt de combinatie van een fysiek, sociaal en economisch programma. Interactief wordt vooral ingevuld als het meedenken van instellingen en bewoners in de wijk met de gemeente en de woningcorporaties. Een kwart ziet instellingen ook verantwoordelijkheid nemen voor projecten, vaak in combinatie met meepraten en het betrekken van bewoners.

### **Samenwerking**

Een vijfde deel van de professionals heeft soms te maken met afdelingen van de dienst stadsontwikkeling. Over het algemeen scoren deze afdelingen een voldoende. Het meeste contact is er met de afdelingen Projectmanagementbureau en Verkeer, waarbij de eerste het meest positief beoordeeld wordt van alle afdelingen. In een derde van alle gevallen wordt er met deze afdeling goed samengewerkt, 18% beoordeelt de samenwerking als voldoende. Met de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn onderhouden de professionals weinig contacten. De contacten die er zijn worden over het algemeen als voldoende beoordeeld. Veruit de meeste contacten onderhouden de professionals met het projectbureau Emmen Revisited: 43% van de professionals werkt vaak met het bureau samen, 35% soms. De samenwerking verloopt over het algemeen goed (45%) tot voldoende (25%). Ook met Wooncom wordt vaak samengewerkt (43%), tot tevredenheid (34% goed, 28% tevreden). Met Inter Pares worden veel minder contacten onderhouden: een kwart van de professionals werkt wel eens met ze samen en beoordeelt deze samenwerking als voldoende. Van de welzijnsinstellingen wordt het meeste samengewerkt met het opbouwwerk (13% vaak, 19% soms) en deze samenwerking wordt meestal als voldoende gekwalificeerd. Het ouderenwerk is de grote afwezige, wat opvallend is gezien het belang dat aan deze doelgroep gehecht wordt. Met de politie zijn de contacten beter (18% vaak, 24% soms) en wordt er goed samengewerkt. De winkeliersverenigingen daarentegen mogen zich maar in de belangstelling van een kleine groep professionals verheugen. Dit is frappant in het licht van de economische doelstelling om de wijk economie te bevorderen. Met de wijkverenigingen worden weer meer contacten onderhouden. De professionals onderhouden veel contacten met bewonerscommissies en de basisscholen, waarbij vooral de samenwerking met de basisscholen goed loopt.

### **Communicatie**

Professionals vinden contact met het projectbureau (72% belangrijk) en de bewonersavonden (73%) de belangrijkste communicatiekanalen en zijn voldoende tot goed te spreken over de kwaliteit van deze kanalen. Ook aan de nieuwsbrieven, inclusief de extra nieuwsbrieven per deelgebied op project, en de inloopdagen wordt veel belang gehecht. De nieuwsbrieven

beschikken volgens de professionals over de meeste kwaliteit. De professionals hechten echter minder belang aan monitorgegevens; nog niet de helft ziet hier het belang van in. Een ruime meerderheid is van mening dat de meeste partijen binnen Emmen Revisited makkelijk aanspreekbaar zijn. Minder tevreden is men over onderlinge uitwisseling van informatie: informatie wordt niet altijd even goed en tijdig uitgewisseld en ook de helderheid en overzichtelijkheid laten wel eens te wensen over. Met name de tijdigheid van de uitwisseling is een probleem. De communicatie richting bewoners is in de ogen van de professionals beter. Emmen Revisited geniet dan ook volgens hen onder bewoners een goede bekendheid, al spitst deze zich meestal toe op een aantal concrete projecten en niet op het programma als zodanig. Wel krijgen bewoners volgens een meerderheid van de professionals (62%) voldoende mogelijkheden om hun zegje te doen. Tweederde vindt het ook belangrijk dat bewoners ook in de uitvoering van projecten actief zijn. Hun eigen bijdrage aan Emmen Revisited waarderen ze positief: driekwart geeft aan het leuk en waardevol te vinden om bij Emmen Revisited betrokken te zijn. Wel ontstaat er bij een groot deel van de professionals (42%) nog onduidelijkheid over de organisatie als geheel en hoe daarbinnen taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn. Ook vindt maar een derde dat de interne organisaties van de gemeente, corporaties en wijkverenigingen voldoende zijn aangepast om alle partijen onbelemmerd aan Emmen Revisited te laten deelnemen.

### **Resultaten**

Als belangrijkste resultaat noemen de professionals het toegenomen draagvlak onder bewoners voor herstructurering (60%). Dit heeft al tot fysieke resultaten geleid door ingrepen in de woningvoorraad en openbare ruimte (53%). Maar ook het verantwoordelijkheidsgevoel en de betrokkenheid van bewoners bij hun woning- en woonomgeving is er volgens de professionals door verbeterd (47%). Daarnaast heeft Emmen Revisited geleid tot een betere samenwerking tussen de instellingen onderling. Het minst wordt melding gemaakt van een verbeterde samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen (16%). Ook zien weinig professionals een verbetering in de sociaal economische positie van bewoners (16%) of toegenomen sociale relaties in een buurt

(25%). Hetzelfde geldt voor de veiligheid: slechts een minderheid ziet vooruitgang op dit gebied (29%). Wel is ruim een derde van mening dat de concurrentiepositie van de wijken is toegenomen. Het totaal overziend vindt tweederde van de professionals dat de investeringen die gemaakt worden opwegen tegen de opbrengsten van Emmen Revisited. Een kwart twijfelt hier nog aan.

### **Succes- en faalfactoren**

Dit succes heeft Emmen Revisited volgens de professionals vooral te danken aan twee factoren: de gecombineerde aanpak op de beleidsterreinen fysiek, sociaal en economisch (84% (helemaal) mee eens) en de samenwerking tussen verschillende partijen (81%). Integraliteit, zowel inhoudelijk als organisatorisch, wordt door professionals dus sterk onderschreven. Ook vaak genoemd worden de inrichting van Emmen Revisited als aparte organisatie (64%), de persoonlijk inzet van sleutelfiguren (62%) en de uiteenlopende manieren waarop bewoners betrokken worden (58%). Meer twijfel bestaat er over het succes van het combineren van geldstromen en de bijdrage van de werkcultuur binnen Emmen Revisited (onconventioneel, onbureaucratisch en meer informeel). De professionals zijn het meest oneens met de stelling dat het economische klimaat een belangrijke rol heeft gespeeld (20% oneens, 53% neutraal). De meeste professionals zijn het ook oneens met de stellingen over faalfactoren. Emmen Revisited heeft in hun ogen genoeg eigen ruimte om te handelen en de onduidelijke organisatiestructuur vormt geen groot obstakel. Het welzijnswerk is volgens de professionals wel degelijk betrokken bij Emmen Revisited en ook een langetermijnplanning is aanwezig. Wel vinden relatief veel professionals (42%) dat de vertaling van plannen naar de uitvoering te traag verloopt.

### **Toekomst**

Emmen Revisited heeft in de ogen van de professionals dan ook waarde voor andere Emmense wijken (78%), maar ook voor andere steden (81%). Als belangrijkste thema's voor de toekomst noemen zij:

1. Jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar/ deelname allochtonen aan Emmen Revisited (39%)
2. Sociaal isolement (36%)

3. Veiligheid (33%)
4. Ontmoetingsmogelijkheden (33%)
5. Sociale cohesie (28%)

Boven aan het verlanglijstje van professionals staan twee doelgroepen: jongeren en allochtonen. Daarnaast hechten de professionals veel belang aan sociale thema's.

### **6.3 Uitkomsten bewoners**

#### ***Doelen***

Bewoners zien Emmen Revisited eveneens als een organisatie die gericht is op zowel de belangen van bewoners(organisaties) als op die van de gemeente, corporaties en instellingen in de drie wijken. Wel vindt een (even groot) deel de belangen van de bewoners voorop staan. De gedeelde belangen leiden volgens veel bewoners ook tot een gedeeld eigenaarschap, maar toch leeft onder bewoners sterk het beeld dat de gemeente en de corporaties het meest eigenaar zijn. Ook de aanpak is in de ogen van bewoners integraal, al heerst er verdeeldheid over de economische component: de ene helft vindt dat Emmen Revisited vooral een gecombineerd fysiek en sociaal programma is, terwijl de andere helft ook een economische aanpak ziet.

#### ***Betrokkenheid***

Maar een klein deel van de bewoners is vanaf de start in 1997 betrokken bij Emmen Revisited: veel bewoners zijn de laatste twee jaar gaan meedoen. Dit duidt mogelijk op een (gezond) verloop onder bewoners. De meeste bewoners komen in contact met Emmen Revisited via de inloopdagen en informatieavonden (32%). Daarnaast er is een grote groep bewoners die betrokken raakt via de wijkplatforms (23%) en de wijkverenigingen (20%). Niet alleen zorgen deze gremia ervoor dat bewoners betrokken raken, maar ook zijn ze ervoor verantwoordelijk dat ze betrokken *blijven* bij Emmen Revisited. Respectievelijk 48% en 39% van de ondervraagde bewoners blijft deelnemen aan de wijkplatforms en informatieavonden. Daarnaast worden de nieuwsbrieven veel gelezen (50%). Eerder onderzoek (Bloemert, 2003) liet al zien dat

de nieuwsbrieven grote bekendheid genieten. In zijn scriptieonderzoek concludeert Bloemerts dat maar liefst 85% van de bewoners de nieuwsbrieven leest. Een kwart is betrokken bij de opzet van projecten. Deze groep neemt ook vaak deel aan projecten en speelt een actieve rol in de uitvoering ervan.

### ***Samenwerking***

De actieve bewoners werken het meeste samen met het projectbureau en Wooncom. Een derde heeft vaak met deze organisaties te maken. Ook met de gemeente wordt veel samengewerkt, zij het minder frequent. Verrassend genoeg is er ook veel contact met Alcides: meer dan een kwart van de bewoners werkt vaak met ze samen, daarnaast is er nog een grote groep bewoners die soms met de welzijnsorganisatie te maken heeft. Met Inter Pares hebben de bewoners echter nauwelijks contact. De samenwerking verloopt in de meeste gevallen tot tevredenheid: met Wooncom, het projectbureau en Alcides wordt goed tot voldoende samengewerkt. Over de gemeente is men iets minder tevreden, al is de kwaliteit van de samenwerking voldoende. Met de politie hebben bewoners af en toe te maken en wordt voldoende samengewerkt. Net als professionals onderhouden de bewoners redelijk vaak contacten met de wijkverenigingen, met name voor hun eigen wijk. Over deze samenwerking zijn de actieve bewoners goed te spreken. Met de huurdersvereniging Emmerhout, en de basisscholen in Emmerhout en Angelslo is er echter weinig contact.

### ***Communicatie***

Bewoners hechten het meeste belang aan de nieuwsbrieven en zijn ook goed te spreken over de kwaliteit ervan. Dit is in lijn met de onderzoeksbevindingen van Bloemert (2003) Taalgebruik, leesbaarheid, vormgeving en de aangeboden informatie konden rekenen op grote instemming van bewoners die hij ondervroeg. Bijna de helft van zijn respondenten wilde alleen meer informatie opgenomen hebben. Deze informatie zou ook via andere media aangeboden kunnen worden, waarbij de lokale krant veruit de voorkeur verdient. Daarnaast vertrouwen de actieve bewoners op de informatie van medebewoners, maar zijn ze niet altijd even tevreden over de kwaliteit van deze informatie. Een andere belangrijke informatiebron is het projectbureau, waar bewoners

voldoende tot zeer tevreden over zijn. Op de vijfde plaats komt pas de informatie vanuit de bewonersavonden, waarvan de kwaliteit als voldoende wordt ervaren. Dit is opvallend, gezien de belangrijke rol die deze avonden spelen in het betrokken raken en blijven bij Emmen Revisited. Net als de professionals hechten bewoners minder belang aan enquête- en projectonderzoek: minder dan de helft ziet hier het belang van in.

Bewoners zijn meer tevreden over de communicatie: 75% vindt dat de meeste partijen binnen Emmen Revisited makkelijk aanspreekbaar zijn, informatie wordt onderling goed en tijdig uitgewisseld (57%) en de uitgewisselde informatie is helder en overzichtelijk volgens de meerderheid van de bewoners (60%). Bijna tweederde is dan ook van mening dat zij (en hun medebewoners) goed en tijdig geïnformeerd worden over de ontwikkelingen. Emmen Revisited is in hun ogen daarom bekend bij de meeste bewoners in hun wijk, maar bijna uitsluitend in de vorm van concrete projecten (89%). Wel krijgen bewoners volgens een meerderheid van de ondervraagden (68%) voldoende mogelijkheden om hun zegje te doen. Daarnaast vindt driekwart dat bewoners ook in de uitvoering van projecten betrokken moeten zijn. Over motivatie niks te klagen: bijna alle bewoners vinden het leuk en waardevol om bij Emmen Revisited betrokken te zijn. (89%). Meer onduidelijkheid bestaat er onder bewoners over de taakverdeling en verantwoordelijkheden binnen Emmen Revisited: maar een derde weet hoe Emmen Revisited in zijn geheel functioneert en een derde twijfelt over de invulling. Wel vindt een meerderheid dat de achterliggende organisaties genoeg ruimte laten aan Emmen Revisited om de ideeën van bewoners uit te voeren. 30% twijfelt hierover.

### **Resultaten**

De bewoners zien met name verbeteringen in de kwaliteit van het woningaanbod (48%) en van de woonomgeving (34%). Tegelijkertijd valt hier ook nog veel in te verbeteren. Een krappe meerderheid beoordeelt dit aanbod als goed tot voldoende. Vooral de kwaliteit van de woonomgeving wordt nog als mager ervaren: 55% spreekt van een matige tot onvoldoende kwaliteit, 23% is er zelfs slecht over te spreken. Iets tevredener zijn bewoners over de voorzieningen in hun wijk, maar ook hier

beoordeelt een grote groep bewoners (41%) deze als mager. Ook de overlast, de veiligheid en de werkgelegenheid in de buurt worden over het algemeen matig beoordeeld. Bewoners zien hierin ook weinig verandering sinds de komst van Emmen Revisited. 27% van de bewoners vindt juist dat de veiligheid achteruit is gegaan. Positiever zijn de bewoners over de relaties in de buurt: de onderlinge sfeer (64%), de contacten met de burens (79%) en de onderlinge burenhulp (64%) worden door de meeste bewoners als voldoende tot goed ervaren. Wel is hier weinig in veranderd sinds Emmen Revisited: een meerderheid vindt dat deze sfeer niet veranderd is, 11-14% ziet een verbetering. Tussen de burens mag het dan goed biteren, op andere sociale vlakken zijn de bewoners negatiever gestemd: de ontmoetingsmogelijkheden, het verenigingsleven, het opvoedingsklimaat en de mate van verantwoordelijkheid die bewoners nemen voor hun buurt of wijk zijn in de ogen van de ondervraagde bewoners minder geslaagd. Zij zien hierin ook nauwelijks verbeteringen vergeleken met de situatie voor Emmen Revisited. Vooral de integratie van allochtonen en de aandacht voor jongeren krijgen relatief vaak een onvoldoende (23-25%). Dit zijn twee belangrijke doelgroepen voor de toekomst.

De matige sociale kwaliteit op wijkniveau blijkt ook uit de stellingen over de wijk; 51% van de bewoners is van mening dat de mensen in de wijk elkaar nauwelijks kennen. Vergelijkbare percentages bewoners twifelen of de mensen in hun wijk prettig met elkaar omgaan (55%) of dat er veel saamhorigheid is in de wijk (48%). Desondanks voelt de helft van de bewoners zich thuis in de wijk en heeft vertrouwen in de toekomst. Een derde koppelt dit vertrouwen specifiek aan de wijk.

Ook bewoners noemen het toegenomen draagvlak als een belangrijk resultaat (43%) van Emmen Revisited. Het meest noemen zij echter de verbeterde samenwerking en contacten tussen gemeente, corporaties en bewoners. Dit heeft een positief effect op de betrokkenheid van bewoners bij hun woonomgeving. Ook de verbeterde samenwerking tussen instellingen in de wijk wordt relatief vaak genoemd (39%). Minder effect heeft Emmen Revisited op de relaties tussen bewoners (20%). Bewoners zien dus vooral resultaten op het relationele vlak met andere partijen. Concrete resultaten zijn daarentegen volgens veel bewoners niet

zichtbaar, omdat veel projecten nog in de ontwikkelingsfase zitten (45%). Het meest zichtbaar voor bewoners zijn de fysieke ingrepen in de woningvoorraad (34%), in tegenstelling tot ingrepen in de openbare ruimte (14%). Een verbeterde werkgelegenheid wordt maar door één bewoner genoemd. Het totaal overziend vindt ruim de helft van de bewoners de inzet voor Emmen Revisited opwegen tegen de resultaten die zij zien. Een kwart twijfelt hier nog aan. Mogelijk zijn bewoners nog terughoudend in hun oordeel omdat ze nog weinig concrete resultaten zien.

### **Succes- en faalfactoren**

In hun beoordeling van de werkwijze van Emmen Revisited onderschrijven ze de doelstellingen : de gecombineerde aanpak van verschillende problemen in de wijk (75% (helemaal) mee eens) en in samenwerking met verschillende partijen worden als de twee belangrijkste succesfactoren genoemd. Daarnaast wijzen veel bewoners op de persoonlijke inzet van sleutelfiguren (70%), de oprichting van Emmen Revisited als aparte organisatie (78%) en het combineren van geldstromen (63%). De bewoners twijfelen sterk aan de invloed van het economisch klimaat. Ook zijn de meningen meer verdeeld over het succes van de informele manier van werken binnen Emmen Revisited en de veelzijdige manieren waarop bewoners betrokken worden, al onderschrijft de helft van de bewoners de waarde van deze manieren.

Bewoners maken zich voornamelijk zorgen om vier onderwerpen: de onduidelijke organisatiestructuur (54%), het verbeteren van de werkgelegenheid (50%), gebrek aan geld (48%) en tijd die het duurt voordat plannen worden uitgevoerd (41%). De onduidelijke organisatiestructuur koppelen bewoners niet direct aan onduidelijkheid in verantwoordelijkheden: de meeste bewoners (41%) twijfelen of hier sprake van is. Ook twijfelen ze of dit te maken heeft met een gebrek aan eigen ruimte voor de organisatie van Emmen Revisited (50%). Het terugbrengen van de organisatie naar wijkniveau is voor bewoners dan ook niet de oplossing (29% tegen). Het gaat bewoners meer om de zichtbaarheid van de besluitvorming. Ook zijn veel bewoners (36%) het oneens met de stelling dat het welzijnswerk er te weinig bij betrokken is. De vernieuwde inzet van Alcides maakt duidelijk verschil. Meer

verdeeld zijn de meningen over de stelling dat Emmen Revisited zich te sterk richt op de woningen en omgeving en te weinig op de bewoners. 30% vindt van wel, 32% is het hiermee oneens en 27% twijfelt.

### ***Toekomst***

Emmen Revisited kan volgens de meeste bewoners toegepast worden in andere Emmense wijken (75%) en andere steden (64%). Als belangrijke thema's voor de toekomst noemen zij:

1. Veiligheid (73%)
2. Jongeren 12-18 jaar (55%)
3. Sociaal isolement/ ontmoetingsmogelijkheden/ deelname allochtonen (50%)
4. Ouderen en vergrijzing (43%)
5. Verhouding tussen bevolkingsgroepen (41%)

Ook bewoners hechten veel belang aan de sociale thema's. Boven aan het verlanglijstje staat het thema veiligheid met 73% van de stemmen. Bewoners vragen vaker aandacht voor de jongeren dan voor de ouderen al komen beide in de top 5 voor. Deelname van allochtonen wordt belangrijker gevonden dan de verhoudingen tussen allochtonen en autochtonen.

### ***Genoemde projecten***

Zowel bewoners als professionals is gevraagd projecten op te noemen die deel uit maken van Emmen Revisited. Voor elk project dat zij noemden diende aangegeven te worden of ze er ook persoonlijk bij betrokken waren en of ze het project belangrijk vonden. Deze vraag leverde een waslijst aan projecten op die vaak uitblonken in vaagheid (zie tabel 6.1 in de bijlage). Bewoners en professionals vulden projecten in als 'Angelslo', 'herstructurering', 'renovatie' en 'veiligheid'. Kennelijk hebben de betrokkenen geen duidelijk beeld van de activiteiten van Emmen Revisited of ervaren ze deze als zo divers dat ze de projecten moeilijk kunnen afbakenen. Het proces lijkt ook nu belangrijker dan de specifieke inhoud. Toch springen er vooral bij bewoners een aantal projecten duidelijk uit. Professionals zijn vaak specifieker in hun omschrijvingen en noemen vaak een straat, brink of cluster waar ze bij betrokken zijn. Deze projecten worden steeds dan ook maar door 1 à 2 professionals genoemd. De herinrichting van de Landschap-

slaan geniet de grootste bekendheid onder bewoners, maar wordt slechts door één professional genoemd. Ook het bredeschoolproject en de Naoberschapsbank zijn goed bekend onder bewoners, maar worden door professionals nauwelijks genoemd. Het bekendste project onder professionals is het plaatsen van achterpadverlichting. Bewoners en professionals lijken elkaar nog het meest te kunnen vinden in de herinrichting van de winkelcentra.

#### **6.4 Professional en bewoners vergeleken**

Een aantal verschillen en overeenkomsten is al genoemd tussen bewoners en professionals. Beide partijen onderschrijven de integrale doelstellingen van Emmen Revisited, zowel op inhoud (combineren van fysiek, sociaal en economisch) als in organisatie (samenwerking tussen gemeente, instellingen en bewoners) en noemen dit als belangrijke succesfactoren. Bewoners twijfelen meer over de uitwerking van de economische aanpak. Ook professionals beamen dat zijn weinig resultaten op economisch gebied zien. Het uitwerken van de economische aanpak is dus een belangrijke aanbeveling van de toekomst. De gebrekkige zichtbaarheid van het sociale activeringsproject in Emmerhout speelt hier misschien mee. In ieder geval merken professionals en bewoners niet dat op het niveau van de wijk de economische positie verbetert.

De centrale positie van het projectbureau in de organisatiestructuur van Emmen Revisited wordt door beide partijen benadrukt. Zowel bewoners als professionals onderhouden de meeste contacten met de projectleiders en zijn ook goed te spreken over de samenwerking. Wooncom is de andere actieve samenwerkingspartner. Inter Pares doet daarentegen nauwelijks mee. Minder contact is er met de gemeente en beide partijen zijn ook minder te spreken over deze samenwerking of zien hier nauwelijks verbeteringen in. De kopgroep wordt, zeker in de ogen van bewoners, vooral gevormd door Wooncom en het projectbureau. De relaties met en binnen de gemeente verdienen meer aandacht voor de toekomst. Professionals onderhouden daarnaast goede contacten met scholen en ook weten zowel bewoners als professionals Alcides te vinden. Alcides mag dan in

de achterhoede meedoen, maar is in de uitvoering (redelijk) goed zichtbaar voor de partijen.

Een groot deel van de professionals en bewoners vindt de organisatiestructuur van Emmen Revisited nog onduidelijk, bewoners ervaren vooral de zichtbaarheid van de besluitvorming als een knelpunt. Bewoners komen volgens beide partijen voldoende aanbod. Wel twijfelt een groot deel van de bewoners aan het succes van de veelzijdige manieren waarop bewoners betrokken worden. Professionals zien bewoners vooral in de rol van mensen die meedenken over de plannen. De bewonersavonden vormen voor professionals een belangrijke informatiebron. Bewoners raken via deze avonden en inloopdagen vaak betrokken bij Emmen Revisited en blijven via deze participatievormen aan Emmen Revisited deelnemen. Opvallend genoeg vormen ze geen belangrijk communicatiekanaal voor bewoners: de ondervraagde bewoners hechten meer belang aan de nieuwsbrieven en de uitwisseling van onderlinge informatie. Over de communicatie heerst over het algemeen tevredenheid, al ervaren de professionals dat informatie niet altijd even tijdig uitgewisseld wordt. De bekendheid van Emmen Revisited bij bewoners zit vooral in concrete projecten.

Als belangrijkste resultaat van Emmen Revisited noemen zowel bewoners als professionals proceseffecten: professionals roemen het opgebouwde draagvlak. Bewoners zien op hun beurt een betere samenwerking tussen gemeente, instellingen en bewoners. Ook de professionals ervaren een betere samenwerking tussen de instellingen. Wel zijn bewoners terughoudender in de concrete resultaten die zij waarnemen. Zij zien vooral verbeteringen in het woonaanbod en de woonomgeving, maar deze zijn vaak nog onvoldoende. Ook professionals zien fysieke resultaten. Beide partijen nemen echter weinig vooruitgang waar op sociaal en economisch gebied. De professionals wijten dit deels aan een trage vertaling van de plannen naar de uitvoering. Bewoners zijn relatief tevreden over de sociale relaties in de buurt, maar zien dit niet als uitkomst van Emmen Revisited. Ook valt hier nog het nodige aan te verbeteren: de ontmoetingsmogelijkheden, het verenigingsleven, het opvoedingsklimaat en de mate van verantwoordelijkheid die bewoners nemen voor hun buurt of

wijk zijn in de ogen van de ondervraagde bewoners benedenmaats. Een deel van de bewoners vindt dat de veiligheid achteruit is gegaan en stelt dit thema dan ook centraal voor de toekomst. Daarnaast vinden bewoners dat de integratie van allochtonen en de aandacht voor jongeren nog onvoldoende uit de verf komen. De professionals zien jongeren en ouderen als twee belangrijke doelgroepen voor de toekomst. Bewoners vragen daarnaast aandacht voor sociale thema's als sociaal isolement, ontmoetingsmogelijkheden en de verhouding tussen bevolkingsgroepen. Beide partijen maken zich weinig zorgen over het economische klimaat; zij zien dit in ieder geval niet als een belangrijke succesfactor. Al met al is de balans voor professionals en bewoners positief (al zijn bewoners hierover meer verdeeld) en zien ze voor Emmen Revisited ook mogelijkheden voor Emmen en daarbuiten. In Emmen wordt de manier van werken al breder toegepast. De gemeente geeft aan de methodiek van Emmen Revisited ook (met succes) te hebben toegepast voor de ontwikkeling van het centrumgebied. Als resultaat ligt er nu een masterplan voor het centrumgebied op tafel dat op draagvlak onder alle partijen kan rekenen.

### ***Verschillen tussen de wijken***

Vooraf in Emmerhout zijn de bewoners ontevreden met de kwaliteit van de woonomgeving. Ook scoort de veiligheid in het algemeen lager dan in Angelslo en vinden de meeste bewoners dat deze erop achteruit is gegaan sinds Emmen Revisited, terwijl de bewoners uit Angelslo geen verandering zien. In Angelslo hebben de bewoners meer last van overlast en zijn ze minder te spreken over de werkgelegenheid. In Angelslo lijkt de problematiek meer van sociale aard te zijn. De bewoners zijn negatiever gestemd over het sociale klimaat: een ruime meerderheid geeft aan dat de mensen in de wijk elkaar nauwelijks kennen en driekwart twijfelt over de stelling dat de mensen prettig met elkaar omgaan. Toch zien ze hierin vooruitgang: de onderlinge burenhulp wordt in Angelslo beter beoordeeld, deze is sinds Emmen Revisited duidelijk verbeterd in de ogen van een derde van de bewoners. Daarnaast vinden Angeloërnaren vaker dat Emmen Revisited vooral fysieke resultaten heeft opgeleverd, terwijl men in Emmerhout veel meer de verbeterde samenwerking tussen de instellingen in de wijk noemt. Wel zien de

Emmerhouters meer achteruitgang op het thema integratie. Uiteindelijk valt het eindoordeel in Angelslo positiever uit: 63% vindt ER de moeite waard, terwijl 44% van de ondervraagde bewoners in Emmerhout nog twijfelt.

De enquête onder bewoners bevestigt voor een groot deel de resultaten van eerder onderzoek, zoals die beschreven zijn in het vorige hoofdstuk. De grote ontevredenheid met de woonomgeving verwijst naar de toenemende verloedering, overlast en dreiging in de buurt die uit het WoonBehoeft Onderzoek (WBO) van de gemeente Emmen naar voren kwamen. In Angelslo zien de bewoners voornamelijk fysieke verbeteringen, geen sociale. Uit het WBO blijkt dat de sociale cohesie is afgenomen en de overlast is gestegen. Wel zijn de verloedering en de dreiging in de buurt afgenomen, maar bewoners schrijven dit op het conto van de fysieke ingrepen. Barges kan helaas niet goed vergeleken worden vanwege de lage enquêterespons in deze wijk. Opvallend is dat de actieve bewoners die hebben meegedaan aan de enquête aanmerkelijk positiever zijn over de sociale cohesie in hun wijk dan hun medebewoners in het WBO. Maakt bekend meer bemind?

### ***Verschillen tussen professionals***

Professionals blijken over het algemeen positiever in hun oordeel over de communicatie en de resultaten van Emmen Revisited dan de bestuurders en externe deskundigen. Wel zijn de professionals minder tevreden over de tijdigheid van informatie-uitwisseling. Professionals vinden vaker dat bewoners ook zelf projecten moeten uitvoeren binnen Emmen Revisited. De grootste verschillen zitten in motivatie om deel te nemen en kennis over het samenwerkingsverband: professionals vinden het veel vaker leuk en waardevol om bij Emmen Revisited betrokken te zijn dan de bestuurders en externen (82% tegen 57%). Ook hebben zij een veel beter beeld van de wijze waarop ER functioneert en de taakverdeling daarbinnen (58% tegen 30%). Professionals onderschrijven daarnaast vaker het succes van de onconventionele, onbureaucratische, meer informele werkcultuur. Bestuurders zien meer heil in het combineren van geldstromen (65% tegen 53%). Bekend lijkt hier dus duidelijker bemind te maken. Professionals die actiever betrokken zijn in de uitvoering van

Emmen Revisited zijn positiever en hebben een duidelijker beeld over het samenwerkingsverband. Professionals vinden vaker dat Emmen Revisited draagvlak onder bewoners heeft opgeleverd (65% tegen 48%) en dat de samenwerking tussen instellingen verbeterd is (62% tegen 35%). Dit wijst op het belang van een actieve deelname en pleit ervoor om minder actieve medewerkers, die er misschien later zijn ingestapt, meer te betrekken bij het programma en de projecten daarbinnen. Het aanscherpen van de sociale diagnose en het communiceren over de (oorspronkelijke) doelstellingen kan daar een goede aanleiding voor zijn. Wel blijken er nauwelijks verschillen te zijn in de mate van samenwerking met en de beoordeling van andere partijen: de professionals zijn over het algemeen iets positiever en hebben meer contact met de verschillende partijen.

## 7 Hulp en activering in Emmerhout (demarrage)<sup>5</sup>

### 7.1 Aanleiding en achtergrond

In dit hoofdstuk doen wij verslag van een bijzonder project binnen Emmen Revisited: het project Hulp en activering en Emmerhout. In hoofdstuk 3 (paragraaf 3) kwam dit project al ter sprake als een sociaal programma bij fysieke ingrepen, dat gericht was op het bestrijden van sociaal-economische achterstanden. Dit is een innovatieve combinatie die doelbewust invulling geeft aan het verknopen van verschillende aanpakken. De hamvraag daarbij is of deze verknoping ook leidt tot betere resultaten. Om dit vast te stellen heeft het Verwey-Jonker Instituut een vragenlijst ontwikkeld die afgenomen is bij 70 bewoners die deelnemen of hebben deelgenomen aan het project. Van dit deelonderzoek bespreken wij in dit hoofdstuk de resultaten. In het volgende hoofdstuk zoeken we weer aansluiting bij het peloton en zullen we de conclusies en aanbevelingen voor het hele onderzoek naar Emmen Revisited presenteren. In dit hoofdstuk zullen we eerst kort ingaan op de achtergrond van het project Hulp en activering in Emmerhout.

<sup>5</sup> Dit hoofdstuk is geschreven door Rob Lammerts, die ook de analyses van de data voor dit hoofdstuk voor zijn rekening heeft genomen.

In Emmerhout zijn ongeveer 400 mensen afhankelijk van een bijstandsuitkering. Daarvan wonen er ongeveer 125 in het herstructureringsgebied, waarvan een kleine honderd in panden die op de nominatie staan voor sloop. Het inkomen is over het algemeen laag te noemen. Soms in combinatie met taalachterstand of belast met meervoudige problemen verkeren relatief veel bewoners in een financieel zwakke positie. De maatschappelijke participatie blijft eveneens achter. Om deze ontwikkeling te keren is in samenwerking met de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Emmen een project opgezet dat zich richt op twee doelen:

1. Het bevorderen van de arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie van bewoners die kampen met langdurige werkloosheid en bedreigd worden met uitsluiting en isolément.
2. Het terugdringen van onderbenutting van sociaal-maatschappelijke arrangementen op het gebied van zorg en welzijn. Het gaat om arrangementen die mensen in staat stellen hun leven op orde te brengen en te houden.

De realisatie van beide doelen moet leiden tot versterking van de sociaal-economische en maatschappelijke positie van de deelnemers. Voor de realisatie van deze doelen heeft het project Emmen Revisited een specifiek instrument ingezet. De kern hiervan bestaat uit het aanbieden van intensieve activeringstrajecten met als doel mensen te stimuleren tot deelname aan het arbeidsproces of aan andere maatschappelijk zinvolle activiteiten. Daarbij gelden drie uitgangspunten:

- Klantgerichte benadering via klantmanagers
- Aanwezigheid in de buurten via een frontoffice
- Verbinden van fysieke ingrepen met sociale begeleiding

Gedurende de looptijd van het project hebben 629 bewoners van de wijk Emmerhout een bijstandsuitkering gehad. Met 291 personen is een trajectplan afgesloten. Per 31-03-2004 hebben 103 personen (35%) een baan gevonden. Daarnaast zijn 244 personen (39%) verwezen naar een scholingsinstelling. Niet duidelijk is in hoeverre dit resultaat toegekend kan worden aan de gevolgde werkwijze. Daarnaast wil het projectbureau Emmen Revisited weten wat vanuit de deelnemers gezien de meerwaarde is

geweest van de drie uitgangspunten. Om hier duidelijkheid over te verkrijgen zijn in opdracht van het projectbureau met zeventig deelnemers gesprekken gevoerd waarin zij gevraagd werden naar hun ervaringen met de gevolgde werkwijze en de daarin gehanteerde uitgangspunten. De geïnterviewden betroffen zowel personen die hun deelname afgesloten hebben, als personen die nog in een traject zitten. In aantallen gaat het om respectievelijk 22 en 48 cliënten.

Hieronder geven we de uitkomsten van de interviews weer. Als eerste betreft dit de kenmerken van de deelnemers naar leeftijd, geslacht, leefsituatie, herkomst en opleidingsniveau. Vervolgens kijken we naar de resultaten in termen van dagbesteding en het verband met deelname. Daarbij zoomen we eerst in op de cliënten die hun deelname afgesloten hebben, om vervolgens stil te staan bij degenen die nog deelnemen. Daarna gaan we in op de ervaringen van de deelnemers met de klantgerichte begeleiding en het frontoffice. Tot slot kijken we naar de verbinding tussen fysieke ingrepen en sociale begeleiding.

## **7.2 De deelnemers**

Van de zeventig deelnemers zijn er 59 woonachtig in Emmerhout en zeven in Emmerschans. Twee van de overige vier deelnemers wonen in Bargeres, één in het Centrum en eveneens één in Emmermeer. Voorts hebben 26 deelnemers voorafgaand aan waar zij nu wonen in een van de sloopgebieden van Emmerhout gewoond. Van deze bewoners zijn er 22 in Emmerhout blijven wonen of naar Emmerhout teruggekeerd. Het merendeel van de huidige Emmerhouters is dus niet afkomstig uit een van de sloopgebieden en is dus ook niet om die reden benaderd voor deelname. Dit gegeven is van belang voor het derde uitgangspunt. Verderop komen we hierop nog terug.

De groep van zeventig geïnterviewden bestaat uit 38 vrouwen en 32 mannen. In leeftijd variëren zij tussen 20 en 62 jaar. De gemiddelde leeftijd is 39 jaar. De volgende tabel geeft de verdeling naar geslacht en leeftijd.

Tabel 7.1. Geslacht en leeftijd

| Leeftijd            | Geslacht |       | Totaal |
|---------------------|----------|-------|--------|
|                     | Man      | Vrouw |        |
| 20 jaar tot 35 jaar | 10       | 11    | 21     |
| 35 jaar tot 50 jaar | 18       | 18    | 36     |
| 50 jaar tot 65      | 4        | 9     | 13     |
| Totaal              | 32       | 38    | 70     |

Naar type huishouden bestaat de groep voor het merendeel uit alleenstaanden en eenoudergezinnen. Vijftien deelnemers wonen al of niet gehuwd samen. Tweederde hiervan zijn gezinnen met kinderen. Drie deelnemers zijn inwonend bij de ouders, terwijl van één deelnemer de echtgenoot nog in het land van herkomst woont. Eveneens één deelnemer leeft in een beschutte woonsituatie.

De deelnemers variëren eveneens naar het land herkomst. Iets meer dan eenderde is van buitenlandse afkomst. Onderstaande tabel geeft de verdeling naar herkomst weer.

Tabel 7.2. Land van herkomst

|                  | Aantal | Percentage |
|------------------|--------|------------|
| Nederland        | 43     | 61,4       |
| Antillen         | 3      | 4,3        |
| Suriname         | 1      | 1,4        |
| Marokko          | 3      | 4,3        |
| Turkije          | 2      | 2,9        |
| West-Europa      | 3      | 4,3        |
| vml. Joegoslavië | 8      | 11,4       |
| vml. Oost-Europa | 1      | 1,4        |
| overige          | 6      | 8,6        |
| Totaal           | 70     | 100,0      |

De categorie overige betreft deelnemers die afkomstig zijn uit landen in Afrika en Azië. Het gaat om respectievelijk Algerije, Egypte en Somalië en Irak, Iran en Indonesië.

Mensen met een bijstandsuitkering zijn over het algemeen laag opgeleid. Landelijk onderzoek hiernaar komt uit op 70 tot tachtig procent cliënten met een opleiding op maximaal LBO/Mavo-

niveau (vgl. De Hart, 2002). De onderzochte groep in Emmen wijkt hier in belangrijke mate van af. Hiervan is iets meer dan de helft laag opgeleid. Het percentage deelnemers dat dit betreft is ligt veertien procentpunten boven het landelijk percentage laagopgeleiden van de totale beroepsbevolking. Bovendien, en dat is eveneens afwijkend ten opzichte van het algemene beeld zijn de vrouwen iets minder vaak laag opgeleid dan de mannen. De volgende tabel bevat de verdeling van de geïnterviewden naar opleiding.

| <i>Tabel 7.3. Opleiding</i> |               |                   |
|-----------------------------|---------------|-------------------|
|                             | <b>Aantal</b> | <b>Percentage</b> |
| Alleen lager onderwijs      | 14            | 20,0              |
| LBO/MAVO/MULO               | 22            | 31,4              |
| MBO/HAVO                    | 18            | 25,7              |
| Atheneum/Gymnasium/HBS      | 5             | 7,1               |
| HBO/WO                      | 5             | 7,1               |
| Overig                      | 6             | 8,6               |
| Totaal                      | 70            | 100,0             |

### 7.3 Uitkomsten van Hulp en activering

#### ***Eerste contact met het project***

De manier waarop de geïnterviewden met het project in aanraking kwamen varieert. Bijna tweederde van de geïnterviewden is op uitnodiging van één van de casemanagers aan het project gaan deelnemen. Negen anderen hebben zich op eigen initiatief gemeld. Maar de grootste variatie doet zich voor onder de resterende zestien deelnemers. In vrijwel alle gevallen hebben de gemeentelijke sociale dienst en het CWI hen doorverwezen of zijn ze door anderen, zoals Wooncom of Rap, op het project gewezen.

Het uitgangspunt 'aanwezigheid in de buurt via een frontoffice' betrof de veronderstelling dat activering in de eigen omgeving een drempelverlagend effect zou hebben en daarmee een stimulerende invloed op deelname. Daarom werden de gesprekken meestal in het buurtkantoor van Emmen revisited gevoerd. In dit verband is aan de geïnterviewden gevraagd of zij deze gesprekken liever ergens anders hadden gehad en zo ja, waar

dan. Bij 84 procent van de geïnterviewden gaat de voorkeur uit naar het buurtkantoor; terwijl veertien procent geen voorkeur heeft. Slechts een enkeling spreekt een voorkeur uit voor een plek elders in de stad. Een van hen had de voorkeur gegeven aan het Maatschappelijk Werk. Een andere deelnemer geeft de voorkeur aan het kantoor van de sociale dienst.

### ***Dagbesteding van oud-deelnemers***

Zoals gezegd hebben 22 cliënten hun deelname afgesloten. Gemiddeld hebben zij iets meer dan tien maanden deelgenomen, met een variatie van één tot 26 maanden. Bij drie deelnemers besloeg het traject precies één jaar, terwijl eveneens drie deelnemers precies twee jaar nodig hadden om tot een afronding te komen. Gevraagd naar hun huidige dagbesteding heeft precies de helft een betaalde baan, waarvan in één geval de baan gesubsidieerd werk betreft. Bij twee van deze cliënten wordt het daarmee verdiende salaris aangevuld met een ABW-uitkering. Voorts verrichten drie cliënten vrijwilligerswerk en volgen twee cliënten een opleiding. Eveneens twee cliënten vullen hun dag met het zorgen voor de kinderen. Drie cliënten geven aan geen dagbesteding te hebben.

Naar het zich laat aanzien heeft deelname bij de laatste drie dus niet geleid tot verandering van de situatie op dit gebied. De vraag is of, conform de verwachting, deelname bij de andere negentien deelnemers wel ten grondslag ligt aan de door hen genoemde dagbesteding. Hierover komt het volgende naar voren. De twee deelnemers van wie de dagbesteding bestaat uit het zorgen voor hun kinderen leggen geen verband tussen hun activiteiten in deze en hun deelname aan het project. Dit ligt ook voor de hand, ervan uitgaande dat die zorg ook al gegeven werd voor hun deelname aan het project. Maar ook van de overblijvende zeventien deelnemers legt maar een beperkt aantal een directe relatie tussen hun dagelijkse activiteiten en deelname. 'Slechts' zeven deelnemers zien de wijze waarop zij momenteel hun tijd vullen als een gevolg van het traject dat zij doorlopen hebben. Dit is het geval bij drie van de elf werkenden, twee van de drie vrijwilligers en de twee deelnemers die een opleiding zijn gaan volgen. Tien deelnemers relateren het verwerven van hun dagbesteding aan iets anders. Zes van hen wijzen dit toe aan eigen actie, terwijl de andere vier verwijzen naar vrienden en kennissen. Er blijkt dus

geen verband tussen de dagbesteding als gevolg van deelname en de looptijd van deelname.

### ***Dagbesteding van huidige deelnemers***

Over de dagbesteding van de 48 huidige deelnemers komt naar voren dat zeven deelnemers (nog) geen dagbesteding hebben als het gaat om werk, vrijwilligerswerk, educatie of zorgverlening. Verhoudingsgewijs zijn dat er evenveel als bij degene die de deelname afgesloten hebben. Van de huidige deelnemers die wel een dagbesteding hebben, bestaat deze bij elf uit betaald werk. Voorts verrichten vijf deelnemers vrijwilligerswerk en volgen dertien deelnemers een opleiding. Zeven deelnemers besteden hun tijd aan de zorg voor anderen en vijf deelnemers hebben iets anders ingevuld, waarbij het gaat om hobby's. Opmerkelijk is, dat gevraagd naar de relatie tussen de dagbesteding en deelname, een relatief groot deel de dagbesteding ziet als een gevolg van de deelname aan het project. Dit is het geval bij bijna tweederde van de deelnemers met een dagbesteding en dus aanmerkelijk meer dan bij de deelnemers met een afgesloten traject. Een ander opmerkelijk gegeven betreft de looptijd van de deelname tot nu toe. Die varieert onder de huidige deelnemers tussen de nul en dertig maanden, met een gemiddelde van ruim achttien maanden, terwijl 31 deelnemers reeds langer dan een jaar bezig zijn. Voornamelijk betreft dit de jongere (85 procent) en de oudere deelnemers (54 procent). De percentages betreffen het percentage dat tot de betrokken leeftijdscategorieën behoort.

### ***Invloed van deelname op de eigen situatie***

Een aantal vragen betrof de invloed van deelname op de kwaliteit van de eigen situatie. Bijna tweederde zegt in dit verband geen verandering waar te nemen, terwijl 22 deelnemers aangeven dat deelname geleid heeft tot verbetering van de eigen situatie. Slechts twee deelnemers constateren een verslechtering. Bij tot de situatie behorende aspecten als inkomen, sociale contacten, waardering van anderen, zelfvertrouwen en afhankelijkheid van instanties, komen we tot de volgende uitkomsten:

Tabel 7.4. Invloed van deelname in procenten (N = 70)

|                   | Mate van invloed |                  |              |
|-------------------|------------------|------------------|--------------|
|                   | Verbeterd        | Geen verandering | Verslechterd |
| Inkomen           | 10,0             | 87,1             | 2,9          |
| Dagbesteding      | 47,1             | 50,0             | 2,9          |
| Sociale contacten | 45,7             | 52,9             | 1,4          |
| Waardering        | 34,3             | 65,7             | 0,0          |
| Er bij horen      | 31,4             | 68,6             | 0,0          |
| Zelfvertrouwen    | 38,6             | 57,1             | 4,3          |
| Afhankelijkheid   | 15,7             | 82,9             | 1,4          |

Als het gaat om de invloed van deelname op de diverse aspecten van de kwaliteit van de eigen situatie zien we een zeer gevarieerd beeld naar voren komen. Zo maken relatief weinig deelnemers gewag van verbetering op het gebied van inkomen en afhankelijkheid van instanties. Opmerkelijk is dat het vinden van een baan bij de meeste deelnemers die dit betreft niet heeft geleid tot een verbetering van de inkomenssituatie. Slechts vijf van de 22 deelnemers met een baan zeggen dat de inkomenssituatie verbeterd is, terwijl één deelnemer op dit aspect een verslechtering meldt. Een mogelijke verklaring vormt misschien de zogenaamde armoedeval: door het verwerven van inkomen net boven het minimum kunnen een aantal vrijstellingen vervallen en kan de huursubsidie aangepast worden, waardoor de cliënt per saldo slechter af is. Duidelijk meer invloed is er op het gebied van dagbesteding, sociale contacten en de mate van zelfvertrouwen. Voorts komt er een tamelijk sterk verband naar voren tussen de mate van zelfvertrouwen, de waardering die men van anderen ondervindt en het gevoel (weer) deel uit te maken van de samenleving. Naar het zich laat aanzien leidt deelname niet of nauwelijks tot verbetering van de materiële situatie maar is er wel sprake van verbetering van de sociale situatie en het geestelijk welbevinden.

#### ***Ervaringen met casemanagement***

Binnen het project is gewerkt met een klantgericht casemanagement. Uitgangspunt was de cliënt. In dit verband is de geïnterviewden gevraagd naar hun ervaringen hiermee. Dit betreft de aansluiting van het trajectplan op de wensen en mogelijkheden van de deelnemer, de begeleiding en ondersteuning door de

casemanager, de ruimte voor eigen inbreng en de relevantie van verstrekte adviezen en informatie.

Over het algemeen zijn de ervaringen met de begeleiding positief. Zowel van de mensen die nog deelnemen als van degenen die deelname afgesloten hebben geeft tweederde te kennen de geboden begeleiding goed tot zeer goed te vinden. In totaal geven drie geïnterviewden een negatief oordeel. Van de genoemde aspecten van de begeleiding zien we het volgende.

Over de aansluiting van het trajectplan op de wensen en mogelijkheden van de cliënt zegt tweederde van de huidige deelnemers tevreden te zijn, tegenover 82 procent van de oud-deelnemers. Als het gaat om het ervaren van ruimte voor eigen inbreng zegt 82 procent van de oud-deelnemers en 70 procent van de huidige deelnemers veel tot zeer veel ruimte te hebben (gehad). In het vinden van steun bij de casemanager gaan beide groepen vrijwel gelijk op. In beide groepen antwoordt driekwart veel tot zeer veel steun te ondervinden of te hebben ondervonden. De verstrekte adviezen en informatie worden door bijna 70 procent van de huidige deelnemers en door 63 procent van de oud-deelnemers meestal als relevant ervaren.

De huidige deelnemers zijn dus iets kritischer als het gaat om de aansluiting van het trajectplan en de geboden ruimte voor eigen inbreng. Daarentegen zijn de oud-deelnemers kritischer over advisering en informatieverstrekking. Maar over het geheel genomen is er sprake van een kwalitatief goede begeleiding die inderdaad klantgericht genoemd kan worden.

### ***Toekomstperspectief***

Naast de feitelijke opbrengst voor de deelnemer in termen van dagbesteding is de vraag aan de orde of deelname geleid heeft tot een nieuw toekomstperspectief, ofwel tot meer vertrouwen in de toekomst. Hierover zijn de meningen verdeeld: ruim eenderde ziet de toekomst met meer vertrouwen tegemoet, terwijl ruim een kwart zegt dat deelname niet tot meer vertrouwen in de toekomst heeft geleid. Overigens mag hieruit niet afgeleid worden dat deze personen geen vertrouwen in de toekomst hebben. Het resterende deel heeft hierover geen mening.

## 7.4 Gelijktijdige aanpak herhuisvesting bij sloop en activering

Het derde uitgangspunt, het verbinden van fysieke ingrepen met sociale begeleiding, betreft de veronderstelling dat mensen die te maken hebben met ingrepen in hun woonsituatie gemakkelijker te betrekken zijn bij activiteiten die zich richten op verbetering van de sociaal-economische situatie. In dit verband is aan de geïnterviewden gevraagd in hoeverre de veranderingen in de woonsituatie hun deelname en de uitkomsten heeft bevorderd dan wel belemmerd. Deze vraag is van toepassing op 26 deelnemers. Dit betreft de deelnemers die afkomstig zijn uit één van de sloopgebieden in de wijk. Over alle 26 deelnemers gerekend heeft iets meer dan een kwart (zeven deelnemers) de combinatie als een belemmering ervaren. Volgens ruim de helft (vijftien deelnemers) hebben de fysieke ingrepen geen invloed op hun deelname gehad en zijn vier deelnemers van mening dat de combinatie hun deelname bevordert heeft.

Acht van deze 26 hebben hun deelname afgesloten. Drie van deze acht hebben geen dagbesteding. Dit is ook het geval bij vier van de achttien huidige deelnemers. Van degenen met een dagbesteding bestaat deze bij de helft van de oud-deelnemers uit betaald werk. Hetzelfde is het geval bij vier van de huidige deelnemers. Deze aantallen weerspiegelen de aantallen over alle geïnterviewden.

Opvallend is echter dat beide groepen wel verschillen in uitkomsten laten zien. Bewoners die tegelijkertijd in een herhuisvestings- en een sociale-activeringstraject zitten zien vaker verbeteringen in hun situatie ontstaan dan hun medebewoners die niet hoeven te verhuizen. Zij mogen deze combinatie dan niet als een extra stimulans beschouwen, maar over verschillende aspecten van hun leefsituatie zijn ze wel tevredener. Cliënten uit het sloopgebied geven vaker aan dat hun dagbesteding, sociale contacten, het gevoel erbij te horen en hun afhankelijkheid erop vooruit zijn gegaan. Daarentegen ziet deze groep minder vooruitgang in hun waardering en zelfvertrouwen. De resultaten moeten met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden, omdat de groepen relatief klein zijn en onderling sterk in grootte verschillen. Vervolgonderzoek zal deze resultaten moeten

bevestigen, maar ze leveren wel een belangrijke indicatie op voor het effect van een gecombineerd fysiek en sociaal-economisch traject.

*Tabel 7.5. Verschillen in invloed tussen deelnemers binnen en buiten het sloopgebied, in procenten (N = 70)*

|                   | Verbeterd   |                     |
|-------------------|-------------|---------------------|
|                   | Sloopgebied | Niet in sloopgebied |
| Inkomen           | 12,0        | 9,1                 |
| Dagbesteding      | 56,0        | 43,2                |
| Sociale contacten | 52,0        | 43,2                |
| Waardering        | 28,0        | 38,6                |
| Er bij horen      | 40,0        | 27,3                |
| Zelfvertrouwen    | 32,0        | 43,2                |
| Afhankelijkheid   | 20,0        | 13,6                |

## 7.5 Conclusies

Wat betreft de effecten van de gevolgde aanpak valt op dat deze vooral inzake dagbesteding en het sociaal en geestelijk welbevinden naar voren komen. Ondanks het feit dat 22 van de geënquêteerde deelnemers een baan hebben gevonden (al of niet door deelname aan het project), heeft deze omstandigheid bij betrekkelijk weinig deelnemers geleid tot een inkomensverbetering.

Het uitgangspunt 'klantgericht' wordt ruim voldoende waargemaakt. Er is ruimte voor eigen inbreng, terwijl de deelnemers zich over het algemeen goed gesteund weten door de casemanager. Ook de verstrekte adviezen en informatie zijn meestal ter zake. Opmerkelijk is wel het betrekkelijk grote verschil tussen oud-deelnemers en huidige deelnemers inzake de aansluiting van het trajectplan op de eigen wensen en mogelijkheden. Het projectbureau wijt dit aan de cursus die de klantmanagers gaandeweg gevolgd hebben, waardoor deze meer zijn gaan sturen op vastgestelde criteria, terwijl in de beginperiode de input van de cliënten leidend was voor de uit te zetten trajecten.

Over de verbinding tussen fysieke ingrepen en sociale begeleiding is nog geen definitieve uitspraak te doen. De uitwerking

hiervan is in de beleving van de deelnemers bijna even vaak een belemmering als een bevordering voor deelname. Wel laat de groep deelnemers uit het sloopgebied meer verbeteringen zien in hun dagbesteding, sociale contacten, het gevoel erbij te horen en afhankelijkheid. De vraag is hoe duurzaam en specifiek deze verbeteringen zijn. Vervolgonderzoek moet dit uitwijzen, maar de verwachtingen zijn hoopvol.

De idee van een laagdrempelig frontoffice wordt op grote schaal door de deelnemers toegejuicht. Naast het aantal deelnemers dat daartoe werd uitgenodigd door de casemanager valt het relatief grote aantal deelnemers op dat met het project in aanraking kwam op grond van een verwijzing door een andere instantie.

## **8 Conclusies en aanbevelingen (de volgende etappes)**

### **8.1 Nieuwe etappes**

Voor het bereiken van de toekomstbeelden uit de startdocumenten lijken dus nog de nodige etappes gefietst te moeten worden. Er is in Emmen de afgelopen vijf jaar veel in beweging gezet. Betrokkenen geven aan dat de integrale organisatie en aanpak gezorgd hebben voor draagvlak en afstemming. Dit is een prestatie van formaat, gezien de complexiteit van de opgaven en het grote aantal partijen dat met de opgaven gemoeid is. Gaandeweg heeft men een steeds betere organisatievorm gevonden die dubbelingen voorkomt en de input van verschillende partijen op uiteenlopende schaalniveaus faciliteert. Bewoners kunnen via diverse formele en informele participatiemogelijkheden deelnemen aan het proces. Dit heeft geresulteerd in breed uitgewerkte plannen en een breed draagvlak onder bewoners en betrokken instellingen. Dit resultaat dient in de komende tijd verzilverd te worden met het uitvoeren van doelgerichte projecten en interventies. Vooral op economisch en sociaal gebied valt nog de nodige winst te boeken. Daarnaast geven veel betrokkenen aan de organisatiestructuur nog onduidelijk te vinden. In de interviews ontstond een discussie over de onafhankelijke positie van Emmen Revisited en de positie van de projectleider daarbinnen. Dit leidt tot twee typen

aanbevelingen: enerzijds een organisatiekundig advies en anderzijds een inhoudelijke advies over de sociale diagnose.

## 8.2 Organisatieadvies

De onduidelijke organisatiestructuur spitst zich voor bewoners toe op de onzichtbaarheid van de besluitvorming. Voor een aantal betrokkenen geeft dit reden tot het pleiten voor een meer functioneel gerichte samenwerkingstructuur, waarbij afhankelijk van het onderwerp partijen om de tafel worden geroepen. Het is echter de vraag of een dergelijke structuur dwingend genoeg is om langetermijnafspraken te maken en te realiseren. Gaat functionaliteit ten koste van duurzaamheid? Bij het aanspreken van bewoners bleek al dat een divers aanbod van formele en informele participatievormen gewenst is. Een zelfde redenering lijkt op te gaan voor de organisatie van Emmen Revisited als geheel: een zekere mate van structuur is gewenst voor afstemming en slagvaardigheid, maar daarnaast is een zekere mate van flexibiliteit en organiciteit nodig om voldoende draagvlak en betrokkenheid te garanderen. In de afgelopen vijf jaar is de organisatiestructuur al gestroomlijnd en het lijkt weinig zinvol om hier verder aan te blijven schaven. Ook kunnen er vraagtekens worden gezet bij het voorstel om meer bevoegdheden in de wijken neer te leggen en met name op dit uitvoerend niveau de samenwerking te organiseren. Wijken zijn geen losstaande (bestuurlijke) eenheden maar hebben een plek en functie in het grotere geheel van de stad en dienen dan ook op dit schaalniveau mede bekeken te worden. De meerwaarde van Emmen Revisited ligt juist in het verbinden van de verschillende schaalniveaus, ook omdat problemen zich vaak niet tot een bepaald schaalniveau beperken. Onder bewoners blijkt hier ook weinig animo voor: een groot deel is tegen het terugbrengen van Emmen Revisited op wijkniveau.

Bij bewoners spitst de onduidelijkheid zich toe op de onzichtbaarheid van de besluitvorming. Veel onduidelijkheid en gebrekkige afstemming kan vaak al worden weggenomen door het organiseren van een efficiënte en effectieve communicatie. Dit bleek al bij de eindevaluatie van Heel de Buurt door de leden van

de management- en stuurgroep. Ondanks de beslissing om de managementgroep op te heffen bestond er onder de leden veel waardering voor uitwisseling van informatie die binnen deze groep had plaatsgevonden. In de managementgroep werd informatie uit de verschillende wijkplatforms en -teams bij elkaar gebracht en gerelateerd aan de beslissingen vanuit de stuurgroep. Er werd dan ook gepleit voor een voortzetting van deze informatie-uitwisseling. De uitwerking van deze aanbeveling verliep via twee lijnen: het organiseren van gemeenschappelijke bijeenkomsten met de verschillende wijkteams en het opzetten van een informatielijn op middelmanagementniveau. De eerste lijn richtte zich op de informatie-uitwisseling op uitvoerend niveau, terwijl de tweede lijn nadrukkelijk inzette op het middelmanagementniveau. Uit de evaluatie was namelijk gebleken dat informatie slecht wordt uitgewisseld tussen het bestuurlijke en het uitvoerende niveau. Beide niveaus hebben hun eigen overlegcircuits en weten vaak van elkaar niet waar de ander mee bezig is. Door het tussenniveau van informatie te voorzien hoopte men deze leemte weg te nemen. Daarvoor werd na elk stuurgroepoverleg een lijst met mededelingen over de stand van zaken binnen projecten naar het middenmanagementniveau binnen de diverse instellingen gestuurd. De uitwisseling tussen wijkteams is veel minder van de grond gekomen: tot nu toe zijn de wijkteams zo'n twee à drie keer gezamenlijk bij elkaar geweest. Het opnieuw oppakken van deze uitwisseling is daarom wenselijk.

Het verduidelijken van de verantwoordelijkheden lijkt met name op een niveau binnen de organisatie gewenst. Het aanscherpen van de rol van de projectleiders, zowel qua positie als inhoud, is een belangrijk opgave voor de toekomst. Zij fungeren als spin in het web in de organisatiestructuur en dienen in deze functie de besluiten van de stuurgroep uit te voeren en te coördineren en tegelijkertijd als doorgeefluik te fungeren voor de initiatieven die van onderop ontstaan in de wijkteams en wijkplatforms. Naar beide kanten mogen ze niet te veel opschuiven om hun coördinerende functie te verliezen. Dit vraagt ruimte en mandaat van de achterliggende organisaties, maar ook voldoende capaciteit op uitvoeringsniveau om projecten te realiseren. Gebrek aan capaciteit leidt tot hijgerig werken. Dit is op het projectbureau

duidelijk merkbaar. Het ontbreekt de projectleiders aan rustmomenten om te reflecteren op de afgelegde weg en aan tijd om de programmavisie verder uit te werken. Om deze ruimte voor de projectleiders te scheppen dient o.a. het welzijnswerk in ieder geval in de uitvoering een actievere rol te krijgen, in plaats van de marginale positie die het nu inneemt, zodat de projectleiders zich meer kunnen toeleggen op hun coördinerende taken. Maar ook op coördinerend niveau lijkt meer mankracht geen overbodige luxe. Ter versterking van de sociale component kan ook de expertise van het welzijnswerk explicieter worden ontwikkeld en ingezet.

In het afstemmen van de formele organisatiestructuur op de informele participatiemogelijkheden is met name de motivatie van betrokkenen doorslaggevend. Zonder de bereidheid van betrokken partijen om hun manier van werken aan te passen aan de ander is geen goede afstemming mogelijk. Binnen de gemeente en Inter Pares zouden hierin nog de nodige stappen gezet kunnen worden. Sleutelfiguren geven de volgende tips:

- *"De wil moet er zijn om gaandeweg te leren. Emmen Revisited is een machine die steeds beter gaat lopen".*
- *"Het moet voor elke partij wat opleveren: iedereen moet er het voordeel van inzien".*
- *"Samenspel is belangrijk: samen ideeën aandragen en uitwerken, waardoor betrokkenen op een andere manier gaan denken".*
- *"Het projectbureau is een broedplaats waar ideeën in samenspraak met verschillende partijen uitgroeien tot schitterende projecten".*

### **8.3 Diagnosestelling**

Het meten van resultaten die betrekking hebben op de sociale dimensie binnen Emmen Revisited wordt bemoeilijkt door een gebrekkige diagnosestelling op deze dimensie. Emmen Revisited richt zich op de vitalisering van wijken, maar gaat het daarbij vooral om economische vitalisering (zoals de gemeente Emmen stelt), waaraan fysieke en sociale ingrepen dienstbaar zijn? Of zijn sociale problemen, zoals verminderde buurtbinding en sociale

cohesie mede leidend (waar Wooncom vanuit gaat) en is een combinatie van fysieke en sociale ingrepen gewenst? Hoe breed is daarbij sociaal: alleen bewonersparticipatie of dient er ook sprake te zijn van sociale programma's? Deze analyse lijkt te ontbreken en leidt er in de praktijk toe dat vooral de procesmatige invulling van de sociale component invulling krijgt. In de gesprekken die wij gevoerd hebben wordt veel nadruk gelegd op het *proces* Emmen Revisited.

### ***Van fysieke en economische vitaliteit naar sociale kwaliteit***

In eerste instantie bleek de diagnose vooral in te zetten op fysieke en economische versterking van de wijken. Wooncom streeft naar een gedifferentieerd woonaanbod voor een draagkrachtige wijk, terwijl de gemeente het versterken van de werkgelegenheid voorop stelt: het bevorderen van een goed woon- en leefklimaat trekt bedrijven. Niet alleen levert dit werkgelegenheid voor Emmen op, maar ook voor arbeidskrachten buiten Emmen die hun salaris bij voorkeur besteden in Emmen. Zo wordt de Emmense economie dubbelop gestimuleerd. Sociaal wordt dus door de gemeente versmald tot een economische opgave. Wooncom hanteert een brede opvatting van de sociale component, maar de inhoudelijke uitwerking blijft vaag en in de praktijk wordt dit door betrokkenen dan ook vooral ingevuld als het organiseren van bewonersparticipatie. Met de komst van Heel de Buurt werd de sociale dimensie opgerekt. Sociaal was meer dan het stimuleren van bewonersbetrokkenheid en werd een doel op zich: de relaties tussen bewoners in buurten en wijken dienden verbeterd te worden. Hiervoor werd de term sociale infrastructuur gehanteerd, *“die de participatie van burgers bevordert, de sociale cohesie versterkt, bijdraagt aan de bestrijding van individuele en collectieve achterstanden en is afgestemd op de fysieke en economische infrastructuur.”* Daarvoor werden diverse en vernieuwde vormen van bewonersparticipatie bedacht en opgezet die een groot draagvlak onder bewoners en professionals opleverden. Maar de uitwerking van dit begrip bleef steken. Wat wordt precies verstaan onder de sociale infrastructuur van wijken en op welke manier draagt de participatie van burgers bij aan sociale cohesie en de bestrijding van achterstanden? Hoe sluit deze structuur aan op de fysieke en economische infrastructuur en wel zodanig dat deze structuren elkaar versterken?

Dat de participatie van bewoners zich niet direct vertaalt in betere relaties tussen bewoners bleek al uit de resultaten van hoofdstuk 5. Ook de koppeling tussen sociaal en economisch bleek niet zo eenvoudig; de initiatieven om op wijkniveau via kleinschalige bedrijvigheid de economie te stimuleren zijn maar matig van de grond gekomen. Een eerste aanzet tot de operationalisatie van het begrip sociale infrastructuur vond plaats in de werkplaats over dit begrip in Emmenmeer met opbouwwerkers en het projectbureau. Gezamenlijk benoemden zij 'ankerpunten' op een zestal gebieden voor de informele sociale infrastructuur. Dit experiment vormt een belangrijke inhoudelijke verdieping op de meer procesmatige benadering van de sociale component. Door bewonersparticipatie in het bredere licht van de sociale infrastructuur te plaatsen kan een aanzet worden gegeven tot een expliciete doelformulering voor de sociale component binnen Emmen Revisited. Daarvoor dienen de opbrengsten van de workshop verder uitgewerkt te worden. Door de inzet van bewoners *én* professionals te benoemen in termen van aanwezige en gewenste (formele en informele) sociale verbanden wordt bewonersparticipatie verbreed tot een sociale opgave voor alle partijen binnen Emmen Revisited om de sociale infrastructuur van buurten te onderhouden en te verbeteren.

### ***Relatie sociaal, fysiek en economisch***

Naast het aanscherpen van de sociale diagnose is ook het specificeren van de relaties tussen de sociale, fysieke en economische infrastructuur wenselijk. Welk effect wordt verwacht van de fysieke ingrepen op de sociale kwaliteit in buurten? De sociale verwachtingen van fysieke ingrepen blijken niet altijd uit te komen. Het differentiëren van het woningaanbod en het voorzieningenniveau in de wijken, mag dan leiden tot meer tevredenheid bij de verhuizers over hun nieuwe woning en woonomgeving, maar niet iedereen is even tevreden over het sociale klimaat van de, soms nieuwe, buurt. De onderzoekers van Quintis wijten dit aan de nieuwe omgeving waarin contacten nog moeten worden opgebouwd. Interessant genoeg zijn echter de bewoners die het minste afstand gedaan hebben van hun vorige woonsituatie en de sociale contacten die ze daar hebben opgebouwd, minder vaak tevreden. Juist van deze groep zou je verwachten dat zij het minste worden aangetast in hun sociale

netwerken omdat ze in dezelfde wijk zijn blijven wonen. Het onderzoek van Quintis is te beperkt van aard en omvang om deze bewering te weerleggen. Nader onderzoek is noodzakelijk om na te gaan of het ontbreken van vooruitgang voor mensen die in de wijk blijven wonen een structureel probleem is of dat dit wordt veroorzaakt door de specifieke verhuisregeling in Emmerhout. Ook de verwachting dat het stimuleren van huiseigenaarschap via de verkoop van woningen de betrokkenheid bij de buurt vergroot komt niet uit. De eigenaar is meer betrokken bij zijn woning en klust duidelijk meer, maar op het terrein van de sociale contacten verandert er weinig door de aankoop van de woning. Dit zou te maken kunnen hebben met de (grote) mate van contacten waarover deze groep al beschikt. Mensen kopen immers alleen hun huurwoning als ze zich thuis voelen in hun buurt, maar deze verwachting kan dan niet als argument worden gebruikt om de sociale relaties in de buurt te verbeteren.

Het daadwerkelijk verknopen van fysieke en sociale ingrepen is gebaat bij een bredere opvatting van de sociale component. Sociaal is meer dan de betrokkenheid van bewoners en hun sociale relaties, maar heeft betrekking op de sociale processen die zich in de context van een buurt of wijk afspelen. Participatie van bewoners is een georganiseerde vorm van zo'n proces. Maar daarnaast spelen zich allerlei andere sociale processen in een herstructureringsbuurt af, zowel negatief (overlast van jongeren, burenruzies), als positief (straatbarbecues, burenhulp). Nadenken over sociale processen in de brede zin van het woord en de relatie van deze processen tot de fysieke ruimte is essentieel om tot een goede afstemming van herstructureringsplannen en sociale programma's te komen. Van alleen een fysieke opknap- en herverdelingsoperatie kan niet verwacht worden dat ze bijdraagt aan de oplossing van sociale problemen. Een geografische ruimte is namelijk niet alleen een bouwdoos waarvan de blokken opnieuw gestapeld kunnen worden, maar heeft ook een sociale betekenis en functie voor de mensen die er wonen en er gebruik van maken. Indien de indeling en vormgeving van de fysieke ruimte niet aansluiten bij deze beleefde of symbolische ruimte, zal het gebruik van de ruimte sterk afwijken van de bedoeling van de ontwerpers. Hoewel de indeling van de ruimte het gebruik ervan deels kan sturen, wordt dit gebruik, zo blijkt uit onderzoek

(Fortuin en Van der Graaf, 2002), sterker bepaald door de beleving van de ruimte. Dit is een sociaal proces, gestuurd door sociale interactie en activiteiten. Inzicht in de manieren waarop gebruikers zich in ruimten bewegen en de sociale processen die zich daar afspelen, is daarom cruciaal voor het laten landen van een fysieke interventie. Dit is een nieuw terrein waar nieuwe kennis en instrumenten nog ontwikkeld moeten worden. Aanzetten zijn er al wel: voor de sloop van flats in de Dilt en Lemzijde zijn er speciale herinneringsdagen georganiseerd, waar expliciet aandacht is besteed aan de sociale band van huurders met de fysieke ruimte waar ze gewoond hebben, waarom niet iets soortgelijks organiseren voor bewoners die terugkeren naar hun vernieuwde buurt?

Een ander belangrijk aanknopingspunt, gericht op het verknopen van fysieke en sociaal-economische interventies, is het project Hulp en activering in Emmerhout. In deze wijk werd het traject van herhuisvesting aangegrepen om bewoners in een sociaal zwakke positie extra hulp en activering te bieden, vanuit de gedachte dat mensen die al gedwongen van woonsituatie veranderen, eerder geneigd zullen zijn om ook andere delen van hun (dagelijks) leven aan te pakken. In dit project is dus een bewuste link gelegd tussen sociaal-economische en fysieke ingrepen. De eerste resultaten wijzen erop dat deze link succesvol is. Nader onderzoek van het projectbureau Emmen Revisited en het Verwey-Jonker Instituut wijst uit dat bewoners die tegelijkertijd in een herhuisvestings- en sociale-activeringstraject zitten meer verbetering laten zien in hun dagbesteding, sociale contacten, het gevoel erbij te horen en hun afhankelijkheid. Het project is een zeer interessante innovatie dat meer aandacht verdient. Onder bewoners en professionals blijkt het project echter nauwelijks bekend of het wordt niet als zodanig onder de paraplu van Emmen Revisited herkend.

Het nadenken over de invloed van de economische context is ook in een ander kader relevant. Emmen Revisited heeft zich ontwikkeld ten tijde van economische groei. Nu het economisch minder voor de wind gaat, is het de vraag welke consequenties dit heeft voor alle plannen. Zal de vraag naar (duurdere) koopwoningen afnemen, waardoor er minder geld binnenkomt om projecten mee te financieren? Neemt de druk op de huur-

markt toe? Kunnen de plannen worden bijgesteld of ontbreekt deze flexibiliteit? Over deze vragen dient verder nagedacht te worden. Daarvoor ontbreekt nu deels de kennis. Maar vaak gaat het ook om het beschikbaar maken van deze kennis via analyse en onderzoek. Dit rapport hoopt daar een bijdrage aan te leveren, zonder volledig te kunnen zijn. Daarvoor zijn nieuwe etappes nodig.

Gewapend met deze kennis kunnen alle partijen weer energiek op de fiets stappen. Het uitwerken van de sociale diagnose in verhouding tot de fysieke en economische doelen biedt een beter zicht op de finish. Het zichtbaarder maken van de besluitvorming en het versterken van de positie van de projectleiding en de inzet van het welzijnswerk biedt daarbij een technologische voor-sprong die Emmen in de kopgroep van wijkvernieuwend Nederland plaatst.



## 9 Literatuur

Alcides (2004). *Het tijdperk Alcides*. Verslag Alcides Emmen Sector Welzijn en Bedrijfsbureau, periode 8-9-'02 t/m 31-12-'03.

Alcides (2002). 'Wat bindt mensen aan hun wijk'. *Verslag van een quick-scan naar de sociale infrastructuur in de wijk Emmermeer*.

B&A (2001). *De effecten van de verkoop van sociale huurwoningen. Een onderzoek onder kopers in Emmen en de Achterhoek*. Eindrapport en Bijlagenrapport. Den Haag: B&A.

Boer, N., Broekman, H., Kagie, P., Sprinkhuizen, A. & Wild, J. de (2003). *Heel de buurt gebundeld. Een staalkaart van vier jaar buurtgericht investeren*. Utrecht: NIZW.

Cusveller, S. (1997). *Emmen Revisited. Nieuw perspectief voor de naoorlogse woonwijken*. Bussum: Uitgeverij THOTH.

Diemen, L. van, Gesink, M., Grift, C. van de, A. Huizing, A. & Stolte, H. (2001) *Kostenraming en planning startdocument Emmerhout*.

Dienst Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn (1998). *Welzijnsprogramma 1998*.

Dienst Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn (1997). *Welzijnsplan 1997-2002, Welzijnsprogramma 1997*.

Duyvendak, J.W. e.a. (2001). *De sociale pijler gefundeerd*. Utrecht/Rotterdam.

Duyvendak, J.W. & Graaf, P. van der (2001). *Opzoomeren, stille kracht? Een onderzoek naar de kwaliteiten van het opzoomeren in Rotterdam*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Eindrapportage Heel de Buurt Emmen. februari 2002.

Emmen Revisited (1997). *Nieuw perspectief voor de naoorlogse wijken. Verslag informatieavonden Bargeres*.

Emmen Revisited (1997). *Nieuw perspectief voor de naoorlogse wijken. Verslag informatieavonden Emmerhout*.

Emmen Revisited (1997). *Nieuw perspectief voor de naoorlogse wijken. Verslag informatieavonden Angelslo*.

Fortuin, K., Graaf, P. van der & Vliet, K. van (2002). *'Eendjes voeren'. Verkenning sociale component Singelplan*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Fortuin, K. (2002). De sociale betekenis van stedelijke ruimte. Het Rotterdamse Singelplan. In *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, jrg. 56, nr. 5, pp. 30-35.

Fortuin, K. & Foolen, J. (2001). Fysiek en sociaal werken aan de wijk, appels en peren? In *Op het snijvlak van de fysieke en sociale leefomgeving*. Het Sociaal Debat, deel 3. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie, pp. 37-53.

Gemeente Emmen (2003). *Wonenplan Emmen 2020*.

Graaf, P. van der & Veldboer, L., m.m.v. H. Gossink (2001). *Het spoor van de Karavaan: op weg naar opgeruimde buurten. Een evaluatie en toekomstverkenning van gedeeld beheer en leefbaarheid in Den Haag*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Helleman, G., R. Kleinhans en A. Ouwehand (2001). *Sloop en opbouw van de wijk. Herstructurering als sociale interventie*. Utrecht: NIZW.

Hoorn, F. van (2003). *Bewoners aan het woord. Herstructurering in Emmerhout 2001-2003*. Quintis, Monitor Herstructurering Emmerhout.

Kostelijk, E.J., Fischer, T.J. & Brummer, M.B. (2002). *Onderzoek Naoberschapsbank*. Groningen: Hanze Service.

Kostelijk, E.J. & Brummer, M.B. (2000). *Inventarisatie vraag en aanbod ontmoetingsaccommodaties Angelslo, Emmerhout en Barges*. Groningen: Hanze Service.

KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (1997). *De risico's van een groeistrategie (eindrapportage)*. Zwolle: KPMG.

Lebouille, N.E.M. & Damen, M.M.F. (1998). *Nieuw perspectief voor de naoorlogse wijken. Van studie naar uitvoering*. Quintis BV.

Mil, P. van (2003). *Over de voortgang van interactiviteit. Een studie naar interactiviteit en samenwerking in de stedelijke vernieuwing*. Doctoraalscriptie Planologie, Faculteit der Managementwetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen.

Nannen, A.M. (2000). *Emmen groeit! De veranderingsprocessen in de sociale woningbouw in Emmen*. Architectuur, stedenbouw, volkshuisvesting en herstructurering in vijftig jaar tijd. Drentse Historische Reeks 8. Van Gorcum.

Nieuwsbrieven Emmen Revisited, jaargangen 1997-2001

Nieuwsbrieven Emmen Revisited, editie Angelslo, jaargangen 1997-2003

Nieuwsbrieven Emmen Revisited, editie Emmerhout, jaargangen 1997-2003

Nieuwsbrieven Emmen Revisited, editie Barges, jaargangen 1997-2003

Ouwenhand, A., K. Fortuin, M. Davelaar en R. Kleinhans (2001). *Contourenschets 'Sociale wijkvisie'*. Den Haag: Ministerie van VROM, Directoraat-generaal van de Volkshuisvesting.

Papa, O., Bosch, N. & Ket, M. (2002). SEV advies. *De effecten van verkoop van sociale huurwoningen*. Rotterdam: SEV.

Projectbureau Emmen Revisited (2004). Rapportage Deskresearch Cluster 4.

Projectbureau Emmen Revisited (2004). Rapportage Interviews Cluster 4 Angelslo.

Projectbureau Emmen Revisited (2004). Plan van Aanpak Cluster 4 Angelslo.

Projectbureau Emmen Revisited (2001). Werkwijze en Organisatiestructuur.

Rijken, D. (2002). *Community Tools*, een inventarisatie. Amsterdam: Stichting Stedenlink, het netwerk van kennissteden.

Rose Kuiper, E. & Mulder, B. (2003). *De Naoberschapsbank: Web in de Wijk*. Zelforganiserend vermogen ondersteund door ICT in de wijk.

Serail, S. & Dagevos, J. (2003). *Heel de Buurt in beeld? Monitoring en evaluatie in het kader van Heel de Buurt*. Tilburg: IVA.

STAMM (1998). *Emmen Revisited, vernieuwing van Angelslo, Emmerhout en Barges. Projectplan "Heel de Buurt"*. Assen: STAMM.

STAMM (1997). *Sociale profielen van de Emmense wijken Angelslo, Emmerhout en Barges*. Assen: STAMM.

STAMM (1997). *"Wijkcomplexen", Sociale perspectieven en opgaven voor de naoorlogse Emmense wijken Angelslo, Emmerhout en Bargerres*. Assen: STAMM.

STAMM (1997). *Sociale component Emmen Revisited in de steigers. Verslag van de studiedag 20 maart 1997*. Assen: STAMM.

Stichting Opmaat Emmen (2001). *Jaarverslag Sector Samenlevingsopbouw*.

Stichting Opmaat Emmen (1999). *Jaarverslag 1998, Algemeen, Sector Kinderopvang, Sector Samenlevingsopbouw en Sector Maatschappelijke Dienstverlening*.

S@M stedenbouw & architectuurmanagement, STAMM en Projectbureau Emmen Revisited (2000) *Emmerhout, onze wijk!* Wijkontwikkelingsplan Emmerhout. Startdocument.

S@M stedenbouw & architectuurmanagement, STAMM en Projectbureau Emmen Revisited (2000) *Angelslo, een wijk van verschil!* Wijkontwikkelingsplan Angelslo. Startdocument.

S@M stedenbouw & architectuurmanagement, STAMM en Projectbureau Emmen Revisited (2000) *Bargerres, de brink centraal*. Wijkontwikkelingsplan Bargerres. Startdocument.

Teunissen, K. & Poele, H. te (2003). *Woonbelevingsonderzoek gemeente Emmen*. Een vergelijkende rapportage voor de GSB-wijken (2001 vergeleken met 2003). O&S gemeente Deventer.

Verslag Conferentie Lokaal Sociaal Beleid Gemeente Emmen, 24 juni 1999.

Wilms, H.J.M. & Hoorn, F.J.J.H. van (2002). *Bewoners aan het woord. Herstructurering in Emmerhout: De tweede fase*. Nieuwegein: Quintis.

Woningstichting ECW en Gemeente Emmen (1997). *Emmen Revisited, nieuw perspectief voor de na-oorlogse woonwijken*. Verslag van de workshops over de herstructurering van de woonwijken Angelslo, Emmerhout en Bargeres in de gemeente Emmen.

Wooncom (2000). *Werkbijeenkomst herstructurering*.

Zieck-Soldaat, A.M. (1997). *Emmen Revisited. Nieuw perspectief voor de naoorlogse woonwijken*. Workshop 15 december 1997 sociale component Emmen Revisited.

## Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde sleutelfiguren

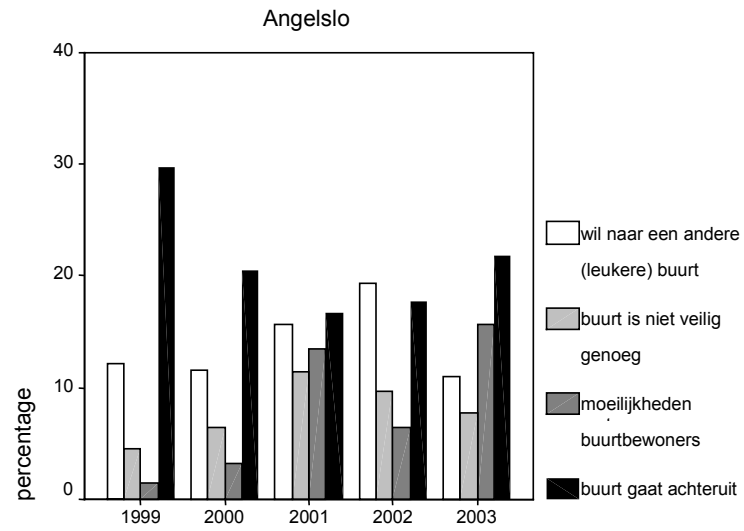
| Naam                                                       | Instantie                | Functie                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| mw. I. Hoogland-Foppen                                     | Gemeente Emmen           | Voorzitter stuurgroep Emmen Revisited Wethouder                                                                |
| dhr. H. Paddenburg                                         | Gemeente Emmen           | Hoofd afdeling Stadsontwikkeling                                                                               |
| dhr. T. Selten                                             | Wooncom                  | Lid stuurgroep Emmen Revisited<br>Directeur Wooncom                                                            |
| dhr. T. Voortman                                           | Inter Pares              | Lid stuurgroep Emmen Revisited<br>Directeur Inter Pares                                                        |
| dhr. A. Huizing                                            | Gemeente Emmen           | Oud projectleider Emmen Revisited                                                                              |
| dhr. R. Ripassa                                            |                          | Oud voorzitter wijkvereniging Angelslo                                                                         |
| dhr. A. Haak                                               |                          | Oud voorzitter huurdersfederatie                                                                               |
| dhr. H. van Waardhuizen                                    |                          | Voorzitter wijkvereniging Bargeses                                                                             |
| dhr. W. Koeneman                                           | Koeneman<br>Concultyancy | Procesbegeleider Heel de Buurt                                                                                 |
| dhr. J. Groen                                              | Inter Pares              | Lid wijkteam Bargeses vanuit Inter Pares                                                                       |
| dhr. J. van Donk                                           | Gemeente Emmen           | Lid stuurgroep Emmen Revisited Hoofd<br>afdeling Bestuurszaken en programma-<br>coördinator Grote Stedenbeleid |
| dhr. W. Katoen                                             | Emmen Revisited          | Wijkcoördinator Emmen Revisited                                                                                |
| dhr. A. Engbers                                            | OBS Angelslo             | directeur OBS Angelslo                                                                                         |
| dhr. P. Modderkolk                                         |                          | Oud opbouwwerker Angelslo                                                                                      |
| dhr. J. Polling                                            |                          | Secretaris winkeliersvereniging<br>Emmerhout                                                                   |
| dhr. A. Voordes                                            | Rabo Vastgoed            | projectontwikkelaar Rabo Vastgoed                                                                              |
| dhr. Van Diemen<br>dhr. Van de Grift<br>dhr. Van den Akker | Emmen Revisited          | projectleiders Emmen Revisited                                                                                 |



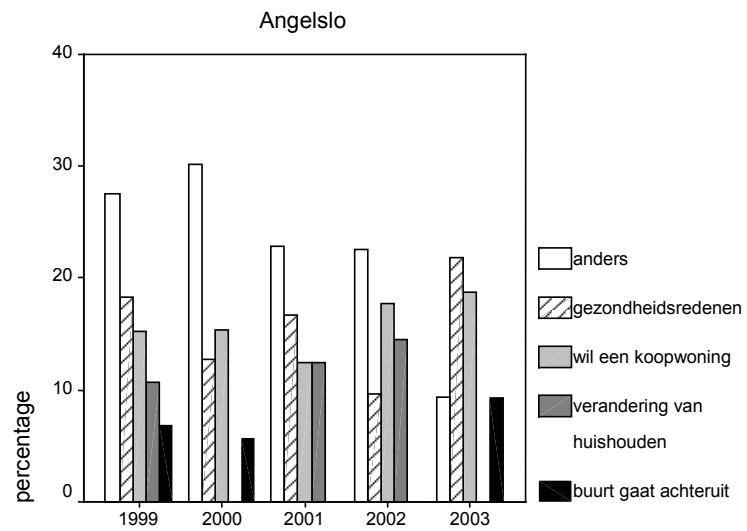
## **Bijlage 2 Tabellen en grafieken**

### ***Exit-gesprekken Wooncom, 1999-2003***

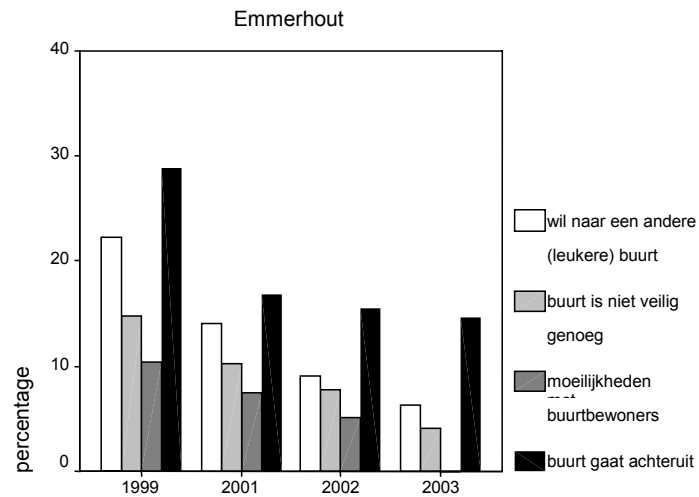
## Sociale redenen om te verhuizen



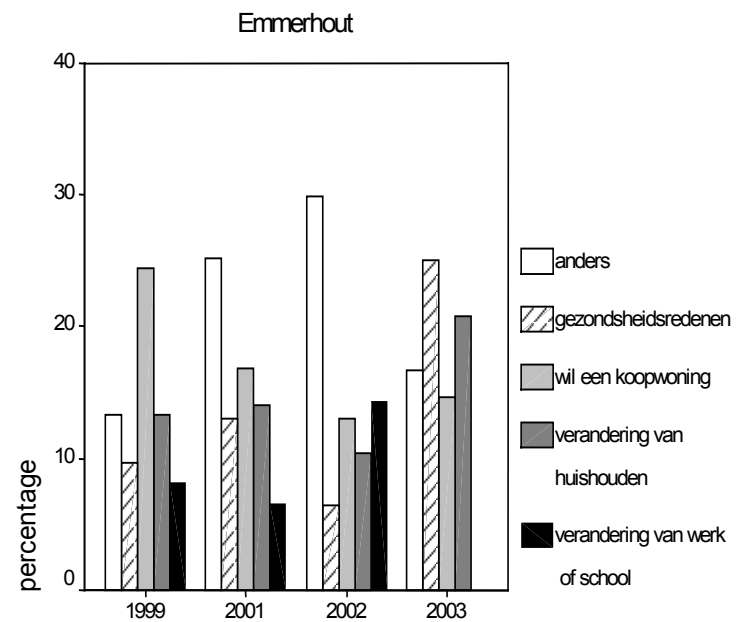
## Top 5 redenen om te verhuizen



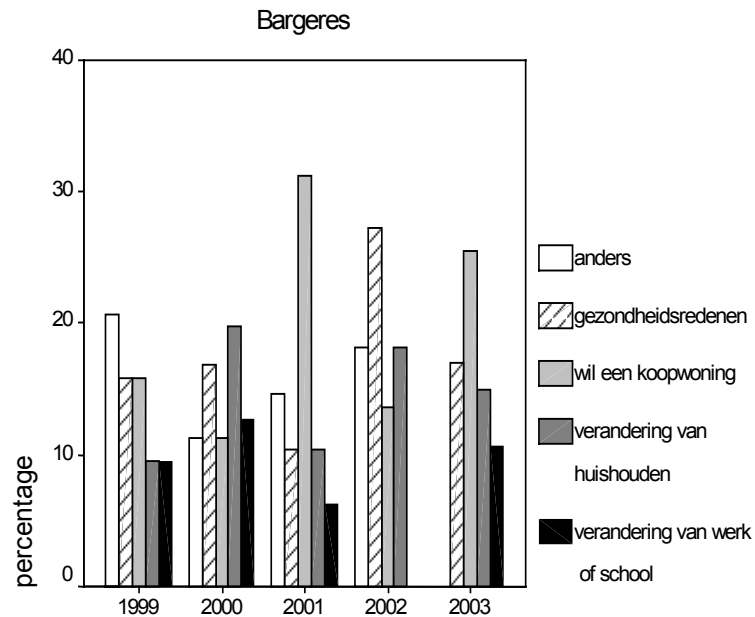
## Sociale redenen om te verhuizen



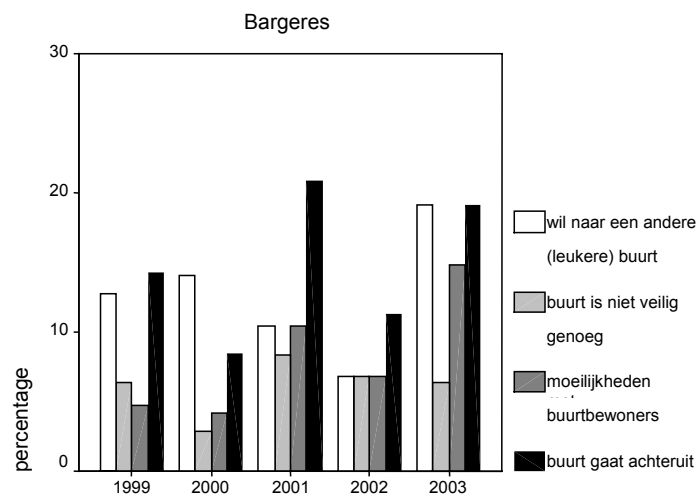
## Top 5 redenen om te verhuizen



## Top 5 redenen om te verhuizen



## Sociale redenen om te verhuizen



| Tabel 6.1. Meest genoemde projecten door professionals en bewoners |               |                    |               |                    |               |                    |
|--------------------------------------------------------------------|---------------|--------------------|---------------|--------------------|---------------|--------------------|
| Projecten                                                          | Genoemd       |                    | Betrokken     |                    | Belangrijk    |                    |
|                                                                    | Bewo-<br>ners | Profes-<br>sionals | Bewo-<br>ners | Profes-<br>sionals | Bewo-<br>ners | Profes-<br>sionals |
| 1. Landschapslaan, A.                                              | 16 (36%)      | 1 (1%)             | 9 (20%)       |                    | 9 (20%)       |                    |
| 2. Brede School                                                    | 13 (30%)      | 2 (2%)             | 9 (20%)       |                    | 8 (18%)       |                    |
| 3. Naoberschapsbank                                                | 13 (30%)      | 1 (1%)             | 5 (11%)       | 1 (1%)             | 2 (5%)        | 1 (1%)             |
| 4. Emmerhout Noord                                                 | 13 (30%)      |                    | 10 (23%)      |                    | 8 (18%)       |                    |
| 5. Angelslo                                                        | 12 (27%)      | 2 (2%)             | 6 (14%)       | 1 (1%)             | 6 (14%)       |                    |
| 6. Barger                                                          | 10 (23%)      | 1 (1%)             | 5 (11%)       |                    | 3 (7%)        |                    |
| 7. Emmerhout                                                       | 10 (23%)      | 2                  | 6 (14%)       |                    | 6 (14%)       |                    |
| 8. Dilgt/Lemzijde                                                  | 8 (18%)       | 1 (1%)             | 7 (16%)       |                    | 8 (18%)       |                    |
| 9. Slenenbrink, B.                                                 | 8 (18%)       | 1 (1%)             | 4 (9%)        |                    | 2 (5%)        |                    |
| 10. Herstructurering<br>woonwijken                                 | 7 (16%)       | 1 (1%)             | 2 (5%)        |                    | 2 (5%)        | 1 (1%)             |
| 11. Winkelcentrum<br>Emmerhout                                     | 7 (16%)       | 3 (3%)             |               |                    | 3 (7%)        | 1 (1%)             |
| 12. Winkelcentrum<br>Barger                                        | 7 (16%)       |                    | 4 (9%)        |                    | 4 (9%)        |                    |
| 13. OBAZ                                                           | 6 (14%)       | 2 (2%)             | 4 (9%)        | 2 (2%)             | 2 (5%)        | 1 (1%)             |
| 14. Achterpad-<br>verlichting                                      | 1 (2%)        | 7 (8%)             |               | 4 (4%)             |               | 3 (3%)             |
| 15. Renovatie                                                      | 1 (2%)        | 5 (6%)             |               | 4 (4%)             |               | 2 (2%)             |
| 16. Herinrichting<br>winkelcentrum                                 | 2 (5%)        | 5 (6%)             |               |                    |               | 3 (3%)             |

### *Colofon*

|                         |                                                        |
|-------------------------|--------------------------------------------------------|
| opdrachtgever           | Stuurgroep Emmen Revisited                             |
| auteurs                 | Prof. dr. W.G.J. Duyvendak,<br>drs. P.F. van der Graaf |
| met medewerking van     | Drs. R. Lammerts                                       |
| redactie                | Drs. Wilma Schakenraad                                 |
| omslag                  | Korteweg Communicatie, Eindhoven                       |
| basisontwerp binnenwerk | Gerda Mulder BNO, Oosterbeek                           |
| opmaak                  | Marian de Bondt                                        |
| uitgave                 | Verwey-Jonker Instituut                                |

### *De publicatie*

De publicatie kan GEDOWNLOAD/BESTELD worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar [verwey-jonker@adrepak.nl](mailto:verwey-jonker@adrepak.nl) of faxen naar 070-359 07 01, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 90-5830-171-0

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2005