

Verwey-Jonker Instituut

Onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken



Peter van der Graaf

Verwey-Jonker Instituut

Jan Willem Duyvendak

Universiteit van Amsterdam

**Emmen Revisited: de koersresultaten van
5 jaar integrale wijkvernieuwing**

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683

e-mail: secr@verwey-jonker.nl

www.verwey-jonker.nl

April 2005

Verschenen in 'Projectburo Emmen Revisited. De winst van 5 jaar Emmen Revisited. Emmen: Wooncom, 2004

Inhoudsopgave

Het startschot	3
De proloog	4
Het parcours en de rijders	5
Tussenklassement	11
De renners aan het woord	14
Nieuwe etappes	17
Weer op de fiets stappen...	22

Het startschot

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

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 directeuren van de betrokken corporaties¹ 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 namens de gemeente ook de wijkopbouwwerker en de voorzitter van de wijkorganisatie betrokken.

De proloog

Om de wijkvernieuwingsplannen 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 voorzieningstructuur 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 en 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 zijn op hoofdlijnen de doelen geschetst en uitgewerkt naar opgaven en keuzen, onderverdeeld naar vijf thema's uit 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 tot slot verwerkt en voorgelegd aan een officiële raadsvergadering waarin de startdocumenten unaniem zijn goedgekeurd. Ditzelfde gebeurde in de directie van Wooncom.

¹ 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. De bijdrage van Inter Pares aan Emmen Revisited is betrekkelijk gering. De corporatie heeft een kleiner woningbezit waar ook minder ingrijpende maatregelen nodig zijn. Maar dat lijkt niet de enige reden te zijn. Tussen Wooncom en Inter Pares 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.

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, gehandicapten-organisaties 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.

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 en de Universiteit van Amsterdam centraal.

Van het begin af aan speelde het besef dat het (her)stapelen van stenen niet voldoende zou zijn. De uitwerking van de integrale doelen bleek in de praktijk echter niet zo eenvoudig. De ontwikkeling van Emmen Revisited laat een zoektocht zien naar het combineren van herstructurering 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.

‘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.’

‘Emmen Revisited is het poldermodel op het terrein van wijkvernieuwingsoperaties.’

De bewonersploeg

In eerste instantie is geprobeerd om bewoners en andere lokale partijen te betrekken bij het opstellen van de plannen voor de te vernieuwen wijken (de hierboven genoemde wijkontwikkelingsplannen). Een belangrijke rol daarbij was weggelegd voor de inloopdagen. Deze methodiek is door het projectniveau ontwikkeld om zoveel mogelijk bewoners in hun buurt aan te spreken. De inloopdagen werden georganiseerd op verschillende locaties in de wijken. Op deze locaties konden be-

woners kennis maken met de plannen voor hun wijk via grote panelen, maquettes en presentaties. Bewoners konden hun vragen kwijt bij de aanwezige projectleiders, die zelf ook actief bewoners aanspraken op hun meningen. Via een doorlopende markt konden bewoners reageren op de plannen door rode en groene briefjes met opmerkingen bij de panelen en maquettes te plakken. Andere bewoners gaven vervolgens hun reactie op deze briefjes, waardoor een doorlopende discussie ontstond. Deze kon ook mondeling gevoerd worden op een speciaal ingericht terras. De inloopdagen zijn door honderden buurtbewoners bezocht en leverden veel reacties op. Een verbeterpunt is nog het terugkoppelen van de resultaten aan bewoners. Dat gebeurt niet altijd even consequent. De resultaten worden weliswaar besproken in de wijkplatforms, maar staan niet altijd (even snel) in de nieuwsbrief voor de overige bewoners.

Langzamerhand kwam het accent echter minder te liggen op bewonersinspraak en kwam ontmoeting steeds centraler te staan. Het aantrekken van het landelijke project 'Heel de buurt' in 1999 vormde hiervoor een belangrijke stimulans. Dit landelijk ontwikkelingsproject van Forum, LCO en het NIZW probeerde het wijkgericht werken in verschillende steden te stimuleren. In Emmen werd het project gebruikt om de sociale component van het samenwerkingsverband meer inhoud te geven. Bewonersparticipatie was niet langer alleen het meepraten over de opgestelde plannen, het richtte zich nadrukkelijk ook op het stimuleren van contacten tussen bewoners en het vergroten van de buurtbetrokkenheid. Bijvoorbeeld via het organiseren van sport- en spelactiviteiten in de wijken. Daarvoor werd een speciale bus is gericht waar jongeren konden afspreken en materieel konden lenen. Een deel van de ontmoetingsactiviteiten werd gekoppeld aan fysieke ingrepen, zoals de portiekgesprekken in de flats De Haar en Het Weeld in de wijk Emmerhout. 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. Naar aanleiding van renovatiewerkzaamheden probeerden de partijen binnen Emmen Revisited dus expliciet het samenleven in de buurt te beïnvloeden.

Een bijzonder project is de Naoberschapsbank die in november 2002 van start ging in de wijk Bargeres. De naoberschapsbank is een internetproject met als doel om het sociale leven in de wijk te stimuleren. De site is bedoeld als een uitwisselingsplatform voor bewoners waar ze niet alleen informatie kunnen uitwisselen over hun wijk, maar ook een oppas of elkaars boodschappen kunnen regelen of gewoon elkaar kunnen feliciteren en uitnodigen voor een feestje. Bewoners kunnen via een speciaal ontwikkelde gereedschapskist op eenvoudige wijze een eigen site bouwen. 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. Momenteel draaien er verschillende sites, de huiskamer wordt goed bezocht en de internetbank ontvangt gemiddeld 150 bezoekers per week.

Uit de projecten die Wooncom binnen het samenwerkingsverband Emmen Revisited opzet spreekt een besef dat fysieke ingrepen belangrijke sociale gevolgen hebben voor de bewoners. Met de buurt gaan ook sociale patronen van bewoners op de schop. Dit treft vooral bewoners die al lang in de buurten wonen en zich ver-

bonden voelen met die plek. Om de pijn te verzachten organiseerde het projectbureau een Dag der Herinneringen rond de sloop van de 300 Apolloflats in de Dilgt en Lemzijde. Op deze dag voorafgaande aan de sloop werd een portiek met vijf woningen opengesteld voor bewoners en oud-bewoners die er hun herinneringen op de muren konden schrijven. Tegelijkertijd werd een speciaal gemaakte video-film met interviews van oud-bewoners vertoond om de herinneringen op gang te brengen en de geschiedenis van het gebied te laten 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 plaatselijke school 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. Tenslotte konden de bewoners aanschuiven bij een slooplunch in het wijkcentrum waar de tafels versierd waren met gesloopte onderdelen van de flats, zoals brokken puin en toilet-potten.

Het aanspreken van bewoners op hun sociale binding met het gebied bij sloop erkent de symbolische waarde van de gebouwde ruimte. De corporatie en andere partijen kunnen deze waarde gebruiken, niet alleen om de sociale pijn voor bewoners te verzachten, maar ook om bewoners te laten aarden in hun nieuwe woon-omgeving: waarom bijvoorbeeld niet iets soortgelijks organiseren voor bewoners die terugkeren naar hun vernieuwde buurt? Omgekeerd kunnen fysieke ingrepen gebruikt worden om sociale en economische programma's te versterken. Een mooi voorbeeld is het project Hulp en activering in Emmerhout. Dit project koppelt sociale activering aan de herhuisvesting van bewoners van wie huizen gesloopt gaan worden. 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. De eerste resultaten zijn hoopvol. In Emmerhout Noord zijn op deze wijze sociale activeringstrajecten opgezet in de buurt voor zo'n 400 huishoudens die van een uitkering moeten rondkomen. Sinds de start van het project hebben 103 personen een baan gevonden. Daarnaast zijn 244 personen verwezen naar een scholingsinstelling. Onderzoek van Emmen Revisited en het Verwey-Jonker Instituut laat zien dat bewoners uit het sloopgebied op een aantal punten tevredener zijn: zij geven vaker aan dat hun dagbesteding, sociale contacten, het gevoel erbij te horen en hun afhankelijkheid erop vooruit zijn gegaan. Wel ziet deze groep minder vooruitgang in hun waardering en zelfvertrouwen. Vervolgonderzoek is nodig om vast te stellen hoe duurzaam deze resultaten zijn.

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 in Emmen nog in de oriëntatiefase.

Ondanks deze verschuiving van bewonersparticipatie naar meer gekoppelde programma's rond ontmoeting, herinnering en achterstandbestrijding blijft de positie van de sociale component binnen Emmen Revisited onduidelijk. De koppeling van de ontwikkelde programma's en nieuwe vormen van bewonersparticipatie aan de doelstellingen van Emmen Revisited ontbreekt namelijk. Daardoor blijven de diagnose en het gekozen medicijn onduidelijk. Wat is de sociale opgave in Emmen en hoe sluit deze aan op de andere opgaven die het samenwerkingsverband zich gesteld heeft? 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?

De onduidelijkheid leidde er in de praktijk toe dat vooral de procesmatige invulling van de sociale component aandacht krijgt. In de gesprekken die gevoerd zijn met direct betrokkenen werd de sociale component vaak in procestermen ingevuld: sociaal is de participatie van bewoners. De sociale doelen dienen daarom programmatisch aangescherpt te worden. In de praktijk van projecten zijn ze wel degelijk aanwezig, maar nooit eenduidig en helder benoemd en nooit verbonden aan de programmadoelstellingen van Emmen Revisited. Het is 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?

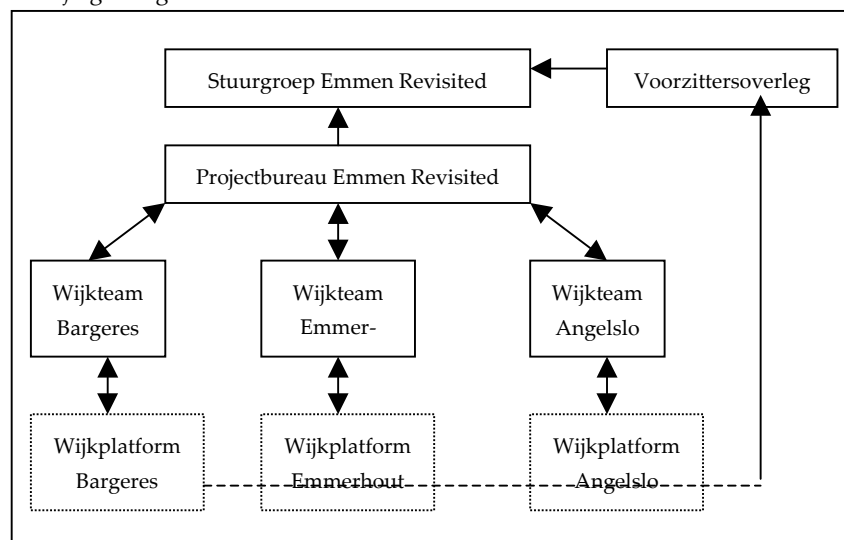
De professionele ploeg

Gaande de rit zijn de nodige wijzigingen aangebracht in de organisatie van Emmen Revisited. Eind 2001 liep de subsidie van het Ministerie van VWS voor Heel de Buurt af en werd het project met alle betrokkenen geëvalueerd. Uit de evaluatie klonk kritiek door op de organisatiestructuur. De aparte structuur die voor het project Heel de Buurt in het leven werd geroepen, zorgde voor dubbele overlegssituaties en ingewikkelde communicatielijnen, die het (besluitvormings)proces onnodig vertraagden². Er werd dan ook besloten om Heel de Buurt te integreren in de organisatie van Emmen Revisited. De managementgroep van Heel de Buurt werd opgeheven; de bewonersparticipatie diende voortaan te verlopen via de wijkteams en wijkplatforms. Bewoners hadden dus niet langer een inbreng op het besluitvormende niveau. Om 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.

² 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.

De kritiek beperkte zich echter niet alleen tot een dubbeling in de organisatiestructuur; ook de organisatiestructuur als zodanig bleek onduidelijk. Met name de positie van de projectleiders zorgde voor veel verwarring: doordat beide projectleiders werkten vanuit hun gescheiden organisaties ontbrak een centraal aanspreekpunt. Een andere aanpassing die daarom plaatsvond 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 één 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.

Gewijzigde organisatiestructuur Emmen Revisited



Toch waren met de gestroomlijnde organisatie niet alle problemen de wereld uit. Onder veel deelnemers blijft onduidelijkheid bestaan over de organisatiestructuur. Een veel gehoorde klacht uit de interviews is dat verantwoordelijkheden niet duidelijk omschreven zijn, waardoor je elkaar niet op deze verantwoordelijkheden kunt 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.

Een sleutelrol in deze informatie-uitwisseling lijkt weggelegd voor de projectleiders. De verzelfstandiging van het projectteam roept nieuwe vragen op over de inbedding van de organisatie van Emmen Revisited binnen de opdrachtgevende organisaties (Wooncom, Inter Pares en de gemeente Emmen). 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 de corporaties. Het is de taak van de projectleiders om de gemaakte plannen uit te zetten in de wijken en tegelijkertijd de input van de wijken daarin weer te verwerken. De afstemming en organisatie die nodig is om te zorgen voor voldoende draagvlak, zowel bij professionele instellingen als onder bewoners, kosten veel tijd en energie. De verschillende professionele partijen dienen hun praktijken op elkaar af te stemmen en ook bewoners verschillen in hun bereidheid om mee te praten en mee te denken. Dit vraagt zoals er al eerder hebben laten zien 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 plaatst de projectleiders in een lastige positie. Om afstemming en organisatie mogelijk te maken moeten de projectleider voldoende manoeuvreerruimte hebben. Maar voor die manoeuvreerruimte zijn ze afhankelijk van de mogelijkheden die zij krijgen vanuit de achterliggende organisaties.

Welzijnswerk in de achterhoede

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. 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. Op uitvoerend, maar ook op managementniveau, is het welzijnswerk de opvallende afwezige binnen Emmen Revisited. Dit is vreemd bij een programma waarin de sociale component zoveel aandacht krijgt.

De welzijnsorganisatie Opmaat kampte lange tijd met een dreigend faillissement en werd 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 ook nauwelijks in de uitvoering betrokken. Vooral de gemeente Emmen verzette zich sterk tegen deelname van het welzijnswerk aan de stuurgroep van het samenwerkingsverband met als argument dat het welzijnswerk als opdrachtnemer niet thuis hoort in een opdrachtgeversoverleg. Daarmee stond het welzijnswerk inhoudelijk op een zijlijn en kwam zij in een afwachterende rol terecht. Verschillende betrokkenen gaven ook niet erg hoog op over de beschikbare kwaliteiten van het welzijnswerk in Emmen, wat de positie van het welzijnswerk er niet beter op maakte. Op haar beurt heeft het welzijnswerk de boot lang afgehouden, omdat zij het project als een bedreiging zag voor haar eigen positie. Het project maakte namelijk deel uit van het programma Heel de Buurt waaraan Emmen meedeed. Het welzijnswerk ervoer Heel de Buurt echter als oneigenlijke concurrentie, waarbij de gemeente probeerde om Heel de Buurt naar voren te schuiven als een goedkoop alternatief voor onderdelen van het welzijnswerk. Dit wederzijds wantrouwen leidde tot een afzijdige positie van het welzijnswerk, waarmee het welzijnswerk in Emmen een hoop kansen miste. Het beeld van een onkundige organisatie werd daardoor juist versterkt.

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 medio 2004 in een faillissement zat). 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, wijkschouw 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.

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 betekent 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?

Waarom trekken bewoners weg?

Uit cijfers van de gemeente (Woonplan Emmen 2020) blijkt dat de drie wijken, Angelslo, Barges en Emmerhout in de afgelopen 10 jaar te maken hebben gehad met een flinke leegloop. De woonbelevingsonderzoeken die de gemeente tweejaarlijks onder haar bewoners houdt leveren verschillende verklaringen op voor deze uittocht. 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. Vooral de constatering dat de buurt achteruit gaat scoort hoog onder de vertrekkers in Angelslo. Ook problemen met buurtbewoners spelen een steeds grotere rol in de af-

weging 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. In de afweging van mensen om te verhuizen lijkt het sociale klimaat dus meer op de achtergrond mee te spelen.

In Emmerhout daarentegen wordt het sociale klimaat 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 minder vaak een reden voor bewoners 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.

Woonklimaat verbeterd?

Is het Emmen Revisited gelukt om de leegloop te keren en het woongenot te verhogen? Uit eerdere onderzoeken en interviews blijkt dat Emmen Revisited vooral 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.

'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; elke partij had het gevoel dat zij hun huiswerk hebben gemaakt.'

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 dat juist bewoners die het 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 het (grote) aantal contacten waarover deze groep al beschikt. Mensen kopen immers alleen hun huurwoning als ze zich thuis voelen in hun buurt. Alleen, deze verwachting kan dan niet als argument worden gebruikt om de sociale relaties in de buurt te verbeteren.

Verskillende 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. In alle drie de wijken is tussen 2001 en 2003 de verloedering, overlast en dreiging in de buurten toegenomen. In vergelijking met de andere wijken in Emmen zijn de bewoners het minst tevreden met hun woning. 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 de 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.

Verschillen tussen de wijken

Een vergelijking tussen de verschillende sociale effecten voor de drie wijken laat zien dat Emmerhout de grootste probleemwijk is en Bargeres het minste last heeft van sociale problemen in de buurt. Maar dit beeld is aan het omslaan: Emmerhout is zoals gezegd de enige wijk waar de indicator voor sociale cohesie omhoog is gegaan. Al eerder bleek dat ook het sociale klimaat minder vaak als verhuisreden wordt opgegeven. In Bargeres daarentegen nemen de sociale problemen sterk toe en is de sociale cohesie afgenomen. Het sociale klimaat wordt steeds vaker als verhuisreden genoemd in deze wijk. Bargeres 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 Bargeres (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.

De renners aan het woord

Het is lastig om deze ontwikkelingen in de wijken rechtstreeks aan de inzet van Emmen Revisited toe te wijzen. Daarvoor zijn er te veel factoren in het spel, die het aan elkaar knopen van oorzaak en gevolg onmogelijk maken. Een beter alternatief voor het koppelen van resultaten aan geleverde inspanningen is het ondervragen van personen die direct bij Emmen Revisited betrokken zijn over hun inzet voor het samenwerkingsverband en de resultaten die zij daarbij ervaren. 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. In totaal zijn er 227 vragenlijsten verstuurd aan 143 professionals en bestuurders en 84 actieve bewoners. Een kleine helft (43%) vulde de vragenlijst in. Verhoudingsgewijs vulden meer bewoners de vragenlijst in, al bleef Bargeres sterk achter.

Uit de enquête blijkt dat beide groepen de integrale doelstellingen van Emmen Revisited onderschrijven. Ze doen dat 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 zij weinig resultaten op economisch gebied zien. Het uitwerken van de economische aanpak is dus een belangrijke aanbeveling voor 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. 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. 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 van 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 hinder 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 Emmen Revisited 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 genoemd onderzoek. 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. Dat de enquêterde bewoners uit Angelslo voornamelijk fysieke verbeteringen zien in hun wijk en geen sociale vooruitgang, is in overeenstemming met de resultaten van het WBO. Daaruit bleek dat de sociale cohesie in Angelslo is afgenomen, maar dat de overlast is gestegen. Wel zijn de verloedering en de dreiging in deze wijk volgens het WBO afgenomen, maar de ondervraagde bewoners in dit onderzoek schrijven deze wapenfeiten blijkbaar 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 in de drie wijken 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 Emmen Revisited 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 ook 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%). Wel blijken er nauwelijks verschillen te zijn in de mate en kwaliteit van samenwerking met andere partijen: de professionals zijn over het algemeen iets positiever over deze

samenwerking dan de bestuurders en externen en hebben meer contact met de verschillende partijen.

De renners zijn dus in verschillende ploegensamenstellingen positief over de gefietste weg van Emmen Revisited en de eerste resultaten die langs de weg zichtbaar worden. Tegelijkertijd geven ze aan dat er nog het nodige gefietst dient te worden. Voor het bereiken van de toekomstbeelden uit de startdocumenten liggen nog de nodige etappes in het verschiet.

Nieuwe etappes

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

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 samenwerkingsstructuur, 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 hoofdzakelijk 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 teveel 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 onder andere 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. Dit bleek zowel in het vergelijken van de meningen van verschillende professionals als die van bewoners. Professionals die actiever betrokken zijn in de uitvoering van Emmen Revisited zijn positiever over de bereikte resultaten en hebben een duidelijker beeld van het samenwerkingsverband. Ook de actieve bewoners zijn positiever gestemd over het samenleven in hun buurten dan de bewoners die meer op afstand staan. Bekend lijkt hier dus ook duidelijker bemind te maken. 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. Binnen de gemeente en Inter Pares zouden hierin nog de nodige stappen gezet kunnen worden.

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 in haar Woonnota 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 dat 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.

Deels is deze diagnose te reconstrueren uit de stukken die geschreven zijn en de gesprekken die met verschillende deelnemers gevoerd zijn. 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 in haar beleid 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. 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 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 altijd vertaalt in betere relaties tussen bewoners bleek al uit de resultaten van eerder onderzoek. Uit het WBO kwam bijvoorbeeld naar voren dat tussen 2001 en 2003 de sociale cohesie in twee van de drie vernieuwde wijken is afgenomen. Het is moeilijk zichtbaar 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 blijft vaak bij indrukken.

'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.'

'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.'

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 Emmermeer 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.

Gecombineerde routes in kaart brengen

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. Sommigen wijten dit aan de nieuwe omgeving waarin contacten nog moeten worden opgebouwd. Interessant genoeg zijn echter de be-

woners 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 gebruikte onderzoek van verhuistevredenheid 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) hoeveelheid 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 en 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 opknappen 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 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 Dilgt 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 die 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 huurmarkt 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.

Weer op de fiets stappen...

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 bieden daarbij een technologische voorsprong die Emmen in de kopgroep van wijkvernieuwend Nederland plaatst. Want Emmen staat niet alleen in haar zoektocht. 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 herstructureringsoperaties 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 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. 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. We hopen dat andere steden hun voordeel zullen doen met de lessen die in Emmen geleerd zijn.

Meer informatie over het onderzoek is te lezen in het volledige onderzoeksrapport van het Verwey-Jonker Instituut en de Universiteit van Amsterdam.

Colofon

Opdrachtgever Emmen Revisited
auteurs Prof. dr. W.G.J. Duyvendak, drs. P.F. van der Graaf
bron Projectburo Emmen Revisited. De winst van 5 jaar Emmen Revisited. Emmen: Wooncom, 2004
correctie Ida. C.M. Linse
opmaak Marian de Bondt
uitgave Verwey-Jonker Instituut

April 2005

D6672364.pg/mb