

Bouwstenen voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare gebieden

Perspectief bieden

Matthijs Uyterlinde - Hans Boutellier - Freek de Meere



Perspectief bieden



Bouwstenen voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare gebieden



Matthijs Uyterlinde
Hans Boutellier
Freek de Meere



Utrecht, september 2021



Inhoud

Samenvatting	4		
1 Nieuwe urgentie	5	3 Tien succesfactoren	19
1.1. De kloof groeit	5	3.1. Grip op de opgaven	19
1.2. Derde generatie van wijkverbetering in aantocht	7	3.2. De lokale coalitie	20
1.3. Leeswijzer	9	3.3. Visie op de toekomst van de wijk	21
2 Uitgangspunten	11	3.4. Precisie over de inzet	22
2.1. Bewoners toekomst bieden	11	3.5. Een lange adem	22
2.2. Versterking van sociale weerbaarheid en emancipatie	12	3.6. Betrokken bewoners	23
2.3. Mens- en gebiedsgericht maatwerk	13	3.7. Bestuurskracht	24
2.4. Integrale samenwerking door verticale afstemming	15	3.8. Onafhankelijke procesregie	25
2.5. Nationale betrokkenheid	16	3.9. Bevlogen professionals	25
2.6. Nu investeren in toekomstige baten	17	3.10. Een wendbare, lerende aanpak	26
		4 Bouwstenen voor gemeenten	27
		4.1. Oriëntatie	28
		4.2. Initiatief	28
		4.3. Ontwerp	29
		4.4. Uitvoering	30
		5 Besluit	31
		6 Literatuur	32

Samenvatting

Verschillende onderzoeken wijzen de afgelopen jaren op een opstapeling van sociale opgaven en schrale woonsituaties in delen van steden. In kwetsbare wijken verbrokkelt het vertrouwen in de overheid. Burgers keren zich af van instituties en al op jonge leeftijd lonkt de verleiding van illegaliteit en (ondermijnende) criminaliteit. De kloof tussen kansarm en kansrijk neemt toe en dit komt tot uiting in groeiende verschillen tussen goede en minder goede wijken. De problematieken in deze wijken zijn ernstig en complex, maar de organisatie van het publieke domein is verkokerd.

Na een decennium van grotendeels afwezig Rijksbeleid, kondigde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2019 het Programma Leefbaarheid en Veiligheid aan, gericht op het verkennen van integrale ontwikkelingsmogelijkheden en handelingsperspectieven voor het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in deze gebieden. De studies, rapporten en essays die de afgelopen twee jaar zijn opgeleverd, maken duidelijk dat weliswaar veel geleerd kan worden van het eerdere wijkenbeleid, maar dat de huidige tijd vooral om andere oplossingen en werkwijzen vraagt. Gebiedsgericht beleid dient immers steeds opnieuw te worden uitgevonden vanuit de beschikbare kennis, de actuele urgentie en de huidige mogelijkheden. Wat zijn de randvoorwaarden voor slagvaardig gebiedsgericht beleid voor kwetsbare wijken en buurten? Wat is de legitimatie van gebiedsgericht beleid? En hoe zorgen we voor effectiviteit op lange termijn?

Deze notitie vormt een synthese van de resultaten uit de verkenningsfase van het Programma Leefbaarheid en Veiligheid, waarbij de vertaalslag is gemaakt naar handelingsperspectief voor gemeenten om het leefklimaat in kwetsbare gebieden duurzaam te verbeteren. De oogst uit de verkenningsfase is gecondenseerd in zes uitgangspunten en tien succesfactoren. Samen vormen ze de bouwstenen een nieuw beleidsparadigma voor de aanpak van gebieden met een opstapeling van opgaven: *niet de plek, maar de mens staat centraal*. De effecten van gebiedsgericht beleid op het leven van bewoners moeten voorop staan. Want een structurele verbetering van de leefbaarheid en veiligheid van kwetsbare wijken start met het bieden van toekomstperspectief aan bewoners van deze gebieden. Dit vraagt om een structurele en integrale gebiedsgerichte inzet van Rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Om bewoners perspectief te bieden is enerzijds 'sociale herovering' nodig: een kordate handhaving op crimineel en ongewenst gedrag. Anderzijds moet werk worden gemaakt van 'sociale stijging' – het stimuleren van scholing en participatie op de arbeidsmarkt – en van een solide 'sociale basis' – gericht op ondersteuning van kwetsbare burgers en het stimuleren van betrokkenheid en eigen initiatief. Hierbij is het op peil houden van de kwaliteit van de woningvoorraad, het realiseren van een aantrekkelijke publieke ruimte en van goede voorzieningen die bijdragen aan ontmoeting en emancipatie essentieel. Om gemeenten op weg te helpen die aan de slag willen met een gebiedsgerichte aanpak, beschrijft deze notitie op hoofdlijnen met welke stappen ze, samen met lokale partners, de inwoners van kwetsbare gebieden perspectief op een betere toekomst kunnen bieden.

1 Nieuwe urgentie

1.1. De kloof groeit

In veel kwetsbare wijken gaat het de laatste jaren niet goed. Bewoners van deze wijken voelen zich op achterstand gezet. In hun beleving zijn overheden en maatschappelijke organisaties er niet altijd voor hen. Nederlanders met een migratieachtergrond hebben niet altijd het gevoel mee te tellen en voor sommige jongeren werkt dit zelfuitsluiting in de hand.¹ In veel wijken staat de leefbaarheid onder druk. Concentraties van huishoudens met armoede, schulden, eenzaamheid en psychiatrische problemen leiden tot overlast en schrale woonsituaties.² Sociale problemen raken vermengd met veiligheidsproblematiek: drank- en drugsgebruik, terugtrekgedrag, radicalisering van moslims of rechts-extremisten, huiselijk geweld, mensenhandel en uitbuiting. Al op jonge leeftijd lonkt de verleiding van illegaliteit en criminaliteit; de vrees bestaat dat jongeren opgroeien in een parallelle samenleving.³ Kinderen en jongeren die opgroeien in een kwetsbare wijk hebben een grotere kans op een lager schoolniveau, op voortijdig schoolverlaten en normoverschrijdend gedrag. De combinatie van persoonlijke kwetsbaarheid, economische achterstand en ontoereikende sociale controle in deze buurten maakt dat deze jongeren relatief makkelijk geronseld worden door drugscriminelen.⁴

In de wetenschap, de media en de politiek groeit de zorg over de groeiende kansenongelijkheid: in het onderwijs, op de woningmarkt en in termen van gezondheid.⁵ De effecten van Covid-19 deden de ongelijkheid verder groeien. De pandemie veroorzaakte meer eenzaamheid, armoede, werkloosheid en schulden bij kwetsbare huishoudens en groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.⁶ Maar er zijn meer verklaringen voor de toegenomen verschillen tussen buurten, zoals de ingrijpende beleidswijzigingen die het afgelopen decennium zijn doorgevoerd in het sociale en het fysieke domein. De wisselwerking tussen de afbouw van het stedelijke vernieuwingsbeleid, de transformaties in het sociaal domein en de herziening van de Woningwet droeg bij aan concentraties van minder zelfredzame bewoners in buurten met goedkope woningen, terwijl er op professionele inzet in deze buurten (wijkagenten, opbouw- en jongerenwerk) is bezuinigd en op verschillende plekken moesten wijkcentra hun deuren sluiten.⁷ Tegelijkertijd raakte de stad verder in trek en de stedelijke woningmarkt oververhit. De keerzijde van dit proces van gentrificatie is verdringing. Kwetsbare en kansarme bewoners zijn aangewezen op minder gewilde buurten, met als gevolg dat de sociaal-ruimtelijke ongelijkheid binnen steden verder toeneemt.⁸

1 Dibi (2020); Boutellier, Boelens & Hermens (2019).

2 Uytterlinde & Van der Velden (2017); Leidelmeijer, Middeldorp & Marlet (2019); Leidelmeijer, Frissen & Van Iersel (2020).

3 Tops & Van der Torre (2014); Tops (2018); Boutellier, Boelens & Hermens (2019); Noordanus (2020); Boutellier & Peeters (2020).

4 Kullberg, Mouktadibillah & De Vries (2021).

5 Zie www.kansenkaart.nl; NRC (25 juni 2021) *De grote scheefgroei: dit zijn de vijf belangrijkste ongelijkmakers*.

6 Ridder, Josten & Boelhauer (2020); Oltshoorn, Herweijer, Merens, Muns & Putman (2020).

7 Uytterlinde & Van der Velden (2017); Uytterlinde, Van der Velden & Bouwman (2020).

8 Hochstenbach (2017); Milikowski (2018).

Om deze opstapeling van opgaven het hoofd te bieden is meer nodig dan wat gemeenten, woningcorporaties, onderwijsinstellingen, zorgorganisaties, politie en justitie vanuit hun eigen taak en rol kunnen doen.⁹ In het manifest *Kom op voor kwetsbare gebieden* pleiten de burgemeesters van vijftien grote steden in 2020 voor onorthodoxe maatregelen om de opstapeling van problemen in kwetsbare wijken aan te pakken. Een jaar later vragen de burgemeesters, in het manifest *Dicht de kloof!*, om minstens 500 miljoen euro per jaar voor de gebiedsgerichte aanpak van armoede, werkloosheid, schulden, criminaliteit, en achterstelling in het onderwijs en gezondheid. 'De kloof tussen deze gebieden en veel andere plekken holt de sociale samenhang in ons land uit' en 'het gevaar dreigt dat achterstanden opnieuw aan een volgende generatie wordt doorgegeven', aldus de burgemeesters.¹⁰ Andere gemeenten delen deze zorg. In juni 2021 steunt 98 procent van de VNG-leden een motie waarin het Rijk gevraagd wordt om een doorbraak te forceren voor het bevorderen van kansengelijkheid, leefbaarheid en veiligheid in alle gemeenten die hiermee te maken hebben. Want ondanks alle inzet, geldt nog steeds: 'waar je woont of het gezin waarin je geboren wordt veelal bepalend is voor de kansen die je krijgt in jouw leven.'¹¹

Wat is leefbaarheid?

In de beleidswereld is het begrip 'leefbaarheid' de afgelopen decennia veelvuldig gebruikt. Maar een eenduidige beleidsdefinitie bestaat niet en in beleidsdocumenten wordt zelden uitgelegd wat er precies onder het begrip wordt verstaan. De betekenis lijkt mee te bewegen met de opgaven die ervaren worden in stedelijke gebieden. In relatie tot wijken omvat leefbaarheid allerlei aspecten die te maken hebben met goed en prettig wonen, zoals de samenstelling en kenmerken van de bevolking, de fysieke kwaliteit van de woningen en de openbare ruimte, de aanwezige voorzieningen en de beleving van de veiligheid. Wie aan de slag gaat met het verbeteren van de leefbaarheid, krijgt dan ook met talloze beleidsterreinen te maken. In wetenschappelijke literatuur zijn – afgaand op omschrijvingen van leefbaarheid en vergelijkbare termen zoals 'liveability', 'quality of place' en 'neighbourhood satisfaction' – twee gemeenschappelijke elementen te ontdekken. Ten eerste slaat leefbaarheid altijd op een bepaalde locatie: de leef- of woonomgeving van de mens. Ten tweede drukt de term een bepaalde kwaliteit of waardering uit. Leefbaarheid gaat dus om de kwaliteiten van een bepaalde locatie (de woonomgeving of de buurt), waar mensen zich prettig voelen en waarover ze tevreden zijn.¹²

9 Boutellier, De Meere & Brock (2020); Boutellier, De Meere & Brock (2021); Uytterlinde, Fokkema & Can (2020).

10 Zie <https://www.g40stedennetwerk.nl/files/2020-06/Manifest-kwetsbare-gebieden.pdf> en <https://www.maatschappelijkealliantie.org/dicht-de-kloof/>

11 Zie <https://vng.nl/nieuws/motie-hengelo-voor-gebiedsaanpak-kansengelijkheid-aangenomen>

12 Snel & Uytterlinde (te verschijnen, 2022).

1.2. Derde generatie van wijkverbetering in aantocht

Na een decennium van grotendeels afwezig nationaal beleid is er opnieuw aandacht voor de opstapeling van opgaven en problemen in kwetsbare wijken. Opnieuw, want deze aandacht past in een lange beleidstraditie (zie kader 'Golfbewegingen in de geschiedenis van het wijkenbeleid'). Vanaf eind jaren zestig was er de stadsvernieuwing ('bouwen voor de buurt'), midden jaren negentig gevolgd door de stedelijke vernieuwing van naoorlogse wijken (gericht op herstructurering en sociale menging). Maar vanaf 2012 belandde het wijkenbeleid in een impasse. De afbouw van het stedelijke vernieuwingsbeleid luidde een periode in waarin het Rijk zich terugtrok uit de aanpak van kwetsbare gebieden. Het bewaken van de leefbaarheid en veiligheid werd een gemeentelijke aangelegenheid. Veel gemeenten stelden echter andere prioriteiten. De decentralisaties in het sociaal domein eisten veel aandacht op en de toenmalige economische crisis noopte tot bezuinigingen. Ook bij woningcorporaties verslapte de interesse voor leefbaarheid, als gevolg van de beknotting van hun taken door de herziening van de Woningwet (2015). Zo ontstond een beleidsvacuüm rond de aanpak van leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare gebieden – met het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) als een van de schaarse uitzonderingen (zie kader NPRZ).¹³

Golfbewegingen in de geschiedenis van het wijkenbeleid

Sinds de Tweede Wereldoorlog gaf het Rijk met verschillende beleidsprogramma's een impuls aan wijkgerichte samenwerking tussen gemeenten, maatschappelijke organisaties en bewoners. Kort samengevat is er een ontwikkeling waarneembaar van kaalslag en reconstructie (wederopbouw en stadssanering) naar stadsvernieuwing (vanaf eind jaren zestig), naar de herstructurering van naoorlogse wijken (grote stedenbeleid van midden jaren negentig tot begin jaren 2010).¹⁴ De twee grootste programma's – de stadsvernieuwing en het grote stedenbeleid (ook bekend als de stedelijke vernieuwing) – worden wel gezien als de eerste en de tweede generatie van nationaal geleide wijkverbetering. Over de vraag hoe buurtverval moet worden gekeerd, toont de naoorlogse beleidsgeschiedenis twee golfbewegingen:¹⁵

1. Een afwisseling tussen nationale beleidsprogramma's en perioden van decentrale wijkvernieuwing. Na de afbouw van de eerste en tweede generatie moesten gemeenten, woningcorporaties en andere partners op eigen kracht de leefbaarheid in kwetsbare gebieden op peil houden.
2. Een afwisseling tussen fysieke ('stenen stapelen') en sociale programma's ('verheffing'). Tijdens grootschalige fysiek gedreven programma's – eerst met de wederopbouw en stadssanering, daarna de stadsvernieuwing en later stedelijke vernieuwing (ook bekend als het grote stedenbeleid) – groeide het besef dat investeren in stenen niet toereikend is om mensen vooruit te helpen. De sociale vernieuwing (midden jaren tachtig) en het krachtwijkenbeleid (vanaf 2007) vormden een mensgerichte inhaalslag.

¹³ Uytterlinde & Gastkemper (2018).

¹⁴ Meer informatie over de beleidsgeschiedenis van het wijkenbeleid is te vinden op het kennisplatform [WijkWijzer](#) en het [Kennisdossier stedelijke vernieuwing](#) van Platform31.

¹⁵ Uytterlinde & Gastkemper (2018).

Deze variaties zien we, al dan niet in golfbewegingen, ook in de landen om ons heen. Zo hanteert Denemarken een sterk sturend landelijk wijkenbeleid (gettowetgeving), terwijl het Verenigd Koninkrijk, België en Oostenrijk veel overlaten aan gemeenten en andere partijen. Frankrijk (La politique de la ville) en Duitsland (Städtebauförderung) kennen nationale programma's voor kwetsbare wijken waarbij elke bestuurslaag ruimte heeft voor een lokale invulling van het beleid. Daarbij legt het Britse beleid de laatste jaren vooral nadruk op fysieke investeringen in afglijdende gebieden, terwijl bijvoorbeeld Frankrijk een combinatie van fysiek en sociaaleconomisch beleid inzet, gericht op inkomensverbetering van de inwoners van kwetsbare wijken.¹⁶

De afgelopen jaren richten steeds meer gemeenten hun vizier opnieuw op de wijk. Vanwege bezorgdheid over dalende leefbaarheid en vormen van ondermijnende criminaliteit, maar ook omdat allerlei actuele beleidsopgaven neerdalen in de bestaande wijken. Denk aan de instroom van kwetsbare bewoners door extramuralisering (instroom uit de maatschappelijke opvang, beschermd wonen en geestelijke gezondheidszorg), de woningbouwopgave en de verduurzaming in al haar facetten: de warmtetransitie (van het aardgas af), klimaatadaptatie en de transitie naar een circulaire economie. Ook het Rijk meldt zich weer. Bijna tien jaar na de afbouw van het grotestedenbeleid kondigt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) eind 2019 het Programma Leefbaarheid en Veiligheid aan, gericht op het verkennen van 'handelingsperspectieven' en 'integrale ontwikkelingsmogelijkheden' om de leefbaarheid en veiligheid te verbeteren in 'gebieden met een combinatie en cumulatie van opgaven'.¹⁷

¹⁶ De Meere, Hermens, Smits van Waesberge, Eskes & Tinnemans (2019); De Meere, Hermens, Smits van Waesberge, Compagner, Brock, Ysebaert, Eskes & Uytendinck (2021).

¹⁷ Zie de Kamerbrieven [Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid](#) (28 oktober 2019), [Voortgang programma Leefbaarheid en Veiligheid](#) (31 maart 2020) en [Aanbieding onderzoeken programma leefbaarheid en veiligheid](#) (28 mei 2021).

Ook komt het Rijk langszij bij de aanpak van zestien stedelijke vernieuwingsgebieden, met als doel samen met gemeenten en maatschappelijke partners het leefklimaat en de uitgangspositie van inwoners structureel te verbeteren.

De verkenningsfase van het Programma Leefbaarheid en Veiligheid heeft diverse studies, rapporten en essays opgeleverd met beleidsaanbevelingen en lijstjes met *do's* en *don'ts*. Deze bouwstenen maken duidelijk dat er veel geleerd kan worden van het eerdere wijkenbeleid, maar dat de huidige tijd vooral om andere oplossingen en werkwijzen vraagt. De wisselwerking tussen overheidslagen is veranderd, mede door stelselwijzigingen in het sociale en het fysieke domein. En het maatschappelijk debat kent nieuwe inzichten. Zo maakte de tweedeling autochtoon-allochtoon plaats voor superdiversiteit en gaat integratie en inclusie niet alleen over cultuur en etniciteit, maar ook over gender, over zorgbehoeften en over verschillen in welvaart en sociale klasse.¹⁸ En in de media en de politiek is er brede zorg dat criminele (drugs)netwerken juist in kwetsbare gebieden wijdvertakt zijn. Bij politie en justitie groeit de belangstelling voor preventie: naast handhaving, repressie en 'kilo's en kerels pakken' moet voorkomen worden dat kinderen en jongeren op het verkeerde pad belanden.

Dit alles maakt dat vertrouwde beleidsconcepten als 'leefbaarheid', 'sociale veiligheid', 'gemengde wijken' en 'integrale aanpak' opnieuw geladen en geijkt moeten worden, passend bij het huidige sociale en politieke en klimaat. Wat zijn de actuele uitgangspunten en randvoorwaarden voor slagvaardig gebiedsgericht beleid? Wat legitimeert zulk beleid? En hoe bewaken we de effectiviteit op lange termijn?

¹⁸ Engbersen, Bovens, Bokhorst & Jennissen (2020); Buitelaar (2020); Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2020).

Over het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid

In de periode waarin de rijksoverheid een terugtrekkende beweging inzette, werd het Rijk in 2012 partner in de gebiedsgerichte aanpak in Rotterdam-Zuid. Aanleiding vormde het visitatierapport Kwaliteitssprong Zuid: ontwikkeling vanuit Kracht (2011) waarin de commissie Deetman/Mans constateert dat de sociaaleconomische problemen op Zuid in omvang en intensiteit ongekend zijn voor Nederland. In het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) werken Rijk, de gemeente Rotterdam, corporaties, zorginstellingen, schoolbesturen, bedrijfsleven, politie en Openbaar Ministerie samen aan het bestrijden van achterstanden door een vasthoudende inzet op school, werk en wonen. Met een langjarige (20 jaar), integrale en mensgerichte aanpak gericht op sociale verheffing, formuleerde het NPRZ een antwoord op de kritiek dat de stedelijke vernieuwing in veel steden leed onder een gebrek aan focus (kortlopend, versnipperd en een projectencarrousel).

In het uitvoeringsprogramma van het NPRZ zijn zeven zogeheten 'focuswijken' aangegeven, waar de cumulatie van de problematiek het zwaarst en de omvang van de opgave het grootst en het meest complex is. Er zijn drie centrale doelen benoemd: school, werk en wonen. Om samenwerking en samenhang rond deze doelen te realiseren, richt het NPRZ zich op zeven 'leefvelden': wonen, werk en inkomen, scholing, veiligheid en criminaliteit, gezondheid en hulpverlening, opvoeding en sociaal functioneren. Dit zijn beleidsterreinen waarop opgaven en problemen zijn geïdentificeerd.

Bijna tien jaar na de start van het NPRZ zijn de eerste resultaten zichtbaar. Daarom kijken zowel Rijk als veel gemeenten nu met interesse naar de opzet en werkwijze van het NPRZ. In het rapport *Het verhaal van NPRZ* (2021) reflecteren Van Spijker & Tops op de toepasbaarheid elders van elementen van het NPRZ. Volgens hen ligt het succes niet zozeer in de opzet en werkwijze van het programma op zichzelf, maar gaat het evenzeer om mensen. De gedrevenheid van de bestuurders en uitvoerders die betrokken zijn bij NPRZ laat zich niet zomaar kopiëren of uitrollen. In de woorden van Van Spijker & Tops (2021: 9): vooral de 'doorleving, urgentie en volharding' zijn cruciaal.

1.3. Leeswijzer

In deze notitie zijn de bouwstenen uit de verkenningsfase van het Programma Leefbaarheid en Veiligheid gecondenseerd tot zes uitgangspunten en tien succesfactoren voor een slagvaardige gebiedsgerichte aanpak, met als doel handelingsperspectief aan te reiken aan gemeenten die aan de slag (willen) gaan met een gebiedsgerichte aanpak. Wat we in deze notitie verstaan onder een gebiedsgerichte aanpak, wordt uitgelegd in de kadertekst 'Wat is een gebiedsgerichte aanpak?'. Bij de uitwerking van de uitgangspunten en succesfactoren wordt regelmatig verwezen naar het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Benadrukt moet worden dat het NPRZ zeker niet mag worden gezien als blauwdruk. Want de opzet van het NPRZ is alleen een structuur; dankzij de inzet en doorleving van burgers, professionals en bestuurders is het een lichaam van vlees en bloed met een kloppend hart.¹⁹

Hoofdstuk twee gaat dieper in op het waarom: de uitgangspunten en de onderbouwing van gebiedsgericht beleid. Hoofdstuk drie behandelt tien begunstigende factoren die de effectiviteit en de slagkracht van een gebiedsgerichte aanpak vergroten. In hoofdstuk vier verschuift het perspectief naar de beleids- en uitvoeringspraktijk: in vier fasen wordt op hoofdlijnen uitgelegd welke stappen gemeenten kunnen zetten om de bewoners van kwetsbare wijken met een gebiedsgerichte aanpak perspectief te bieden op een betere toekomst. In hoofdstuk vijf volgt de slotbeschouwing.

¹⁹ Van Spijker & Tops (2021).

Wat is een gebiedsgerichte aanpak?

Een gebiedsgerichte aanpak is een samenhangende inzet van maatregelen en interventies met als doel de leefsituatie te verbeteren van bewoners in een gebied waar sprake is van een opstapeling van problemen.

Een dergelijke aanpak is nodig wanneer de opgaven in een gebied – meestal een buurt, wijk of een stadsdeel – dermate ernstig en complex zijn dat een extra gebiedsimpuls nodig is naast de reguliere, sectorale activiteiten van partijen. Vanuit allerlei beleidsdomeinen wordt in deze gebieden al veel gedaan; denk aan huisvesting, sociaal domein, gezondheidszorg, veiligheid, onderwijs, energietransitie en ruimtelijke ordening. Maar daar waar problemen zich opstapelen, is sectoraal beleid niet toereikend.²⁰ Een gebiedsgerichte aanpak gaat verder dan een intensivering van het wijkgericht werken of van de sectorale beleidsinzet in een buurt, wijk of stadsdeel. Het betekent een *integrale, probleemgerichte benadering* van de cumulatie en combinatie van de opgaven in het gebied. Om dit te bereiken is nauwe samenwerking nodig tussen belanghebbende partijen. Naast de gemeente gaat het bijvoorbeeld om politie, woningcorporaties, schoolbesturen, zorgorganisaties, bedrijfsleven en bewoners. Op basis van gemeenschappelijke geformuleerde ambities worden voor een bepaalde periode afspraken gemaakt met publieke en private organisaties over de uitvoering van maatregelen, projecten en interventies in het gebied.

²⁰ Boutellier, De Meere & Brock (2021); Keek (2020).

2 Uitgangspunten

Uit de studies en essays uit de verkenningsfase van het Programma Leefbaarheid en Veiligheid komt een zestal fundamentele uitgangspunten voor een duurzame gebiedsgerichte aanpak naar voren (zie figuur 2.1). Deze uitgangspunten worden in dit hoofdstuk toegelicht.

Figuur 2.1. Zes uitgangspunten voor een duurzame gebiedsgerichte aanpak



2.1. Bewoners toekomst bieden

'Public policy should help poor people, not poor places', schreef de stadseconoom Edward Glaeser in 2011 in het boek *Triumph of the City*.²¹ Dit citaat illustreert hoe het denken over het investeren in stadswijken veranderde ten tijde van het grotestedenbeleid (de stedelijke vernieuwing), toen met sloop, nieuwbouw en renovatie grootschalig is geïnvesteerd in het realiseren van gemengde wijken. Dit beleid pakte gunstig uit voor de wijkstatistieken, want het gemiddelde inkomen, de WOZ-waarde, de veiligheid en het draagvlak voor voorzieningen verbeterde.²² De reputatie van wijken kantelde en de middenklasse nam er haar intrek. Maar het besef groeide dat de problemen van zittende bewoners hiermee niet werden opgelost.²³ Sociaaleconomische problemen zoals armoede, werkloosheid, schoolverzuim en spanningen tussen groepen blijven aanwezig. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) en de VROM-raad (2006) vestigden aandacht op het belang bewoners perspectief te bieden.²⁴ Naast fysieke upgradering moest werk gemaakt worden van ontplooiing en verheffing, met als doel 'sociale stijgers' te binden aan de stad. 'Zij vormen het sociaal kapitaal van de stad en zijn belangrijk voor de sociale stijging van anderen', aldus de VROM-raad.²⁵ Met het Krachtwijkenbeleid – dat opgebouwd was rond de thema's wonen, werken, leren en opgroeien, veiligheid en integratie – gaf het Rijk in 2007 gehoor aan dit pleidooi. Dezelfde mensgerichte focus klinkt door in het eindadvies van de Commissie Deetman/Mans (2011), dat het fundament vormt van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid.²⁶

²¹ Glaeser (2011: 9).

²² Ecorys (2006); Marlet & Van Woerkens (2010); Rigo (2012).

²³ Kleinhans, Veldboer & Duyvendak (2000); Bolt, & Torrance (2005); Kleinhans, Veldboer, Doff, Jansen & Van Ham (2014).

²⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005); VROM-raad (2006).

²⁵ VROM-raad (2006: 97).

²⁶ Deetman & Mans (2011).

‘Niet de statistieken van de wijk, maar de effecten van beleid op het leven van bewoners moeten voorop staan.’

Nog steeds is het belang om gebiedsgericht te investeren in het toekomstperspectief van bewoners actueel en urgent. In kwetsbare gebieden wonen mensen die bovengemiddeld kampen met armoede, schulden, gezondheidsproblemen, overlast, schrale woonomstandigheden en gevoelens van onveiligheid. De effecten van beleid op hun leven moeten voorop staan. Het beleid moet hen vooruithelpen door te werken aan integrale oplossingen voor de aanpak van problematieken die zich opstapelen in hun woonomgeving, met als doel hun maatschappelijke kansen en kwaliteit van leven te vergroten, en het vertrouwen in professionals en instituties te versterken.²⁷ Hiervoor is meer nodig dan de activiteiten die partijen vanuit hun sectorale opdracht in deze wijken uitvoeren. Investeren in kansen en perspectief betekent niet eenzijdig kijken naar problemen, maar ook naar de kwaliteiten, competenties en potenties van individuele burgers. Gewaakt moet worden voor onbedoelde vormen van stigmatisering. De kenmerken van een gebied mogen niet vanzelfsprekend worden toegeschreven aan de bewoners – en evenmin andersom: kwetsbare bewoners wonen vaak in bepaalde wijken, maar ze zijn niet alleen kwetsbaar omdat ze in die wijken wonen.²⁸

2.2. Versterking van sociale weerbaarheid en emancipatie

Nieuw gebiedsgericht beleid vraagt om een overtuigend verhaal, dat gehoor geeft aan de zorgen over kansenongelijkheid, toenemende onveiligheid en maatschappelijke fragmentatie. Dit beleid dient alle bewoners van Nederland het gevoel te geven dat ze gezien en gehoord worden en dat ze ertoe doen. Het moet effect hebben op de plaatsen waar de urgentie van perspectief op

27 Boutellier, De Meere & Brock (2021); Uytterlinde, Van der Velden & Bouwman (2020); Van Spijker & Tops (2021); Dibi (2020); Verloo & Ferier (2021).

28 Verloo & Ferier (2021).

een betere toekomst het grootst is. Daarom is een principiële keuze om te starten in de gebieden waar problematieken zich opstapelen; van daaruit kan het worden verbreed naar andere wijken, gemeenten en gebieden. Wat nodig is, is een normatief offensief dat steunt op twee pijlers: een regulerende strategie (gericht op het versterken van sociale weerbaarheid) en een sociaaleconomische strategie (gericht op emancipatie). Het woord ‘offensief’ dient letterlijk te worden begrepen: een aanval op ongelijkheid, stapeling en fragmentatie, in de eerste plaats voor de bewoners in de wijken zelf en in de tweede plaats voor de samenleving die de ondermijnende effecten ondergaat van de sociale problemen.²⁹

‘Naast een kordate inzet op sociale herovering, moet werk worden gemaakt van sociale stijging en het bieden van een solide sociale basis.’

De ene pijler omvat een standvastige aanpak van ondermijnende processen door geloofwaardige handhaving op criminele activiteiten, ongewenst en overlast gevend gedrag. Want juist in kwetsbare gebieden vormt criminaliteit een hardnekkig probleem – soms is het zichtbaar aanwezig, maar vaak blijft het verborgen achter de façade van een winkel of woning. Het heeft een ontwrichtende werking omdat het leidt tot verdraaide gezagsverhoudingen en tot een afkeer van gangbare maatschappelijke normen en opvattingen.³⁰ Daarom is een justitiële inzet nodig die probleemgericht (integraal), laagdrempelig (nabij) en duurzaam (rechtvaardig en betrokken) is.³¹ Tegelijkertijd moet het beleid laten zien dat een alternatief realiseerbaar is, door criminogene factoren weg te nemen, de aantrekkingskracht van (drugs)criminaliteit in te dammen en perspectief op een betere toekomst te bieden. Dit is de andere pijler.

29 Boutellier, De Meere & Brock (2021).

30 Van Spijker & Tops (2021).

31 Boutellier, Boelens & Hermens (2019); Boutellier & Peeters (2020).

Investeren in dit alternatief begint op jonge leeftijd, bij onderwijs en opvang.³² Ook een adequate ondersteuningsstructuur voor minder zelfredzame bewoners maakt deel uit van deze pijler. Dit betekent een vasthoudende inzet op het vroegtijdig signaleren van schulden, op het opsporen van zorgmijders en het bieden van maatwerk bij multiprobleem-gezinnen. Maar het gaat ook om het op peil houden van de kwaliteit van de woningvoorraad, het realiseren van een aantrekkelijke publieke ruimte, om goede voorzieningen die bijdragen aan het versterken van sociale binding en betrokkenheid en om het stimuleren van eigen initiatief.³³ Anders gezegd, naast een kordate inzet op 'sociale herovering' moet werk worden gemaakt van 'sociale stijging' (het stimuleren van scholing en participatie op de arbeidsmarkt) en van het bieden van een solide 'sociale basis'.

2.3. Mens- en gebiedsgericht maatwerk

Wijken en buurten zijn weliswaar de vindplaats van sociaaleconomische achterstanden en opgaven op het terrein van leefbaarheid en veiligheid, maar de oorzaken én de oplossingen van die problematieken liggen meestal op andere schaalniveaus. De drugseconomie, jeugdwerkloosheid of het lerarentekort in het basisonderwijs – het zijn allemaal landelijke problematieken die (ook) in kwetsbare wijken merkbaar en voelbaar zijn. Een gebiedsgerichte aanpak is géén panacee voor alle opgaven en leefbaarheidstekorten die zich opstapelen in kwetsbare wijken. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen 'problemen' die oplosbaar zijn (bijvoorbeeld kapotte straatverlichting) en 'problematieken' (zoals armoede, obesitas of ondermijning) die dermate complex en hardnekkig zijn dat ze nooit volledig zullen worden uitgebannen.³⁴

Om problematieken beheersbaar te houden en escalatie te voorkomen, is politieke alertheid en een langdurige, vasthoudende beleidsinzet nodig.

'Lokaal maatwerk is nodig. Een gebiedsgerichte aanpak is géén panacee voor alle opgaven die zich opstapelen in kwetsbare wijken.'

De opstapeling van opgaven is in veel kwetsbare gebieden dermate complex, dat dit een transitie vergt van bestaande manieren van werken. Er zijn verschillende benaderingswijzen om mensen en organisaties in deze verandering mee te krijgen, zoals 'systemisch werken' (gericht op het systeem in plaats van op het probleem, door dichtbij de problemen te zoeken naar mogelijkheden voor verandering) en 'Theorie U' (dat juist gericht is op het realiseren van fundamentele veranderingen door institutionele kaders te doorbreken). Welke benadering past, is mede afhankelijk van de cultuur en (gezamenlijke) werkwijze van de betrokken partners. Zij dienen zich samen af te vragen: wat willen we in dit gebied bereiken en wat is daarvoor nodig? De transitietheorie reikt in dit verband drie relevante lessen aan. In de eerste plaats moet een transitieproces aansluiten bij de lokale kwaliteiten die in de wijken aanwezig zijn. Ten tweede is een *change agent* (een 'drijvende kracht') nodig die kennis heeft van de lokale dynamiek, het momentum van de wijk begrijpt en de taal spreekt van de betrokken partijen. En de derde les is dat een transitie om actiegerichtheid vraagt: door te experimenteren, te volgen wat er gebeurt en op basis daarvan de koers bij te stellen, kan worden gezorgd dat uiteindelijk 'het goede' gebeurt.³⁵

³² Boutellier, H. M. Boelens & N. Hermens (2019); Noordanus, P. (2020); Kullberg, Mouktadibillah & De Vries (2021).

³³ Uytendinck, Van der Velden & Bouwman (2020).

³⁴ Van Spijker & Tops (2021).

³⁵ Boutellier, H., M. Boelens & N. Hermens (2019).

Wat 'het goede' precies is, is lokaal maatwerk. In elk geval bestaat een gebiedsgerichte aanpak altijd uit een uitgeknipte mix van mens- en gebiedsgerichte maatregelen. Mensgericht beleid richt zich op het generiek ondersteunen van mensen via onderwijs, arbeidsmarkt- en integratiebeleid. Gebiedsgericht beleid ondersteunt mensen indirect, door verbeteringen te realiseren in hun woonomgeving – wanneer de plek bijdraagt aan ongelijkheid.³⁶ Beide typen beleid sluiten elkaar niet uit; ze kunnen ook worden samengebracht, zoals in het NPRZ gebeurt (zie kader). Welk samenspel van maatregelen en interventies effectief is om de opstapeling van problematieken aan te pakken, dient de komende jaren in de praktijk verder te worden uitgevonden.

Bestaand onderzoek verschaft inzicht in de werkzaamheid van sectorale maatregelen, interventies en beleidsinstrumenten (waaronder ook wet- en regelgeving en toewijzings- en voorrangbeleid zoals de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek) om de leefbaarheid en veiligheid van wijken te verbeteren.³⁷ En ook naar de interactie tussen maatregelen en interventies in langjarige gebiedsgerichte aanpakken is onderzoek verricht.³⁸ Duidelijk is dat, naast een balans tussen repressie (handhaving en normstelling) en preventie (investeren in kansen van kinderen, jongeren en volwassenen), gestreefd moet worden naar samenhang tussen fysieke en sociale maatregelen. Fysieke investeringen zijn onmisbaar om verloedering van woningen en woonomgeving te doorbreken en om sociale stijgers te binden aan de wijk, terwijl sociale inzet nodig is om bewoners vooruit te helpen en het geloof in een betere toekomst te doen groeien. Bovendien kan – zo zien we in ook Frankrijk en Oostenrijk – met fysieke maatregelen worden (bij)gestuurd om toekomstige concentraties van kwetsbare groepen te voorkomen.³⁹

³⁶ Planbureau voor de Leefomgeving (2016).

³⁷ Verloo, N. & M. Ferier (2021); Hochtendach, Uitermark & Van Gent (2015).

³⁸ Uytendinck, Van der Velden & Bouwman (2020); Van Spijker & Tops (2021).

³⁹ Van der Velden, Uytendinck & Bronsvort (2018); Uytendinck, Van der Velden & Bouwman (2020); De Meere, Hermens, Smits van Waesberge, Compagner, Brock, Ysebaert, Eskes & Uytendinck (2021).

Mens- en gebiedsgericht maatwerk in Rotterdam-Zuid

In het NPRZ worden mensgerichte interventies op gebiedsgerichte wijze toegepast. Zo zijn er, voor een structurele aanpak van onderwijsachterstanden, zogenaamde *Children's Zones* aangewezen. Dit zijn gebieden rondom de basisscholen in de zeven focuswijken. Vanuit het uitgangspunt dat prestaties op school niet alleen worden bepaald door de kwaliteit van de schoolomgeving, maar ook door wat er in het gezin en in de wijk speelt, werken NPRZ-partners samen om de omstandigheden te verbeteren waarin kinderen opgroeien. Een van de belangrijkste maatregelen is dat leerlingen op alle basisscholen in de zeven focuswijken tien uur per week extra les krijgen; met als uiteindelijke doel om de schoolresultaten op het niveau van de G4 te brengen. Een tweede voorbeeld zijn de zogenaamde *AanDeBakgaranties*, waarin de NPRZ-doelen vanuit de pijler school en de pijler werk samenkomen. De garantie houdt in dat jongeren al bij aanvang van een opleiding waarmee afspraken gemaakt zijn, zeker zijn van werk. Na het behalen van een diploma in de zorg, de techniek en de haven kunnen zij direct aan de slag. Mede dankzij de *AanDeBakgaranties* kiest jaarlijks de helft van de jongeren die naar het vmbo gaan, voor een opleiding met arbeidsmarktperspectief in deze drie sectoren. De *baangaranties* worden afgegeven door brancheorganisaties en grote lokale werkgevers, maar de jongeren zelf zitten nergens aan vast. Het mes snijdt aan twee kanten. Voor de jeugd op Zuid zijn de garanties een krachtig signaal dat ze gewild zijn op de arbeidsmarkt; voor werkgevers is het een manier om goed opgeleid personeel aan zich te binden.

Tot slot is het belangrijk om oog te hebben voor de tijdsdimensie van maatwerk. Wijkverbetering vergt de tijdsperiode van het opgroeien van een generatie. Een collegeperiode van vier jaar is te kort om een kwetsbare wijk op te stuwen in de vaart der volkeren.⁴⁰ Een succesvolle aanpak van complexe problematiek vraagt dan ook om bestuurlijk en beleidsmatig uithoudingsvermogen. Bovendien verloopt ontwikkeling van de leefbaarheid in wijken vaak schoksgewijs.⁴¹ Om het vertrouwen van burgers te winnen en vast te houden, is het belangrijk om ook aandacht te hebben voor de korte termijn. Hiertoe kan worden ingezet op *small wins*: praktische, overzichtelijke, en uitvoerbare ideeën, die wel diepgaand zijn. Denk aan het faciliteren van initiatieven met een grote betekenis voor bewoners zoals een ontmoetingsvoorziening, zelfbeheer van de publieke ruimte of een buurtmoestuin.⁴²

2.4. Integrale samenwerking door verticale afstemming

Voor een effectieve aanpak van de opstapeling van opgaven in kwetsbare gebieden moeten alle betrokken partijen zich voor een lange termijn committeren aan een integrale, probleemgerichte werkwijze. Overheden en maatschappelijke organisaties moeten hun sectorale inzet 'kantelen' naar de opstapeling van problemen waarmee mensen kampen in hun leven en in hun buurt. En dat gaat vaak dwars tegen de institutionele logica van organisaties in.⁴³ Om ondermijnende criminaliteit aan te pakken pleiten deskundigen voor maatschappelijke coalities, voor samenwerking tussen repressieve en niet-repressieve partijen en voor één overheid. Omdat meerdere sectoren nodig zijn, zullen meerdere uitvoeringswijzen moeten veranderen.

40 Uytterlinde, Van der Velden & Bouwman (2020); Verloo & Ferier (2021); Van Spijker & Tops (2021).

41 Leidelmeijer, Marlet, Van Woerkens & Schulenberg (2011).

42 Termeer, Dewulf, Metz & Wiegant (2019); Rijnders, Lucas, Veldboer & Welschen (2020); Uytterlinde, Van der Velden & Bouwman (2020).

43 Boutellier, De Meere & Brock (2021).

Het is essentieel dat de partijen en instituties die de drijvende kracht moeten vormen achter deze verandering over de vaardigheden beschikken om de verschillende sectoren met elkaar te verbinden.⁴⁴

'Integraal werken betekent dat partijen hun eigen taak zo goed mogelijk uitvoeren, verder kijken dan de eigen sectorale doelstellingen, respect tonen voor elkaars positie en elkaar verder helpen.'

Slagvaardig samenspel ontstaat vanuit een heldere taakverdeling tussen betrokken partijen, die ieder hun eigen kwaliteit inbrengen. Integraal werken betekent niet alles met alles verbinden en iedereen overal bij betrekken. Het gaat er vooral om dat partijen hun eigen taak zo goed mogelijk uitvoeren, en waar nodig afstemming organiseren met andere partijen. En het betekent: altijd verder kijken dan de eigen sectorale doelstellingen, respect tonen voor elkaars positie en elkaar waar mogelijk helpen.

Voor gemeenten begint het organiseren van integraliteit vaak in de eigen organisatie: door de schotten tussen beleidssectoren, budgetten en financieringsstromen te slechten. Maar ook extern, tussen gemeente en andere partijen die actief zijn in of rond de wijk, vraagt een integrale aanpak veelal om andere (samen)werkwijzen.⁴⁵ Naast horizontale afstemming tussen organisaties (op bestuurlijk, strategisch en operationeel niveau), is aandacht nodig voor *verticale verbanden*. Want als verticale relaties niet goed georganiseerd zijn, gaat in een complexe omgeving veel slagkracht verloren.⁴⁶

44 Boutellier, Boelens & Hermens (2019).

45 Uytterlinde & Gastkemper (2018); Uytterlinde, Fokkema & Can (2020).

46 Boutellier, De Meere & Brock (2021).

Deze verticale afstemming is met name op drie niveaus van belang. Ten eerste *tussen bestuurders en uitvoering* (binnen organisaties), ten tweede *tussen bestuur, uitvoering en bewoners* (binnen gebiedsgerichte programma's) en tot slot *tussen nationaal en lokaal niveau* (tussen bestuurslagen – hierover meer in 2.5).

Verticale afstemming kan meer of minder formeel worden geregeld. Formeel gaat het om werkafspraken, resultaatafspraken en informatieverplichtingen. Maar informele relaties zijn minstens zo belangrijk: denk aan werkbezoeken, informele kopjes koffie, casuïstiek bespreken op bestuursniveau, het doorspreken van beleidsbeslissingen op uitvoeringsniveau. Integraliteit en (verticale) samenhang organiseren in beleid en uitvoering is mensenwerk. Het vraagt om inzicht, bevlogenheid en sensitiviteit.⁴⁷ In Rotterdam-Zuid is een onafhankelijk programmabureau ingesteld om de horizontale en verticale afstemming tussen alle betrokken partijen te organiseren en bewaken.

2.5. Nationale betrokkenheid

De regie voor het opzetten van een gebiedsgerichte aanpak ligt bij de overheid. Als hoeder van het lokale publieke belang, is het aan gemeenten om het voortouw te nemen, zowel intern (tussen beleidsdomeinen op beleids- én op uitvoerend niveau) als extern (met belanghebbende partijen in of rond het gebied) gericht. Maar gemeenten kunnen dat niet altijd op eigen kracht. Het afgelopen decennium tekende zich een kleine aardverschuiving af in de verhoudingen tussen overheidslagen. Al voor de kredietcrisis belegde het Rijk de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening bij provincies en gemeenten, en parallel aan de decentralisaties in het sociaal domein in 2015, betekende de beëindiging van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) de facto de decentralisatie van het wijkenbeleid.

47 Boutellier, De Meere & Brock (2021); 't Hooft, Uytterlinde & Van der Ham (2021).

Deze stelselwijzigingen zijn van invloed gebleken op de opstapeling van problematieken in stedelijke gebieden.⁴⁸ De afgelopen jaren beschikten gemeenten over onvoldoende slagkracht om effectieve antwoorden te ontwikkelen op de cumulatie van problemen in kwetsbare gebieden. Hoewel het sociaal domein, als gevolg van de decentralisaties in 2015, bij gemeenten aan omzet, omvang en importantie won, resulteerde dit nauwelijks in concreet beleid voor deze gebieden. De combinatie van een verkokerde beleidspraktijk en aanhoudende bezuinigingen stond op lokaal niveau een meerjarige, integrale gebiedsgerichte aanpak in de weg.⁴⁹

'Om de leefbaarheid en veiligheid van kwetsbare gebieden te verbeteren, moet de landelijke overheid sturen op doelen, ambities en werkwijzen die bijdragen aan de kansen van burgers.'

Zowel in het ruimtelijk als het sociaal domein groeit de roep om actieve betrokkenheid van rijkswege. Anders gezegd: om het aanhalen van verticale verbanden tussen overheidslagen. Uit omliggende landen leren we hoe landelijk beleid, dankzij een duurzame en structurele inzet, heldere doelstellingen en ondersteunende middelen verschil kan maken bij de aanpak van complexe problematiek in stedelijke gebieden. Zo stuurt de federale overheid in Frankrijk, Duitsland en Denemarken op centrale ambities (zoals het bieden van perspectief aan bewoners via onderwijs en werk) waarbij verschillende overheidslagen en lokale partijen gezamenlijk zorgdragen voor de inkleuring van het beleid.⁵⁰

48 Uytterlinde & Van der Velden (2017); Leidelmeijer, Frissen & Van Iersel (2020).

49 Uytterlinde, Fokkema & Can (2020).

50 De Meere, Hermens, Smits van Waesberge, Eskes & Tinnemans (2019); De Meere, Hermens, Smits van Waesberge, Compagner, Brock, Ysebaert, Eskes & Uytterlinde (2021).

Ook in Nederland kan de nationale overheid (mee)sturen op doelen, ambities en werkwijzen om de maatschappelijke kansen van burgers te bevorderen – vanuit het doel om de leefbaarheid en veiligheid van kwetsbare stedelijke gebieden te verbeteren. Daarbij gaat actieve betrokkenheid van het Rijk om meer dan alleen financiële ondersteuning. Landelijk beleid kan helpen om langlopende gebiedsaanpakken te ontwikkelen die voorbij gaan aan de waan van de dag (en de politieke cyclus van vier jaar) en om schotten te doorbreken die de doorstroom van budgetten tussen beleidsdomeinen belemmeren, zowel op landelijk (departementaal) als op gemeentelijk niveau. Ook kan het Rijk zitting nemen in lokale bestuurlijke allianties. Niet alleen om te zorgen voor 'korte lijntjes' met vakdepartementen, maar ook om als change agent op te treden. Tot slot kan het Rijk een langlopende, meerjarige aanpak stimuleren en een lerende, reflectieve werkwijze borgen bij de lokale uitvoering van gebiedsgericht beleid.⁵¹ De meerwaarde van actieve betrokkenheid van de landelijke overheid is nadrukkelijk zichtbaar geworden in Rotterdam-Zuid. Niet voor niets heeft het Rijk zich eind 2019 ook aan tafel gemeld in zestien stedelijke vernieuwingsgebieden.

2.6. Nu investeren in toekomstige baten

Gebiedsgericht beleid vraagt om substantiële en langjarige investeringen. Daar staan baten tegenover, want naast directe opbrengsten kunnen in de toekomst maatschappelijke kosten worden voorkomen. De kost gaat dus voor de baat uit. Overigens gaat ook zonder gebiedsgerichte aanpak verhoudingsgewijs veel publiek geld naar kwetsbare wijken en buurten; denk aan uitgaven voor sociale zekerheid, onderwijs, gezondheidszorg, justitie en handhaving.

Een langjarige gebiedsgerichte aanpak vereist dan ook niet alleen aanvullende gebiedsgerichte investeringen. Het bundelen en richten van bestaande geldstromen in het gebied is minstens zo belangrijk.

'Afwezig beleid leidt op lange termijn tot hogere kosten, omdat de achterstandpositie van deze gebieden, en van de mensen die er wonen, verder zal verslechteren.'

Voor de zestien stedelijke vernieuwingsgebieden die deel uitmaken van het Programma Leefbaarheid en Veiligheid, is een analyse en indicatieve raming gemaakt van de noodzakelijke extra investeringsimpuls die nodig is om de ambities voor deze gebieden te realiseren.⁵² Hierbij is gekeken naar de maatschappelijke baten van de voorgestelde programma's, zodat de kosten van de investeringen kunnen worden afgewogen tegen de baten. Voor de aanpak van deze zestien gebieden is een 'netto' publieke investering nodig van €3,8 miljard over een periode van 6 jaar. Dit levert een totaal aan gemonetariseerde maatschappelijke netto baten (tot 2050) op van circa €5,8 miljard. De belangrijkste component daarvan is een verwachte besparing op uitkeringen (ruim €1,8 miljard). Volgens de onderzoekers is de integrale aanpak van geconcentreerde en gecumuleerde problematiek in deze zestien gebieden te legitimeren omdat de verwachte maatschappelijke baten de geraamde benodigde publieke investeringen overtreffen. Afwezig beleid leidt op lange termijn tot hogere kosten, omdat de achterstandpositie van deze gebieden, en van de mensen die er wonen, naar verwachting verder zal verslechteren. Een integrale aanpak daarentegen, zal inwoners een verbeterde uitgangspositie bieden.

⁵¹ Verloo & Ferier (2021); Boutellier, De Meere & Brock (2021).

⁵² Hamming, Blonk & Holt (2021).

Elke publiek geïnvesteerde euro levert in de genoemde studie een maatschappelijke baat op van circa 1,5 euro.⁵³ Verwachte effecten zijn een substantieel verbeterde woningvoorraad en woonkwaliteit in de gebieden, een betere veiligheidssituatie, meer zelfredzaamheid van huishoudens in kwetsbare situaties, beter opgeleide en kansrijkere leerlingen, een daling van de zorgconsumptie en een vermindering van uitkeringsgerechtigden c.q. doorstroom naar (betere) banen. Op het niveau van de samenleving helpen deze investeringen de tweedeling en kansenongelijkheid terug te dringen. In de berekeningen is ervan uitgegaan dat partijen een combinatie van effectieve, bewezen aanpakken inzetten met noodzakelijkerwijs experimentele vernieuwingen. De onderzoekers benadrukken dat investeringen in *governance* cruciaal zijn om te zorgen voor effectiviteit in de uitvoering: het gaat er niet alleen om de 'goede dingen te doen', maar ook om die goede dingen 'goed te doen'.⁵⁴

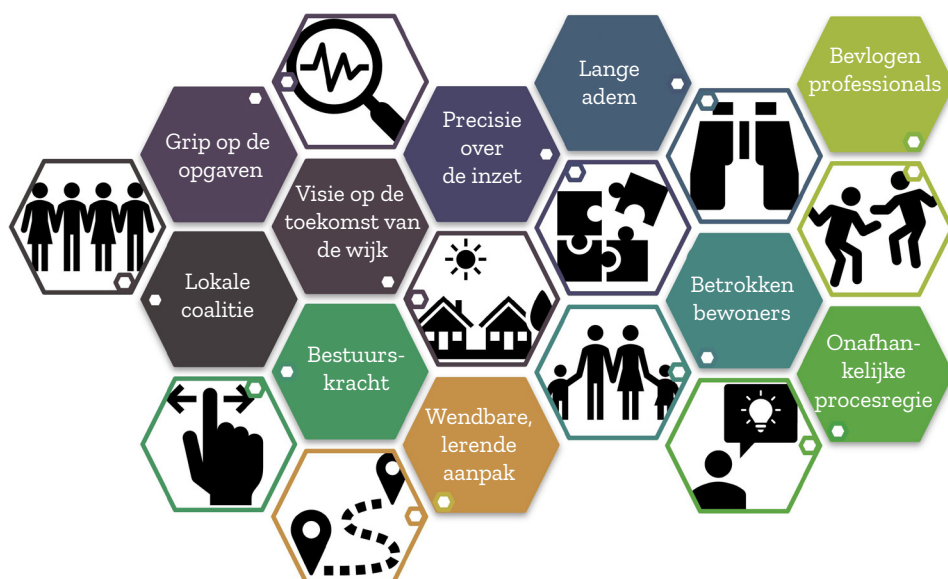
⁵³ De becijferde opbrengsten vertonen gelijkenis met het multipliereffect dat geconstateerd is bij de inzet van het Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (2000-2015). Volgens evaluaties leidden de ISV-middelen destijds tot grotere investeringsstromen dan louter de rijksbijdrage: een euro overheidsgeld (van Rijk, provincies of gemeenten) maakte tien private euro's los voor investeringen in de leefomgeving (voornamelijk van woningcorporaties).

⁵⁴ Hamming, Blonk & Holt (2021: 7).

3 Tien succesfactoren

Na het 'waarom' van gebiedsgericht beleid, gaan we in het dit hoofdstuk dieper op het 'wat'. Uit de oogst van de verkenningfase van het Programma Leefbaarheid & Veiligheid laten zich tien succesfactoren destilleren die de slagkracht en de effectiviteit van een gebiedsgerichte aanpak vergroten. Deze factoren bouwen voort op de zes hiervoor beschreven uitgangspunten. De tien succesfactoren hangen nauw met elkaar samen – de onderlinge afhankelijkheid is navenant (ze figuur 3.1).

Figuur 3.1. Tien succesfactoren voor een duurzame gebiedsgerichte aanpak



3.1. Grip op de opgaven

De aanleiding voor een gebiedsgerichte aanpak komt vaak voort uit een gevoel van urgentie over de opstapeling van opgaven in een buurt, wijk of stadsdeel. Soms is dit ingegeven door incidenten (zoals autobranden, inbraken of geweldsdelicten), maar urgentie kan ook een reactie vormen op politieke besluitvorming (bijvoorbeeld de sluiting van een buurthuis) of voortkomen uit statistische gegevens die blootleggen dat de leefomstandigheden van bewoners in een buurt steeds verder verslechteren. Voor een succesvolle gebiedsaanpak is het belangrijk dat de urgentie breed gevoeld wordt. Niet alleen vanuit het beleid maar ook door bewoners, en dat dit gevoel herkend wordt door andere partijen in de wijk. Hierbij is de lokale kennis van bewoners van grote waarde: zij kennen hun buurt 'van binnenuit'. Ook uitvoerende professionals – zoals onderwijzers, agenten, welzijns- en jongerenwerkers, woonconsulenten en wijkmanagers – zijn belangrijke actoren om te signaleren wat er aan de hand is.⁵⁵ Daarbij is het belangrijk om te realiseren dat de wijze waarop de leefbaarheid beoordeeld wordt door beleidsmakers, in de praktijk niet altijd samenvalt met de beleving van bewoners en wijkprofessionals.⁵⁶

Om de stap te zetten van urgentie naar een wijkaanpak, is onderbouwing nodig. Keuzes maken en prioriteiten stellen is immers inherent aan een gebiedsgerichte aanpak. Een gedeelde feitenbasis helpt bij het aanjagen van samenwerking met partners als woningcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen, politie, ondernemers en bewoners.

⁵⁵ Uytterlinde, Can, Ooms, Engbersen & Van Arum (2021).

⁵⁶ Van Dorst (2005); Uytterlinde, Van der Velden & Bouwman (2020).

Ook biedt dit (mede) de legitimering van een gebiedsgerichte aanpak richting de gemeenteraad, temeer omdat gemeenten steeds vaker streven naar datagedreven beleids- en besluitvorming (teneinde beleidsbeslissingen zoveel mogelijk te baseren op feitelijke informatie).⁵⁷

Naast landelijke databronnen (zoals de Leefbaarometer, 'CBS in uw buurt' en de Wijkmonitor van het Kenniscentrum Integratie en Samenleving) beschikken veel steden over statistische buurtprofielen waarin wordt weergegeven hoe een gebied op een bepaalde indicator scoort. Bij dergelijke registraties is warme duiding altijd gewenst: de *insiders view* van bewoners en wijkprofessionals levert vaak waardevolle inzichten op. Kennis uit het 'binnenperspectief' is essentieel om te begrijpen wat er aan de hand is in een wijk.⁵⁸ Ook omdat iedere wijk een eigen (beleids)geschiedenis kent. Het is belangrijk om te achterhalen welke initiatieven er eerder op het gebied van leefbaarheid waren en welke lessen daaruit zijn te trekken. Wat is toen bereikt en wat waren de obstakels?⁵⁹ Onderdeel van het huiswerk, tot slot, is het in kaart brengen van het lokale krachtenveld. Welke formele en informele partijen en netwerken zijn actief in of rond de betreffende wijk? En hoe kan worden voortgebouwd op bestaande (verticale) verbanden en aangesloten bij de organisatiekracht van bewoners?

3.2. De lokale coalitie

De gemeente is de eerst aangewezen partij om in actie te komen wanneer de leefbaarheid en veiligheid in een bepaald gebied in het geding is. De inzet van relevante stedelijke partners op terreinen als onderwijs, wonen, zorg, politie en justitie, is echter onmisbaar. Dat geldt ook voor bewoners: plannen moeten niet over maar *met* de buurt tot stand komen. Het initiatief om een gebiedsgerichte coalitie op te tuigen ligt in beginsel bij de gemeentelijke organisatie, al dan niet samen met andere overheidslagen (verticaal verbonden). Deelname aan een lokale coalitie mag niet vrijblijvend zijn, samenwerking moet door alle partijen worden omarmd en actief worden gesteund. In een *convenant*, een *pact* of een *lokaal contract* – hoe het precies wordt genoemd is van ondergeschikt belang – tekenen deelnemende organisaties voor het daadwerkelijk leveren van inzet, gericht op de gezamenlijk bepaalde maatschappelijke opbrengst. Het gaat om een meerjarig verbond dat elke drie á vier jaar wordt geëvalueerd en zo nodig wordt herzien, bijgesteld of aangescherpt.⁶⁰ In Rotterdam-Zuid is dit in 2011 als volgt op schrift gesteld: *'We gaan door tot we onze doelstellingen hebben bereikt. Alle partijen verbinden zich aan de ambitie, aan de langdurige inzet en de gerichte en integrale aanpak die hiervoor nodig is zoals gezamenlijk vastgelegd in het Nationaal Programma.'* In een langjarige gebiedsaanpak is de coalitie nooit af: tussentijds moeten partijen of nieuwe initiatiefnemers kunnen toetreden. Ook is het mogelijk dat er onderweg partijen afhaken.⁶¹

⁵⁷ Uytterlinde, Fokkema & Can (2020).

⁵⁸ Uytterlinde, Can, Ooms, Engbersen & Van Arum (2021).

⁵⁹ Van Dongen, Hermens, Jonkman & De Meere (2021).

⁶⁰ Boutellier, De Meere & Brock (2021).

⁶¹ Uytterlinde & Gastkemper (2018).

Bestuurlijke samenwerking in Rotterdam-Zuid

Een schoolvoorbeeld van een gebiedsgerichte coalitie van stedelijke partners, is de zogenoemde bestuurlijke alliantie die gevormd is voor het NPRZ. In het bestuur van het programma zitten een vertegenwoordiger namens de gemeente, woningcorporaties, het onderwijsveld, de werkgevers, de zorg, politie, het Openbaar Ministerie, de cultuursector, het Rijk en de inwoners. Van Spijker & Tops (2021) typeren het NPRZ als een 'vitale coalitie', omdat er sprake is van een gezamenlijke ambitie (een diepgevoelde urgentie voor de opgave), van respect en waardering voor de doelen en belangen van andere partijen en van een gezamenlijke praktijk, waarin de ambitie wordt waargemaakt. Het commitment van de partijen in het NPRZ-bestuur is gestoeld op de gemeenschappelijk geformuleerde doelen en de beoogde resultaten, en niet op gedetailleerd vastgelegde en vastomlijnde afspraken. Alle betrokken partijen dragen het belang van het programma met overtuiging uit en er zijn vormen en manieren gevonden om dit op lange termijn borgen.⁶²

3.3. Visie op de toekomst van de wijk

Een gedeelde en breed gedragen zienswijze op de toekomst van het gebied helpt om van wal te komen en zorgt voor focus gedurende de uitvoering. Van het opsporen van gemeenschappelijke ambities, belangen en verbindingskansen moet vroegtijdig werk worden gemaakt, zodat opgaven, doelen en interventies gezamenlijk kunnen worden vastgesteld. In 2011 hamerden Wim Deetman en Jan Mans er daarom op om voor Rotterdam-Zuid eerst een visie vast te stellen voor de komende 20 tot 30 jaar, om te voorkomen dat (opnieuw) een projectencarrousel zou ontstaan: 'Deze visie is gericht op langjarig commitment en geeft richting aan de inzet van velen. Alleen door langjarige en intensieve

inzet kan de gewenste ontwikkeling voor het middengebied op Zuid worden bereikt'.⁶³ Vanuit een holistisch perspectief zijn vervolgens zeven 'leefvelden' aangewezen: beleidsterreinen waarop zich opgaven en problemen aftekenden. Zonder visie kunnen verkokering, fragmentatie en kortetermijnbelangen een efficiënte en effectieve uitvoering dwarsbomen. Bovendien werkt een gedeelde toekomstvisie verbindend en mobiliserend. Een sterk merk en een gemeenschappelijke taal maakt het zowel binnen de gemeente als naar buiten toe eenvoudiger om nut en noodzaak van de gebiedsaanpak uit te dragen – het is een effectieve vorm van branding.⁶⁴

Bij het opstellen van de visie mag een wijk niet als een gesloten eenheid of als een eiland worden benaderd; een gebied moet altijd worden gezien vanuit een meerschallig perspectief. Concentraties van problemen en processen van uitsortering liggen immers niet besloten in de wijk zelf, maar zijn mede het gevolg van ontwikkelingen buiten de wijk (zoals gentrificatie) en van beleidskeuzes op hogere schaalniveaus (bijvoorbeeld regionale woningdifferentiatie of de uitvoering van het sociaal domein). Daarom is het belangrijk om te kijken naar de rol van de wijk in het stedelijk en regionale weefsel. Welke maatregelen en interventies op wijk- of buurtniveau zijn nodig om de positie van de wijk te verbeteren?⁶⁵ In het NPRZ is dit onderkend door op het terrein van onderwijs en werk in te zetten op het verzilveren van regionale en nationale kansen, in plaats van op probleemoplossing op wijkniveau.⁶⁶

⁶³ Deetman & Mans (2011: 12)

⁶⁴ Uytterlinde & Gastkemper (2018); Uytterlinde, Fokkema & Can (2020).

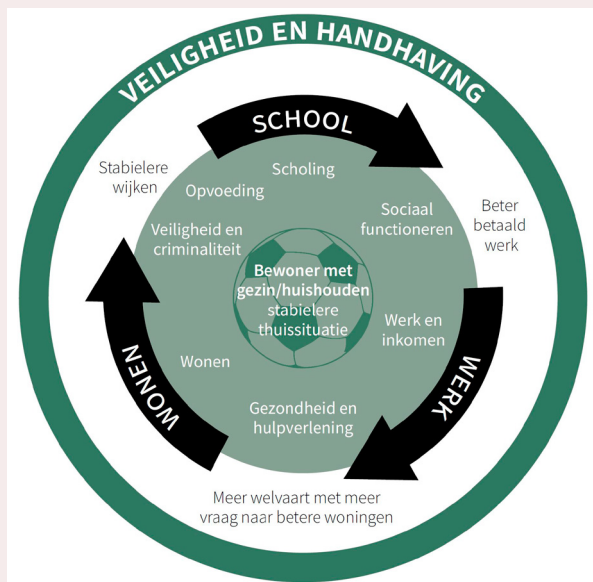
⁶⁵ Musterd, Teernstra, Van Gent & Dukes (2015); Uytterlinde, Van der Velden & Bouwman (2020); Verloo & Ferier (2021).

⁶⁶ Van Spijker & Tops (2021).

⁶² Van Spijker & Tops (2021); Uytterlinde, Fokkema & Can (2020).

Drie kerndoelen van het NPRZ

In het NPRZ vonden de stedelijke partners elkaar in 2012 op drie kerndoelen: *school*, *werk* en *wonen*, die gegroepeerd zijn rond de zeven leefvelden (figuur 3.2). Sindsdien zorgen deze doelen voor een overzichtelijke programmastructuur die voor alle partijen herkenbaar is. De trias groeide uit tot een soort mantra: bij alle partijen leeft het besef dat sociale verandering langzaam gaat, dat niet één interventie is die doorslaggevend is, maar dat het altijd om een samenspel gaat. Toch blijkt de alledaagse werkelijkheid van het NPRZ minder simpel. Gaandeweg kwam er een pijler bij (die geen pijler mag heten), gericht op het verbeteren van de veiligheid en het tegengaan van ondermijning. Want voor het behalen van de doelen moet de foute weg worden afgesloten. Daarnaast is er een soort 'basispijler' (de basis op orde), die wordt gezien als voorwaarde om op de andere pijlers resultaat te boeken.⁶⁷



Figuur 3.2: Schema van de beleidstheorie van NPRZ (Bron: Van Spijker & Tops 2021)

3.4. Precisie over de inzet

De geschiedenis leert dat er in het verleden regelmatig te veel van de wijkaanpak verwacht is: de effecten van interventies werden overschat of de ambitie om lokaal te werken werd te hoog ingezet waardoor structurele maatregelen over het hoofd werden gezien.⁶⁸ Toch kan een integrale aanpak wel degelijk oplossingen bieden voor meervoudige problematiek in wijken en gezinnen. Voorwaarde is wel dat heel precies wordt gekeken naar de beoogde effecten van interventies op het schaalniveau van de wijk. De Universiteit van Amsterdam bracht op basis van onderzoeksrapporten en wetenschappelijke literatuur het handelingsrepertoire voor nieuw wijkenbeleid in kaart: per beleidsdomein is beschreven welke interventies kunnen helpen om wijken gezonder, leefbaarder, kansrijker, veiliger en democratischer te maken.⁶⁹ Deze inzichten kunnen gemeenten en hun partners helpen om met de vereiste precisie de vertaalslag te maken van doelen naar plannen, maatregelen en interventies. Bij het opstellen van een uitvoeringsprogramma dient voor elke activiteit of interventie expliciet te worden benoemd hoe deze (direct of indirect) bijdraagt aan het realiseren van de gemeenschappelijk geformuleerde doelen. Anders ligt de welbekende projectencarrousel op de loer.

3.5. Een lange adem

Investeringen in leefbaarheid en veiligheid hebben een lange incubatietijd. Alleen met een langdurige gebiedsgerichte inzet – met een tijdshorizon van minstens tien, maar liever twintig jaar – zullen bewoners de effecten voelen.⁷⁰ Bovendien verlopen processen van bloei en verval zelden lineair; in wijken waar de leefbaarheid zich dankzij vasthoudend gebiedsgericht beleid positief

⁶⁸ Verloo & Ferier (2021); Uytterlinde, Van der Velden & Bouwman (2020).

⁶⁹ Verloo & Ferier (2021).

⁷⁰ Van der Lans (2014); Uytterlinde & Gastkemper (2018); Van Spijker & Tops (2021); Verloo & Ferier (2021); Boutellier, De Meere & Brock (2021).

ontwikkelt, verloopt de verbetering soms grillig en schoksgewijs. In wijken waar de lange adem ontbreekt is vaak sprake van een 'projectencarrousel' en veel personele wisselingen: als het gevolg van veranderd beleid zijn steeds kleinschalige, kortlopende en versnipperde activiteiten en programma's op- en stopgezet.⁷¹ Gewaakt moet worden voor premature conclusies, want de eerste verbetering van de veiligheid of de leefbaarheid in een buurt is vaak fragiel. Ook omdat vaak een discrepantie bestaat tussen de percepties van beleidsmakers en bewoners: de positieve effecten van wijkverbetering worden doorgaans niet rechtstreeks weerspiegeld in de subjectieve beleving van bewoners.⁷² Om terugval te voorkomen, moet de vinger aan de pols blijven.

In 2008 benadrukte toenmalig programmaminister Vogelaar al het belang van een langjarige aanpak. Toch werd na vier jaar – toen het Rijk haar steun aan het krachtwijkenbeleid vroegtijdig beëindigde – zowel door de politiek als de wetenschap de effectiviteit van het programma in twijfel getrokken. Het Sociaal Cultureel Planbureau vond aanvankelijk geen onderscheidende positieve leefbaarheidseffecten ten opzichte van referentiewijken, maar later bleek dat de leefbaarheid in deze veertig wijken bovengemiddeld verbeterd was.⁷³ Bij de start van het NPRZ is het belang van een lange adem niet alleen met de mond beleden, maar zijn ook afspraken gemaakt over langdurige inzet van stedelijke partners. Bijna tien jaar later wordt dit aspect omarmd als een van de grootste succesfactoren van het programma. Niet omdat er destijds 'een stip op de horizon' is gezet, maar vooral dankzij de combinatie van volharding, continuïteit en een overtuigend overkoepelend verhaal.⁷⁴

71 Uytterlinde, Van der Velden & Bouwman (2020).

72 Kullberg, Van Noije, Van den Berg, Mensink & Igalla (2015). Uytterlinde, Van der Velden & Bouwman (2020).

73 Wittebrood & Permentier (2011); Permentier, Kullberg & Van Noije (2013); Van der Lans (2019).

74 Van Spijker & Tops (2021).

3.6. Betrokken bewoners

Het ophalen van ideeën en het duiden van de analyse met behulp van ervaringskennis uit de leefwereld van bewoners is essentieel om tot een breed gedragen gebiedsaanpak te komen. Het is al lange tijd bekend dat projecten waarbij bewoners intensief betrokken zijn of waarbij bewoners zelf initiatief nemen voor hun leefomgeving, vaker een langdurig positief effect hebben en sociale structuren in een wijk kunnen versterken.⁷⁵ Investeren in betrokken bewoners(gemeenschappen) komt het draagvlak en de effectiviteit van gebiedsgerichte maatregelen ten goede en bovendien draagt de denkkraft van burgers bij aan betere oplossingen en interventies.⁷⁶ Daarom is het zowel bij het formuleren van de probleemdefinitie en doelen en ambities, als bij de uitwerking van maatregelen en interventies belangrijk om denkkraft en tegenmacht te organiseren. Ook van (groepen) burgers die zich niet uit eigen beweging aan de vergadertafel melden.

Toen overheden en instituties de kwetsbare wijken links lieten liggen, toonden bewoners in veel wijken veerkracht en initiatief, bijvoorbeeld door zelf voorzieningen en gebouwen te beheren.⁷⁷ Anderen voelen zich in de steek gelaten voelen en er zijn bewoners in 'overlevingsmodus', die elke dag weer kampen met financiële en psychische problemen en over weinig mentale ruimte beschikken om contact aan te gaan met buurtgenoten of mee te denken over hun woonomgeving.⁷⁸ Een eerste stap om het vertrouwen te (her)winnen is het op open wijze in gesprek gaan. Daarbij moeten boze of mondige burgers niet als verstorrend of ondermijnend worden gezien, maar als participanten die zich met energie inzetten voor hun leefomgeving. Van professionals en instituties vraagt

75 Deetman & Mans (2011); Van der Lans (2014); Huygen & Fortuin (2021).

76 Uytterlinde, Van Hal, Kunst, Coen & Bouwman (2019); Uytterlinde, Can, Ooms, Engbersen & Van Arum (2021).

77 Van der Lans (2014); Van Hoorn (2017).

78 Dibi (2020); Dekker & Den Ridder (2014).

dit om veerkracht en sensitiviteit.⁷⁹ Om bewoners te bereiken kan gebruik worden gemaakt van lokale sleutelfiguren en van ontmoetingsplekken zoals het buurtcentrum, het koffiehuis of de bingoavond. Er bestaan tal van speelse, laagdrempelige vormen en methodieken, zoals storytelling, een fietstocht door de wijk of het voeren van straat- of portiekgesprekken. In een Groningse wijk konden bewoners een portretfoto laten maken in ruil voor hun verhaal over de wijk en in Arnhem maakten scholieren filmpjes waarin ze buurtbewoners interviewen. Al deze methoden vragen om een goede voorbereiding, een open houding en een transparante agenda.⁸⁰

Het organiseren van burgerparticipatie is niet vrijblijvend en vraagt om tijd, inspanning, vertrouwen, ruimte en duidelijke kaders vanuit de overheid.⁸¹ Telkens dient te worden afgewogen welke vorm van participatie waardevol en wenselijk is. Op projectniveau en op het schaalniveau van de straat of buurt kan co-creatie en het meebeslissen over plannen en interventies gemeenschapskracht en het gevoel van eigenaarschap versterken.⁸² Op programma-niveau spelen participatie-activiteiten zich in de huidige praktijk vooral af op de onderste treden (informerende, raadgevende) van de participatieladder.⁸³ Zo organiseerde men in Rotterdam-Zuid in 2013 een 'burgertop' waar de analyse en de doelen van het NPRZ zijn voorgelegd aan honderden Rotterdammers; in het Zaanse Poelenburg/Peldersveld zijn vergelijkbare bijeenkomsten georganiseerd.

79 Verloo & Frier (2021).

80 Uytendinck & Gastkemper (2018).

81 Zie www.lokale-democratie.nl

82 Huygen & Fortuin (2021).

83 Monnikhof & Edelenbos (2001).

Ook hier kan een stap verder worden gezet, door op programmaniveau te experimenteren met creatieve en meer inclusieve vormen van burgerparticipatie, zoals burgerpanels waarvoor willekeurige bewoners worden uitgenodigd op basis van loting. In Frankrijk en in het Verenigd Koninkrijk is de afgelopen jaren ervaring opgedaan met dergelijke burgerfora.⁸⁴

3.7. Bestuurskracht

Op bestuurlijk niveau worden prioriteiten gesteld, knopen doorgemaakt en budgetten gealloceerd. Binnen gemeenten is daarom zowel sectoraal als gebiedsgericht bestuurlijk draagvlak van belang. Zonder collegebrede steun wordt een gebiedsgerichte aanpak al snel het 'speeltje' van één bestuurder; of het gevaar dreigt dat wethouders eerst en vooral op hun eigen domein willen scoren.⁸⁵ Extern dient eveneens bestuurskracht te worden georganiseerd. In het NPRZ is dit belegd in een bestuur waarin van elk deelnemend domein één vertegenwoordiger zitting heeft: één namens de gemeente, één namens het onderwijs, één voor de veiligheid, één namens de woningcorporaties, één namens het Rijk, enzovoorts. Deze vertegenwoordigers dragen zorg voor horizontale afstemming: de vertegenwoordiger van het Rijk spreekt namens alle relevante departementen, de schooldirecteur neemt de inbreng van andere scholen mee. Het verankeren van bestuurskracht is cruciaal om de continuïteit van een integrale aanpak te borgen, want door reorganisaties, personele mutaties en beleidswijzingen zijn gemeenten, woningcorporaties of zorgorganisaties in de praktijk soms niet de stabiele partner die ze zouden willen zijn. Daarnaast is bestuurlijke rugdekking belangrijk om beleidsmakers en professionals het vertrouwen te geven dat de ingeslagen weg de juiste is. Met steun en vertrouwen van hun bestuurder(s) durven uitvoerende krachten te innoveren, te experimenteren en waar nodig tegen de stroom in te roeien.⁸⁶

84 Boot (2021); De Meere, Hermens, Smits van Waesberge, Compagner, Brock, Ysebaert, Eskes & Uytendinck (2021).

85 Uytendinck, Fokkema & Can (2020).

86 Boutellier, De Meere & Brock (2020); Uytendinck, Fokkema & Can (2020).

Lokale boegbeelden, zoals de burgemeester, kunnen als *change agent* fungeren in een gebiedsgerichte programma. Dankzij een ambtstermijn van zes jaar, een focus op het belang van de stad als geheel, een positie boven de partijen en bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid, komt bij de burgemeester de symbolische en bestuurlijke slagkracht samen om de coördinatie van een gebiedsgerichte aanpak op zich te nemen – zoals de coach van een voetbalelftal.⁸⁷ Bovendien kan de burgemeester bijdragen aan depolitisering van de gebiedsgerichte aanpak en de politieke houdbaarheid borgen, wanneer er spanningen optreden of een nieuw college aantreedt. Naar buiten toe verkeert de burgemeester in de positie om contact leggen met andere overheidslagen (zoals Rijk en provincie) en met gemeenten in de regio waar vergelijkbare opgaven spelen. In Rotterdam vervult de burgemeester al jarenlang een belangrijke rol om alle zinnen en gezindten bij elkaar te houden en NPRZ te koesteren als coalitie.⁸⁸ Het persoonlijke commitment van *change agents* is van grote betekenis voor de consistentie van een gebiedsgerichte aanpak.

3.8. Onafhankelijke procesregie

Een begunstigende factor bij het organiseren van bestuurlijke en uitvoerende slagkracht heeft te maken met de vraag: bij wie ligt in de uitvoeringsfase de procesregie? Een onafhankelijke procesleider of – zoals in Rotterdam-Zuid: een coördinerend programmabureau – is een probaat middel om niet vermalen te worden tussen de kortetermijnbelangen van de verschillende organisaties.⁸⁹ De procesleider kan met gezag opereren ten opzichte van de organisaties die zich gecommitteerd hebben aan de doelstellingen en programma-afspraken, zodat de gebiedsaanpak op koers blijft. Om ervoor te zorgen dat partijen zich aan gemaakte afspraken houden moet de procesleider kunnen verbinden en

bemiddelen. Daarbij mag een procesleider de confrontatie niet schuwen. Want in de praktijk verliest elke partij in een meerjarige samenwerking wel een keer de aandacht; ook kunnen andere processen of belangen het programma doorkruisen. Door de procesregie bij een onafhankelijke entiteit te beleggen, kunnen dergelijke impasses worden doorbroken.⁹⁰

3.9. Bevlogen professionals

Beleid, samenwerkingsafspraken en organisatieverbanden bieden op zichzelf geen garanties voor succes, het gaat om de mensen die het werk invullen en uitvoeren. Slagvaardige gebiedsgerichte samenwerking komt pas echt tot wasdom met de juiste bemensing.⁹¹ Gebiedsgerichte werkwijzen gedijen bij een overzichtelijk en slagvaardig kernteam met veel eigen verantwoordelijkheid. In de beginfase vraagt dit om strategen met ondernemingszin, die 'buiten de lijntjes' durven te kleuren en die zaken in beweging weten te krijgen voordat alles formeel vastgelegd is. Het is belangrijk dat organisaties deze medewerkers voldoende handelings- en experimenteerruimte geven, zodat ze in de praktijk kunnen uitvinden hoe de gebiedsgerichte werkwijze – zowel binnen de muren van het stadskantoor als in de samenwerking met externe partners en bewoners – tot wasdom kan worden gebracht.⁹² Ook op uitvoerend niveau wordt het verschil veelal gemaakt door bevlogen professionals (denk aan de wijkmanager, de wijkagent, de opbouwwerker, maatschappelijk werker of de leefbaarheidsconsulent van de woningcorporatie). Naast creativiteit, inventiviteit en discretionaire handelingsruimte, is personele continuïteit in de frontlinie van het wijkwerk essentieel.⁹³

87 Boutellier, De Meere & Brock (2021).

88 Van Spijker & Tops (2021).

89 Boutellier, De Meere & Brock (2021).

90 Uytterlinde & Gastkemper (2018).

91 Van den Brink, Van Hulst, De Graaf & Van der Pennen (2012); Van der Lans (2014); Blijleven, Van Hulst & Hendriks (2019); 't Hooft, Uytterlinde & Van der Ham (2021); Boutellier, De Meere & Brock (2021).

92 Uytterlinde, Fokkema & Can (2020); 't Hooft, Uytterlinde & Van der Ham (2021).

93 Uytterlinde, Van der Velden & Bouwman (2020); Boutellier, De Meere & Brock (2020); Verloo & Frier (2021); Kleinans (2020).

3.10. Een wendbare, lerende aanpak

Een van de belangrijkste uitdagingen voor een slagvaardige wijkaanpak is om te zorgen voor focus, samenhang, betrokkenheid en continuïteit op lange termijn, zonder de organisatiestructuur en het uitvoeringsprogramma langjarig in beton te gieten. Om een gebiedsaanpak flexibel en wendbaar te houden, moeten (deel)projecten en interventies tussentijds kunnen starten, stoppen of worden bijgesteld.⁹⁴ Wanneer er nieuwe (politieke) inzichten ontstaan, onverwachte incidenten of ontwikkelingen plaatsvinden, ander beleid wordt aangenomen of personele wisselingen optreden, kan bijsturen nodig zijn. Door beleidsmatig én organisatorisch te verankeren dat een gebiedsgerichte aanpak de vierjarige beleidscyclus overstijgt, kan langdurige betrokkenheid van partijen worden verzekerd. In het NPRZ vormt het gezamenlijk commitment op de doelen het uitgangspunt van de langlopende samenwerking; hiermee houdt de gemeente haar partners betrokken en actief. Partijen blijven met elkaar verbonden en de gezamenlijke doelen en ambities blijven leidend, maar er is bestuurlijke ruimte om bij te kunnen sturen.

Het monitoren van de voortgang en het doelbereik is een belangrijk middel om koers te houden. Sommige gemeenten gebruiken de statistische instrumenten die gebruikt worden om de opgaven op wijkniveau in kaart te brengen, ook voor monitoringdoeleinden. De initiële analyse fungeert dan als nulmeting. Ook kan de voortgang en het doelbereik worden afgelezen met behulp van vooraf vastgestelde outputindicatoren (zoals minder vroegtijdige schoolverlaters, hogere cito-scores, minder gezinnen met hulpverlening en minder overlastmeldingen). Wanneer resultaten tegenvallen, kunnen partners hierop worden aangesproken: zij zijn immers allen verantwoordelijk. Van Spijker & Tops roemen de wijze waarop partijen in Rotterdam-Zuid samen 'het oog op

de bal' weten te houden.⁹⁵ Al vanaf de start zijn er heel concrete indicatoren gekoppeld aan de drie centrale doelen. Maar wie scherper kijkt, ziet dat zich binnen de strakke structuur rond drie pijlers een breed palet aan activiteiten afspeelt. Indien noodzakelijk kunnen indicatoren tussentijds worden bijgesteld: 'Het gaat niet om de precieze maatregel of prestatie, maar om de permanente aandacht voor het doel'.

Om reflectie en wendbaarheid structureel te organiseren – en 'het oog op de bal' te houden – is een lerende aanpak nodig. Participatief actieonderzoek kan helpen om een reflectieve werkwijze in te bedden in een gebiedsgerichte aanpak. Niet alleen professionals en ambtenaren dragen bij aan het onderzoek, maar ook degenen over wie het onderzoek gaat: wijkbewoners, scholieren of cliënten van een zorginstelling. Beleid en onderzoek komen samen: de betrokkenen bij de aanpak en nemen tegelijkertijd deel aan het onderzoek naar de werkzaamheid ervan.⁹⁶ Uit onderzoek is al veel bekend over welke interventies werkzaam zijn om de leefbaarheid en veiligheid te verbeteren.⁹⁷ Of maatregelen en interventies vervolgens ook de beoogde effecten sorteren, hangt af van allerlei factoren, die mede te maken hebben met de eigenschappen van een gebied en de personen en organisaties die er wonen en werken. Zo kunnen verschillen in sociale verhoudingen of de opbouw van het voorzieningenaanbod maken dat een maatregel in de ene wijk anders uitwerkt dan in de andere. Participatief actieonderzoek helpt om inzicht te krijgen in deze factoren. Op basis van die kennis kunnen maatregelen en interventies – en indien nodig zelfs de koers van de gebiedsgerichte aanpak – worden herzien.

⁹⁵ Van Spijker & Tops (2021: 58)

⁹⁶ Van Dongen, Hermens, Jonkman & De Meere (2021).

⁹⁷ Verloo & Ferier (2021).

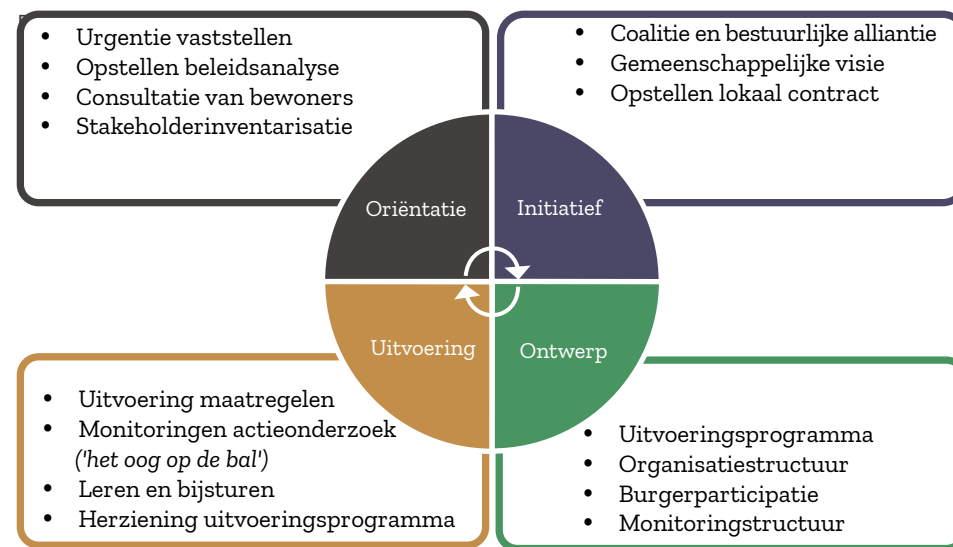
⁹⁴ Uytendinck & Gastkemper (2018).

4 Bouwstenen voor gemeenten

Voor de opzet en uitvoering van slagvaardig gebiedsgericht beleid bestaat geen kant-en-klare receptuur. Het ontwikkelen van effectieve antwoorden op de stapeling van opgaven in kwetsbare gebieden vraagt om een integrale, probleemgerichte werkwijze, om commitment en inzet van alle betrokken partijen en om een samenspel tussen mensgerichte en gebiedsgerichte maatregelen – zo blijkt uit de succesfactoren in hoofdstuk 3. Maar hoe organiseer je dat in de praktijk? Waar de eerste (stadsvernieuwing) en de tweede generatie (stedelijke vernieuwing) van wijkverbetering werden gekenmerkt door planmatige, financieel gestuurde manieren van werken, ligt dat nu anders. Het opzetten van gebiedsgerichte samenwerking is geen lineair proces, maar een stelsel van kortcyclische processen, waarin denken en doen elkaar afwisselen.⁹⁸ De ontwikkeling en uitvoering van een gebiedsgericht programma vindt plaats in continue wisselwerking met coalitie- en visievorming. Reflectie en wendbaarheid zijn essentieel. Bij elke stap moet zowel vooruit (wat gaan we doen?) als terug worden gekeken (hebben we de juiste keuzes gemaakt?).

⁹⁸ Jonker-Verkaart (2015); Uytterlinde & Gastkemper (2018).

Figuur 4.1 laat op hoofdlijnen zien hoe gemeenten een integrale gebiedsgerichte aanpak kunnen opzetten en uitvoeren, met als doel gemeenten handelingsperspectief aan te reiken.⁹⁹ Dit model is niet bedoeld als vastomlijnd stappenplan, maar als ondersteunend en inspirerend kader. De bouwstenen zijn niet allesomvattend en ook niet volgtijdelijk bedoeld; het proces kan op uiteenlopende manieren worden ingericht. Een gebiedsgerichte aanpak is altijd maatwerk: de kenmerken van een gebied, de geïdentificeerde opgaven en ambities, de organisatiecultuur en samenwerkingsstructuren van gemeenten en stedelijke partners kunnen sterk uiteenlopen. Het is ten allen tijde belangrijk om de continuïteit van de aanpak politiek en bestuurlijk te borgen.



⁹⁹ Nadere uitwerking van de bouwstenen met concrete praktijkvoorbeelden zal worden ondergebracht bij het kennisplatform [WijkWijzer](#).

4.1. Oriëntatie

Een gebiedsgerichte aanpak start met het verkennen van de opgaven die zich manifesteren op wijkniveau. Een wijkaanpak start nooit als tabula rasa: in veel wijken werken dag in dag uit sociale professionals en er is altijd een voorgeschiedenis van beleid en soms van niet nagekomen beloftes. De eerste stap is zicht krijgen op de actualiteit. Wat is er precies aan de hand? Welke *status quo* moet worden doorbroken? Leeft er in de betreffende wijk een breed ervaren gevoel van urgentie? Herkennen alle partijen – ook de bewoners – de probleemdefinitie? Onderschrijven ze dat de noodzaak om aan de slag te gaan hier groter is dan elders? De gemeente is aan zet om in kaart te brengen wat er speelt en wat er leeft onder partners in de stad, onder bewoners en wijkprofessionals. Soms is het wenselijk dat een onafhankelijke partij ondersteuning levert bij het stellen van deze eerste diagnose, zoals in Rotterdam-Zuid gebeurde met de commissie Deetman/Mans.

Wanneer opgaven, stakeholders en ideeën en oplossingsrichtingen in beeld zijn gebracht, dient zich een keuzemoment aan. Afgewogen moet worden de stapeling van problematieken dermate ernstig en complex is, dat een gebiedsgerichte aanpak wenselijk, haalbaar en gerechtvaardigd is. Past een integrale aanpak bij de aard, ernst en omvang van de geconstateerde opgaven in het gebied? Zijn de randvoorwaarden aanwezig om langjarig en integraal gebiedsgericht te werken aan een structurele verbetering van de leefbaarheid en veiligheid? Is de gemeente, samen met haar partners, in staat om een dergelijke aanpak waar te maken? Anders gezegd: zijn we als betrokken organisaties *wijkfit*?

In de oriëntatiefase dient aandacht te worden besteed aan de volgende stappen:

- Maak een **gebiedsanalyse**. Welke beleidsopgaven spelen in het gebied? Hierbij kan gebruik worden gemaakt van verschillende instrumenten en (data)bronnen. Hoe verhoudt het gebied zich wat betreft de leefbaarheid,

de veiligheid, de sociaaleconomische samenstelling van de bevolking en de fysieke kwaliteit zich tot andere wijken in de gemeente? (zie 3.1)

- **Wat leeft er onder bewoners?** Hoe ervaren zij hun buurt of wijk? Waar dromen ze van en waarvan liggen ze wakker? Welke ideeën of initiatieven hebben zij voor hun woonomgeving? (zie 3.1, 3.4 en 3.6)
- **Wat leeft er onder stakeholders?** Welke partijen zijn actief in het gebied, en voor welke taken en opgaven zetten zij zich in? Welke (zorgelijke en/of kansrijke) ontwikkelingen signaleren zij in en rond de wijk en welke opgaven zien zij voor de toekomst? (zie 3.1 en 3.2)
- **Besluitvorming:** is een integrale, langjarige gebiedsaanpak noodzakelijk in deze wijk? Wordt het gevoel van urgentie onderkend vanuit verschillende beleidssectoren, door externe partners en door bewoners? Wanneer niet voor een integrale gebiedsaanpak wordt gekozen, moet worden afgewogen wat er nodig is om het gebied voor afglijden te behoeden. Volstaat (geïntensiveerd) sectoraal beleid, is daarnaast een versterking wenselijk van het wijkgericht werken? Hoe houden we de vinger aan de pols?

4.2. Initiatief

Als in de oriëntatiefase groen licht is gegeven, moeten de betrokken partijen gezamenlijk van wal zien te komen. In de initiatieffase wordt het fundament gelegd voor een slagvaardige, langjarige gebiedsgerichte aanpak. Ook hier heeft de gemeente het voortouw. Mogelijk kan de burgemeester (als *change agent*) hierbij een aanjagende rol vervullen. Want het is nu zaak om 'alle neuzen in dezelfde richting' te krijgen, om concrete gebiedsambities te formuleren en om ervoor te zorgen dat die ambities kunnen worden gerealiseerd. Dit vraagt een vertaalslag van de analyse uit de oriëntatiefase naar een breed gedragen zienswijze op de belangrijkste doelen en interventies voor de mensen in het gebied. En het vraagt om het formeren van een lokale coalitie, op strategisch én op bestuurlijk niveau. Hierbij is specifiek aandacht nodig voor het borgen van verticale afstemming: tussen overheidslagen, binnen organisaties en tussen instituties en burgers. De initiatieffase wordt afgerond met de collectieve

intentie van betrokken partijen om met de gebiedsaanpak te starten, waarbij afspraken worden gemaakt over het organiseren van de randvoorwaarden (inzet, financiering, procesregie, etc).

In de initiatieffase zijn de volgende stappen en aandachtspunten van belang:

- Formeer een **lokale coalitie** met alle relevante samenwerkingspartners. Welke partijen dit zijn, hangt af van de kenmerken van de wijk en de geïdentificeerde opgaven. Veelal maken woningcorporaties, politie, scholen, zorgorganisaties, welzijn, ondernemers en bewoners hiervan deel uit, maar gedacht kan ook worden aan kunstenaars, verenigingen, vastgoedontwikkelaars of energienetbeheerders. Breng in beeld welke partijen noodzakelijk zijn voor de gewenste aanpak: liever een *coalition of the necessary* dan een *coalition of the willing*. (zie 3.2 en 3.7)
- Bepaal welke **benaderingswijze** aansluit bij de geconstateerde opstapeling van opgaven en bij de cultuur, structuur en (samen)werkwijze van de partners in de coalitie. In welke mate is een kanteling van reguliere werkwijzen nodig en hoe gaan we die gezamenlijk realiseren? (zie 2.2, 2.3, 2.4 en 3.3)
- Formuleer met betrokken partijen een **gemeenschappelijke visie** (of ambitiedocument) voor de komende twintig jaar, voortbouwend op de geconstateerde urgentie en de probleemdefinitie uit de oriëntatiefase. Stel concrete doelen en breng focus aan. Bepaal per doelstelling welke opgaven samenkomen en van welke partijen inzet of betrokkenheid verlangd wordt. (zie 2.3, 3.3 en 3.4)
- Vorm een bestuurlijke alliantie met vertegenwoordigers van alle partijen die nodig zijn om de aanpak te kunnen uitvoeren en daartoe over eigen budget beschikken. De bestuurlijke alliantie is niet vrijblijvend: er worden afspraken gemaakt over besluitvorming en over het meerjarig commitment van betrokken partijen aan de geformuleerde doelen. Dit reikt dus verder dan het organiseren van afstemming op strategisch en uitvoerend niveau. (zie 2.5, 3.2 en 3.7)

- Stel een **intentieverklaring** op (bijvoorbeeld een 'lokaal contract', 'convenant' of een 'pact') waarin de inhoudelijke ambities en procesmatige afspraken over besluitvorming, het commitment en de beoogde inzet van partijen worden vastgelegd. Bij voorkeur wordt deze verklaring door de betrokken bestuurders ondertekend. Ook kan hierin worden bepaald hoe de procesregie tijdens de uitvoering wordt geborgd. (zie 3.2, 3.5, 3.7 en 3.8)

4.3. Ontwerp

In de voorgaande fasen – waarin betrokken partijen op een lijn zijn gebracht, een bestuurlijke alliantie is gesmeed en er gemeenschappelijke ambities zijn vastgesteld – is invulling gegeven aan de belangrijkste randvoorwaarden voor een slagvaardige langjarige aanpak. Hierna volgt de ontwerpfase. Deze omvat niet alleen het opstellen van een uitvoeringsprogramma, zodat partijen uit de startblokken kunnen komen, maar ook het ontwikkelen van een organisatie-, participatie- en monitoringstructuur. Het is aan te bevelen om met relatief kortlopende uitvoeringsprogramma's te werken (met een looptijd van drie tot vier jaar). Enerzijds omdat dan optimaal kan worden aangesloten bij wat nodig is in het gebied, anderzijds omdat de financiële dekking dan gefaseerd kan worden georganiseerd.

De volgende stappen vragen om aandacht in de ontwerpfase:

- Stel een **uitvoeringsprogramma** op, voortbouwend op de prioriteiten en focus die bepaald is in de gebiedsvisie en vastgelegd is in het lokale contract. Zorg voor precisie: besef dat niet alle maatregelen tegelijk kunnen worden ingezet, maar denk na over opbouw van het programma. Expliciteer bij elke maatregel op welke wijze deze bijdraagt aan de geformuleerde ambities. Zorg voor financiële dekking van de voorgestelde maatregelen en interventies. (zie 2.6, 3.4 en 3.10)

- Organiseer **operationele kracht** voor de uitvoering van het programma. Sluit waar mogelijk aan bij reguliere activiteiten van partijen en bepaal op welke (deel)projecten aanvullende samenwerking en/of intensivering nodig is om de gestelde doelen te realiseren. Heb daarbij ook oog voor de benodigde competenties van uitvoerende partijen. (zie 3.7, 3.8 en 3.9)
- Ontwikkel een **organisatiestructuur** voor de uitvoeringsfase, waarin de procesleiding helder belegd is en afspraken zijn gemaakt over het bewaken van onderlinge afstemming en samenwerking en over de rol van de bestuurlijke alliantie. (zie 3.7 en 3.8)
- Zorg voor het structureel organiseren en inbedden van **burgerparticipatie**, zowel op programmaniveau (de operationalisering van de gevoelde urgentie en de gemeenschappelijke gebiedsvisie) als bij de uitwerking van projecten, maatregelen en interventies. (zie 3.6)
- Ontwikkel een **monitoringstructuur** om 'het oog op de bal' te houden, waarin aandacht is voor de 'warme duiding' van scores en prestatie-indicatoren. Hiertoe kan gebruik gemaakt worden van de indicatoren uit de gebiedsanalyse en van participatief actieonderzoek. (zie 3.1 en 3.10)

4.4. Uitvoering

In de uitvoeringsfase gaat het erom tegelijkertijd 'de goede dingen te doen' en die dingen 'goed te doen'. Dit vraagt om coördinatie, afstemming en wendbaarheid. In de voorgaande fasen zijn keuzes gemaakt over de procesorganisatie, de bestuurlijke borging en de procesleiding en afspraken gemaakt over de inzet van partijen. Omdat de praktijk weerbarstig is, er tussentijds incidenten of onverwachte ontwikkelingen kunnen optreden en projecten vertraging kunnen oplopen, is een lerende aanpak nodig. Monitoring en participatief actieonderzoek helpen om koers te houden. Daarmee kunnen samenwerkende partijen elkaar scherp houden en elkaar waar nodig aanspreken op verantwoordelijkheden.

Wanneer het eerste uitvoeringsprogramma de afronding nadert, start de cyclus opnieuw. Met actuele kennis en inzichten kan dan worden bepaald: hebben we de juiste opgaven op de radar, zitten de juiste partijen aan tafel, doen we datgene wat nodig is om de gestelde ambities te realiseren? Staan we nog achter het 'waarom' zoals dat eerder is vastgesteld? Voldoen de organisatie- en participatiestructuur nog steeds? Het nieuwe uitvoeringsprogramma (voor de komende drie tot vier jaar) biedt ruimte voor aanscherping en verdieping, waarbij ook eventuele blinde vlekken kunnen worden ingevuld.

De uitvoeringsfase omvat de volgende activiteiten en aandachtspunten:

- De uitvoering van **maatregelen, projecten en interventies** uit het uitvoeringsprogramma.
- De uitvoering van **participatief actieonderzoek** om vanuit verschillende actorperspectieven (beleid, professionals en bewoners) inzicht te krijgen in het verloop van het proces en tussentijds lessen te trekken, zodat voortschrijdend inzicht kan worden ingebed in de uitvoering van projecten en interventies. (zie 3.10)
- **Verzamel monitoringinformatie**, zowel op project- en interventie- als programmaniveau. Om inzicht te krijgen in de voortgang van de uitvoering en het doelbereik, is het wenselijk om te zorgen voor jaarlijkse actualisatie van de monitoringinformatie. (zie 3.10)
- Zet doorlopend in op **communicatie, het stimuleren van initiatief en participatie van bewoners**. Het is belangrijk om te blijven communiceren, ook wanneer er weinig nieuws is. (zie 3.6)
- Organiseer **afstemming op operationeel en bestuurlijk niveau**. Inzichten en ervaringen uit de praktijk en monitoringinformatie helpen op koers te blijven, en bieden inzicht in nieuwe ontwikkelingen. Zo kan tussentijds worden bijgestuurd. (zie 3.7, 3.8, 3.9 en 3.10)
- Start met de voorbereiding van het **toekomstige uitvoeringsprogramma**; indien nodig kunnen doelen worden bijgesteld en additionele maatregelen worden genomen. (zie 3.1, 3.5 en 3.10)

5 Besluit

Na een decennium waarin politiek en beleid weinig betrokkenheid toonden bij de opstapeling van opgaven en problemen in kwetsbare stedelijke gebieden, lijkt de tijd rijp voor nieuw gebiedsgericht beleid. Want in veel stadswijken gaat het de afgelopen tijd niet goed. De kloof tussen kansarm en kansrijk groeit, de leefbaarheid daalt, de veiligheid staat onder druk en het vertrouwen in de overheid brokkelt af. Burgers voelen zich in de steek gelaten en groepen jongeren keren zich af van de *mainstream* samenleving omdat een carrière in het criminele circuit lokt. Voor een slagvaardige gebiedsgerichte aanpak van de opstapeling van deze problematieken, moeten Rijk, gemeenten en stedelijke partners langjarig de krachten bundelen.

Dit nieuwe gebiedsgerichte beleid past in een lange traditie: na de stadsvernieuwing (uit de jaren zestig) en de stedelijke vernieuwing (uit de jaren negentig) zijn we aanbeland bij de derde generatie van wijkenbeleid. Gebiedsgericht beleid dient steeds opnieuw te worden uitgevonden vanuit de beschikbare kennis, de actuele urgentie en de huidige mogelijkheden. In het nieuwe beleid staat, meer dan voorheen, de toekomst van bewoners voorop. Want een structurele verbetering van de leefbaarheid en veiligheid van kwetsbare wijken start met het bieden van toekomstperspectief aan bewoners van deze gebieden. Het investeren in de kansen van bewoners – met als doel dat meer bewoners in een betere gezondheid leven, deelnemen aan de samenleving, een opleiding afronden en hun weg vinden op de arbeidsmarkt – moet zorgen voor een prettiger leefklimaat in deze wijken, voor meer sociale cohesie en vertrouwen (in de overheid, in elkaar en in de toekomst) en voor een minder vruchtbare voedingsbodem voor (ondermijnende) criminaliteit.

De zes uitgangspunten en tien succesfactoren uit deze notitie vormen samen de bouwstenen voor een nieuw paradigma van gebiedsgericht beleid: *Niet de plek, maar de mens staat centraal*. Dit impliceert dat de derde generatie van wijkverbetering integraler en duurzamer van opzet is dan voorheen. Want om in deze gebieden het tij te keren, is beleid nodig dat verder gaat dan incidentele en sectorale inspanningen van het Rijk, gemeenten, woningcorporaties en maatschappelijke organisaties. Al deze partijen moeten hun inzet toespitsen op de opgaven en problemen die samenkomen in de dagelijkse leefwereld van bewoners. Niet vrijblijvend, maar vasthoudend. Zodat alle inzet en inspanningen – sociaal en fysiek, preventief en repressief, op korte maar vooral op lange termijn – bijdragen aan het vergroten van de maatschappelijke kansen van bewoners. In Rotterdam-Zuid, en ook in een aantal andere wijken, is met deze werkwijze al enige ervaring opgedaan; de komende jaren zullen we in de praktijk moeten leren wat echt werkt. Alle partijen moeten hierop kunnen worden aangesproken: wat heeft jouw inzet bijgedragen aan het bieden van perspectief aan bewoners?

6 Literatuur

Blijleven, W., M. Van Hulst & F. Hendriks (2019). *Publieke Bricoleurs. Over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap*. Tilburg: Tilburg University.

Bolt, G., & M.I. Torrance (2005). *Stedelijke herstructurering en sociale cohesie*. Utrecht: Nethur.

Boot, P. (2021). *Ervaringen met energie- en klimaatbeleid in omringende landen: wat kunnen we ervan leren? Achtergrondstudie Klimaat- en Energieverkenning 2021*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Boutellier, H., M. Boelens & N. Hermens (2019). *Weerbare wijken tegen ondermijning*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Boutellier, H., F. de Meere & A. Brock (2020). *Sociaal weerbaar in de wijk. Over een gekantelde inzet op werk, onderwijs en hulpverlening bij sociale achterstand*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Boutellier, H. & T. Peeters (2020). *Een wereld in wijken te winnen. Over de justitiële functie bij sociale achterstand*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Boutellier, H., F. de Meere & A. Brock (2021). *Richting! Over het sturen op perspectief voor wijken*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Brink, G. van den, M. Van Hulst, L. de Graaf & T. van der Pennen (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom Lemma

Buitelaar, E. (2020). *Maximaal, gelijk, voldoende, vrij. Vier perspectieven op de rechtvaardige stad*. Haarlem: Trancity i.s.m. Planbureau voor de Leefomgeving.

Deetman, W. & J. Mans (2011). *Kwaliteitssprong Zuid: ontwikkeling vanuit kracht*. Den Haag.

Dekker, P. & J. den Ridder (2014). 'Het politiek-culturele verschil' in: C. Vrooman, e.a. (red.), *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dibi, B. (2020). *Knelpunten en oplossingen voor het sociaal bereik van instanties op wijkniveau*. Utrecht: Bureau Krachtwijken.

Dongen, T. van, N. Hermens, H. Jonkman & F. de Meere (2021). *Handreiking voor actieonderzoek naar leefbaarheid en veiligheid in wijken*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Dorst, M.J. van (2005). *Een duurzaam leefbare woonomgeving*. Eburon.

Ecorys (2006). *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004*. Rotterdam: Ecorys.

Engbersen, G., M. Bovens, M. Bokhorst & R. Jennissen (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City. How Urban Spaces Make Us Human*. London: Macmillan.

Hamming, S., A.F. Blonk & D. Holt (2021). *Synthese analyse 16 stedelijke vernieuwingsgebieden: totaalbeeld. Interbestuurlijk programma Gebiedsgerichte aanpak Leefbaarheid & Veiligheid*. Rotterdam: Rebel Group.

Hochstenbach, C., J. Uitermark & W. van Gent (2015). *Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam*. Amsterdam: AISSR/Universiteit van Amsterdam.

Hochstenbach, C. (2017). *Inequality in the gentrifying European city*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Hooft, S. 't, M. Uytterlinde & J. van der Ham (2021). *Balanceren en bijeenbrengen. Verbinders in de gebiedsgerichte aanpak*. Den Haag: Platform31.

Hoorn, J. van. (2017). *De kracht van onderop*. Den Haag: Platform31.

Huygen, A. & K. Fortuin (2021). *ABCD: naar veerkrachtige gemeenschappen. Over gemeenschappen, impact en handelingsperspectieven voor gemeenten*. Utrecht: LSA Bewoners.

Jonker-Verkaart, M. (2015). *Stedelijk ontwikkelen nieuwe stijl: hoe doe je dat?* Den Haag: Platform31.

Keek, T. (2020). *Bouwen aan groeikracht in kwetsbare wijken*. Veranderbureau Keek-Your-Change B.V. & Stichting Colours of Impact.

Kleinhans, R., L. Veldboer & J.W. Duyvendak (2000). *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de effecten van gemengd bouwen*. Den Haag: VROM;

Kleinhans, R., L. Veldboer, W. Doff, S. Jansen & M. van Ham (2014). *Terugblikken en vooruitkijken in Hoogvliet. 15 jaar stedelijke vernieuwing en de effecten op wonen, leefbaarheid en sociale mobiliteit*. Delft: TU Delft.

Kleinhans, R. (2020). *Zeven aandachtspunten voor de comeback van de wijkaanpak*. (geraadpleegd 15 september 2021).

Kullberg, J., L. van Noije, E. van den Berg, W. Mensink & M. Igalla (2015). *Betrokken wijken. Ervaringen van bewoners en professionals met wijkverbetering in vier (voormalige) aandachtswijken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kullberg, J., R. Mouktadibillah & J. de Vries (2021). *Opgroeien in een kwetsbare wijk. Over buurteffecten en ervaringen van jongens en jonge mannen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Lans, J. van der (2014). *Een wijkgerichte aanpak: het fundament*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Lans, J. van der (2019). *Het gelijk van Vogelaar. Huurpeil*, 3.

Leidelmeijer, K., G. Marlet, C. van Woerkens & R. Schulenberg (2011). *Omslagpunten in de ontwikkeling van wijken. Leefbaarheid en selectieve migratie*. Amsterdam.

Leidelmeijer, K., M. Middeldorp & G. Marlet (2019). *Leefbaarheid in Nederland 2018*. Amsterdam: Rigo.

Leidelmeijer, K., J. Frissen & J. van Iersel (2020). *Veerkracht in het corporatiebezit; de update: een jaar later, twee jaar verder...* Amsterdam: In.Fact.Research.

Marlet, G. & C. van Woerkens (2010). *De effectiviteit van Grotestedenbeleid*. Utrecht: Atlas voor Gemeenten.

Meere, F. de, N. Hermens, E. Smits van Waesberge, M. Eskes & K. Tinnemans (2019). *Kwetsbare wijken in België, Duitsland en Denemarken. Wisselwerking tussen landelijk en lokaal beleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Meere F. de, N. Hermens, E. Smits van Waesberge, M. Compagner, A. Brock, F. Ysebaert, M. Eskes & M. Uytterlinde (2021). *Kwetsbare wijken in Canada, Frankrijk, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. Wisselwerking tussen landelijk en lokaal beleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Milikowski, F. (2018). *Van wie is de stad? De strijd om Amsterdam*. Atlas Contact.

Monnikhof, R., & J. Edelenbos (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.

Musterd, S., A. Teernstra, W. van Gent & T. Dukes (2015). *De buurt als jas. Dynamische huishoudens in de veranderlijke stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Noordanus, P. (2020). *Een Pact voor de Rechtsstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. Den Haag: Aanjaagteam Ondermijning.

Oltshoorn, M., L. Herweijer, A. Merens, S. Muns & L. Putman (2020). *Verwachte gevolgen van corona voor scholing, werk en armoede*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Permentier, M., J. Kullberg & L. van Noije (2013). *Werk aan de Wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Planbureau voor de Leefomgeving (2016). *De verdeelde triomf. Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid. Ruimtelijke verkenningen 2016*. Den Haag: PBL.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2020). *Toegang tot de stad. Hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen*. Den Haag: RLi.

Ridder, J., E. Josten & J. Boelhouwer (2020). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Rigo (2012). *Midterm review ISV-3*. Amsterdam: Rigo.

Rijnders, J., P. Lucas, L. Veldboer & S. Welschen (2020). *Een reeks van kleine stapjes als middel voor transformatie?* Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.

Snel, E. & M. Uytterlinde (2022). *Wat is leefbaarheid?* Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken (te verschijnen).

Spijker, W. van & P. Tops (2021). *Het verhaal van NPRZ. Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid en wat anderen daarvan kunnen leren*. Stichting Maatschappij en Veiligheid.

Termeer, K., A. Dewulf, T. Metze & D. Wiegant (2019). *Een small wins raamwerk voor transitie management door het ministerie van infrastructuur en waterstaat*. Wageningen: WUR,

Tops, P. & E. van der Torre (2014). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma.

Tops, P. (2018). *Een ongetemde buurt. Achterstand, ondernemingszin en criminaliteit in een volksbuurt*. Amsterdam: Balans.

Uyterlinde, M. & J. van der Velden (2017). *Kwetsbare wijken in beeld*. Den Haag: Platform31.

Uyterlinde, M. & N. Gastkemper (2018). *Naar een wendbare wijkaanpak. Het waarom en hoe van lokaal gestuurde wijkvernieuwing*. Den Haag: Platform31.

Uyterlinde, M., A. van Hal, A. Kunst, M. Coen & R. Bouwman (2019). *Betere wijken dankzij de energietransitie? Analyse van (koppel)kansen en dilemma's in vijftien kwetsbare wijken*. Den Haag: Platform31.

Uyterlinde, M., J. van der Velden & R. Bouwman (2020). *Wijk in zicht. Kwalitatief onderzoek naar de dynamiek van leefbaarheid in kwetsbare wijken*. Den Haag: Platform31.

Uyterlinde, M., M. Fokkema & E. Can (2020). *Werken aan opgaven in de wijk. Gebiedsgerichte organisatiemodellen in vier gemeenten*. Den Haag: Platform31.

Uyterlinde, M., E. Can, M. Ooms, R. Engbersen & S. Van Arum (2021). *Hoe maak ik een buurtagenda? Zeven bouwstenen voor een vliegende start*. Den Haag/Utrecht: Platform31/Movisie.

Velden, J. van der, M. Uyterlinde, & I. Bronsvort (2018). *Sturen op gemengde wijken*. Den Haag: Platform31.

Verloo, N. & M. Ferier (2021). *Lessen voor een nieuwe gebiedsgerichte aanpak*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

VROM-raad (2006). *Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: VROM-raad.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wittebrood, K. & M. Permentier (2011). *Wonen, wijken en interventies*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Auteurs	Drs. J.C.M. Uytterlinde Prof. dr. J.C.J. Boutellier Dr. F.B.J. de Meere
Foto omslag	ANP - Dolph Cantrijn
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

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

ISBN 978-94-6409-117-5

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, september 2021.

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

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