

Wisselwerking tussen landelijk en lokaal beleid

Kwetsbare wijken in Canada, Frankrijk, Oostenrijk en Verenigd Koninkrijk

Freek de Meere, Niels Hermens, Eliane Smits van Waesberge, Mathilde Compagner, Anneke Brock, Farah Ysebaert, Matthijs Eskes, Matthijs Uytterlinde



Kwetsbare wijken in Canada, Frankrijk, Oostenrijk en Verenigd Koninkrijk

Wisselwerking tussen landelijk en lokaal beleid

Auteurs

Freek de Meere

Niels Hermens

Eliane Smits van Waesberge

Mathilde Compagner

Anneke Brock

Farah Ysebaert

Matthijs Eskes

Matthijs Uyterlinde

Utrecht, september 2021

Inhoud

1	Inleiding	4	5	Beleid voor kwetsbare wijken in Oostenrijk	40
1.1.	Aanleiding	4	5.1.	Landelijke wijkenbeleid in Oostenrijk	40
1.2.	Wijkenbeleid in Nederland	4	5.2.	Innsbruck	48
1.3.	Deze verkenning	5	5.3.	Samenvattende conclusie	52
1.4.	Leeswijzer	6			
2	Lessen uit Canada, Frankrijk, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk	7	6	Het beleid voor kwetsbare wijken in het Verenigd Koninkrijk	53
2.1.	Overeenkomsten en verschillen	7	6.1.	Landelijk wijkenbeleid in het Verenigd Koninkrijk	53
2.2.	Nationaal beleid voor kwetsbare wijken	8	6.2.	Lokaal beleid: casus Hackney, Londen	58
2.3.	Lokaal beleid voor kwetsbare wijken	9	6.3.	Regionaal werken aan het versterken van kwetsbare wijken: Community Wealth Building in Preston	62
2.4.	Lessen voor Nederland	11	6.4.	Samenvattende conclusie wijkenbeleid in het Verenigd Koninkrijk	63
2.5.	Nadere verdieping	13			
3	Beleid voor kwetsbare wijken in Canada	15	7	Literatuur	64
3.1.	Federaal beleid van betekenis voor de aanpak van kwetsbare wijken	15			
3.2.	Aanpak van kwetsbare wijken in Ottawa	18		Bijlage 1 Aanpak onderzoek	66
3.3.	Aanpak van kwetsbare wijken in Toronto	22		Geïnterviewden in Canada	67
3.4.	Samenvattende conclusies	26		Geïnterviewden in Oostenrijk	67
				Geïnterviewden in Frankrijk	67
				Geïnterviewden in Verenigd Koninkrijk	67
4	Beleid voor kwetsbare wijken in Frankrijk	28			
4.1.	Lange traditie van federaal wijkenbeleid in Frankrijk	28			
4.2.	La politique de la ville	29			
4.3.	Doorwerking van la politique de la ville op lokaal niveau	34			
4.4.	Samenvattende conclusies	38			

1 Inleiding

1.1. Aanleiding

In deze studie verkennen we het beleid voor en de aanpak van kwetsbare wijken in Canada, Frankrijk, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. Welke maatregelen worden daar genomen om de veiligheid en leefbaarheid te verbeteren en criminaliteit te verminderen? Elk land heeft zijn eigen bestuursstructuur- en cultuur, zowel nationaal als lokaal, wat doorwerkt in de aanpak van kwetsbare wijken in de steden. Daardoor kent ook ieder land zijn eigen mogelijkheden, problemen en uitdagingen en specifieke manieren om hier mee om te gaan.

We bekijken in acht wijken verdeeld over de vier landen welke maatregelen de afgelopen jaren zijn genomen op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. We hanteren per land de daar geldende definities en invullingen van begrippen als kwetsbare wijken. Bij het ontbreken van een expliciet wijkenbeleid hebben we breder gekeken naar de domeinen lokale veiligheid en leefbaarheid, wat de context vormt in de aanpak van kwetsbare wijken.

We plaatsen de maatregelen in hun bestuurlijke context, relateren deze maatregelen aan wat bekend is over de problematiek in de wijken en beschrijven hoe relevante stakeholders de maatregelen ervaren. We besteden bijzondere aandacht aan de doorwerking van het landelijke beleid op stadsniveau en in de maatregelen op wijkniveau. Het doel van deze verkenning is om te achterhalen wat Nederland kan leren voor de aanpak van kwetsbare wijken op de domeinen veiligheid en leefbaarheid en welke maatregelen relevant kunnen zijn voor Nederland.

1.2. Wijkenbeleid in Nederland

Nederland kent een lange traditie van preventief wijkenbeleid. Hoewel de invulling van het beleid wisselt, wordt al sinds de vroege twintigste eeuw geïnvesteerd om slechte wijken voor afglijden te behoeden. Daarbij laat de beleidsgeschiedenis een golfbeweging zien: nationale beleidsprogramma's worden afgewisseld met perioden van decentrale wijkvernieuwing. Over de vraag hoe buurtverval moet worden gekeerd, toont zich eveneens een golfbeweging: perioden met een dominante fysieke aanpak worden afgewisseld met perioden waarin de nadruk ligt op een sociale aanpak (Uyterlinde & Gastkemper 2018).

Toen de ergste woningnood na de Tweede Wereldoorlog was gelenigd, startte het Rijk eind jaren zestig met de stadsvernieuwing: een langlopend programma voor de aanpak van verkrotte en leeglopende binnensteden. Midden jaren negentig waren de naoorlogse uitbreidingswijken aan de beurt, met het Grotestedenbeleid en het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (GSB/ISV), Sociale huurwoningen werden op grote schaal vervangen door middeldure huur- en koopwoningen, met als doel meer gemengde woonmilieus te creëren. Vanaf 2005 selecteerde het Rijk ook wijken voor aanvullende programma's gericht op verbetering van de veiligheid (sociale herovering) en het vergroten van de maatschappelijke kansen van kwetsbare bewoners (krachtwijken, pluswijken).

Als gevolg van economische crisis en een andere politieke wind, is dit beleid vanaf 2012 afgebouwd. Directe beleidssturing en financieel aanjagen maakte plaats voor ondersteuning door middel van kennis en regelgeving. Door de terugtrekkende beweging van het Rijk kwam het initiatief voor wijkverbetering terecht bij gemeenten. Een uitzondering vormde Rotterdam, waar Rijk, gemeente, bedrijven en instellingen in 2012 het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) lanceerden, met als doel in twintig jaar de 'on-Nederlandse' sociale en

economische achterstanden op Rotterdam-Zuid weg te werken. Mede door de transformatie van het sociaal domein in 2015 verlegden veel gemeenten hun beleidsaandacht naar sociale problemen achter de voordeur. Ook woningcorporaties trokken zich, ingegeven door de herziening van de Woningwet (2015), terug uit het domein van leefbaarheid. Bij gebrek aan inzet en mogelijkheden van overheden en corporaties was de hoop gevestigd op bewoners en marktpartijen. Met wisselend succes is geëxperimenteerd met andere vormen van samenwerken en financieren. Een brede leefbaarheidsimpuls bleef echter uit.

Recent toont het Rijk weer interesse in de leefbaarheid van kwetsbare gebieden. In diverse Regio Deals en Woondeals zijn kwetsbare gebieden aangewezen en voor het Interbestuurlijk Programma Leefbaarheid en Veiligheid selecteerde het Rijk zestien stedelijke vernieuwingsgebieden voor een gezamenlijke aanpak.¹ Begin 2021 stelde de minister van BZK 450 miljoen euro beschikbaar voor de leefbaarheid en verduurzaming van de woningvoorraad in de meest kwetsbare gebieden.² De zoektocht naar effectieve wijzen van samenwerken aan leefbaarheid, zowel tussen overheidslagen als tussen publieke en private partijen en bewoners, is echter nog in volle gang.

1.3. Deze verkenning

Voor Canada, Frankrijk, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben we allereerst het landelijke beleid in beeld gebracht gericht op het versterken van kwetsbare wijken. Om inzicht te krijgen in de doorwerking van het landelijke beleid naar lokaal niveau hebben we per land twee steden of gebieden geselecteerd. Voor deze steden of gebieden is de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid concreet uitgediept. Benadrukt moet worden dat dit een verkennend onderzoek betreft en geen systematische analyse; daardoor

is het mogelijk dat bepaalde aspecten in beleid, (samen)werkwijze en uitvoeringspraktijken onderbelicht zijn gebleven. Coronamaatregelen maakten het ook niet mogelijk in de landen op bezoek te gaan. In Tabel 1.1 is te zien welke steden of gebieden onderdeel waren van dit onderzoek.

Tabel 1.1. Overzicht van landen en steden/gebieden

Land	Steden/gebieden
Canada	Ottawa, Toronto
Verenigd Koninkrijk	London, Preston
Frankrijk	Lille, Saint Denis
Oostenrijk	Wenen, Innsbruck

Voor ieder land hebben we relevante documenten bestudeerd. Dit waren landelijke en lokale beleidsdocumenten, beleidsevaluaties en wetenschappelijke publicaties over het wijkenbeleid in de vier landen. Daarnaast hebben we interviews afgenomen met actoren op landelijk en lokaal beleidsniveau, met wetenschappers en met professionals die het beleid in de praktijk uitvoeren. In bijlage 1 is een lijst van geïnterviewden opgenomen. We hebben per land samengewerkt met een of twee experts. De landenexperts hebben ons op weg geholpen door ons een eerste beeld te geven van het landelijke beleid gericht op het verbeteren van kwetsbare wijken, door ons te verwijzen naar de belangrijkste landelijke beleidsdocumenten op dit onderwerp, door samen met ons de twee steden of gebieden te selecteren, en door ons in contact te brengen met te interviewen actoren op landelijk en lokaal niveau. De landenexperts voor Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben ook een deel van de data voor ons verzameld en geanalyseerd. In bijlage 1 zijn ook de landenexperts opgenomen.

¹ Kamerbrief 'Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid', Ministerie van BZK, 28 oktober 2019; Kamerbrief 'Voortgang programma Leefbaarheid en veiligheid', Ministerie van BZK, 31 maart 2020.

² Kamerbrief 'Contouren Volkshuisvestingsfonds', Ministerie van BZK, 15 februari 2021.

1.4. Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In de hoofdstukken drie tot en met zes beschrijven we op hoofdlijnen het beleid gericht op kwetsbare wijken in Canada, Frankrijk, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. Per land gaan we achtereenvolgens in op het landelijke, regionale en lokale beleid en de wisselwerking hiertussen. Daarbij zoomen we in op de opzet en uitvoering van lokale aanpakken, en wat daarin lijkt te werken. Ieder hoofdstuk eindigt met een opsomming van wat Nederland mogelijk kan leren van het wijkenbeleid in het betreffende land.

De landenhoofdstukken worden in hoofdstuk twee voorafgegaan door een algemene beschouwing, waarbij we aandacht besteden aan de overeenkomsten en verschillen tussen de landen en de lessen voor Nederland. Naast de wisselwerking tussen nationaal en lokaal beleid, kijken we specifiek naar de samenwerking tussen overheid, maatschappelijke partners en bewoners, de wijze waarop prioritaire gebieden worden geselecteerd en waarop monitoring en effectmeting plaatsvindt. Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste conclusies van deze verkenning.

2 Lessen uit Canada, Frankrijk, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk

In alle vier de onderzochte landen gaat beleidsaandacht uit naar het versterken van de leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare wijken. In zowel de wijze waarop wijkgericht beleid tot stand komt als in de manier waarop dit beleid wordt uitgevoerd zien we grote verschillen tussen landen. We bundelen de belangrijkste inzichten en rode draden, waarbij we de bevindingen afzetten tegen het Nederlandse beleid voor kwetsbare wijken. We trekken lessen voor het Nederlandse wijkbeleid en identificeren tot slot vraagstukken waarop nadere verdieping wenselijk is.

2.1. Overeenkomsten en verschillen

In alle vier de landen heerst bezorgdheid over segregatie en concentraties van achterstanden in kwetsbare gebieden. In drie van de vier landen – Canada, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk – bestaat echter geen, of slechts heel beperkt landelijk beleid gericht op kwetsbare wijken en buurten. Duidelijk is ook dat nationaal beleid voor kwetsbare wijken gevoelig is voor politieke koerswijzigingen. Alleen Frankrijk kent al decennialang landelijk wijkbeleid. Ook in landen waar landelijk beleid vrijwel afwezig is, zien we echter op lokaal niveau allerlei wijkgerichte programma's en initiatieven om de leefbaarheid en veiligheid te verbeteren. Deze verscheidenheid zagen we ook in een eerder uitgevoerde vergelijkende studie: waar Denemarken een sterk sturend beleid op nationaal niveau hanteert (gettowetgeving), laat België juist grote vrijheid

aan gemeenten om hun eigen beleid in te richten. Duitsland kent wel nationale programma's voor kwetsbare wijken, maar elke bestuurslaag krijgt beleidsruimte voor een lokale invulling (De Meere et al. 2019).

Kijken we naar de beleidsontwikkeling over de afgelopen twintig jaar in de vier onderzochte landen, dan zien we in het Verenigd Koninkrijk een patroon dat vergelijkbaar is met de situatie in Nederland. Want ook daar kwam circa tien jaar geleden een vrij abrupt einde aan een lange beleidstraditie; het wijkbeleid werd gedecentraliseerd. Het Nederlandse GSB/ISV-beleid uit de periode daarvoor vertoont juist sterke overeenkomsten met het huidige Franse federale wijkbeleid. Sinds de afbouw van dit beleid kent Nederland – net als Canada en het Verenigd Koninkrijk – geen centraal wijkbeleid, maar alleen rijksbeleid dat indirect of impliciet invloed heeft op de leefbaarheid en veiligheid van wijken. In Nederland zorgde dit voor verschillen in de mate waarin, en in de wijze waarop lokale partijen werk maken van beleid voor kwetsbare wijken (Uyterlinde & Van der Velden 2017). In het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk is eveneens zichtbaar dat lokale overheden verschillende prioriteiten stellen, deels omdat ze niet over de benodigde middelen en capaciteit beschikken. Lokaal gestuurd wijkbeleid is gebaat bij structurele financieringsstromen.

Ook de onderbouwing en gekozen oplossingsrichtingen van wijkgericht beleid verschilt van land tot land. Zo gaat in Canada veel aandacht uit naar het activeren van bewoners en het versterken van gemeenschappen, met als doel sociale en ruimtelijke ongelijkheid te verminderen. Frankrijk voert integraal (fysiek en sociaaleconomisch) gebiedsgericht beleid dat vooral gericht is op inkomensverbetering van huishoudens in kwetsbare wijken. Het Britse beleid legt de laatste jaren nadruk op de fysieke verbetering van afglijdende gebieden. En Oostenrijk streeft naar sociale en etnische heterogeniteit in wijken, waarbij lokale overheden bepalen welke mix van maatregelen daarvoor wordt ingezet.

2.2. Nationaal beleid voor kwetsbare wijken

Lang niet overal is wijkenbeleid een zaak voor de nationale overheid. Alleen in Frankrijk bestaat al sinds de jaren zeventig een tamelijk consistent, centraal geleid wijkenbeleid. Canada, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk kennen geen of slechts heel beperkt landelijk beleid gericht op kwetsbare wijken en buurten. Net als in Nederland zijn in deze landen sinds de eeuwwisseling de gevolgen merkbaar van een neoliberal politiek klimaat, waarin het investeren in kwetsbare wijken een weinig populair thema is. Daardoor staat de continuïteit van wijkenbeleid onder druk, terwijl juist een lange adem benodigd is voordat effecten van wijkgerichte investeren zichtbaar worden (Uyterlinde, Van der Velden & Bouwman 2020). Tegenover het sturende en faciliterende Franse beleid, zien we dat wijkenbeleid in de overige landen vooral een kwestie is van decentraliseren, uitnodigen en verleiden.

Canada

Canada voert momenteel geen nationaal federaal beleid gericht op verbetering van kwetsbare wijken. Tussen 2000 en 2007 was er, met het programma *New Deal for Cities*, wel federaal gebiedsgericht beleid. Met zogenoemde Urban development agreements, zetten drie beleidsniveaus zich in voor de aanpak van kwetsbare wijken. Ook liep er in die periode een actieonderzoeksprogramma van federale overheid (*Action for neighbourhood change*) met als doel gemeenschapsprojecten op te zetten in vijf steden. De conservatieve regering die aantrad in 2007, was niet geïnteresseerd in wijkenbeleid. In 2015 kwam er een liberale regering die wel weer enige interesse toont in kwetsbare wijken, al leidde dit niet tot concrete acties of programma's. Wel is er landelijk doelgroepenbeleid en beleid gericht op specifieke problematiek, dat indirect of impliciet invloed kan hebben op de leefbaarheid van wijken (onder andere op het gebied van armoedebestrijding, infrastructuur en veiligheid). Doordat ook provinciale overheden niet actief zijn op dit terrein, krijgt de aanpak van kwetsbare wijken in Canada alleen op lokaal niveau gestalte.

Frankrijk

Onder de naam *La politique de la ville* bestaat in Frankrijk sinds eind jaren zeventig van de vorige eeuw nationaal wijkgericht beleid. Hoewel er tussentijds accenten verlegd zijn als gevolg van incidenten en escalaties, is het doel van het beleid ongewijzigd: het zorgen voor gelijkheid tussen gebieden en binnen steden, het verminderen van de kloof tussen achtergestelde wijken en de rest van de gemeente en het verbeteren van de leefomstandigheden van inwoners. Het programma is opgezet rond drie pijlers – stedelijke vernieuwing, sociale cohesie en economische ontwikkeling en werkgelegenheid – en de overheid stelt budget beschikbaar voor de uitvoering van lokale plannen. Daarmee vertoont het veel gelijkenis met het Nederlandse GSB/ISV (1997-2012) dat eveneens was opgezet rond drie pijlers (fysiek, sociaal en economie). Naar de pijler stedelijke vernieuwing gaat het meeste budget (jaarlijks gemiddeld 500 miljoen euro); dit wordt ingezet voor het transformeren van wijken via verbetering van woningen, publieke gebouwen en de openbare ruimte, waarbij sociale menging wordt bevorderd door differentiatie van het woningaanbod. Onder de pijler sociale cohesie vallen initiatieven op het terrein van onderwijs, gezondheid en preventie en de pijler economische ontwikkeling richt zich onder meer op arbeidsmarktkansen voor jongeren. Momenteel ondersteunt *La politique de la ville* de aanpak van ruim 1.500 gebieden.

Oostenrijk

Sinds 2017 zetelt in Oostenrijk een rechts-conservatieve regering, met een stringent beleid op het terrein van veiligheid en migratie. Het leefklimaat in kwetsbare wijken krijgt daarbij geen specifieke beleidsaandacht. Dit is mede omdat in Oostenrijk relatief weinig sprake is van ernstige grootstedelijke problematiek. Uit 2010 stamt het *Nationale Aktionsplan Integration* (2010) dat voorschrijft dat steden maatregelen dienen te treffen om segregatie in de wijken te verhinderen. Om 'wijken met een hoog segregatiepotentieel' op te waarderen, moeten steden wijkontwikkelingsplannen opstellen, waarbij

deelstaten de benodigde subsidies verstrekken. De deelstaten hebben veel vrijheid bij het implementeren van nationaal beleid, ook omdat een aanzienlijk deel van de inkomsten van de federale staat wordt herverdeeld naar deelstaten en gemeenten. Het gevolg is dat zich in de uitwerking en invulling grote lokale verschillen openbaren.

Verenigd Koninkrijk

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw kende het Verenigd Koninkrijk een landelijk wijkenbeleid. Achterstanden in kwetsbare gebieden werden aangepakt via zogenoemde *Area-based initiatives* (Abi's). Eind jaren negentig startte, met de *New Deal for Communities*, een integrale aanpak (wonen, leefomgeving, onderwijs, werk, gezondheid, veiligheid en gemeenschapskracht) in 39 door de overheid geselecteerde wijken. Vanaf 2010 maakten conservatieve en liberaal-democratische kabinetten een einde aan subsidies voor stedelijke vernieuwing en kwetsbare wijken. Het beleid werd als te kostbaar en inefficiënt gezien en leverde onvoldoende korte termijn resultaten op.

Werken aan leefbaarheid werd een lokale opgave. Voor zover de overheid middelen beschikbaar stelde voor wijkgerichte investeringen, gebeurde dit versnipperd. De *Regeneration to Enable Growth*-strategie uit 2011 stelt dat bewoners, lokale ondernemers en vrijwilligersorganisaties het beste weten wat nodig is voor het verbeteren van de fysieke en sociale kwaliteit van hun omgeving. Er kwamen van daar uit subsidies voor burgerinitiatieven in kwetsbare wijken. Maatregelen als *right to challenge* en *right to bid* (die we inmiddels ook in Nederland kennen) moesten de decentralisatie van overheidstaken versnellen. In 2014 volgde het *Estate Regeneration Programme* voor de aanpak van gebieden met fysieke achterstanden in combinatie met strategieën voor werkgelegenheid. Door gebrek aan middelen komt dit stroef van de grond. Mede door de Brexit en Covid-19, is er recent weer politieke aandacht voor zogeheten left behind-gebieden. Dit beleid richt zich vooral op fysieke upgradering van verloederende en leeglopende binnensteden.

2.3. Lokaal beleid voor kwetsbare wijken

Hoe wordt beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken op gemeentelijk niveau vormgegeven? Dat er in drie onderzochte landen nauwelijks landelijk wijkenbeleid bestaat, betekent niet dat er op lokaal geen aandacht is voor leefbaarheid in kwetsbare wijken en buurten. Juist in de landen waar de federale overheid zich goeddeels afzijdig houdt, ontstaan op lokaal niveau uiteenlopende coalities tussen overheden, maatschappelijke organisaties en NGO's.

Canada

Hoewel iedere stad in Canada op haar eigen manier werkt aan het verbeteren van kwetsbare wijken, zijn er duidelijk overeenkomsten in de werkwijze van lokale overheden. Opvallend is dat landelijke kennisorganisaties een belangrijke rol vervullen bij het verbeteren van de leefbaarheid in kwetsbare gebieden. De non-profit organisatie United Way Canada investeert jaarlijks 365 miljoen dollar in lokale gemeenschapsprojecten. Het geld is afkomstig van donaties van burgers en bedrijven. Het Tamarack Institute ondersteunt lokale stakeholders om tot een gedeelde agenda en aanpak te komen. Financiering wordt op projectniveau georganiseerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van middelen van lokale partijen, van landelijke organisaties als United Way en soms van federale sectorale subsidies. De dekking is sterk gefragmenteerd en vaak tijdelijk van aard. Het ontbreken van structureel geld vanuit de (lokale en landelijke) overheid wordt door veel betrokkenen als knelpunt ervaren.

Lokale overheden en andere partijen in Canada hebben een sterke traditie van participatieve werkwijzen bij het verbeteren van de situatie in kwetsbare wijken. Typerend zijn de drie uitgangspunten van de *Toronto Strong Neighbourhoods Strategy*: (1) bewoners moeten meebeslissen over zaken die hun wijk en hun leven aangaan; (2) hulpbronnen zoals zorg, advies en ondersteuning moeten binnen de wijk toegankelijk zijn en (3) de verschillende beleidsafdelingen (onderwijs, wonen, werkgelegenheid en sociaal werk) brengen per wijk

in kaart aan welke uitdagingen ze werken. Vergelijkbaar is de *Building Better Revitalised Neighbourhoods Strategy* uit Ottawa, gericht op het verbeteren van de gezondheid, levendigheid en leefbaarheid in prioriteitswijken. Ottawa werkt volgens het Community Development Framework, waarin alle stakeholders – inclusief bewoners – die te maken hebben met de leefbaarheid in een wijk, een gezamenlijke diagnose maken en vervolgens een actieplan opstellen.

Frankrijk

In Frankrijk zien we dat het federale wijkenbeleid veel ruimte biedt voor lokale inkleuring. *La politique de la ville* is weliswaar sterk centraal gestuurd, maar de doelen van het programma zijn dermate breed geformuleerd, dat er veel ruimte is voor eigen invulling. Voor de lokale uitvoering wordt voor elke prioriteitswijk een stadscontract opgesteld met afspraken over te ondernemen acties om de leefsituatie in het gebied te verbeteren. Deze acties moeten bijdragen aan het bereiken van de nationale doelstellingen. Bij de ontwikkeling en uitvoering van de plannen in het stadscontract zijn ook burgerraden betrokken (collectieven van bewoners, verenigingen en andere lokale actoren in een wijk). De oprichting van burgerraden in prioriteitswijken is bij wet vastgelegd, vanuit de overtuiging dat het beleid meer kans van slagen heeft als wordt aangesloten bij de wensen van bewoners. Het stadscontract geldt voor een periode van vijf jaar en wordt ondertekend door de regio, het departement en de gemeente. Doordat alle relevante beleidsthema's vanuit de departementen betrokken worden bij de lokale aanpak (economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening, infrastructuur, inkomen, onderwijs, jeugd, gehandicapten en ouderen), wordt afstemming en samenwerking tussen de verschillende inhoudelijke beleidsthema's geborgd.

Oostenrijk

De afwezigheid van een nationaal wijkgericht beleid in Oostenrijk levert lokaal grote verschillen op. Dat heeft mede te maken met het lokale politieke klimaat. Zo kent Wenen, dat tegelijk deelstaat en gemeente is, een lange traditie van wijkvernieuwing (het Weense model), terwijl de stad Innsbruck haar beleid vooral richt op kwetsbare groepen en niet op kwetsbare gebieden. De links georiënteerde hoofdstad opereert tamelijk autonoom; Wenen lijkt het nationale programma *Freiheit und Sicherheit* zelfs deels te negeren. Het stadsontwikkelingsplan *STEP2025* besteedt veel aandacht aan *Lebensqualität*, het Oostenrijkse equivalent van leefbaarheid. Door actief in te grijpen op de woningmarkt (betaalbaarheid en beschikbaarheid), de publieke ruimte (groen, gezondheid) en de renovatie van wijken voert Wenen in feite integraal gebiedsgericht beleid met sociale en fysieke maatregelen. In Innsbruck daarentegen, krijgt het leefklimaat in kwetsbare buurten amper beleidsaandacht. Wel dragen uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein zorg voor de ondersteuning van kwetsbare bewoners, zonder dat daarbij gebiedsgerichte prioriteiten in specifieke buurten of wijken worden gelegd.

Verenigd Koninkrijk

Door het Britse terugtrekbeleid op nationaal niveau werden lokale overheden verantwoordelijk voor het organiseren van samenwerking en financiering van gebiedsgerichte beleid. Omdat niet alle gemeenten beschikken over de benodigde capaciteit en middelen, dreigt volgens geïnterviewden een *wild west* te ontstaan. Met sociale en ruimtelijke scheefgroei tot gevolg. Wel lijken NGO's en private organisaties een meer actieve rol te pakken. Vanwege het wegvallen van overheidssteun maken woningcorporaties meer werk van hun sociale missie om huurders en gemeenschappen met een laag inkomen te ondersteunen. Ook vrijwilligersorganisaties zetten zich in voor kwetsbare bewoners. De *Hackney Community Strategy* (2018) laat zien hoe lokale overheden en civil society-organisaties elkaar kunnen vinden in een gebiedsgerichte samenwerking.

De aanpak vertoont gelijkenis met het Rotterdamse NPRZ: partijen werken tien jaar lang samen om de gezondheid, maatschappelijke kansen van burgers te verbeteren en de sociale cohesie en lokale economie te versterken. Veelbelovend is ook het *Community Wealth Building*-model in Preston, al is dit vooral gericht op kwetsbare groepen en niet op kwetsbare gebieden. Dit programma is opgebouwd als een lerend proces met als doel gemeenschapsvermogen op te bouwen en de lokale veerkracht te versterken door een sterke inzet op onderwijs en participatie.

2.4. Lessen voor Nederland

Wat kan Nederland van de hier onderzochte landen leren bij het ontwikkelen en implementeren van een landelijke aanpak ter versterking van de kwetsbare wijken? We belichten vier aspecten.

Wisselwerking tussen schaalniveaus

Van de vier landen is alleen in Frankrijk de nationale overheid actief betrokken bij lokaal wijkgericht beleid. De Franse overheid vervult tegelijk een sturende en faciliterende rol: van bovenaf worden beleidsdoelstellingen bepaald, de overheid reikt financiële middelen aan en schrijft voor op welke wijze lokale overheden, maatschappelijke organisaties en burgers betrokken moeten worden en hoe plannen moeten worden opgesteld. Voor de invulling en uitwerking van de stadscontracten krijgen lokale partijen echter veel ruimte. In Canada en het Verenigd Koninkrijk was in het verleden wel sprake van landelijk beleid, maar dit belandde het afgelopen decennium op een waakvlam. In Oostenrijk zijn landelijke beleidskaders van oudsher afwezig.

Op lokaal niveau zien we in de drie landen met een ontbrekend nationaal beleid allerlei beleidsinitiatieven, waarbij in met name Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk forse verschillen tussen steden en regio's zijn te constateren. In Canada lijkt sprake van een min of meer breed gedragen beleidslogica en werkwijze voor de aanpak van kwetsbare wijken ook al ontbreekt landelijk beleid.

Voorals in het Verenigd Koninkrijk en Canada vormt de financiering van wijkgericht beleid een bottleneck: het ontbreken van structurele middelen bedreigt de continuïteit en consistentie van lokaal wijkgericht beleid. Verschillende geïnterviewden wijzen op het gevaar van een projectencarrousel. In kwetsbare wijken in het Verenigd Koninkrijk werkt dit ook door in de frontlinie van het wijkwerk: juist in de kansarmere gebieden ontbreekt een sterk netwerk van wijkprofessionals en bewoners. In Oostenrijk zorgt vooral de politieke en financiële autonomie van deelstaten voor verschillen in beleid en werkwijzen.

Samenwerking tussen overheid, maatschappelijke partners en bewoners

Duidelijk is dat in elk land de verhouding tussen overheid, markt en het maatschappelijk middenveld anders ligt. Hoewel Frankrijk een sterke mate van overheidssturing kent, zien we op lokaal niveau dat bewoners nauw betrokken zijn. Daar waar de federale overheid zich afzijdig houdt, lijkt dit deels te worden opgevangen door het maatschappelijk middenveld. In Canada en het Verenigd Koninkrijk zien we een relatief grote rol van maatschappelijke organisaties en vrijwilligersinitiatieven bij het leefbaar en veilig maken en houden van wijken. In Canada is de samenwerking tussen de lokale overheid en de non-profit sector (waaronder ook onderwijs- en onderzoeksinstituten) sterk ontwikkeld; met private en commerciële partijen lijkt dit minder het geval. Het perspectief van bewoners (de leefwereld) en het bieden van toekomstperspectief aan bewoners krijgt veel aandacht. In het Verenigd Koninkrijk vervullen community based-organisaties en private instanties en de nationale loterij traditioneel een belangrijke rol bij publieke taken. Vanaf 2011 zijn woningcorporaties actiever geworden op het gebied van leefbaarheid. Naast fysieke renovatie en het beheer van publieke ruimte, zorgen ze voor ondersteuning van gezinnen, herscholing, arbeidstoeleiding en financieel advies. Nu op nationaal niveau de overheid zich afzijdig houdt lijkt op lokaal niveau de fragmentatie en verkokering toe te nemen, mede doordat ook lokale overheden zich overwegend afwachtend opstellen wat betreft de aanpak van leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare gebieden.

In Oostenrijk zetten zowel lokale publieke uitvoeringsorganisaties als non-profitorganisaties zich in voor kwetsbare bewoners in kwetsbare wijken. In zogenoemde *Regionalforen* – periodieke overleg rondes op districts niveau met bestuur, overheid en maatschappelijk middenveld – signaleren partijen gezamenlijk kansen en knelpunten op wijkniveau. Een belangrijke speler in het Weense stadsbeleid is de *Gebietsbetreuung Stadterneuerung*: een gemeentelijk orgaan dat naast fysieke programma's opbouwwerk-achtige taken vervult. Ook Hilfswerk Wien, een grote, internationaal opererende non-gouvernementele organisatie, houdt zich bezig met sociaal werk. In Innsbruck maakt vooral de gemeentelijke Sozialdienste werk van het versterken van gemeenschapszin en de leefomstandigheden van bewoners, zonder daarbij gebiedsgerichte accenten te leggen.

Selectie van prioritaire gebieden

Daar waar de federale overheid een actieve rol vervult in het wijkenbeleid, rijst de vraag op welke wijze bepaald wordt welke gebieden in aanmerking komen voor overheidssteun. Van de onderzochte landen worden momenteel alleen in Frankrijk kwetsbare gebieden door de landelijke overheid aangewezen. In Frankrijk bepaalt de centrale overheid op basis van vastomlijnde criteria welke gebieden in aanmerking komen voor steun van *La politique de la ville*. Sinds 2014 is het gemiddelde inkomen per inwoner daarbij de bepalende factor. Een gebied (met minimaal 1.000 inwoners) wordt aangemerkt als kwetsbaar wanneer meer dan de helft van de huishoudens een inkomen heeft onder de voor Frankrijk geldende armoedegrens. Momenteel gaat het om circa 1.500 gebieden, maar voor 2014 waren dit nog ruim 2.500 gebieden. In Frankrijk bestaat kritiek op deze wijze van top down selecteren, omdat kwetsbare gebieden over het hoofd worden gezien wanneer ze niet voldoen aan de criteria. Bijvoorbeeld wanneer binnen een buurt sprake is van grote inkomensverschillen, kan deze buurt ondanks de aanwezigheid van veel bewoners met een zeer laag inkomen, worden gepasseerd. Ook kan het voorkomen dat een gebied waar een heel specifieke, complexe problematiek speelt, niet in aanmerking komt voor steun

omdat minder dan 50 procent van de inwoners er onder de armoedegrens leeft. Vergelijkbare kritiek klonk in het verleden in Nederland, onder meer toen het Rijk in 2007 op basis van wetenschappelijk onderbouwde kengetallen veertig wijken selecteerde voor het krachtwijkenbeleid.

Ook in Canada wijzen lokale overheden prioritaire wijken aan op basis van cijfermatige criteria. Teneinde zo goed mogelijk aan te sluiten bij de opgaven in hun stad, maken lokale overheden bestaande methodieken 'op maat' voor de lokale situatie. Hierbij wordt samengewerkt met lokale kennisinstellingen en universiteiten. De Ottawa Neighbourhood Index, die mede gebaseerd is op het Urban HEART Framework van de WHO, gaat in op thema's als gezondheid, sociale inclusie en maatschappelijke participatie. De gemeente Toronto selecteerde met een vergelijkbaar instrument 31 neighbourhood improvement areas (uit 140 wijken), waar de kwaliteit van leven extra aandacht behoeft. Iedere wijk is gescoord op vijf domeinen: fysieke omgeving, economische mogelijkheden, gezondheid, sociale ontwikkeling en participatie bij besluitvorming.

Monitoring van voortgang en resultaten

Het meten van de effectiviteit van gebiedsgerichte beleidsprogramma's is een complexe opgave. Het is methodologisch immers (vrijwel) onmogelijk om causaliteit aan te tonen in de complexe sociale werkelijkheid van buurten. En omdat een wijkgerichte aanpak een lange incubatietijd heeft, zijn resultaten vaak pas op langere termijn waarneembaar. Bovendien betekenen hogere wijkcores niet automatisch dat bewoners hebben geprofiteerd van gebiedsgericht beleid, want betere scores kunnen ook wijzen op verdringingsprocessen en waterbedeffecten. Toch is er behoefte aan inzicht in de effectiviteit van wijkenbeleid, juist ook vanwege de politieke gevoeligheid ervan. Hoe gaan partijen in de onderzochte landen hiermee om?

In het Verenigd Koninkrijk gaat van oudsher aandacht uit naar het inzichtelijk maken van de effectiviteit van beleid, maar het afgelopen decennium raakte monitoring van wijkgerichte interventies zowel landelijk als lokaal in het slop. Woningcorporaties en gemeenten zijn wel bezig dit weer op te pakken en in Preston zien we een geslaagde samenwerking tussen lokale overheid en universiteit. Onderzoek naar de impact van de Britse Area-based initiatives, ruim tien jaar geleden, wijst uit dat gebiedsgerichte interventies voor het versterken van wonen en leefomgeving en het tegengaan van criminaliteit meer impact hebben dan individueel gerichte interventies. Ook een groot-schalige evaluatie van de New Deal for Communities (NDC) duidt op positieve beleidseffecten: in veel van de 39 NDC-gebieden vonden positieve sociale en fysieke transformaties plaats.

Het Franse Nationaal Onderzoekscentrum voor Stedelijk Beleid brengt jaarlijks de economische en sociale (on)gelijkheid tussen de wijken en hun omgeving in kaart. Deze rapportage is geen effectevaluatie, ze beschrijft hoe de wijken veranderen en zich in algemene zin ontwikkelen. Het evalueren van de effecten van de stadscontracten zijn de verantwoordelijkheid van lokaal uitvoerende partijen. Vanuit de federale overheid is in 2017 een monitoringsstructuur ontwikkeld die de lokale partijen hiervoor kunnen gebruiken. De belangrijkste indicatoren in de monitoring van de stadscontracten zijn het werkloosheidspercentage, slagingspercentage op de middelbare school en armoedecijfers in het prioritaire gebied; met als referentie de gemiddelde scores van de gemeente of het omliggende gebied.

Net als in Frankrijk, worden in Oostenrijk op vergelijkbare wijze periodieke rapportages over de ontwikkeling van wijken opgesteld (Sozialraummonitor). Daarnaast voert het Weense STEP2025-programma tussentijdse evaluaties uit. In Canada hanteren lokale overheden voor de monitoring van voortgang en effecten veelal de eerdergenoemde, wetenschappelijk onderbouwde instrumenten die ook voor de selectie van prioritaire gebiedsaanpakken worden gebruikt.

2.5. Nadere verdieping

Deze verkenning legt verschillende onderwerpen en invalshoeken bloot die leerpotentieel en inspiratie kunnen bieden voor de Nederlandse beleidspraktijk. Dit geldt in ieder geval voor de volgende onderwerpen:

Betrokkenheid van bewoners

In Canada gaat veel aandacht uit naar het activeren van bewoners en het stimuleren van betrokkenheid en eigenaarschap bij een wijkgerichte aanpak; zowel bij de diagnose van wat er nodig is in een buurt als bij het opstellen van actieplannen vervullen bewoners een actieve rol. Ook in Frankrijk zijn burgerraden nauw betrokken bij de lokale uitwerking van *La politique de la ville*, al bleef de wijze waarop dit plaatsvindt in deze verkenning enigszins onderbelicht. Wat kunnen we in Nederland leren van buitenlandse instrumenten en methoden om te werken aan draagvlak voor wijkgerichte interventies en het gevoel van zeggenschap en eigenaarschap te vergroten?

Financiering

Met name in Canada wordt – bij gebrek aan publieke middelen van federale en lokale overheden – vruchtbaar gebruik gemaakt van middelen van fondsen en NGO's. De markt en de civil society vullen deze financiële lacune op. In Nederland komt dit spaarzaam van de grond. Welke inspiratie kunnen dergelijke financiers en financieringsconstructies bieden voor Nederland? Hoe kan de markt worden uitgelokt tot publieke investeringen?

Monitoring

Zowel voor het meetbaar maken van wijkgerichte investeringen, als voor het monitoren van voortgang en resultaat van een gebiedsgerichte aanpak, geldt dat het niet eenvoudig is. We zien dat de onderzochte landen uiteenlopende methoden en instrumenten hanteren met uiteenlopende indicatoren. In Frankrijk heerst de schoonheid van eenvoud gericht op armoede, in Canada wordt een brede definitie gehanteerd die gegrond is in een brede benadering van de gezondheid van bewoners. In hoeverre zijn dergelijke instrumenten in Nederland relevant?

Invulling van leefbaarheid

Deze verkenning laat zien dat leefbaarheid in alle onderzochte landen breed wordt opgevat; vrijwel alle beleidsprogramma's in deze vier landen bestrijken zowel het sociale als het fysieke domein. Daarbij worden verschillende accenten gelegd. Op een viertal inhoudelijke thema's is verdieping wenselijk:

- Veiligheid wordt in veel gebiedsgerichte aanpakken genoemd als opgave, maar dit thema konden we in deze verkenning beperkt uitdiepen. Wat kunnen we in Nederland leren van de mix van preventieve en repressieve maatregelen die in deze vier landen zijn ingezet om de veiligheid van wijken te verbeteren?
- Economische versterking vervult als generiek beleidsdoel een centrale rol in het Franse wijkenbeleid en in het Britse Preston wordt dit thema op vernieuwende en inspirerende wijze opgepakt met de community wealth-benadering. Hoe kan een dergelijk model in Nederlandse context worden ingezet om de sociaaleconomische veerkracht van kwetsbare wijken te versterken?
- Gezondheid krijgt vooral in Canada aandacht, waarbij het thema holistisch wordt opgevat; in de Canadese aanpak klinkt de 'positieve gezondheid'-benadering door die zich richt op geluk, sociale cohesie en het bevorderen

van gezond gedrag. De interesse voor gezondheid als verbindend thema in de wijkaanpak groeit; welke inspiratie biedt deze insteek?

- Verduurzaming. Zowel met de het Volkshuisvestingsfonds als in Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) zoekt het Rijk naar synergie tussen de wijkgerichte aanpak van de energietransitie en de leefbaarheidsopgaven in wijken. In deze verkenning kwam deze verbinding niet naar voren, maar het is interessant om te belichten op welke wijze in andere landen de duurzaamheid en leefbaarheid op wijkniveau worden verbonden.

3

Beleid voor kwetsbare wijken in Canada

In dit hoofdstuk bespreken we hoe in Canada het beleid gericht op de verbetering van kwetsbare wijken is vormgegeven. Canada kent drie beleidsniveaus: het landelijke (federale) beleid, het provinciale beleid en het lokale beleid. De federale overheid in Canada kent geen traditie van beleid gericht op steden en daarmee ook niet op de aanpak van kwetsbare wijken. De aanpak van kwetsbare wijken is vooral een lokale aangelegenheid.

We beschrijven in dit hoofdstuk de lokale aanpak van kwetsbare wijken in Ottawa (paragraaf 3.2) en Toronto (paragraaf 3.3). Ottawa werkt sinds begin deze eeuw volgens de principes van het Community Development Framework. Toronto werkt sinds 2005 met de Toronto Strong Neighbourhood Strategy. Het hoofdstuk begint in paragraaf 3.1 met een samenvattend overzicht van het federale beleid dat – hoewel niet expliciet gericht op lokale wijken - indirect wel van betekenis is voor wijken. Ook noemen we enkele landelijke initiatieven van niet-overheidsorganisaties die momenteel van betekenis zijn voor lokale aanpakken in kwetsbare wijken. De term voor wijkenbeleid die door de geïnterviewde Canadese onderzoekers, beleidsmakers en professionals gebruikt wordt is *place-based policy* of *place-based strategy*.

3.1. Federaal beleid van betekenis voor de aanpak van kwetsbare wijken

Het federale beleid in Canada omvat vooral beleid gericht op specifieke problematiek (*systemic strategies*) en daarnaast doelgroepenbeleid (*population-based strategies*). Verschillende Canadese onderzoekers benoemen dat er in Canada geen federaal beleid gericht op (kwetsbare) wijken is, maar wel federaal beleid dat indirect of 'impliciet' invloed kan hebben op de situatie in wijken (Bradford, 2018; Friendly, 2016). Volgens de geïnterviewden zijn er bijvoorbeeld mogelijkheden om subsidie aan te vragen voor projecten en programma's op terreinen als antiracisme, veiligheid, werkgelegenheid en armoede. Twee voorbeelden hiervan die de afgelopen jaren zijn geïntroduceerd zijn de eerste Canadese armoedereductie-strategie *Opportunity for all* en een twaalfjarig infrastructuurplan met een budget van 180 miljard dollar.

3.1.1. Federale beleidsinitiatieven gericht op kwetsbare wijken in de afgelopen 50 jaar

Eerder was er wel enige vorm van federaal beleid gericht op steden en wijken. In de jaren '70 van de twintigste eeuw had de federale overheid een programma gericht op infrastructuur in steden, waaronder de ontwikkeling van havens in de steden bij de meren. Tussen 2000 en 2007 had de federale overheid het *New Deal for Cities* programma. Dit was een poging om te interveniëren in steden en in het denken over kwetsbare wijken (Bradford, 2008). Het programma leidde tot zogenoemde '*Urban development agreements*', waarin de drie beleidsniveau's zich gedurende deze vijf jaar inzetten voor kwetsbare wijken.

Tussen 2004 en 2006 heeft de pilot *Action for Neighbourhood Change* gelopen. Dit was een actieonderzoeksprogramma van de federale overheid met als doel om gemeenschapsprojecten op te zetten in kwetsbare wijken verspreid over vijf

Canadese steden, waaronder Toronto. Dit zorgde voor veel wijkenonderzoek in Canada, onder andere door het Tamarack Institute en het Callaghan Institute. Tussen 2007 en 2015 kwam er een meer conservatieve federale regering, die niet geïnteresseerd was in wijkenbeleid. Met de liberale regering sinds 2015 lijkt er wel weer meer interesse in kwetsbare wijken, maar hieraan zijn nog geen concrete acties en programma's verbonden.

Doordat ook op provinciaal niveau weinig tot geen beleid gericht op (kwetsbare) wijken is, wordt in Canada de aanpak van kwetsbare wijken vooral bepaald op lokaal niveau. Eén van de geïnterviewden zegt hierover: "So we are left with a lot of experimentation at municipal and community level in Canada." Iedere stad in Canada werkt op haar eigen manier aan het verbeteren van de kwetsbare wijken, waarbij we wel enkele duidelijk overeenkomsten zien in de werkwijze die Canadese steden kiezen.

3.1.2. Landelijke initiatieven: United Way Canada en het Tamarack Institute

Uit onze verkenning blijkt dat er in Canada enkele landelijke organisaties zijn die momenteel een rol vervullen bij het verbeteren van de situatie in kwetsbare wijken. Een belangrijke non-profit organisatie hierin is *United Way Canada*³. United Way ontvangt geen overheidsgelden, maar is volledig afhankelijk van donaties van onder andere bedrijven en burgers. In totaal investeerde United Way het afgelopen jaar 365 miljoen dollar in lokale gemeenschappen. Dit bedrag wordt gebruikt voor projecten en initiatieven op de volgende terreinen: het bouwen van sterke en gezonde gemeenschappen (48%), ontwikkeling van kinderen (32%), en armoedebestrijding (20%)⁴. In heel Canada, biedt United Way samen met partner organisaties 5.863 local community programma's aan.

3 www.unitedway.ca

4 <https://www.unitedway.ca/province/canada/>

Voor het bouwen van sterke en gezonde gemeenschappen kunnen lokale overheden en organisaties die werken in de wijken er projectsubsidies aanvragen. Bijvoorbeeld voor projecten gericht op het ondersteunen van inwoners in toegang en navigatie tot lokale hulpmiddelen, het bouwen aan wijk- en buurt-participatie en het vergroten van persoonlijk welzijn en veiligheid¹.

Een andere organisatie die in heel Canada actief is rond het versterken van kwetsbare wijken is het *Tamarack Institute*.⁵ Het Tamarack Insitute ontwikkelt en ondersteunt projecten waarin burgers en organisaties samen 'major community issues' proberen aan te pakken. Hierbij werkt Tamarack volgens het *Collective Impact Framework*. Het doel van deze werkwijze is het faciliteren van samenwerking tussen de stakeholders rond een bepaald maatschappelijk thema, om zo tot een gedeelde agenda en aanpak te komen. Naast thema's als armoede, dakloosheid en onderwijsparticipatie is ook de ontwikkeling van gemeenschappen in kwetsbare wijken een maatschappelijk onderwerp waar Tamarack zich op richt. We bespreken in kader 3.1 uitgebreid de aanpak van het Tamarack Institute omdat het symbool staat voor de participatieve werkwijze die ook de lokale overheden in Canada hanteren bij het verbeteren van de situatie in kwetsbare wijken. Het Tamarack Institute is een liefdadigheidsinstelling en financiering is afkomstig van donateurs, deelnemers aan activiteiten en leden, en klanten die om advies vragen; waaronder gemeenten, universiteit en ook United Way.

5 www.tamarackcommunity.ca

Kader 3.1. Werkwijze Tamarack Institute, die illustratief is voor de lokale aanpakken van kwetsbare wijken in Canada

Gemeenten of organisaties die werken in wijken kunnen het Tamarack Institute vragen om ondersteuning bij het proces naar verbetering van een kwetsbare wijk. Dit proces start altijd met een zogenoemde 'neighbourhood round table' bijeenkomst (Tamarack Institute, 2021). Deze ronde tafel bijeenkomsten hebben als doel dat bewoners en professionals met elkaar in contact komen, dat zij een gedeeld beeld krijgen over de wijk, dat zij gedeelde ambities voor de wijk ontwikkelen, en dat activiteiten worden gedefinieerd waaraan bewoners samen kunnen werken om de gewenste toekomst dichterbij te brengen.

Voor het starten van de procesbegeleiding hanteert Tamarack als voorwaarde dat aan de bijeenkomsten vooral contextdeskundigen, zoals bewoners en professionals die werken in de wijk, deelnemen. Voorbeelden van organisaties die naast de bewoners deelnemen aan de ronde tafel discussies zijn woningcorporaties en gezondheidscentra. Voor de procesbegeleiding betaalt de gemeente of een andere organisatie lidmaatschapskosten. Hiermee krijgen zij ook toegang tot bijeenkomsten waar beleidsmakers en professionals uit verschillende gemeenten onder begeleiding van het Tamarack Institute kennis kunnen uitwisselen over het werken in de kwetsbare wijken. Voor de procesbegeleiding ontvangt het Tamarack Institute ook structurele financiering van een energiemaatschappij die impact wil hebben op wijkniveau.

Het starten van de activiteiten in de wijk kan volgens het Tamarack Institute alleen als er een door bewoners gedragen plan is. Een van de medewerkers van Tamarack geeft aan: "Eigenlijk is de inhoud van de activiteiten niet zo belangrijk. Als de activiteiten maar gedragen worden door bewoners.". Om te komen tot door bewoners gedragen

activiteiten doorloopt het Tamarack Institute samen met bewoners en organisaties de volgende stappen aan de hand van het Collective Impact Framework (zie ook Figuur 1.1):

- Vormen van een coördinerend team van beleidsmedewerkers van de gemeente en managers en professionals van de organisaties die werken in de wijk.
- Afnemen van een vragenlijst met huurders over hoe zij de wijk ervaren en wat hun wensen zijn voor de toekomst.
- Organiseren van meerdere bijeenkomsten met bewoners over hoe zij de wijk ervaren en wat hun wensen zijn voor de toekomst.
- Bij bewoners langsgaan om te vragen of zij een rol willen vervullen in de organisatie en uitvoering van activiteiten in de wijk.
- Geven van presentaties over de ideeën van de bewoners aan beleidsmakers en aan de organisaties die werken in de wijk.
- Verzorgen van trainingssessies voor bewoners zodat zij beter geëquipeerd zijn voor de organisatie en uitvoering van de activiteiten.

Local Deepening Community Initiative Roadmap



Figuur 1.1. Visuele weergave Collective Impact Framework, zoals dat wordt gehanteerd door het Tamarack Institute. Bron: Tamarack Institute (2015).

3.2. Aanpak van kwetsbare wijken in Ottawa

Ottawa is de hoofdstad van Canada. De stad heeft iets meer dan 900.000 inwoners. Ongeveer de helft van de inwoners heeft Engels als moedertaal, ongeveer een derde van de inwoners Frans. Ongeveer een kwart van de inwoners heeft een migratieachtergrond.⁶

Voor de aanpak van kwetsbare wijken werkt Ottawa volgens de principes van het Community Development Framework.⁷ In Ottawa, spelen de in totaal 13 zogenoemde Community Health en/of Resource Centres een centrale rol in de kwetsbare wijken. Met deze fysieke centra in de wijk wil de gemeente Ottawa (a) zorg en begeleiding toegankelijk maken voor de meest bewoners en (b) initiatieven van bewoners of groepen bewoners op organisatorisch vlak ondersteunen. De zorg en begeleiding die bewoners er kunnen krijgen bestaat bijvoorbeeld uit voorlichting, workshops en groepsbijeenkomsten over onderwerpen als een gezonde leefstijl, mentale gezondheid en verslagingsproblemen.⁸

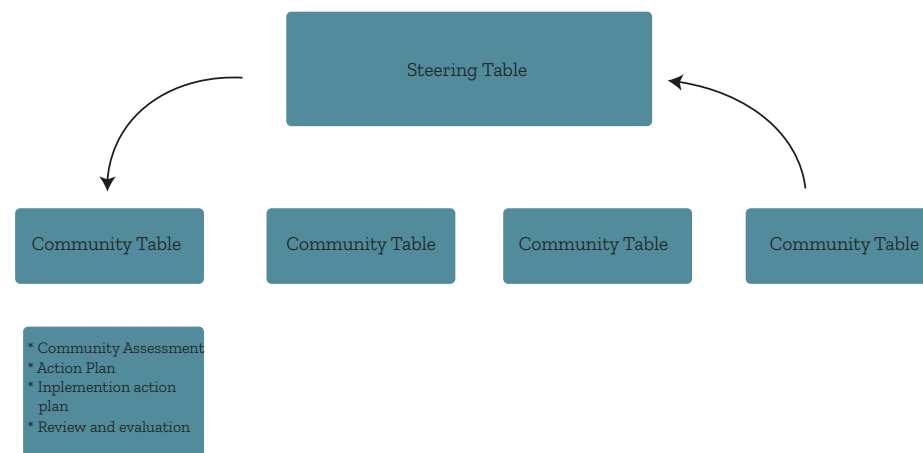
3.2.1. Community Development Framework

Werken volgens het *Community Development Framework* houdt in dat in iedere wijk de stakeholders die te maken hebben met de leefbaarheid in de wijk op gezette momenten samenkomen tijdens zogenoemde community tables. Welke stakeholders deelnemen, varieert per wijk. Het gaat bijvoorbeeld om de politie, huisvestingsorganisaties, gezondheidscentra, en om vertegenwoordigers van de bewoners, zoals huurdersorganisaties en wijkcentra. Wanneer binnen een wijk de stakeholders starten met de samenwerking dan is het idee dat zij gezamenlijk een diagnose maken van de situatie in de wijk. De diagnose bestaat uit

twee stappen: ten eerste een gesprek over wat er in de wijk allemaal goed gaat en welke problemen er spelen, dan een gesprek over welke problemen prioriteit hebben. Op basis van de gezamenlijke diagnose ontwikkelen de stakeholders vervolgens een actieplan, dat zij daarna in de praktijk gaan brengen. Na een tijdje komen de stakeholders weer samen in de community table om de uitvoering te evalueren en om opnieuw een diagnose te stellen van de situatie in de wijk. Dit is dan weer de basis voor een nieuw actieplan, en ook dit wordt na een tijdje weer geëvalueerd in de community table.

Op stedelijk niveau is er een zogenoemde steering committee. Hier nemen dezelfde organisaties aan deel als aan de community tables, maar dan op bestuurlijk niveau. De community tables kunnen advies vragen aan het steering committee en bijvoorbeeld hulp vragen als ze bij de ontwikkeling en/of uitvoering van een actieplan tegen knelpunten aanlopen. In figuur 2.2 is deze organisatiestructuur schematisch weergegeven.

Figuur 2.2. Schematische weergave van het Community Development Framework voor de aanpak van kwetsbare wijken in Ottawa.



6 De bron voor deze cijfers is de Ottawa Neighbourhood Study (<https://www.neighbourhoodstudy.ca/>)

7 Zie: <http://www.coalitionottawa.ca/en/a/community-development/community-development-framework.aspx>

8 Zie bijvoorbeeld: <http://www.carlington.ochc.org/about/>

Financiering van de community plannen

De mensen die wij interviewden over de werkwijze in Ottawa zijn zeer positief over het werken met het *steering committee* en de *community tables*. Tegelijkertijd ervaren zij de financiële middelen die de gemeente hiervoor beschikbaar stelt als beperkt: "Het zijn middelen voor 1 full time medewerker die het hele proces organiseert en ongeveer 20.000 dollar per wijk voor de uitvoering van de actieplannen. "Voor de uitvoering van de actieplannen per wijk moeten de betrokken partijen dus ook terecht bij financiers als United Way. Dit betekent dat de partijen aan de *community tables* altijd moeten blijven zoeken naar additionele middelen voor de uitvoering van de activiteiten. Ook is de ervaring van de geïnterviewden dat er hierdoor weinig tot geen geld beschikbaar is voor monitoring en evaluatie van de actieplannen.

Selectie van de wijken

Momenteel ondersteunt de gemeente kwetsbare wijken in de stad middels het *Community Development Framework*. De selectie van de te ondersteunen wijken vindt plaats op basis van cijfers over de situatie van de wijken in de stad. Dit begon in 2006 met de *Ottawa Neighbourhood Study* (ONS), een onderzoeksprogramma van de University of Ottawa van waaruit al vanaf 2006 onderzoek wordt gedaan naar hoe de leefomgeving de gemeenschap en de gezondheid en het welbevinden van families beïnvloedt, én een beeld geeft van de leefsituatie in de wijken (zie bijvoorbeeld Prince et al., 2011; Egan et al., 2015, en Pearce en Kristjansson, 2019). Onderdeel van de Ottawa Neighbourhood Study was de ontwikkeling van een Socio Economic Status Index: het instrument dat de gemeente Ottawa tot en met 2018 gebruikte om de wijken te selecteren waar zij via het Collective Impact Framework op wilden inzetten. De index bestaat uit de volgende indicatoren: percentage alleenstaande ouders, percentage van de bewoners met een baan, percentage werkloosheid, percentage zonder high school diploma van de bewoners tussen de 25 en 64 jaar, mediaan marktinkomen, percentage inwoners met een laag inkomen, percentage huishoudens met gebrekkige huisvesting (bijvoorbeeld te klein of vervallen). Sinds 2019 gebruikt de gemeente Ottawa voor de selectie van de wijken die extra

aandacht nodig hebben de *Ottawa Neighbourhood Index* (NEI) in plaats van de Ottawa Neighbourhood Study. Hoewel de Ottawa Neighbourhood Study veel data verschaft over indicatoren binnen verschillende thema's, is het idee achter de Ottawa Neighbourhood Index om de ongelijkheid binnen wijken te visualiseren.

De *Ottawa Neighbourhood Equity Index* is gebaseerd op het Urban HEART⁹ framework van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO, 2010). Deze index geeft een beeld van wijken op 28 indicatoren verdeeld over de volgende vijf thema's:¹⁰

- Economische hulpbronnen, met indicatoren als inkomen, lokale werkgelegenheid en aanwezigheid van betaalbare woningen.
- Sociale ontwikkeling, met indicatoren als het aandeel jeugdigen met jeugdhulp en het aandeel jeugdigen met en vervolgoopleiding.
- De fysieke omgeving, met indicatoren als de aanwezigheid van ontmoetingsplekken en de mogelijkheden om te bewegen in de openbare ruimte.
- Gezondheid, met indicatoren als mentale gezondheid en het aandeel bewoners met diabetes.
- Gemeenschap, met indicatoren als het aantal alleenstaande ouderen en de mate waarin criminaliteit aanwezig is in de wijk.

De index helpt om op zowel stedelijk als wijkniveau inzicht te geven in verschillen tussen wijken, om snel te kunnen bepalen welke wijken de meeste aandacht nodig hebben en op welk domein investering het meest nodig is. Het wordt ook gebruikt om te kunnen monitoren.

9 HEART staat voor Health Equity Assessment and Response Tool.

10 Zie <https://neighbourhoodequity.ca/index2/>

3.2.2. De Building Better Revitalised Neighbourhoods Strategy

Vanaf 2015 is de stad Ottawa gestart met de *Building Better Revitalised Neighbourhoods Strategy*. Deze tijdelijke intensivering van het beleid had als doel om de gezondheid, levendigheid en leefbaarheid in zogenoemde prioriteitswijken te verbeteren.¹¹ In drie op basis van de eerdergenoemde NEI geselecteerde wijken heeft de gemeente samen met bewoners en organisaties voor de wijk een strategie ontwikkeld. Dit is een plan met korte, middellange en lange termijn initiatieven voor de wijk.

Eén van de wijken waar de gemeente Ottawa extra ondersteuning aan gaf was Vanier-South Overbrook. In deze wijk, met ruim zesduizend inwoners, heeft 27 procent van de 25-64 jarigen een laag inkomen, is de werkloosheid meer dan tien procent, zijn jaarlijks meer dan 20 van de 1.000 inwoners slachtoffer van een geweldsmisdrijf en 80 van de 1.000 inwoners slachtoffer van diefstal, inbraak of vandalisme. In heel Ottawa heeft 1 op de 10 inwoners tussen de 25 en 64 jaar een laag inkomen, is zeven procent van de beroepsbevolking werkloos, zijn er jaarlijks per 1.000 inwoners ongeveer dertig slachtoffer van diefstal, inbraken of vandalisme en ongeveer zeven van een geweldsmisdrijf. In kader 3.2 is te zien hoe de neighbourhood revitalisation strategy van Vanier-South Overbrook tot stand kwam en welke plannen het bevatte.

Kader 3.2. Ontwikkeling en inhoud van de voor en met de wijk Vanier-South Overbrook ontwikkelde neighbourhood revitalisation strategy.

Om te komen tot een neighbourhood revitalisation strategy heeft de gemeente Ottawa een online enquête rondgestuurd naar bewoners en veertien consultatiebijeenkomsten georganiseerd met bewoners, sociale professionals in de wijk, schoolbestuurders, landeigenaren en bedrijven in de wijk. Deze enquête is ingevuld door 148 bewoners en 280 mensen hebben deelgenomen aan de consultatiebijeenkomsten. In zowel de enquête als de consultatiebijeenkomsten stonden de vragen centraal wat de deelnemers waarderen aan de wijk en wat zij zien als verbeterpunten voor de toekomst.

Op basis van de enquête en de consultatiebijeenkomsten heeft de gemeente Ottawa een consultatierapport geschreven, dat als basis diende voor het verbeterplan. Dit plan bestond uit doelen en acties op vijf thema's, te weten: voorbereiden op veranderingen in de wijk, verbeteren van de fysieke verbindingen in de wijk, verbetering van de openbare ruimte, verrijking van de natuurlijke omgeving en sociale buurtinitiatieven. Ter illustratie. Het thema 'verbeteren van de fysieke verbindingen in de wijk' was opgedeeld in de middellange termijn doelen: goede fietspaden die verbonden zijn met bestaande routes, verbeteren van het openbaar vervoer tussen de wijk en het treinstation, verbeteren van de voetpaden en toevoegen van snelheidsverminderende maatregelen (denk aan verkeersdrempels). Ieder van deze subdoelen is in het verbeterplan voor de wijk weer opgedeeld in concrete acties, met een team van uitvoerende organisaties en de financiering (City of Ottawa, 2018).

¹¹ <https://ottawa.ca/en/city-hall/public-engagement/projects/building-better-revitalized-neighbourhoods/>

Wat opvalt in de *Building Better Revitalised Neighbourhood Strategy* is de concreetheid van de acties die aan de doelen zijn gekoppeld. Tegelijkertijd valt op dat het nog onduidelijk is wie de acties en plannen moet gaan financieren, ook op de lange termijn. Het feit dat over de financiering van de plannen nog onduidelijkheid is, kan de mensen in de praktijk frustreren.

3.2.3. Banff community en Heatherington

Eén van de prioriteitswijken in Ottawa volgens de *Neighbourhood Equity Index* is de wijk Albion-Heatherington. Twee kwetsbare buurten binnen deze wijk zijn de Banff Community en Heatherington. In beide buurten ligt ten opzichte van heel Ottawa het gemiddelde inkomen laag, zijn er veel sociale huurwoningen, veel eerste generatie migranten en is de werkloosheid hoog. Ook het aantal coronagevallen ligt in deze buurten veel hoger dan in de rest van de stad, waarmee de al bestaande gezondheidsverschillen binnen Ottawa groter worden. Zie Tabel 2.1 voor meer achtergrondkenmerken van de wijk Albion-Heatherington afgezet tegen Ottawa.

Tabel 2.1. Achtergrondinformatie wijk Albion-Heatherington, afgezet tegen Ottawa

	Albion- Heatherington	Ottawa
Aantal inwoners	13485	916.855
Percentage 0-14 jarigen	21%	17%
Percentage 15-24 jaar	18%	14%
Percentage 25-64	52%	55%
Percentage 65+ jaar	9%	14%
Percentage eerste generatie migranten	53%	26%
Percentage tweede generatie migranten	23%	21%
Percentage huurwoningen	75%	34%
Gemiddeld huishoudinkomen (AT)	40.155 CD	73.836 CD
Percentage werkloosheid	15%	7%
Aantal geweldsmisdrijven per 1.000 inwoners	12,5	7,7
Aantal crimes against the property per 1.000 inwoners	24,2	28,7
Aantal inwoners met een bevestigde covid-19 besmetting	5.110	1.243
<i>Domeinscores op de Neighbourhood Equity Index*</i>		
Economische kansen	35,4	54,0
Social en menselijk ontwikkeling	36,7	50,7
Fysieke leefomgeving	55,8	35,1
Gezond leven	71,8	73,5
Gemeenschap(sgevoel)	72,3	76,3
Algehele score gebaseerd op 17 van de 28 indicatoren	47,7	67,5

*De NEI scores lopen van 0 (meest ongelijk) tot 100. Indien een buurt of wijk onder deze grens scoort is de kans groot dat zij het hoogste aantal ongelijkheden ervaren.

In de *Banff Community* is van 2005-2007 de *No Community Left Behind strategie*¹² ontwikkeld. Het doel van de *No Community Left Behind strategy* was om angst, eenzaamheid en criminaliteit aan te pakken. Om dit doel te bereiken werd een community-based approach ingezet waarbij de inwoners gevraagd werd om

12 <https://nocommunityleftbehind.ca/project/banff/>

problemen in de buurt te definiëren en te prioriteren. Vervolgens werden inwoners en maatschappelijke organisaties in de wijk ondersteund om met elkaar deze problemen aan te pakken. Hierdoor ontstonden in de wijk vrijwilligersorganisaties die de bewoners vertegenwoordigden en jongerenraden. Uit een enquête bleek dat tijdens de ontwikkeling en uitvoering van de *No Community Left Behind strategie* de ervaren veiligheid in de Banff Community toenam van 51 procent in 2005 tot 80 procent in 2008¹³. Vanwege het ervaren succes is de *No Community Left Behind strategie* later gebruikt als model voor de stadsbrede aanpak volgens het Community Development Framework.

De wijk Heatherington is een van de buurten waar later het Community Development Framework is toegepast. Deze wijk met circa 4.800 inwoners was eveneens een pilotwijk binnen de *Building Better Revitalised Neighbourhood strategy*. Om Heatherington te komen tot een *neighbourhood revitalisation strategy*¹⁴ heeft de gemeente net als in de wijk Vanier South Overbrook een actief consultatieproces in gang gezet, bestaand uit twee fasen. De eerste fase was gericht op het in kaart brengen van algemene ideeën van betrokkenen, door open te discussiëren over vragen als wat inwoners waarderen in hun buurt, welke drie dingen zij het liefst verbeterd zouden willen zien en wat zij er graag zouden zien aan nieuwe voorzieningen. In fase 2 is met de inwoners gekeken waar de prioriteiten lagen, door middel van enquêtes en focusgroepen. De topprioriteiten die vanuit het consultatieproces naar voren kwamen waren het verbeteren van de weg, het verlagen van de verkeerssnelheid, toegang tot een open water, veiliger paden en trottoirs, gratis programma's voor kinderen en een inloopcentrum voor jongeren. Voor een te ontwikkelen gebouw op het stuk vrije grond hadden inwoners vooral behoefte aan een multifunctioneel gebouw om te sporten, voor medische voorzieningen, een jongerencentrum, cultureel centrum, enzovoort.

De uitkomsten uit het consultatieproces in Heatherington zijn vertaald naar concrete acties met daarbij aangegeven de geplande einddatum en financieringsbron. Voor de implementatie en uitvoering van dit plan is via de gemeente onder andere financiering gerealiseerd voor een nieuw gebouw van de Boys en Girls club, maar nog niet voor de uitvoering van de activiteiten die er zouden moeten plaatsvinden. Uit de interviews hoorden we dat partijen uit de wijk en bewoners hierdoor een perspectief voor de langere termijn missen, hoe tevreden en blij zij ook zijn met de nieuwe voorziening.

3.3. Aanpak van kwetsbare wijken in Toronto

Toronto is het economische centrum van Canada en met bijna 3 miljoen inwoners de grootste stad van het land. De meest gesproken taal in Toronto is Engels. Ongeveer de helft van de inwoners van Toronto heeft een migratieachtergrond, zowel Westers als niet-Westers. Van de beroepsbevolking is acht procent werkloos en heeft twintig procent een laag inkomen.

Voor de aanpak van kwetsbare wijken werkt Toronto volgens de principes van het Community Development Framework.¹⁵ In Ottawa, spelen de in totaal 13 zogenoemde Community Health en/of Resource Centres een centrale rol in de kwetsbare wijken. Met deze fysieke centra in de wijk wil de gemeente Ottawa (a) zorg en begeleiding toegankelijk maken voor de meest bewoners en (b) initiatieven van bewoners of groepen bewoners op organisatorisch vlak ondersteunen. De zorg en begeleiding die bewoners er kunnen krijgen bestaat bijvoorbeeld uit voorlichting, workshops en groepsbijeenkomsten over onderwerpen als een gezonde leefstijl, mentale gezondheid en verslavingsproblemen.¹⁶

13 No Community Left Behind, 2009 (full documentary).

<https://www.youtube.com/watch?v=RyxPjqOtHzU>

14 https://documents.ottawa.ca/sites/documents/files/bbrn_heather_en.pdf

https://documents.ottawa.ca/sites/documents/files/heatherington%20strategy_en.pdf

15 Zie: <http://www.coalitionottawa.ca/en/a/community-development/community-development-framework.aspx>

16 Zie bijvoorbeeld: <http://www.carlington.ochc.org/about/>

3.3.1. Toronto Strong Neighbourhood Strategy

Toronto werkte tussen 2005 en 2015 met de *Toronto Strong Neighbourhoods Strategy* (TSNS). In 2015 is hier een vervolg aan gegeven met de *TSNS2020*. Het doel van dit lokale beleidsprogramma is om onrechtvaardige, onnodige en oneerlijke verschillen tussen wijken op te lossen. Dit gebeurt vanuit drie uitgangspunten. Het eerste is dat bewoners moeten kunnen meebeslissen over zaken die hun wijk en hun leven aangaan. Dit meebeslissen door bewoners wil de stad Toronto faciliteren door bewoners te stimuleren om zelf de leiding te nemen over het plannen en uitvoeren van wijkactiviteiten. Het tweede uitgangspunt is dat in de wijken de benodigde hulpbronnen, zoals activiteiten, zorg, advies en ondersteuning, aanwezig en toegankelijk moeten zijn. Om in een wijk de hulpbronnen te ontwikkelen die er nodig zijn en die passen bij de wensen van de bewoners neemt de gemeente Toronto hierover beslissingen samen met de bewoners. Het derde uitgangspunt van de TSNS is dat de verschillende beleidsafdelingen van de gemeente de uitdagingen waar zij aan werken wijk per wijk zouden moeten bekijken. Het idee is dat de TSNS als wijkgericht programma een aanvulling is op sectorale beleidsprogramma's als 'Housing Opportunities Toronto' en 'Working as One', en op de beleidsprogramma gericht op specifieke doelgroepen, zoals 'Middle Childhood Strategy', 'Toronto Youth Equity Strategy', 'Toronto Seniors Strategy' en 'Toronto Newcomer Strategy'.

De TSNS is in 2005 ontstaan door een initiatief van organisaties in Toronto, onder andere uit de sectoren onderwijs, huisvesting, werkgelegenheid en sociaal werk. De organisaties vormden samen met medewerkers van de stad Toronto Strong Neighbourhoods Taskforce. De betrokkenen beargumenteerden dat een wijkenaanpak nodig was vanwege een toename van het aantal mensen in armoede, een concentratie van mensen in armoede in bepaalde wijken, een toenemende inkomensongelijkheid (meer mensen met een hoog inkomen én meer mensen met een laag inkomen), een afname van de mogelijkheden voor inkomensondersteuning vanuit de federale overheid en een gebrek aan

openbare ruimten die geschikt zijn voor ontmoetingen en voor bijeenkomsten voor bewoners. Ook constateerde de taskforce dat de financieringsmogelijkheden voor wijkinitiatieven gefragmenteerd en kortdurend waren, waardoor dienstverlenende organisaties door de tijd die zij moesten besteden aan het aanvragen van geld en het schrijven van evaluaties ten koste ging van de tijd die zij beschikbaar hadden voor het werken in de wijk (United Way of Greater Toronto, 2005).

Ondersteuning aan prioriteitswijken

Als onderdeel van de *TSNS2020* heeft de gemeente Toronto van de in totaal 140 wijken, 31 zogenoemde Neighbourhood Improvement Areas geïdentificeerd. Dit zijn wijken waar de kwaliteit van leven extra aandacht nodig heeft. De selectie van deze wijken gebeurt via de Urban Health Equity Assessment and Response Tool (Urban HEART), een instrument dat de stad Toronto heeft ontwikkeld in samenwerking met het Centre for Research on Inner City Health van St. Michael's Hospital, United Way Toronto and Woodgreen Community Services.¹⁷ Via deze tool krijgen wijken een wijkscore die is opgebouwd uit scores op vijf domeinen, te weten: fysieke omgeving, economische mogelijkheden, gezondheid, sociale ontwikkeling en participatie in het nemen van beslissingen.

Om de situatie in de 31 geselecteerde aandachtswijken meer gelijk te krijgen met de andere wijken biedt de gemeente Toronto in deze wijken ondersteuning via de TSNS. Er zijn in totaal 7 community development officers aangesteld, die elk voor een aantal van de 31 wijken verantwoordelijk zijn om te ondersteunen bij de planning en implementatie van de TSNS. Centraal in de ondersteuning vanuit de TSNS staat het versterken van bewonersbetrokkenheid en bewonersparticipatie via zogenoemde Neighbourhood Planning Tables. In totaal zijn

¹⁷ WoodGreen is een van de grote dienstverleners in Toronto. Jaarlijks helpen ze 37.000 mensen. Onder andere bij het vinden van een betaalbare woning, bij het vinden van naschoolse programma's en/of de juist jeugdhulp, bij het voorkomen van dakloosheid, bij inburgering en bij het zoeken naar een betaalde baan. Zie: www.woodgreen.org

er 15 Neighbourhood planning Tables die de 31 Neighbourhood Improvement Areas vertegenwoordigen.¹⁸ In deze Neighbourhood planning tables spreken inwoners, gemeenteraadsleden, lokale bedrijven en winkeliers, sociale organisaties en beleidsmedewerkers van de stad met elkaar over de acties die nodig zijn om de wijk te versterken. Iedereen die wil deelnemen is welkom. Het idee is dat de Neighbourhood Planning Tables leiden tot plannen voor de wijk en dat de aanwezigen 'eigenaar' worden van de plannen en deze zelf verder ontwikkelen en uitvoeren. Ter inspiratie bevat het TSNS 2020 projectplan een actiecatalogus met in totaal 248 voorbeelden van acties op de thema's fysieke omgeving, economische mogelijkheden, gezondheid, sociale ontwikkeling en participatie in het nemen van beslissingen¹⁹. Deze actiecatalogus is opgesteld samen met inwoners, community agencies, financierders en de gemeente.

Middelen voor de uitvoering van de plannen

Het lijkt erop dat de gemeente Toronto in de meeste gevallen geen middelen ter beschikking heeft en/of stelt voor de uitvoering van de plannen per wijk. Dit leidde in ieder geval in de wijk die wij in dit onderzoek als casuswijk hebben gebruikt, East-Scarborough, tot frustraties bij enkele professionals. Wel kunnen de Neighbourhood Planning Tables subsidieaanvragen indienen bij de gemeente of andere mogelijke financiers, zoals United Way. Onderdeel van de TSNS is een Partnerships Opportunities Fund, van waaruit de stad vanaf 2020 over een periode van vier jaar 12 miljoen Canadese dollar (ongeveer 8 miljoen euro) investeert in veranderingen in de fysieke infrastructuur die moeten bijdragen aan de sociale contacten en bindingen in de wijk.

Per wijk zou dit dan gaan om ongeveer 400.000 Canadese dollar voor een periode van vier jaar. Voorbeelden van aanpassingen waar financiering voor kan worden aangevraagd zijn gemeenschapskeukens, sportplekken, plekken ingericht voor jongeren en culturele faciliteiten (City of Toronto, zonder datum).

Uit het gezamenlijke voortgangsrapport van de stad Toronto en United Way Toronto komt naar voren dat zij in de periode 2005 – 2012 in totaal 1.200 buurtinitiatieven en –activiteiten hebben ondersteund.²⁰ Voorbeelden hiervan zijn het bouwen van acht multi-service community hubs, activiteiten voor jongeren en het openen van scholen voor gemeenschappelijk gebruik. Binnen ons onderzoek is niet duidelijk geworden in hoeverre deze initiatieven en activiteiten zijn gefinancierd door de stad Toronto of door andere partijen.

3.3.2. De East Scarborough Storefront in de wijk Kingston-Galloway

Een van de 31 prioriteitswijken in Toronto is Kingston-Galloway. De wijk telt ruim 35.000 inwoners. Achtentwintig procent van hen heeft een laag inkomen versus twintig procent in heel Toronto. Dertien procent van de beroepsbevolking in Kingston-Galloway is werkloos ten opzichte van acht procent in heel Canada (zie Tabel 2.2). Een centrale partij en locatie in de wijk is de East Scarborough Storefront. De Storefront faciliteert samenwerking, verbindt de buurt en ondersteunt mensen om samen te leren en te creëren, een gezond leven te leiden, en zinvol werk of dagbesteding te vinden (zie kader 3.2).

¹⁸ Een neighbourhood improvement table kan meerdere improvement areas dienen.

¹⁹ Voor de actiecatalogus zie <https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2017/cd/bgrd/backgroundfile-101394.pdf>

²⁰ <https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2012/cd/bgrd/backgroundfile-45145.pdf>

Tabel 2.2. Informatie over de wijk Kingston-Galloway (gelegen in de East Scarborough gemeenschap van West Hill) ten opzichte van heel Toronto

	Kingston Galloway	Toronto
Aantal inwoners	35.274	2.731.571
Leeftijd		
Percentage 0-14 jaar	18%	15%
Percentage 15-24 jaar	14%	12%
Percentage 25-54 jaar	39%	45%
Percentage 55-64 jaar	13%	13%
Percentage 65+	16%	16%
Percentage huishoudens met laag inkomen	28%	20%
Werkloosheidpercentage binnen de beroepsbevolking	12%	8%
Percentage immigranten	53%	51%
Opleidingsniveau		
Geen diploma behaald	15%	10%
Secondary (high) school of vergelijkbaar	28%	20%
Apprenticeship or trades	6%	4%
Collega, CEGEP, other	24%	18%
University certificate or diploma below bachelor level	3%	3%
Bachelor's degree	16%	28%
University above bachelor level	7%	16%

Source: <https://thestorefront.org/2017/wp-content/uploads/2019/04/Custom-Area-Census-Profile-Kingston-Galloway-Area-2016.pdf>

Kader 3.3 Achtergrond East Scarborough Storefront²¹

Doelstelling East Scarborough Storefront

In 2001, reeds voor het ontstaan van de TSNS, werd de East-Scarborough Storefront opgericht in de wijk Kingston-Galloway. Dit is een fysieke plek in de wijk. De organisatie richt zich op het begeleiden van mensen richting werk, het organiseren van activiteiten voor en met de gemeenschap en is een fysieke vraagbaak voor bewoners. Daarnaast kunnen partijen uit de wijk en bewoners gebruik maken van de faciliteiten en ruimtes van de locatie van de Storefront. De 23 mensen die er werken spreken samen 24 talen, waardoor alle mensen in de wijk gebruik kunnen maken van de diensten.²²

Werkwijze

De Storefront werkt volgens een benadering die zij de Connected Community approach noemen. Hun rol en doel is om binnen de wijk doelgericht mensen, ideeën, strategieën, middelen, programma's en initiatieven met elkaar te verbinden om zo een verbonden gemeenschap te creëren. Vanuit dit succes is de Centre for Connected Communities (C3) ontstaan, die in geheel Toronto mensen en organisaties werkzaam in wijken ondersteunt om volgens deze benadering te werken. C3 werkt onder andere samen met de community development officers aangesteld vanuit de TSNS.

21 Smith, J.S. (2018). *Case Study on Emergence in Complex Social Change*. Fourth Quadrant Partners. <https://thestorefront.org/2017/wp-content/uploads/2018/11/East-Scarborough-Storefront-Case-Study-on-Emergence-in-Complex-Social-Change.pdf>; Anne Gloger (2016). *The Connected Community Approach: What it is and why it matters*. Principal, East Scarborough Storefront/Centre for Connected Communities. <https://thestorefront.org/2017/wp-content/uploads/2018/04/C3-CCA-WhatItIs-October2016.pdf>;

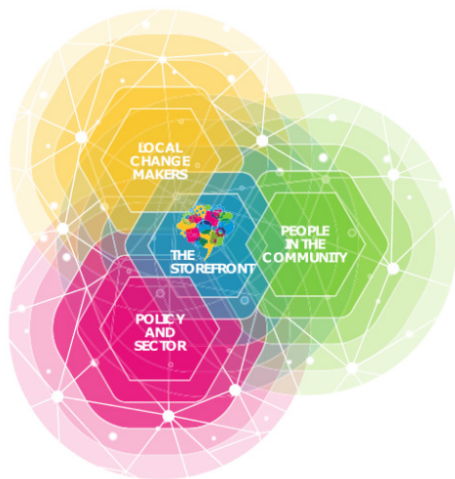
22 <https://thestorefront.org/fast-facts/>

Financiering van de Storefront

De financiering is afkomstig vanuit veel verschillende bronnen. Ongeveer 30% betreft structureel geld vanuit de lokale overheid. De belangrijkste fondsverstrekkers zijn Employment Ontario, Metcalf Foundations, Provincie Ontario, Ontario Trillium Foundation, gemeente Toronto, Toronto Foundation en United Way. Daarnaast zijn er veel donaties vanuit zowel burgers als ook publieke of private stichtingen, organisaties of bedrijven. Het voortdurend zoeken naar financiering frustreert de mensen werkzaam bij de Storefront.

Resultaten in 2019

- In totaal 50.800 keer bezocht door bewoners en andere stakeholders.
- 65 partnerorganisaties en meer dan 6000 verwijzingen van bewoners naar deze partnerorganisaties.
- In totaal 374 keer een ruimte geboekt.²³



²³ East Scarborough Storefront, 2019. Snapshot Impact Report. <https://thestorefront.org/2017/wp-content/uploads/2019/06/2019-Storefront-evaluation-report.pdf>

Het actieplan vanuit de TSNS

Vanuit de TSNS is via de South East Scarborough planning table een actieplan voor de wijk ontwikkeld. Het actieplan telde 35 acties verspreid over de terreinen economische ontwikkeling, gezondheid, participatie van bewoners, sociale ontwikkeling en fysieke omgeving.²⁴ Voorbeelden van de acties zijn de ontwikkeling van een training voor het zoeken naar werk (economie), een evenement ter promotie van een gezonde leefstijl (gezondheid), samenstellen van bewonersgroepen als adviseurs voor het beleid (bewonersparticipatie), aanbieden van sportactiviteiten voor jeugd (sociale ontwikkeling) en beter verzorgen van het groen in de wijk (fysieke omgeving). Voor iedere actie is in het actieplan een organisatie als verantwoordelijke aangewezen. In sommige gevallen is dit de gemeente, in andere gevallen een organisatie uit de wijk of bewonersgroepen. Ook staat bij iedere actie vermeld wat het benodigde budget is.

Tijdens de interviews hoorden we dat er vanuit de stad Toronto weinig tot geen structurele financiering is voor de uit te voeren actieplannen. De gedachte hierachter, zo bleek tijdens een interview met een community development officer bij de stad Toronto, is dat de gemeenschap hierdoor gedwongen wordt om zelf eigenaar te worden van de acties. Dit houdt in dat ze zelf een rol vervullen in de organisatie en uitvoering ervan, en dat ze eventueel zelf met ondersteuning van de stad op zoek gaan naar financiering. Het idee bij de stad Toronto is dat alleen op deze manier echt iets structureels kan veranderen in de gemeenschap en dat het samenwerken binnen de gemeenschap op zichzelf al een positieve verandering is. Van de andere kant hoorden we ook dat de bewoners en de partijen in de wijk soms juist structurele financiering nodig hebben om iets op te kunnen bouwen en te kunnen laten bestaan.

²⁴ Zie: <https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2017/cd/bgrd/backgroundfile-108051.pdf>

3.4. Samenvattende conclusies

In Canada is zowel op federaal als provinciaal niveau geen specifieke aanpak op kwetsbare wijken. Wel zijn er zogenoemde systemic based strategies (zoals een armoedereductiestrategie) als ook population based strategies (gericht op specifieke doelgroepen). Hoewel niet specifiek gericht op kwetsbare wijken, werkt dit indirect of impliciet wel door op lokaal niveau, bijvoorbeeld doordat lokale actoren subsidies kunnen aanvragen.

Door het ontbreken van federaal of provinciaal beleid, wordt de aanpak van kwetsbare wijken vooral op lokaal niveau vorm gegeven. Ottawa werkt sinds begin deze eeuw volgens de principes van het Community Development Framework. Toronto werkt sinds 2005 met de Toronto Strong Neighbourhood Strategy. Centraal staat hierin de rol van de lokale gemeenschap ('Nothing for us without us'). Met de bewoners van de wijken wordt onder andere door middel van zogenoemde community tables of neighbourhood planning tables gekeken welke problemen in de wijk spelen, worden hierin prioriteiten gesteld en plannen ontwikkeld. Hierbij kan advies ingewonnen van een steering committee op stadsniveau. Ook lokale Community Health en/of Resource Centres spelen een belangrijke rol.

Het stedelijk beleid in zowel Ottawa als Toronto is gestoeld op principes van sociale determinanten van publieke gezondheid en sociale inclusie en participatie van inwoners. Vanuit de gemeente worden kwetsbare wijken geselecteerd op basis van de lokaal ontwikkelde neighbourhood equity index. Zij krijgen extra ondersteuning in het uitzoeken wat nodig is in de betreffende context. Echter, financieringsmogelijkheden vanuit de lokale overheid zijn beperkt. Daarom zoeken partijen ook naar andere mogelijkheden, zoals United Way. Ook dat geld is gefragmenteerd en tijdelijk. De beperkte financiering gaat vooral op in de ontwikkeling en uitvoering van de plannen, waardoor er nauwelijks tot geen tijd en budget overblijft voor monitoring en evaluatie. Met name het ontbreken van structureel geld vanuit de lokale overheid lijkt de praktijk te bemoeilijken, omdat het lastig is met beperkte financiering en menskracht structurele bevolkingsproblemen op lokaal niveau op te lossen.

4 Beleid voor kwetsbare wijken in Frankrijk

Frankrijk heeft een sterk landelijk beleidsprogramma gericht op de aanpak van kwetsbare wijken. De naam van dit programma is *la politique de la ville*, oftewel het stadsbeleid.

Om de doorwerking van *la politique de la ville* in het lokale beleid en in het dagelijkse leven in de wijken te begrijpen is het eerst nodig om meer te weten over de vijf beleidsniveaus die Frankrijk telt. Allereerst is er het *landelijke beleid*. Dan bestaan er in totaal 18 regio's die beheerd worden door een gekozen regionale raad. De regionale raden zetten zich voornamelijk in voor economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening, het vervoer buiten de steden en het management van middelbare scholen en beroepsopleidingen. De achttien regio's zijn tezamen weer onderverdeeld in 101 *departementen* die ook weer allemaal een gekozen departementale raad hebben. De departementale raden gaan over het beleid op de onderwerpen infrastructuur (havens, vliegvelden, departementale wegen), sociale actie (jeugd, gehandicapten, ouderen, solidariteitsinkomen) en beheer van hogescholen. Ook geven zij ondersteuning aan gemeenten.²⁵

De meeste ministeries hebben gedecentraliseerde diensten binnen de regio's én de departementen. Deze gedecentraliseerde diensten staan onder het gezag van de departementale en regionale 'préfets', de door de president benoemde

hoofden/bestuurders van de regio's en departementen. De préfets (prefecten) voeren het nationale overheidsbeleid uit binnen hun regio of departement, behalve op de onderwerpen administratieve controle, openbare orde en veiligheid en het vreemdelingenbeleid.

Verder telt Frankrijk binnen de 101 departementen 332 *arrondissements* en 34.965 *gemeenten* (2021)²⁶. De gemeenten zijn onder meer verantwoordelijk voor de stedenbouw, huisvesting, milieu en beheer van kleuterscholen en basisscholen. Het grote aantal gemeenten in Frankrijk heeft als gevolg dat het land naast grote gemeenten ook veel kleine gemeenten heeft. Veel gemeenten in Frankrijk hebben daarom hun bevoegdheden overgedragen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Momenteel, in 2021, zijn er in Frankrijk 1.253 van deze *établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI).

4.1. Lange traditie van federaal wijkenbeleid in Frankrijk

Frankrijk kent een lange traditie van landelijk wijkenbeleid (Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville, 2012). De ontwikkeling van het stadsbeleid startte aan het eind van de jaren '70 van de vorige eeuw. Het was een reactie op de sociale nood in bepaalde wijken, en richtte zich op de *banlieues* (buitenwijken aan de rand van een grote stad). Vaak veranderde het beleid na rellen in deze wijken waarin bewoners hun onvrede uitten, zoals in 1981 na rellen in de wijk Minguettes, of in oktober 1990 na rellen in de Vaulx-en-Velin.

In de jaren '90 van de twintigste eeuw bleef het federale beleid zich richten op de *banlieues*. Sociale huurwoningen werden herbouwd. Dit waren voornamelijk slecht onderhouden flats die na de tweede wereldoorlog gebouwd waren voor

²⁵ Voor meer informatie hierover, zie: <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/competences-des-collectivites-locales> en <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/l-organisation-territoriale-de-la-france>

²⁶ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/DESL/colloc2020/colloc2021/chapitre_1_-_les_chiffres_cles_des_collectivites-2021_web.xlsx

arbeidsmigranten. In diezelfde periode stelde de federale overheid een minister van de stad aan, met als doel om de problemen in deze banlieues aan te pakken. In 1996 werd gestart met het landelijke programma Pact van Herstel voor de Stad, met als doel om de bestaande interventies beter te kunnen richten op de meest kwetsbare gebieden/wijken.

Om in te kunnen zetten op de kwetsbare wijken categoriseerde de Franse federale overheid de kwetsbare wijken in Gevoelige Stedelijke Zones (ZUS), Stedelijke Revitalisatie Zones (ZRU) en Stedelijk Vrije Zones (ZFU). Een ZUS werd gedefinieerd als een woonwijk of een gebied waarin de werkgelegenheid en het aantal woningen niet met elkaar in balans is en waar veel sociale woningbouw is en een ZRU als een wijk of gebied met een relatief hoge werkloosheid, hoge bevolkingsdichtheid, een relatief groot aantal jongeren onder de 25 jaar én een relatief groot aantal mensen zonder diploma. Een ZFU is ook gedefinieerd door een aantal criteria, zoals o.a. meer dan 10.000 inwoners, een bijzonder hoog aantal kansarme inwoners, met een hoog werkloosheidspercentage en een hoog percentage jongeren zonder diploma.

In 2003 werd in Frankrijk de Borloo-wet aangenomen. Deze wet stelt onder andere het lokaal evalueren en observeren van de kwetsbare wijken verplicht en stelt in het verlengde hiervan een organisatie aan die jaarlijks een rapportage uitbrengt over de situatie in de kwetsbare wijken in het land, l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS). Ook werd ANRU opgericht. Dit is een nationale organisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de PNRU, een programma dat zich richt op stedelijke vernieuwing in de kwetsbare wijken.

In 2007 startte het rijk met zogenoemde 'stedelijke contracten voor sociale cohesie'. Dit waren plannen voor gebiedsgerichte projecten voor wijken in moeilijkheden. Ieder contract voor stedelijke sociale cohesie omvatte voor een of meerdere wijken afspraken tussen de staat en de lokale autoriteiten over

hoe het dagelijks leven van bewoners in kwetsbare buurten kon worden verbeterd. Afspraken gingen over maatregelen op onderwerpen als werkloosheid, geweld en huisvesting²⁷.

Op 21 februari 2014 werd een nieuwe wet aangenomen voor stedelijk beleid, onder de naam "het programma voor de Stad en Sociale cohesie", ook wel bekend als de Lamy-wet. Dit was een hervorming van het stadbeleid die ervoor moest zorgen dat het beleid gericht zou kunnen worden ingezet in de buurten met de grootste problematiek. Het identificeren van de buurten met de grootste problematiek gebeurde vanaf dat moment op basis van één criterium, namelijk het gemiddelde inkomen per inwoner. Vanaf 2014 werden de stedelijke contracten voor sociale cohesie vervangen door zogenoemde stadscontracten. Deze vormen tot op heden (begin 2021) de basis voor de implementatie van het federale beleid gericht op de kwetsbare wijken.

4.2. La politique de la ville

In Frankrijk is op nationaal niveau stedenbeleid ingesteld onder de naam *politique de la ville*. Het doel van dit stadsbeleid is zorgen voor gelijkheid tussen gebieden en binnen steden, het verminderen van de kloof tussen de achtergestelde wijken en de rest van de stad of gemeente en het verbeteren van de leefomstandigheden van de inwoners. Het huidige beleid is aangenomen middels de wet Programma voor de stad en stedelijke ontwikkeling van 21 februari 2014.²⁸

La politique de la ville valt onder het Ministerie van Territoriale Samenhang en Betrekkingen met Lokale Overheden. Meer concreet betreft het beleidsprogramma meerjarige investeringen in een selectie van gebieden/wijken. De gemeenten of EPCI's waar deze gebieden/wijken binnen vallen ontvangen

²⁷ https://www.oriv.org/wp-content/uploads/oriv_dossier_ressources_politique_ville.pdf

²⁸ Voor de hele wettekst van la politique de la ville zie: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028636804/>

vanuit de federale overheid cofinanciering voor het ontwikkelen en uitvoeren van plannen ter verbetering van de leefomstandigheden in deze gebieden. De plannen worden vastgelegd in een zogenoemd stadscontract (zie kader 4.1). In het huidige nationale beleid worden 1.514 kwetsbare wijken gedefinieerd, die tezamen 5,5 miljoen inwoners hebben.²⁹

La politique de la ville is opgesteld rond drie inhoudelijke pijlers: stedelijke vernieuwing, sociale cohesie en economische ontwikkeling/werkgelegenheid. Het is de bedoeling van de federale overheid dat de pijlers terugkomen in de plannen van de stadscontracten. Voor iedere inhoudelijke pijler is ook landelijk budget beschikbaar om de uitvoering van de lokale plannen mogelijk te maken. Dit budget is niet afkomstig uit één ministerie maar wordt door de CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires), een nationale organisatie die valt onder de hoede van de minister voor stedelijke ontwikkeling, via lobbywerk verzameld bij de andere ministeries.

Hieronder geven we per pijler een beeld van de activiteiten die eronder kunnen vallen en een beeld van de beschikbare budgetten. Voor de pijler *stedelijke vernieuwing* was in de periode 2003-2017 11,5 miljard euro beschikbaar. Gemiddeld was dit per jaar ongeveer 500 miljoen euro. Samen met de financiële inbreng van de gemeenten zelf zorgde dit ervoor dat in die periode in totaal 47 miljard euro is geïnvesteerd in fysieke stedelijke vernieuwing in prioriteitsgebieden. Dit kwam neer op de sloop van 140.000 woningen, bouw van 80.000 sociale huurwoningen en 40.000 private woningen, renovatie van 300.000 woningen, en verbeteringen in vervoersmogelijkheden en gemeenschappelijke faciliteiten.

De mogelijke activiteiten die vallen binnen de pijler *sociale cohesie* zijn zeer divers. Het gaat onder meer om acties zoals het opzetten van lokale gezondheidscentra en preventieprogramma's, en om acties gericht op verbetering van

het onderwijs door bijvoorbeeld kleinere klassen en het aantrekken en professionaliseren van leerkrachten. De CGET stelt voor de activiteiten binnen deze pijler jaarlijks ongeveer 200 miljoen euro beschikbaar. Voorbeelden van mogelijke acties gericht op de *economische ontwikkeling* in de prioriteitsgebieden zijn belastingvoordelen voor werkgevers die mensen uit de wijk in dienst nemen, het stimuleren van ondernemerschap en gesubsidieerde banen voor jongeren in NEET (Not in Education, Employment, or Training). Het is onduidelijk welk budget jaarlijks beschikbaar is voor de activiteiten binnen de pijlers sociale cohesie en economische ontwikkeling.

Stedelijke vernieuwing

Stedelijke vernieuwing is een grote pijler in *la politique de la ville*. Hierin speelt de federale organisatie *l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine* (ANRU) een belangrijke rol. De ANRU financiert en begeleidt fysieke transformaties van de kwetsbare gebieden. Er werken 130 mensen, waarvan het grootste deel op departementaal niveau. Aan elk departement is een medewerker van ANRU verbonden, om samen met de andere partijen projecten te bespreken en om vervolgens ook de uitvoering van de projecten in de gaten te houden. Binnen een departement werkt de ANRU-medewerker bijvoorbeeld samen met het DDT (*direction départementale des territoires*), de partij die op departementaal niveau adviseert en expertise deelt over duurzame ruimtelijke ordening en ontwikkeling. De ANRU is verantwoordelijk voor het uitvoeren van het Nieuwe Nationale Programma voor Stedelijke Vernieuwing, le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU), onderdeel van de in 2014 aangenomen Lamy-wet. De NPNRU heeft als doel het transformeren van 450 wijken door middel van het verbeteren van de woningen, de publieke gebouwen en de openbare ruimte, waarbij sociale diversiteit wordt bevorderd door het creëren van een zo gevarieerd mogelijk woningaanbod.

Voor de uitvoering van de NPNRU werkt ANRU in deze 450 meest kwetsbare wijken van het stadsbeleid aan stedelijke vernieuwingsprojecten, waar in totaal 3 miljoen Fransen wonen. Dit gebeurt niet alleen vanuit het budget van *la politique de la ville* die ANRU beschikbaar heeft, maar ook vanuit andere budgetten. Zo

²⁹ Via https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-05/GeoPrio_2015_ZoomAgglo_v290316_kh_v2017-01.jpg is te zien dat de vanuit de *politique de la ville* geïdentificeerde kwetsbare wijken verspreid liggen over heel Frankrijk.

investeren de gemeenten waarin de wijken zich bevinden ook in de projecten, maar ook bijvoorbeeld woningbouwverenigingen, het departement/regio of andere relevante samenwerkingspartners. Voorbeelden van projecten: sloop / nieuwbouw van sociale huurwoningen, renovatie van sociale huurwoningen of particuliere woningen, het herinrichten van de openbare ruimte en het toevoegen van faciliteiten en een meer divers aanbod aan woningen. De stad mag zelf doelen stellen die gehaald moeten worden. Bijvoorbeeld, een doelstelling van 70% aantal sociale huurwoningen in een wijk naar 50% procent brengen.

Kader 4.1. De Stadscontracten als middel voor doorwerking federaal beleid in het lokale beleid

De stadscontracten zijn voor de Franse federale overheid hét middel om ervoor te zorgen dat het nationale wijkenbeleid doorwerkt in de lokale praktijk. Het stadscontract wordt ondertekend door de betreffende regio, het departement en de gemeente of EPCI. Hierdoor zijn alle relevantie beleidsthema's op de verschillende overheidsniveaus betrokken bij de aanpak van de kwetsbare gebieden/wijken in een gemeente of EPCI. Economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening en voortgezet onderwijs vanuit de regio, en infrastructuur (havens, vliegvelden, departementale wegen) en beleid rondom jeugd, gehandicapten, ouderen en inkomen vanuit de departementen.

De stadscontracten moeten voor de aanpak in de kwetsbare wijken dus zorgen voor meer afstemming en samenwerking tussen de verschillende inhoudelijke beleidsthema's.

De stadscontracten golden voor een periode van vijf jaar: van 2015 tot 2020. De nationale overheid heeft dit met twee jaar verlengd nadat zij constateerden dat echte veranderingen in kwetsbare gebieden meer tijd zou vragen. De stadscontracten bevatten afspraken over de te ondernemen acties die de situatie in de prioriteitswijken moeten verbeteren. Het is de bedoeling dat de acties benoemd in de

stadscontracten bijdragen aan het bereiken van de nationale doelstellingen van *la politique de la ville*. Daarom zijn de stadscontracten onderverdeeld in de drie pilaren van het beleidsprogramma. Naast de regio, het departement en de gemeente of EPCI ondertekenen ook lokale uitvoerende partijen, zoals de politie en onderwijsinstellingen, de stadscontacten. De ondertekenaars functioneren als een soort stuurgroep en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het opstellen van de acties, het uitvoeren van de acties en het evalueren ervan.

Naast de doelen en de te ondernemen acties in een of meerdere gebieden in een gemeente of EPCI bevat een stadscontract ook afspraken over:

- De mankracht en financiële middelen die de betrokkenen inzetten, en waarvoor deze worden ingezet.
- De technische middelen die nodig zijn voor de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van het stadscontract.
- De indicatoren waar de resultaten van de uitvoering van de acties aan worden afgemeten.
- De richtlijnen voor de lokale evaluatiestructuur voor het meten en evalueren van de resultaten volgens de nationale methodologie ontwikkeld door de ONPV, waaraan alle ondertekenaars van het contract hun gegevens delen.

Voor het opstellen van de stadscontracten is een belangrijke rol weggelegd voor de prefecten. Zij verzorgen de verbinding tussen het nationale beleid, de relevante beleidsthema's op regionaal en departementaal niveau en de burgemeester van een gemeente of president van een EPCI. De prefecten ondertekenen het stadscontract en zijn verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van het contract. Ze zorgen er ook voor dat de landelijke doelen van *la politique de la ville* terugkomen in de stadscontracten.

Selectie van de gebieden voor ondersteuning vanuit la politique de la ville

Het bepalen van welke gebieden in aanmerking komen voor ondersteuning via la politique de la ville en de stadscontracten gebeurt door de CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires). Dit is een nationale organisatie die valt onder de hoede van de minister voor stedelijke ontwikkeling. Gebieden met minimaal 1.000 inwoners worden gedefinieerd als kwetsbare wijk binnen la politique de la ville wanneer meer dan de helft van de huishoudens een inkomen heeft onder de voor Frankrijk geldende armoedegrens.³⁰ Hierbij wordt het gemiddelde inkomen vergeleken met het gemiddelde inkomen van de regio en van het land.

Als kenmerk van la politique de la ville wordt genoemd dat de drie doelen van la politique de la ville zo breed zijn, dat er veel ruimte is voor eigen invulling. Het is daardoor niet heel sturend, en kan er lokaal naar behoefte invulling aan gegeven worden. Het aantal wijken dat als kwetsbare wijk wordt aangemerkt in la politique de la ville is door het nieuwe criterium in 2014 kleiner geworden. Hierdoor zijn er een kleiner aantal kwetsbare wijken de focus van het stadsbeleid geworden, van rond de 2.500 naar 1.514, met het idee dat er dan gericht op de meest kwetsbare wijken kan worden ingezet.

Als minpunt wordt genoemd dat het top-down identificeren als gevolg kan hebben dat een deel van de kwetsbare gebieden over het hoofd wordt gezien. Een buurt kan als niet kwetsbaar gezien worden omdat het aantal mensen onder de armoedegrens lager is dan 50 procent, terwijl in een deel van de buurt dit wel het geval is. Ook kan het gebeuren dat in een buurt hele specifieke lokale problematiek speelt die om extra aandacht vraagt, maar dat de buurt niet in aanmerking komt voor steun vanuit la politique de la ville, omdat minder dan 50 procent van de mensen onder de armoedegrens leeft.

30 De armoedegrens is 60% van het landelijk/regionale gemiddelde levensstandaard.

Evaluatie

In Frankrijk brengt de Observatoire national de la politique de la ville (ONPV)³¹ jaarlijks een rapport uit over de kwetsbare wijken waarvoor de gemeenten en EPCI's ondersteuning ontvangen uit la politique de la ville (Mondésir & Oswal, 2019). De ONPV presenteert dit rapport ieder jaar aan de regering en het parlement, om zo een beeld te geven van de huidige economische en sociale (on)gelijkheid tussen de wijken en de omgeving waarin de wijken liggen. De jaarlijkse rapportage gaat over hoe de wijken veranderen en zich in algemene zin ontwikkelen. Elk jaar kiest het ONPV een onderwerp uit waarop het zich gaat focussen. Het rapport over de kwetsbare wijken is dus geen effectevaluatie van het beleid.

Het evalueren van de effecten van de stadscontracten is de verantwoordelijkheid van de lokale uitvoerders zelf. Vanuit de federale overheid is er wel in 2017 een monitoringsstructuur ontwikkeld die de lokale partijen hiervoor kunnen gebruiken en de ONPV moedigt ze ook aan om deze methodologie te gebruiken. Per stadscontract voeren de lokale partijen twee keer een evaluatie uit: een keer halverwege de uitvoering van het contract en een keer aan het einde. In ons gesprek met de ONPV hoorden we dat de ONPV echter graag zou zien dat zij ieder jaar informatie krijgen over de uitvoering en effecten van de stadscontracten, zodat zij jaarlijks informatie kunnen presenteren over alle betrokken wijken.

De belangrijkste indicatoren in de monitoring van de stadscontracten zijn het werkloosheidspercentage, slagingspercentage op de middelbare school en armoedecijfers. Volgens het ONPV is het op basis van cijfers over deze onderwerpen mogelijk om te zeggen dat in de kwetsbare wijken kleine verbeteringen optreden. Zo daalt sinds 2015 in de kwetsbare wijken ieder jaar de werkloosheid. Daarnaast kan het doel van de NPNRU, het transformeren van de wijken op het gebied van wonen, worden gemeten door te kijken naar de soorten woningen binnen de wijk. Zo is in een deel van de wijken het aantal sociale huurwoningen afgenomen, wat de sociale diversiteit van de wijk ten

31 Nationaal Onderzoekscentrum voor Stedelijk beleid.

goede doet. Bij dit soort algemene trends blijft het volgens een deel van de geïnterviewden echter altijd de vraag of ze worden verklaard door de activiteiten in *la politique de la ville* of dat andere contextuele zaken, zoals economische ontwikkelingen en beleid op andere beleidsterreinen, vooral een rol spelen. Meerderen zeiden hierover: "*Het blijft altijd de vraag: wat zou er zijn gebeurd met de wijken als het beleid er niet zou zijn geweest?*".

Het werken met de vrij algemene indicatoren en de vergelijking van de kwetsbare wijken met hun omgeving kent volgens Franse onderzoekers voors en tegens. In hun ervaring is de vergelijking met het omliggende gebied positief omdat het duidelijk maakt dat ongelijkheid blijft bestaan, ook als de situatie in een wijk verbetert. Zo komt uit een rapport van de ONPV gepubliceerd in 2018 naar voren dat de werkloosheid in de prioriteitswijken voor het vierde achtereenvolgende jaar afgenomen was, maar nog wel tweeëneenhalf keer zo hoog lag als de omliggende wijken³². Een kritiekpunt op het gekozen inkomenscriteria dat gebruikt wordt om de kwetsbare wijken te definiëren, is dat het niets zegt over de leefsituatie en het welbevinden van de bewoners. Een ander punt van kritiek dat we tijdens de interviews hoorden was dat de meer dan 1.500 gebieden die ondersteuning ontvangen vanuit *la politique de la ville* erg van elkaar verschillen. Het gaat bijvoorbeeld om buurten in grote steden maar ook om rurale gebieden, waardoor het volgens de geïnterviewden niet zinvol is om algemene trends te presenteren over het geheel van de wijken. Daarbij gaven de geïnterviewden aan dat de problemen in de kwetsbare wijken soms dermate groot zijn, dat de effecten waarschijnlijk pas over veel meer jaren zichtbaar en meetbaar kunnen zijn. Ook geven de geïnterviewden aan dat zodra het beter gaat met de inwoners van de kwetsbare wijken, ze deze wijken verlaten, waardoor de meest kwetsbare mensen in de wijken blijven wonen en de wijk dus kwetsbaar blijft.

Kortom, vanuit allerlei hoeken worden vraagtekens gesteld bij de vraag of het mogelijk is om de effecten van *la politique de la ville* op landelijk niveau te meten.

Lokale partijen betrokken bij de uitvoering van *politique de la ville*

Voordat we in het volgende deel van dit hoofdstuk ingaan op de doorwerking van het stadsbeleid in de lokale praktijk in de steden Lille en Saint-Denis, is het nodig om te weten welke partijen lokaal een rol spelen bij de uitvoering van de plannen in de stadscontracten. Allereerst zijn dit de gemeenten zelf. De gemeente gaat om de tafel met alle relevante samenwerkingspartijen, zoals de regio, de intergemeentelijke samenwerkingsorganisatie, woningbouwverenigingen, politie en welzijnsorganisaties, bedrijven en ondernemers, om met hen afspraken te maken over de inhoud en uitvoering van het stadscontract. De gemeenten en deze partijen tekenen allemaal het contract, waarmee ze beloven zich te gaan inzetten voor de doelen van *la politique de la ville* en de uitvoering van het stadscontract.

Bij de ontwikkeling en uitvoering van de plannen in het stadscontract worden ook burgerraden betrokken. Dit zijn collectieven van bewoners, verenigingen en andere lokale actoren in een wijk, die onafhankelijk is van de lokale overheid. Het idee achter het betrekken van de burgerraden is dat de acties en projecten hierdoor aansluiten bij de wensen van de bewoners en daarmee meer kans van slagen hebben om het leven in de buurt te verbeteren. Sinds de wet van 21 februari 2014 is de oprichting van burgerraden verplicht in elke kwetsbare wijk die wordt ondersteund vanuit *la politique de la ville*. De leden van de burgerraden worden willekeurig gekozen, waarbij rekening wordt gehouden met een gelijke verdeling van vrouwen en mannen.

³² http://www.onpv.fr/uploads/media_items/en-synth%C3%A8se-rapportonpv2018-vdef.original.pdf

4.3. Doorwerking van la politique de la ville op lokaal niveau

In deze paragraaf bespreken we voor twee Franse steden wat de doorwerking is van *la politique de la ville* in de lokale aanpak van de kwetsbare gebieden. Voor de gemeenten Lille en Saint Denis vatten we het stadscontract samen en gaan we op basis van enkele interviews in op de ervaringen met het stadscontract. Voor de gemeente Lille bespreken we ook de doorwerking van het stadscontract voor de praktijk in de wijk Concorde, een van de kwetsbare gebieden in de stad.

4.3.1. Gemeente Lille

Lille is een stad in het noorden van Frankrijk met boven de 225.000 inwoners. Hiermee komt de grootte van de stad overeen met veel steden in Nederland. Ook de bouwstijl – weinig hoogbouw en relatief veel rijtjeshuizen – komt overeen met die in Nederland. Lille is onderdeel van de Métropole européenne de Lille (MEL). Dit is een intergemeentelijk samenwerkingsverband van 85 gemeenten, een EPCI, die tezamen 1.106.885 inwoners bevatten. Naast Lille en steden als Tourcoing en Roubaix, kent de MEL ook veel kleinere gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn Marquillies met nog geen 2.000 inwoners en Chérenghem met ongeveer 3.000 inwoners.

Historisch gezien is Lille een industriestad. Toen er rond 1980 een crisis was in de textiel- en metaalindustrie, en in het noorden van Frankrijk de steenkolenwinning stil kwam te liggen, ontstond er veel werkloosheid in de stad. Wel kwamen er nieuwe banen in de dienstensector, maar deze pasten niet bij de lager opgeleide mensen in de stad. Onder dit deel van de bevolking bleef dus veel werkloosheid. Hierdoor steeg de ongelijkheid in de stad en ontstonden vooral in noordoosten en zuiden van Lille wijken met een hoge werkloosheid, veel armoede, gezondheidsproblemen, onderwijsachterstanden, een grote onveiligheid en verwaarloosde huizen. In een deel van deze wijken is dit nog steeds aan de orde. Kenmerkend voor deze wijken is ook dat er veel jongeren en kwetsbare ouderen wonen.

Binnen de MEL zijn door de CGET dan ook 26 kwetsbare gebieden, verspreid over 18 gemeenten, vastgesteld die in aanmerking komen voor steun vanuit *la politique de la ville*. De 26 kwetsbare gebieden telden in 2015 tezamen ongeveer 207.000 inwoners. Van de jongeren in deze gebieden behaalt zeventig procent een middelbare schooldiploma. In de rest van de MEL is dit negentig procent. Het gemiddelde jaarinkomen per persoon ligt in de kwetsbare gebieden op 70% van de rest van de MEL, namelijk op 19.200 euro. De MEL heeft de verantwoordelijkheid om voor de 26 gebieden de relevante partners, zoals de staat, de regio, de gemeenten en de woningbouwverenigingen, aan tafel te krijgen om het stadscontract op te stellen en door alle partijen te laten ondertekenen. In kader 4.2 presenteren we de inhoud van het stadscontract.

Kader 4.2. Stadscontract MEL

Bij het stadscontract van de MEL zijn veel partijen betrokken. Het is ondertekend door onder meer de staat, de regio Nord Pas de Calais, de departementale raad van het noorden, de MEL, de betrokken gemeenten, ANRU, de CAF (die o.a. gezinsbijslagen of rechtsbijstand uitbetaalt aan gezinnen en mensen) en de vacaturebank Pôle emploi. Het stadscontract voor de MEL heeft drie doelen:

- Bijdragen aan de economie en werkgelegenheid in de kwetsbare gebieden.
- Vergroten van de sociale cohesie door in te zetten op educatie, gezondheid, veiligheid en misdaadpreventie.
- Verbeteren van de leefomgeving met een stadsvernieuwingbeleid.

Rond het doel bijdragen aan economie en werkgelegenheid in de kwetsbare gebieden bestonden voorafgaand aan het werken met het stadscontract al beleidsprogramma's en – maatregelen. Door het stadscontract konden deze lokale, en ook landelijke,

beleidsprogramma's meer geïntegreerd worden en nog meer gericht worden op de kwetsbare wijken binnen de MEL. Het lijkt er dus op dat het stadscontract in de MEL op het vlak van de economie en werkgelegenheid niet zozeer leidde tot nieuwe lokale beleidsmaatregelen in de kwetsbare wijken, maar wel tot meer focus van bestaande programma's op kwetsbare wijken en meer verbinding tussen de bestaande maatregelen in deze wijken. Meer concreet worden vanuit het stadscontract de volgende acties ondernomen.

- Zorgen voor een betere verbinding tussen de kwetsbare wijken en de steden. Het verbinden van het economisch landschap met de buurten (en andersom).
- Het imago van de kwetsbare wijken veranderen.
- Beter vraag en aanbod op de arbeidsmarkt met elkaar verbinden.
- De kwetsbare wijken economisch aantrekkelijker maken, zodat bedrijven zich er gaan vestigen zodat er meer werkgelegenheid ontstaat en de wijken tegelijkertijd aantrekkelijker worden om in te wonen.
- Zorgen voor een aanbod van gebouwen die van goede kwaliteit zijn, vooral voor kleine bedrijven.

Voor het *vergroten van de sociale cohesie* in de 26 gebieden heeft de MEL voor de velden educatie, gezondheid, en veiligheid en misdaadpreventie in het stadscontract aparte maatregelen opgenomen. Voor educatie zijn dit o.a.: verbeteren van de fysieke kwaliteit van de scholen, organiseren van aanbod voor buitenschoolse opvang, verbeteren van de toegang tot educatie, voorkomen van schooluitval en begeleiden van jongeren en hun families bij schooluitval. Voor gezondheid zijn dit o.a.: verkorten van de wachttijden medische hulp, verbeteren van de toegang tot medische hulp, opzetten van meer preventieve

gezondheidsactiviteiten en het vergroten van de aantrekkelijkheid van de kwetsbare gebieden voor medisch personeel vergroten zodat ze zich in deze gebieden gaan vestigen. Voor veiligheid en misdaadpreventie zijn dit ten slotte o.a.: beter coördineren van misdaadpreventie, begeleiden van slachtoffers en daders, verkennen van de mogelijkheden voor videobewaking en uitvoeren van een onderzoek naar de openbare veiligheid en beveiliging in de kwetsbare gebieden. In de plannen voor het vergroten van de sociale cohesie zien de partijen die het stadscontract voor de MEL hebben ondertekend een rol voor de bewoners zelf. Zo is het de bedoeling dat bewoners zich meer eigenaar gaan voelen van de publieke ruimten in de gebieden en dat de preventieve gezondheidsactiviteiten passen bij de behoeften van de bewoners.

Het derde doel in het stadscontract, *verbeteren van de leefomgeving*, wil de MEL bereiken met een stadsvernieuwingsbeleid dat ingrijpt waar dat nodig is, dat de kwaliteit van de leefomgeving verbetert en dat de diversiteit van het woningaanbod laat toenemen. Meer concreet betekent dit het volgende:

- Herinrichting van de kwetsbare gebieden, bijvoorbeeld door ontwikkeling of aanpassing van winkels, openbare ruimten en voorzieningen.
- Verbindingen leggen tussen wijken, in het bijzonder wanneer ze intergemeentelijk met elkaar verbonden zijn.
- Diversificatie van het woningaanbod, wat de sociale diversiteit in de wijken vergroot.

Na het opstellen van het stadscontract, is het altijd aan de gemeente om een document op te stellen waarin ze concrete acties linken aan de doelen van het stadscontract. Vaak doet de gemeente dit in samenwerking met andere partijen. Zo werken de MEL en de betreffende gemeenten samen op het gebied van stedelijke ontwikkeling. De plannen van de gemeenten worden dan aan de MEL voorgesteld, en de MEL evalueert of de plannen aansluiten bij het stadscontract en of de beoogde resultaten haalbaar zijn met het budget dat wordt gevraagd. Voor de uitvoering van de plannen legt de MEL het door de staat vanuit *la politique de la ville* beschikbare geld in. Daarnaast investeren de gemeenten zelf samen met andere nationale, regionale of lokale partners, zoals ANRU en woningcorporaties, in de plannen. Vervolgens is het aan de gemeenten om in actie te komen en de projecten daadwerkelijk uit te voeren. Jaarlijks kunnen de gemeenten aanspraak maken op geld vanuit de MEL en zij kunnen dus ook jaarlijks nieuwe projectvoorstellen indienen voor de 26 kwetsbare gebieden. Deze projecten worden onder andere uitgedacht samen met de burgerraden, die zijn opgericht om de stem van de bewoner te laten horen binnen het stadsbeleid.

4.3.2. Casuswijk: Concorde

Concorde is een wijk in Lille die is gebouwd in de jaren '50 van de twintigste eeuw. De wijk bestaat uitsluitend uit (slecht onderhouden) sociale huurwoningen, in totaal 2.200. De bewoners zijn economisch en sociaal kwetsbaar, er is sprake van overlast door de directe nabijheid van een grote snelweg en er is een groot onveiligheidsgevoel in de wijk, veroorzaakt door criminaliteit in combinatie met de slechte kwaliteit van de (publieke) ruimtes (Métropole de Européenne de Lille, 2019).



Figuur 4.3. Sfeerbeeld wijk Concorde in Lille

Met het stadscontract is een project gestart dat van 2017 tot 2035 moet leiden tot een metamorfose van de wijk Concorde. De doelen van het project zijn (1) creëren van kwalitatief beter en gevarieerd woningaanbod, (2) openstellen van de wijk aan de rest van de stad, (3) creëren van een innovatieve wijk vanuit het perspectief milieu en gezondheid, en (4) creëren van een aantrekkelijke en levendige wijk, met een rijk aanbod aan diensten en middelen.

Met een totale investering van 200 miljoen euro, onder andere vanuit ANRU, de gemeente Lille, de MEL en de lokale woningbouwvereniging, wordt bijna de hele wijk herbouwd. Het doel is in plaats van 100 procent sociale huurwoningen over te gaan op een verdeling van een derde sociale huurwoningen, een derde woningen die betaalbaarder worden gemaakt voor gezinnen die anders deze woningen niet zouden kunnen kopen en een derde vrije sector woningen.

Doorwerking nationaal beleid in de plannen voor Concorde

De rol van de nationale organisatie ANRU in het project is naast deel financiering ook het verbinden van nationale aan lokale actoren. ANRU verbindt de verschillende overheidslagen en partners met elkaar, waardoor samenwerking en het verbinden van hun competenties tot stand komt. Tegelijkertijd blijft het in de ervaring van de door ons geïnterviewde beleidsmedewerker van de gemeente Lille voor de landelijke organisaties moeilijk om te sturen op lokaal niveau. De beleidsmedewerker geeft aan dat lokale actoren, zoals de gemeente, inwoners en verenigingen, grotendeels blijven bepalen wat in de wijken en buurten gebeurt aan stadsvernieuwing. Dit illustreert de spanning die er kan bestaan tussen wat bewoners zelf willen met hun woonomgeving en ideeën die bij federale overheden over hoe kwetsbare gebieden te verbeteren. Binnen *politique de la ville* lijken de federale en de lokale overheden met de betrokkenheid van de burgerraden in ieder geval goed te willen luisteren naar de wensen en behoeften van de bewoners.

4.3.3. Gemeente Saint-Denis

Saint-Denis ligt in de regio Île-de-France en is een voorstad van Parijs met iets meer dan 100.000 inwoners. De stad ligt iets ten noorden van de Franse hoofdstad en is sterk geïndustrialiseerd. Tegen het einde van de twintigste eeuw ging de situatie in Saint-Denis achteruit. De staat van de bebouwing en openbare ruimte verslechterde, de armoede steeg en ook de kleine criminaliteit nam toe.

De stad Saint-Denis valt onder de intergemeentelijke organisatie (EPCI) Plaine Commune. Plaine Commune is dus de organisatie die de uitvoering van het stadscontract in de verschillende gemeenten binnen de EPCI coördineert. Ook benut Plaine Commune hierbij eigen expertise op thema's als huisvesting, stedelijke ontwikkeling, mobiliteit en economische ontwikkeling.

Zeven kwetsbare gebieden in Saint-Denis ontvangen via het standscontract ondersteuning vanuit la politique de la ville. Dit zijn de gebieden (1) La Plaine – Landy – Bailly, (2) Pleyel, (3) Grand Centre – Sépard, (4) Floréal Saussaie Allende, (5) Plaine Trezel – Chaudron, (6) Saint Rémy - Joliot Curie – Bel Air, en (7) Langevin – Lavoisier – Tartres – Allende.

In de kwetsbare wijken binnen de steden/gemeenten van Plaine Commune bestaan op verschillende vlakken achterstanden ten opzichte van de rest van Frankrijk en/of de rest van de regio Île-de-France. Zo was in 2011 het aantal mensen met minimaal een middelbare school diploma in Plaine Commune 10 procent lager dan in heel Frankrijk: 73% ten opzichte van 83%. Het gemiddelde inkomen in de kwetsbare wijken van Plaine Commune is € 11.980,- ten opzichte van € 21.781,- in de hele regio. Het aandeel sociale huurwoningen in de kwetsbare wijken in Plaine Commune is 45% ten opzichte van 23% in de hele regio.

Het stadscontract

Het stadscontract van Plaine Commune omvat doelen en plannen voor zes thema's, die we hieronder in tabel 4.2 weergeven.

Tabel 4.4. Thema's, doelen en activiteiten in het stadscontract van Plaine Commune

Thema	Doel	Activiteiten (o.a.)
1. Onderwijs.	Halveren van de verschillen in onderwijssucces tussen de kwetsbare wijken in Plaine Commune en de hele regio Île-de-France.	• Stabiliseren van de educatieve teams, zoals leraren.³³ • Onderwijsaanbod aanpassen aan de speciale behoeften van het gebied. • Betrekken van ouders bij het onderwijs, waaronder ouders helpen om hun kind(eren) te ondersteunen in zijn of haar scholing.
2. Werkgelegenheid	Halveren van het verschil tussen de gemiddelde werkloosheid in de kwetsbare wijken in Plaine Commune en de hele regio Île-de-France.	• Acties van de staat richten op het vergroten van de werkgelegenheid in de kwetsbare wijken. • Een digitaal netwerk consolideren ten dienste van lokale werkgelegenheid. • Toegang tot de arbeidsmarkt vergemakkelijken, vooral voor vrouwen, door meer voorzieningen voor kinderopvang. • Opzetten en ontwikkelen van (kleine) organisaties, de sociale en solidaire economie en vestiging van lokale winkels en diensten.
3. Leefomgeving en leefgebied	Het samenleven en de leefomgeving van de bewoners verbeteren, vooral door het diversifiëren van het woningaanbod.	• Sociaal-ruimtelijke segregatie door de sociale balans en de diversiteit in het leefgebied te verbeteren. Focus op de wijken waarin meer dan 50% bestaat uit sociale huurwoningen. • Verbeteren van de privéwoningen, en meer inzet op het verbeteren van het leefgebied. • Interventies inzetten voor sociale en privéwoningen, vooral via het NPRU programma. • Verbeteren van toegang tot publieke diensten in de wijken. • De stedelijke vernieuwingsprojecten gezamenlijk laten plaatsvinden met sociale en culturele projecten.

³³ Door geïnterviewden wordt aangegeven dat het moeilijk is om leraren op de scholen te houden binnen de kwetsbare wijken en er daardoor veel leeg en doorloop is.

4. Gezondheid	Gezondheidsniveau van de inwoners verbeteren en de kloof met de gezondheid van de regio Île-de-France als geheel met de helft verminderen.	• Verbeteren van de toegang tot gezondheidszorg. • Recht op gezondheidszorg vooropstellen en bevorderen. • Inzetten op preventie op het gebied van: geestelijke gezondheid, verslavingen, kinderobesitas.
5. Openbare orde en veiligheid	Verschijnselen aanpakken die criminaliteit bevorderen en de rust aantasten van gebruikers en bewoners van het grondgebied.	Onbekend

4.4. Samenvattende conclusies

Frankrijk kent een lange traditie van landelijk wijkenbeleid, tegenwoordig bekend onder de naam *la politique de la ville*. De ontwikkeling van dit stadsbeleid startte aan het eind van de jaren '70 van de vorige eeuw. Het was een reactie op de sociale nood in bepaalde wijken, en richtte zich op de *banlieues* (buitenwijken aan de rand van een grote stad). Vaak veranderde het beleid na rellen in deze wijken waarin bewoners hun onvrede uitten.

Op 21 februari 2014 werd een nieuwe wet aangenomen, betreffende het programma voor de Stad en Sociale cohesie, ook wel bekend als de Lamy-wet. Dit was een hervorming van het stedenbeleid die ervoor moest zorgen dat het stedelijke beleid gericht zou kunnen worden ingezet in de buurten met de grootste problematiek. Het identificeren van de kwetsbare wijken gebeurde vanaf dat moment op basis van één criterium, namelijk het gemiddelde inkomen per inwoner. Hierbij wordt het gemiddelde inkomen vergeleken met het gemiddelde inkomen van de regio en van het land. Dit wordt gedaan door de nationale organisatie CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires). In het huidige nationale beleid worden 1.514 kwetsbare wijken gedefinieerd, die tezamen 5,5 miljoen inwoners hebben. Daarnaast werden de stadscontracten ingesteld. Deze vormen tot op heden (begin 2021) de basis voor de implementatie van het federale beleid gericht op de kwetsbare wijken.

La politique de la ville valt onder het Ministerie van Territoriale Samenhang en Betrekkingen met Lokale Overheden. Meer concreet betreft het beleidsprogramma meerjarige investeringen in de geselecteerde kwetsbare wijken. De gemeenten of EPCI's (intergemeentelijke samenwerkingen) waar de kwetsbare wijken binnen vallen ontvangen vanuit de federale overheid cofinanciering voor het ontwikkelen en uitvoeren van plannen ter verbetering van de leefomstandigheden in deze gebieden. De plannen worden vastgelegd in een zogenaamd stadscontract. La politique de la ville is opgesteld rond drie inhoudelijke pilaren: stedelijke vernieuwing, sociale cohesie en economische ontwikkeling/werkgelegenheid. Het is de bedoeling van de federale overheid dat de pilaren terugkomen in de plannen van de stadscontracten.

De stadscontracten zijn voor de Franse federale overheid hét middel om ervoor te zorgen dat het nationale wijkenbeleid doorwerkt in de lokale praktijk. Het stadscontract wordt ondertekend door de betreffende regio, het departement en de gemeente of EPCI. Hierdoor zijn alle relevantie beleidsthema's op de verschillende overheidsniveaus betrokken bij de aanpak van de kwetsbare gebieden/wijken in een gemeente of EPCI.

Stedelijke vernieuwing is de grootste pijler in la politique de la ville. Hierin speelt de nationale organisatie *l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine* (ANRU) een belangrijke rol. De ANRU financiert en begeleidt fysieke transformaties van de kwetsbare gebieden. De ANRU is verantwoordelijk voor het uitvoeren van het Nieuwe Nationale Programma voor Stedelijke Vernieuwing, le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU), een programma dat onderdeel is van de Lamy-wet die in 2014 is aangekomen. De NPNRU heeft als doel het transformeren van de 450 meest kwetsbare wijken van *la politique de la ville* door middel van het verbeteren van de woningen, de publieke gebouwen en de openbare ruimte, waarbij sociale diversiteit wordt bevorderd door het creëren van een zo gevarieerd mogelijk woningaanbod. Een voorbeeld van de uitwerking hiervan is de wijk Concorde in de stad Lille, waarbij de stad van 100% sociale huurwoningaanbod in 2017 naar een meer gediversifieerd woningaanbod gaat in 2035.

5

Beleid voor kwetsbare wijken in Oostenrijk

De deelstaten hebben in Oostenrijk veel vrijheid bij het implementeren van nationaal beleid. Op nationaal niveau kent Oostenrijk geen beleid ter verbetering van de leefbaarheid in kwetsbare wijken (paragraaf 5.1). Hoofdstad Wenen voert wel actief leefbaarheidsbeleid, al is dit niet toegespitst op specifieke wijken (paragraaf 5.2). Innsbruck voert geen leefbaarheidsbeleid, al gebeurt er toch het een en ander in de wijk (paragraaf 5.3).

5.1. Landelijke wijkenbeleid in Oostenrijk

Op het gebied van leefbaarheid doet Oostenrijk het in vergelijking met andere landen prima. Volgens de welzijnsranglijst van het consultancybureau Boston Consulting, waarin leefbaarheid zwaar meeweegt, staat het na Noorwegen, Zwitserland en Nederland op de vierde plaats in de top van leefbare landen, op de voet gevolgd door Duitsland. Volgens de Amerikaanse onderzoekers neemt de leefbaarheid in Oostenrijk toe (Der Standard, 2017).

Op nationaal niveau voert Oostenrijk geen wijken- of leefbaarheidsbeleid. Ook in het verleden was dit niet het geval. De verantwoordelijkheid voor dit onderwerp ligt bij de negen deelstaten en bij de gemeenten, die ieder voor zich kunnen bepalen of en hoe ze ermee aan de slag gaan. Op veiligheid en integratie is wel nationaal beleid daarom besproken we die hieronder eerst. Vervolgens kijken we naar leefbaarheidsbeleid in de wijken op deelstaatsniveau.

5.1.1. Federaal veiligheids- en integratiebeleid in Oostenrijk

Tussen 2017 en 2019 kende Oostenrijk korte tijd een coalitieregering van ÖVP (Österreichische Volkspartei, christendemocraten) en FPÖ (Freiheitspartei Österreich), onder leiding van de dertiger Sebastian Kurz (ÖVP). In 2019 vaardigde deze regering zeer streng veiligheidsbeleid uit, onder de naam *Freiheit und Sicherheit 2019*. Dit was een reactie op de vluchtelingengolf van 2015. *Freiheit und Sicherheit 2019* stelt dat 'Oostenrijk een bijzonder veilig, vreedzaam en leefbaar land is', en dat dit vooral zo moet blijven. Daarom zou een alomvattend veiligheidsbeleid van belang zijn. De maatregelen in het document gaan ver, en zijn duidelijk gericht tegen (niet-Europese) nieuwkomers. Het document stelt: 'zoals de migratiecrisis van 2015 drastisch aantoonde, leidt ongeleide migratie tot enorme, deels onberekenbare risico's voor de stabiliteit, de veiligheid en de welstand van Oostenrijk. Daarmee komt de vrijheid van alle Oostenrijkers in gevaar.'

De doelen die in het document zijn geformuleerd betekenen een forse aanscherping van de asielwetten. Zo is er sprake van nultolerantie voor criminele asielzoekers. De tekst is omslachtig geformuleerd, maar benoemt expliciet de mogelijkheid om ze het land uit te zetten. Verder acht *Freiheit und Sicherheit 2019* soevereiniteitsoverdracht aan de EU onwenselijk en verlangt een waterdichte EU-buitengrens. Terrorisme- en corruptiebestrijding moeten worden uitgebreid. De politie moet bredere mogelijkheden krijgen, door de toekenning van uitgebreide opsporingsbevoegdheden, gezichtsherkenningstechnologie, DNA-fenotypebepaling en andere maatregelen. Hoewel de FPÖ momenteel geen deel uitmaakt van de regering, is *Freiheit und Sicherheit 2019* niet verworpen, maar blijft in afgezwakte versie gehandhaafd.

Het huidige federale integratiebeleid stamt uit 2010, toen de regering bestond uit SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreichs, sociaaldemocraten) en ÖVP (christendemocraten). De grondhouding ten aanzien van immigratie is dat dit alleen wordt toegestaan als het een economische en demografische meerwaarde heeft. Tevens is het verbeteren van de afstemming en samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus en relevante derden (Bond, deelstaten, steden, gemeenten, sociale partners en maatschappelijk middenveld) een belangrijk doel van dit nationale integratieplan. Het document definieert geslaagde integratie op individueel niveau als volgt: 'Succesvolle integratie vindt plaats, wanneer er in ieder geval voldoende kennis van de Duitse taal voorhanden is voor het werkzame leven, voor (vervolg)opleidingen, en voor het contact met publieke instellingen; wanneer de economische zelfstandigheid gegarandeerd is, evenals het erkennen van en houden aan de Oostenrijkse en Europese recht- en waardenstelsel die aan de rechtstaat ten basis liggen.' Het nationale integratieplan benoemt zeven handelingsvelden, waarvan er één ook voor ons relevant is. Het handelingsveld 'wonen en de regionale dimensie van integratie' omvat ruimtelijke thema's die op wijkniveau omgezet moeten worden. Zo is het de bedoeling om ruimtelijke segregatie tegen te gaan.

5.1.2. Doorwerking van het federale veiligheids- en integratiebeleid naar het wijkenbeleid van de deelstaten en steden

Het is onduidelijk wat het document *Freiheit und Sicherheit 2019* precies betekent voor de praktijk. De verschillende interviewpartners gaven aan dat ze niet wisten of het consequenties had voor hun werk. De stad Wenen (deelstaat én gemeente) lijkt *Freiheit und Sicherheit* te negeren. Dit past in het federale model van Oostenrijk, waarin de deelstaten zelf invulling kunnen geven aan het nationale beleid. Dit zien we ook terug bij het nationale integratiebeleid. Dit is bijvoorbeeld niet uitgewerkt op stads- en wijkniveau, de deelstaten passen het waar nodig aan. De uitvoeringsinstanties bevinden zich op gemeenteniveau.

Onder het kopje 'uitgangspunten' meldt het *nationale Aktionsplan Integration* uit 2010 dat de steden maatregelen dienen te treffen om segregatie in de wijken te verhinderen en een sociale en etnische heterogeniteit te bereiken. Verder dient de stadsvernieuwing wijken met een 'hoog segregatiepotentieel' doelgericht op te waarderen en bijpassende wijkontwikkelingsplannen uit te voeren. De deelstaten verstrekken het benodigde geld in de vorm van subsidies. In Wenen is dit als vanouds de praktijk, in Innsbruck komt dergelijk beleid, zoals we zullen zien, net op gang.

Kader 5.1 Geldstromen tussen bond, deelstaten en gemeenten

Ongeveer 40% van de inkomsten van de federale staat Oostenrijk wordt herverdeeld naar deelstaten en gemeenten. De verdeling van deze middelen is afhankelijk van de bevolkingsomvang. Stedelijke gebieden zijn bevoordeeld boven landelijke gebieden dankzij een gunstigere verdeelsleutel. Van alle deelstaten en gemeenten is Wenen de grootste ontvanger. De begroting van Wenen bedroeg in 2018 bijna 14 mrd. euro. Daarvan is 8.335 miljoen afkomstig van het rijk. Dit betreft dus ruim de helft van de inkomsten van de stad.

Wijkbeleid in Wenen

Het gaat de Oostenrijkse hoofdstad Wenen voor de wind. De stad verjongt, bruist en trekt van heinde en verre migranten aan. Het culturele leven bloeit als nooit tevoren, althans tot maart 2020. De val van het IJzeren Gordijn en de toetreding tot de Europese Unie van Oostenrijk en een groot aantal Oost-Europese landen heeft Wenen zijn natuurlijke achterland teruggegeven. De stad heeft de Alpen in de rug en is net als een eeuw geleden opnieuw de poort naar Oost-Europa. Het is de snelst groeiende stad in de Duitstalige wereld en het wordt gezien als een van de meest leefbare steden ter wereld (zie kader 5.2)

Een bijnaam van de stad is *das rote Wien*. Anders dan het overwegend conservatieve Oostenrijk heeft Wenen sinds 1919, met uitzondering van de jaren van het nazisme, enkel sociaaldemocratische burgemeesters gekend. Wenen heeft momenteel 1,9 miljoen inwoners, de gehele agglomeratie 2,8 miljoen. Van de 1,9 miljoen Weners heeft 46% een migratieachtergrond. Ongeveer 30% is niet in Oostenrijk geboren. De belangrijkste herkomstregio's zijn Midden- en Oost-Europa en Turkije. De naam 'Wenen' heeft zowel betrekking op de Oostenrijkse regeringszetel, een deelstaat, en een gemeente. De deelstaat en gemeente vallen samen, zowel geografisch als personeel. In de paragraaf over Wenen zal daarom tussen beiden geen onderscheid gemaakt worden. Het gemeenteniveau valt uiteen in *Bezirke*. Dit zijn de districten of arrondissementen waarin de stad is onderverdeeld. Er zijn er 23, elk met een eigen raad en *Bezirksvorsteher*, een soort onderburgemeester. Verderop in dit hoofdstuk werpen we een blik op het 15de *Bezirk*, Rudolfsheim-Fünfhausen, waar 78.000 mensen wonen.

Kader 5.2. Wenen, een van de leefbaarste steden ter wereld

Wenen scoort over het algemeen goed in internationale ranglijsten waarin leefbaarheid, openbare dienstverlening, innovatie en cultuur gemeten worden. Weense beleidsstukken verwijzen regelmatig en niet zonder trots naar de zogenaamde Mercer-studies. Mercer is een internationaal adviesbureau dat jaarlijks een wereldwijde leefbaarheidsranglijst samenstelt. Wenen komt al 10 jaar op rij uit de bus als leefbaarste hoofdstad ter wereld (In verband met de wereldwijde Covid-19-pandemie werd er voor 2020 geen onderzoek uitgevoerd). Wenen scoort goed op onderdelen als publieke dienstverlening, gezondheidszorg, de drinkwatervoorziening, de afvalverwerking, het afwateringssysteem, scholen, de stroomvoorziening en openbaar vervoer. Dat geldt ook voor de lage criminaliteit en Oostenrijk-specifieke factoren zoals de politieke stabiliteit, politie, vrijheid van meningsuiting en internationale betrekkingen. De woningmarkt en de beschikbaarheid van consumptiegoederen worden eveneens met de maximale score beoordeeld.

5.1.3. Het Weense model

De stad Wenen voert actief wijkenbeleid en heeft hierin een lange traditie. De belangrijkste speler in het uitwerken van de beleidsmaatregelen is *Magistratsabteilung 18* (kortweg MA18). Dit is het stedelijk departement dat verantwoordelijk is voor de ruimtelijke ontwikkeling en planologie, met eigen architecten, sociaal geografen, landschapsplanners, enzovoort. MA18 is de auteur van het document *STEP 2025. Stadtentwicklungsplan Wien*. Dit is een strategisch meerjarenplan voor de stad. De uitgangspunten van STEP 2025 zijn:

- Wenen maakt een holistische benadering tot uitgangspunt van de stadsontwikkeling, waarbij de verschillende politieke domeinen en handelingsvelden verbonden worden.
- Wenen stelt omvattende maatregelen op voor een kwalitatieve stedelijke groei.
- Wenen beschouwt governance als sleutelfactor voor een succesvolle stadsontwikkeling. Publiek en privaat zijn hierin partners.
- Wenen versterkt en professionaliseert de samenwerking met de *Bezirke* (districten) en het ommeland.
- Wenen beschouwt burgerdeelname (*BürgerInnenbeteiligung*) als centraal element voor een goede stadsontwikkeling.

STEP 2025 behandelt vier grote thema's, te weten (1) stadsontwikkeling voor de betaalbare en solidaire stad, (2) klimaatbescherming en klimaataanpassing als onderdeel van de stadsontwikkeling, (3) economische ontwikkeling en werkgelegenheid, (4) digitalisering voor duurzame stadsontwikkeling, en sturen van mobiliteit. Vervolgens werkt STEP 2025 deze vier thema's uit en behandelt in kaders in het kort wat er binnen elk van deze domeinen reeds bereikt is in de afgelopen jaren. Tot slot kijkt het rapport vooruit. In 2020 is begonnen aan het vervolg, STEP2035.

Dat STEP2025 zet de grote lijnen uit, maar kijkt niet specifiek naar het wijkniveau. Relevant is dat Wenen ondanks de stijgende prijzen op de private woningmarkt een van de betaalbaarste steden van Europa is. Om deze positie te behouden, wordt sociale woningbouw ook in de toekomst als belangrijk gezien.

5.1.4. Een sterk gereguleerde woningmarkt als sleutel tot succes

Uit de interviews maken we op dat de wijze waarop de Weense woningmarkt is georganiseerd een van de belangrijkste verklaringen is voor de hoge leefkwaliteit in de stad. Van oudsher wordt de Weense woningmarkt van bovenaf, door de stad Wenen gereguleerd. Toen Oostenrijk vanaf de jaren '80 net als andere landen een meer marktgerichte koers ging volgen, hield Wenen vast aan de eigen koers. Dit staat bekend als het Weense model, of *Wiener Modell* (Friesenecker & Kazepov, 2021).

Het uitgangspunt van het Weense model voor de woningmarkt is *Durchmischung*, het gemengd bouwen om zo te komen tot etnisch en sociaal heterogene buurten. Er wordt vanouds (sinds 1919) op toegezien dat er in elke wijk voor de verschillende sociaaleconomische lagen betaalbare woningen beschikbaar zijn. Woningen voor de vrije sector, gesubsidieerde huurwoningen en sociale woningbouw staan door elkaar. Ook een omvangrijk nieuwbouwproject als Seestadt volgt het principe van gemengd bouwen (Zomerplaag, 2019).

Wenen is de grootste huiseigenaar ter wereld. De stad bezit 220.000 woningen (*Gemeindewohnungen*). Daarnaast subsidieert ze 200.000 wooneenheden (*geförderte Wohnungen*). Tot slot zorgt regelgeving er voor dat ook een deel van de vrije sector aanbieders de huren laag houdt, wanneer de eigenaren bijvoorbeeld renovatiesubsidies ontvangen. Zo'n 60% van de Weners woont onder sociale huurvoorwaarden. De inkomensgrens voor de verschillende vormen van sociale huisvesting ligt hoog (tot 44.000 euro voor een eenpersoonshuishouden, 88.000 euro voor een vierpersoonshuishouden), zelfs professoren komen er voor in aanmerking. Ook bij een stijgend inkomen mag men

blijven wonen. Het gevolg is dat alle rangen en standen door elkaar wonen (Friesenecker & Kazepov, 2021).

Het beleid van menging keert in de gesprekken geregeld terug en wordt genoemd als reden dat het moeilijk is om in Wenen kwetsbare wijken aan te wijzen. Er is her en der wel sprake van problematiek (drugs, prostitutie, jeugdcriminaliteit), maar dit is niet geconcentreerd in één of enkele wijken, en wordt door de gesprekspartners ook niet als onoverkomelijk ervaren.

Volgens de geïnterviewde projectleider bij de *Gebietsbetreuung Stadterneuerung Süd* (gebiedsbegeleiding stadsvernieuwing Zuid-Wenen), is er in Wenen nauwelijks sprake van segregatie, al behoeft dit wel blijvende oplettendheid. Zo zijn de woningen in de binnenstad de laatste jaren sterk in waarde toegenomen, waardoor de lagere inkomens verdreven worden. Speculatie op de woningmarkt wordt tegengegaan. Het neerzetten van dure projecten door projectontwikkelaars wordt ontmoedigd. Nieuwbouw en renovatie moeten aan strenge eisen voldoen.

In de stad is er wel degelijk een voorzichtige tendens tot segregatie zichtbaar. Wenen heeft, net als andere West-Europese metropolen, te maken met bevolkingsgroei, woningschaarste en stijgende vastgoedprijzen. Verschillen nemen vooral toe aan de onder- en bovenkant van de statusladder. Voor de grote middengroep, zo'n 60% van de bevolking, blijft gemengd wonen een feit, al blijft de vraag onbeantwoord in hoeverre groepen door- dan wel langs elkaar heen leven (Molina, Quinz & Reinprecht 2020). Zolang op nationaal en internationaal niveau de verschillen tussen rijk en arm toenemen, zal dit ook op stadsniveau zich manifesteren (Molina, Quinz & Reinprecht 2020).

Vanaf 2019 bouwt Wenen in reactie op de toenemende segregatie opnieuw *Gemeindewohnungen*, d.w.z. woningen die volledig in het bezit van de stad zijn. Dit is een breuk met de trend van de gemengd privaat-publieke financiering van betaalbaar wonen zoals gebruikelijk in de jaren '90 en '00. In STEP 2025

staat ook dat de stadspolitiek in de komende jaren de traditie voortzet van de 'gemeenschappelijke en gesubsidieerde woningbouw'. De stadsontwikkeling blijft zich richten op het opleveren van gemengde en levendige wijken met een hoge bouwkundige kwaliteit, een levendige begane grond en met straten en pleinen die dienen als ontmoetingsplaatsen en met aandacht voor groen. Zo wil Wenen segregatie actief tegengaan.

5.1.5. Het Weense model in de praktijk

De actieve rol die de Weense overheid speelt in het vormgeven van de stad zien we terug in het belangrijke strategie-document STEP 2025. Deze bevat de belangrijkste doelen rond leefbaarheid in de wijken:

Bouwen

- *Aktionsplan 50/60/70*. Een ontwikkelingsplan voor het opknappen van wijken uit de jaren '50, '60 en '70 van de 20ste eeuw.
- *Aktionsplan Gründerzeit*. Een verkenning voor de aanpak van wijken uit het laatste kwart van de 19de eeuw.
- *"Stadt bauen"*. Nieuwe wijken worden compact, gemengd, en voetganger/fietser-georiënteerd gebouwd.
- *Polyzentrale Stadt*. Versterken van lokale centra.

Groeien

- Bevat doelen gericht op innovatie, logistiek, ondernemerschap en verbeterde regionale en internationale samenwerking. Dit onderdeel bevat geen doelen die op wijken zijn gericht.

Verbinden

- *Freiraumnetz Wien*. Aantrekkelijker maken van binnenstedelijk groen
- *Stadtgrün statt Klimaanlage*. Klimaatbescherming en –aanpassing als integraal bestanddeel van de ontwikkeling van wijken en publieke ruimte

- *Stadträume gemeinsam beleben*. In samenwerking met private partners en inwoners openbare ruimte vormgeven.
- *Optimierung & Ausbau des öffentlichen Verkehrs*. Verbetering van het OV-systeem. Daaronder valt ook het uitbouwen van het fiets- en voetpadennetwerk in de stad.
- *Bildungsinfrastruktur für soziale aufstiegsprozesse*. Wenen legt hoogwaardige sociale infrastructuur zoals scholen, kleuterscholen, ziekenhuizen en bibliotheken aan, met name in wijken waar dergelijke instellingen nog onvoldoende aanwezig zijn.

Concrete maatregelen

De tussentijdse evaluatie van STEP 2025 uit 2020 bespreekt een selectie van de maatregelen die de afgelopen jaren genomen zijn, uitgesplitst naar de vier hoofdthema's 'betaalbare en solidaire stad', 'klimaatbescherming en –aanpassing', 'werk', 'digitalisering en mobiliteit'. Hier volgt een korte selectie.

Getroffen maatregelen op het terrein van de 'betaalbare en solidaire stad':

- De prijs van een jaarabonnement op de *Wiener Linien* (de organisatie die het grootste deel van het Weense openbaar vervoer in handen heeft) wordt aanmerkelijk verlaagd, tot 365 euro; het Top-Jugendticket is ingevoerd, waarmee jongeren tegen geringe kosten gebruik kunnen maken van het OV in Wenen en Oost-Oostenrijk.
- Bij nieuwbouw van grotere woningbouwprojecten moet voortaan 2/3 van de nieuwe woningen gesubsidieerd zijn, d.w.z., sociale woningbouw zijn. Dit garandeert gunstige huurprijzen.
- Sinds 2014 heeft de gemeente Wenen het recht om met projectontwikkelaars verdragen af te sluiten, waarin laatstgenoemden een bijdrage leveren aan het realiseren van planningsdoelen en bij het tot stand brengen van infrastructuur. De stedelijke instanties maken van deze mogelijkheid gebruik in het kader van een faire deelname van private partijen aan de kosten van de stadsontwikkeling.

- In 2019 werd het strategische concept *Polyzentrales Wien* afgerond. Dit heeft tot doel het aanbod van lokale stedelijke centra verder te ontwikkelen, en zo de nabijheid van voorzieningen te vergroten.

Het handelingsveld 'klimaatbescherming en –aanpassing' bevat onder meer de volgende maatregelen die de leefbaarheid in de stad beïnvloeden:

- Wenen streeft na, dat per 2025 80% van de verplaatsingen binnen de stad per fiets, te voet of met het openbaar vervoer plaatsvinden.
- Het metronet en bijbehorende stations worden uitgebreid, evenals het regionale treinverkeer. In grote delen van de stad wordt het betaald parkeren ingevoerd.
- In de wijk Simmering zijn sinds 2016 op basis van het EU-project 'Smarter together' op grote schaal huizenblokken gesaneerd, hernieuwbare energie ingevoerd, en duurzame mobiliteitsoplossingen verankerd.
- Op talrijke plaatsen is de publieke ruimte opgewaardeerd door het aanbrengen van groen en het invoeren van autoluwe gebieden.

Op het gebied van werk:

- Het bureau 'Kreative Räume' is in 2016 opgericht, met tot doel om plekken met leegstand nieuwe invulling te geven met cultuur, sociaal, creatieve economie of buurtwerk.
- Steeds vaker worden in wijken en gebouwen verschillende gebruiksfuncties gecombineerd.

5.1.6. Platformen, partners en projecten

De STEP2025 meldt dat tal van maatregelen alleen in samenwerking met de *Magistratsabteilungen*, de *Bezirke* en met andere private en publieke actoren gerealiseerd kunnen worden. Dit is een veld met een groot aantal spelers. In deze paragraaf behandelen wij er drie beknopt. Dit is eerst een overheidsactor, de *Gebietsbetreuung*. Daarna bespreken we de *Regionalforen*. Dit zijn regelmatige bijeenkomsten die op *Bezirks*niveau worden gehouden, waar de relevante

actoren per thema of doelgroep bijeenkomen. Tot slot bekijken we *Hilfswerk Wien*, een grote, internationaal opererende non-gouvernementele organisatie die zich bezighoudt met sociaal werk.

Gebietsbetreuung

Een belangrijke speler bij het uitvoeren van het stadsbeleid is de *Gebietsbetreuung Stadterneuerung* ('gebiedsbegeleiding stadsvernieuwing'). De *Gebietsbetreuung* is opgericht in de jaren '80, als onderdeel van de stadsvernieuwing. De achterliggende gedachte was dat de sanering van de verouderde delen van de stad gepaard moest gaan met culturele, sociale en economische verbetering van de wijk. Hoewel het grootschalige renoveren van de stad inmiddels grotendeels is afgerond, bestaat de *Gebietsbetreuung* nog steeds.

De *Gebietsbetreuung* werkt in opdracht van de stad Wenen. Het beschikt in totaal over vijf hoofdkantoren, elk verantwoordelijk voor een ander deel van de stad. Gezamenlijk bestrijken zij heel Wenen. De stad stelt de eis dat de *Gebietsbetreuung* eigen expertise in huis heeft op de gebieden architectuur, ruimtelijke inrichting, landschapsinrichting, planologie, huurrecht en sociaal werk. Het kantoor van de *Gebietsbetreuung Süd* (één van de vijf hoofdkantoren) heeft 12 medewerkers in dienst en is verantwoordelijk voor 6 *Bezirke*, gezamenlijk goed voor 600.000 inwoners.

Vandaag de dag is de taak van de *Gebietsbetreuung* veel breder dan het begeleiden van saneringsmaatregelen alleen. Wijkbewoners kunnen binnenlopen voor gratis advies op het gebied van wonen en huur, ideeën voor de eigen woonomgeving inbrengen, burens ontmoeten en zich engageren voor projecten in de eigen omgeving. De GB brengt de mensen bij elkaar die zich actief willen inzetten voor hun wijk. Wanneer lokale actoren met een initiatief komen, beschikt de organisatie over de benodigde kennis en zorgt er voor dat er zo nodig een subsidieaanvraag gedaan kan worden. Een andere optie is dat de *Gebietsbetreuung* de initiatieven van de bewoners voorlegt aan het *Bezirkscollege*, waar de plannen in maatregelen omgezet kunnen worden. Zo dient de GB als bemiddelaar tussen bewoner, idee en uitvoering.

Volgens de geïnterviewde medewerker van de Gebietsbetreuung Süd werkt elk van de kantoren relatief zelfstandig en heeft een eigen werkwijze en speerpunten. Ze krijgen de ruimte en de middelen om hun werk naar eigen inzicht uit te voeren. Het stadsbestuur zet de grote lijnen uit, in de praktijk ontstaat er veel al doende. In het gesprek keert telkens hetzelfde thema terug: de gesprekken met de wijkbewoners, het persoonlijke aspect, die zijn essentieel.

Belangrijk voor de werkwijze van de Gebietsbetreuung is de filosofie van de Amerikaanse publiciste Jane Jacobs, die schreef dat *"de straat en stoep de belangrijkste plekken zijn in een stad. (...) als de straten van een metropool oninteressant zijn, is de hele stad oninteressant. Als ze saai zijn, is de hele stad saai."* (Jacobs, 1992) Met deze tekst opent een brochure van de Gebietsbetreuung Süd, waarin ze tal van voorbeelden geeft voor activiteiten in de eigen omgeving. Dit varieert van het organiseren van straatfeesten, het maken van muurkunst, het aanleggen van stadsnatuur, het geven van workshops tot het vinden van huisvesting. Beknopt staat er wat er dan met de instanties geregeld moet worden. Dit worden DIY-Aktivitäten, *do it yourself*-activiteiten, genoemd. 'Wie meehelpt aan het vormgeven van zijn eigen omgeving, bepaalt mee, en voelt zich sterker verbonden met de eigen wijk' is het idee.

Regionalforen

Het netwerk van de Gebietsbetreuung is van groot belang. De medewerkers van de Gebietsbetreuung weten de weg bij talloze organisaties uit het maatschappelijk middenveld, bij het Bezirks- en stadsbestuur en in de wijk. Relevante partijen treffen elkaar op regelmatige basis in de zogenaamde Regionalforen, telkens onder gastheerschap van één van de deelnemende partijen. Deze Regionalforen worden op Bezirksniveau georganiseerd. Zo komen mensen bijeen die elkaar normaliter niet zo snel zouden ontmoeten en ontstaat er een bundeling van ideeën, mensen en organisaties.

Dit is het zogenaamde 'Oostenrijkse corporatistische model', en behelst een nauwe, geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen overheid en maatschappelijk middenveld. Netwerken en overleg zijn zeer belangrijk. De overheid stelt de kaders en zorgt voor stabiliteit. De Regionalforen, regelmatig gehouden uitwisselingsfora op Bezirksniveau, spelen een belangrijke rol bij het signaleren van problemen en het bij elkaar brengen van expertise. Dit model heeft een lange traditie in Oostenrijk. Het zorgt voor veel continuïteit, maar is daarentegen niet zo dynamisch.

Het maatschappelijk middenveld actief in de wijk: Hilfswerk Wien

De organisatie *Hilfswerk Österreich* is één van Oostenrijks grootste aanbieders van sociale dienstverlening. De focus ligt op jongeren en ouderen, op gezondheid, kwaliteit van leven en samenleven. In 2019 vonden meer dan 34.000 ouderen en 18.000 kinderen de weg naar *Hilfswerk*. *Hilfswerk* wordt gefinancierd uit donaties, en ontvangt geld van de stad Wenen.

In Wenen onderhoudt *Hilfswerk* een netwerk van buurtcentra, onder andere in het 15^{de} Bezirk. Bij de buurtcentra kunnen mensen een ruimte huren om zelf iets te organiseren. Tevens zijn er van maandag tot zondag cursussen en activiteiten. Te denken valt aan cursussen Duits als tweede taal, huiswerkbegeleiding voor scholieren, gesprekskringen, tafeltennis voor senioren, hersengymnastiek, creatieve workshops, zingevingscursussen, etcetera. Daarnaast organiseert het buurtcentrum uitstapjes in de stad. De dinsdagen zijn gereserveerd voor het geven van advies. Daaronder valt psychologische bijstand, een persoonlijk gesprek voor mensen die het moeilijk hebben, hulp bij het invullen van formulieren, of een oriëntatiegesprek gericht op het vinden van nieuwe sociale activiteiten. De *Mutter-Kind-Treffs* worden door de geïnterviewde *Hilfswerk*-medewerkers genoemd als zeer relevant om in gesprek te komen over onderwerpen als huiselijk geweld, om te adviseren bij de opvoeding, en om migrantenfamilies te helpen integreren.

Succesvolle projecten

In de interviews hoorden we over twee kleinschalige projecten in Wenen, die in de ervaring van de geïnterviewde een grote impact hebben gehad op de wijk. Het eerste project is *Garteln um Eck* (tuintjes om de hoek). Buurtbewoners, op zoek naar een activiteit, kunnen met een mailtje aan de *Gebietsbetreuung* de verantwoordelijkheid over een stukje publieke ruimte overnemen en daar naar eigen inzicht het groen onderhouden. De bewoners raken zo betrokken bij hun omgeving, hebben aanspraak en de buurt fleurt er van op. *Garteln um Eck* is, zeker in coronatijden, populair en trekt vele deelnemers.

Het tweede is *AktivlotsInnen in Rudolfsheim-Fünfhaus*. Dit project is door *Hilfswerk Wien* in het leven geroepen om mensen van boven de 60 uit sociaaleconomisch zwakkere milieus beter te bereiken. Vrijwilligers (buurtbewoners van 60+) worden opgeleid tot *Aktivlots* (activeringsloods). Deze informeren andere mensen uit hun gemeenschap en proberen hen er toe te bewegen gezondheidsbevorderende activiteiten te verrichten. De vrijwilligers krijgen ondersteuning van twee vaste medewerkers die zich goed kunnen uitdrukken in het Turks en het Serbokroatisch. Het doel is om ouderen te activeren en hen expert op het gebied van hun eigen gezondheid te maken.

Andere projecten die de medewerkers van *Hilfswerk Wien* noemen zijn bijvoorbeeld de *Kulturpass*. Deze kan worden opgehaald bij de buurtcentra van *Hilfswerk Wien* en is er op gericht om lagere inkomensgroepen laagdrempelige toegang te geven tot culturele evenementen en musea. De taalcursussen lopen goed, en over de *do-it-yourself*-projecten zijn de geïnterviewden zeer te spreken. Andere projecten zijn er op gericht om in de openbare ruimte ontmoetingsplaatsen te scheppen, door het aanbrengen van zitplaatsen, waterbronnen, schaduw, etc..

Casus Rudolfsheim-Fünfhaus

In de stad Wenen hebben we gekozen om het 15^{de} Bezirk nader te bekijken. Dit is in de statistieken de armste van de 23 Weense stadswijken. Karakteristiek voor het 15^{de} Bezirk is de noord-zuidoriëntatie. In het midden deelt het *Westbahnhof* met bijbehorend rangeerterrein de wijk in tweeën. In het noordwesten ligt het *Nibelungenviertel*, eind 19^{de} eeuw gebouwd voor ambtenaren van het keizerrijk en nog altijd een gegoede buurt. Naar het zuiden, bij de beek Wien, bevindt zich een klassieke arbeiderswijk. Er is veel detailhandel. Ongeveer 53% van de bevolking spreekt een andere moedertaal dan Duits. De bebouwing stamt uit de tweede helft van de 19^{de} eeuw en is aan renovatie toe. De *Gebietsbetreuung* probeert jongeren naar de wijk toe te trekken en helpt bij het opzetten van start-ups. Het samenleven gaat goed in deze wijk, aldus een medewerker van de *Gebietsbetreuung Süd*.

In de wijk heeft de *Gebietsbetreuung* een netwerk tot stand gebracht, bestaande uit detailhandelaren en inwoners, waaraan meer dan 50 maatschappelijke organisaties deelnemen. De deelnemende partijen komen regelmatig bijeen. Dit netwerk heeft zich inmiddels verzelfstandigd en kan zonder de *Gebietsbetreuung* verder. De medewerkers van de *Gebietsbetreuung* werken middels de regelmatig gehouden *Regionalforen* nauw samen met andere instellingen die actief zijn in de wijk. Te denken valt aan de daklozenopvang of organisaties gericht op het tegengaan van geweld tegen vrouwen. Andere groepen die meedoen aan deze overlegondes zijn de *Bezirksvorstellung* (*Bezirksburgemeester* en -wethouders), verenigingen en (buurt)politie. Soms reikt deze samenwerking ook voorbij de *Bezirksgrenzen*, zo bevindt zich een hotspot voor daklozen, drugs en prostitutie op de grens tussen het 15^{de}, 16^{de} en 7^{de} Bezirk.

We spraken ook met twee medewerkers van *Hilfswerk Wien*, die actief zijn in het 15^{de} Bezirk. Ze vertellen dat ook in het 15^{de} Bezirk de huren stijgen en er een zekere mate van verdringing plaatsvindt, maar dat dit niet zo erg is als in andere steden. Op buurtniveau is de wijk nog steeds gemengd. Veel wijkbewoners

kampen met financiële problemen en hebben moeite om aanspraak te maken op de voorzieningen waar ze recht op hebben. Ondoordringbare ambtelijke taal en de digitale omgeving vormen een forse hindernis die door corona verergerd wordt. Er heerst werkloosheid, de banen die verdwijnen vragen om andere vaardigheden dan de banen die er voor in de plaats komen. Het vinden van werk is voor mensen zonder Oostenrijks paspoort, ook hoger opgeleiden, lastig. Volgens de medewerkers blijven de buurtcentra ook in de toekomst onontbeerlijk: ze stimuleren het bijeenkomen van uiteenlopende mensen en doen een beroep op het eigen engagement in de wijk.

5.2. Innsbruck

De Tiroler hoofdstad Innsbruck is een universiteitsstad met een historische kern te midden van de Alpen. De stad is dan ook 's zomers en 's winters een centrum voor de bergsport. Voor de stadsplanning vormen de bergketens een probleem: Innsbruck heeft alle beschikbare en bebouwbare ruimte inmiddels bezet, en aangrenzende gemeentes verzetten zich vooralsnog succesvol tegen gemeentelijke herindelingen.

De stad heeft 130.000 inwoners, waarvan 30.000 studenten, en is groeiende. Zo'n 18.000 inwoners zijn niet in Oostenrijk geboren. Deze migranten komen in meerderheid uit de EU, in de eerste plaats uit Duitsland, omdat Oostenrijk populair is onder Duitse studenten. Op de private woningmarkt is Innsbruck de duurste Oostenrijkse stad. Dit komt door het gebrek aan ruimte, maar ook omdat de stad vanaf de jaren '80 de regie over de woningmarkt uit handen heeft gegeven. Vooral jonge alleenstaanden en jonge families kunnen zich een woning op de private woningmarkt niet veroorloven. Innsbruck ligt op één van de centrale verkeersroutes tussen Italië en Duitsland. Waar Wenen tijdens de migratiegolf in 2015 voornamelijk te maken kreeg met migranten via de Balkan-route, was Innsbruck de doorgang voor migranten die de Middellandse Zee waren overgestoken. In beide gevallen is een (klein) deel van de migranten blijven hangen.

Traditioneel is de ÖVP (Österreichische Volkspartij, christendemocraten) de grootste partij in Innsbruck. De afgelopen 15 jaar zijn de Groenen in Innsbruck met een gestage opmars bezig. In 2018 won de partij de verkiezingen en nam met de ÖVP in de coalitie plaats.³⁴ De doorbraak van de Groenen in Innsbruck kan niet los gezien worden van de gevolgen van het veranderende klimaat. De afnemende sneeuwval en smeltende gletsjers zijn zo'n beetje vanuit huis zichtbaar. Dit raakt de Innsbrucker ondernemers die afhankelijk zijn van de wintersport direct in de portemonnee.

De belangrijkste thema's in de Innsbrucker politiek zijn op het moment, behalve de coronapandemie, de felle strijd om het autoluw maken van delen van de binnenstad; het gebrek aan betaalbare woonruimte; migratie en conflicten in de wijk; en tot slot het gebruik en de inrichting van de publieke ruimte.

5.2.1. Het Innsbrucker wijkenbeleid

De stad Innsbruck voert geen wijkenbeleid, maar dat betekent niet dat er op dit vlak niets gebeurt. Er zijn een aantal organisaties die zich bezighouden met sociale thema's op wijkniveau. Voor dit onderzoek spraken wij met de tweede vice-burgemeester van Innsbrück, een medewerker van de *Innsbrucker Sozialdienste und Stadtteilarbeit* (Innsbrucker sociale dienst en buurtwerk) en met de leidinggevende van de hulporganisatie *Dowas für Frauen* (Dowas voor vrouwen).

De medewerker van de sociale dienst stelt dat het Innsbrucker wijkenbeleid 'nogal breed en ongedefinieerd is'. Dit geeft zijn organisatie de ruimte om het werk een eigen invulling te geven, al ontbreekt het in de praktijk aan de middelen om echt een verschil te kunnen maken. Zijn organisatie bevindt zich nog in de opbouwende fase. De leidinggevende van *Dowas für Frauen* is uitgesproken kritisch ten aanzien van het stedelijk beleid ten bate van de minder bedeelde.

34 Samen met de kleinere SPÖ en een afsplitsing van de ÖVP.

De viceburgemeester van Innsbruck, lid van de christendemocratische ÖVP, spreekt vooral over dat wat er in zijn ogen nog moet veranderen in de stad, en in mindere mate over de huidige stand van zaken. Hij benadrukt in de eerste plaats de noodzaak van vergroening en verduurzaming, en gaat daarna in op het belang van het behouden en doorgeven van tradities. Sociale maatregelen blijven grotendeels onbesproken.

Omdat geen leefbaarheidsbeleid wordt gevoerd zijn er ook geen beleidsdocumenten. Om toch een indruk te krijgen van de Innsbrucker aanpak beschrijven we in kader 5.2 het coalitieakkoord van het huidige stadscollege.

Kader 5.2. Coalitieakkoord Innsbrucker college 2018-2024

Het coalitieakkoord tussen ÖVP en Groenen uit 2018 werpt een blik op de plannen van het Innsbrucker college voor de jaren 2018-2024. Het woord leefbaarheid komt in het document slechts éénmaal voor. Daarom gaan we in op de onderwerpen integratie, stadsontwikkeling, wonen, onderwijs, klimaatbescherming en veiligheid. Wat zijn de belangrijkste plannen met uitwerking op wijkniveau voor de komende jaren in Innsbruck?

- Integratie: Bevorderen van het samenleven in de wijken: door nieuwkomers te begeleiden bij hun huisvesting, en door de *Gemeinwesenarbeit* verder uit te bouwen; Uitbreiden van de *Sprach- und Bildungsoffensive*: de kwaliteit moet omhoog, evenals het percentage deelnemers dat de eindstreep haalt; Verbeteren van beroepsmatige integratie van m.n. vrouwen, door betere toegang tot opleidingen en kwalificaties.
- Wijkontwikkeling: In vier wijken wil het college een burger inspraakproces op gang brengen.
- Sociaal en gezondheid: Opzetten dagopvangcentra en nood-

opvang voor daklozen; Opzetten verslavingspreventiecentrum.

- Stadsontwikkeling: Actief vastgoedbeleid: Innsbruck verkoopt geen stedelijke bouwgrond (dit is lange tijd wel de norm geweest, anders dan in Wenen).
- Wonen: Voortzetten van het actieve woonbouwbeleid van de stad. Er moeten in de coalitieperiode 3000 woningen worden gebouwd, waaronder gesubsidieerde studentenhuizen; Actief speculatie op de woningmarkt tegengaan; Bouwen van betaalbare en aantrekkelijke starterswoningen, en woningen, woongemeenschappen en alternatieve woonvormen voor senioren in alle wijken; Uitbreiden en versterken van de *Gemeinwesenarbeit* in alle stadswijken en sociale centra; Verbeteren van de sociale menging in de gehele stad, d.m.v. een lopende evaluatie van de woningtoewijzing en het betrekken van relevante actoren.
- Veiligheid: Meer blauw op straat, +200 agenten, waar nodig camerabewaking; Consequent uitvoeren klimaataanpassing in het kader van risico- en catastrofemanagement; Maatregelen om geweld tegen vrouwen en kinderen aan te pakken; project 'Frauen-nachttaxi's' financieel veiligstellen.
- Kunst en cultuur: Cultuur financieel ondersteunen; Cultuur in de wijken bevorderen en daarmee laagdrempelig maken.
- Klimaatbescherming, energie en milieu: De *Energiewende* is een centrale opgave van de Innsbrucker coalitie, en tevens is het één van de grootste subsidieprogramma's voor de lokale economie; Jaarlijks 1,3% van de bebouwde omgeving saneren; Versneld afstappen van aardgas, uitbouwen waterkrachtcentrales, betere isolatie nieuwbouw; Maatregelen om ook private woningbezitters te ondersteunen bij het aanpassen van hun woning, in samenwerking met deelstaat Tirol.

5.2.2. Leefbaarheid en beleid

De stad Innsbruck hanteert geen definitie voor leefbaarheid. Uit het coalitieakkoord kunnen we afleiden dat het college van Innsbruck, hoewel het geen centraal wijkenbeleid kent, toch maatregelen voorstelt die op de verschillende wijken betrekking hebben. Op het gebied van renovatie en stadsvernieuwing bestaan de voornaamste maatregelen uit het bouwen van nieuwe woningen, het tegengaan van speculatie en het verduurzamen van bestaande panden. Het opwaarderen ('aufwerten') van wijken wordt niet genoemd.

Verder valt op dat er maar weinig sociale maatregelen worden genoemd. Deze lijken zich te beperken tot het verder uitbouwen van de *Gemeinwesenarbeit* en een verbetering van de infrastructuur voor daklozen en verslaafden. Tijdens het interview benoemde de Innsbrucker tweede viceburgemeester het belang van het verder uitbreiden van de *Stadtteilbureaus* en het vergroten van de burgerdeelname bij bouwprojecten en het vormgeven van de publieke ruimte. Hij stelde dat NGO's een belangrijke, deels onmisbare rol vervullen binnen het sociale domein. Tot slot valt op dat verduurzaming en klimaataanpassing een belangrijk element zijn in het regeerakkoord: dit is het domein waar Groenen en Christendemocraten elkaar vinden.

5.2.3. Beleid gericht op de leefbaarheid in de wijken

Hoewel de stad Innsbruck geen duidelijk wijkenbeleid hanteert probeert de stad wel op enkele manieren om de leefbaarheid in de wijken te verbeteren. De sociale dienst van Innsbruck heeft hier een grote rol in.

Gemeinwesenarbeit (GWA)

Het uitgangspunt van de Innsbrucker sociale dienst is het concept *Gemeinwesenarbeit*. Dit 'gemeenschapswerk' komt ook in het coalitieakkoord van het Innsbrucker college een aantal keer aan bod. Het doel van dit gemeenschapswerk is het versterken van gemeenschapszin en identiteit in daartoe

uitgekozen sociale ruimtes. Dit kan een wijk, een dorp of een stad zijn, maar ook een binnenplaats, een woontoren of een plantsoen. Het gemeenschapswerk is in het leven geroepen om de maatschappelijke trend van afnemende sociale cohesie tegen te gaan. Het dient als een platform waar inwoners zich 'op korte termijn, flexibel, en vooral op eigen thema's en interessegebieden' kunnen engageren.

Het is gericht op alle bewoners van de uitgekozen wijk of gemeente. De focus ligt niet op het individu, maar op een sociaal netwerk met een ruimtelijke dimensie (een *Sozialraum*). De mensen die gezamenlijk deze sociale ruimte vormen moeten geactiveerd en mondig gemaakt worden. Het heeft als doel de verbetering van de levensomstandigheden. Uitgangspunt zijn de thema's en knelpunten die de wijkbewoners zelf aandragen. Van belang is dat er netwerken in de wijk ontstaan en dat ook relevante instituten en organisaties betrokken worden bij de thema's die spelen in de wijk. De *Gemeinwesenarbeit* neemt een bemiddelende en activerende positie in tussen stadsbestuur, instellingen en wijkbevolking. Het beleidsdocument *Soziale Stadtteil- und Gemeindeentwicklung in Tirol* concludeert dat het gemeenschapswerk steden en gemeenten de mogelijkheid biedt doelgericht op maatschappelijke kwesties en uitdagingen te reageren, om de levensomstandigheden en het samenleven ter plaatse te verbeteren. Bewoners krijgen meer zeggenschap over hun (sociale) omgeving, en ook politiek en bestuur profiteren van een betrokken bevolking.³⁵

Het is echter de vraag in hoeverre er concreet handen en voeten aan de *Gemeinwesenarbeit* wordt gegeven. Momenteel lijkt het zich te beperken tot enkele pilotprojecten. De leidinggevende van de non-profitorganisatie *Dowas für Frauen*, is uiterst kritisch. Ze stelt dat er in Innsbruck geen strategie is voor

35 Steiner, M. en P. Klumpner, *Soziale Stadtteil- und Gemeindeentwicklung in Tirol. Leitfaden für Gemeinden* (Innsbruck 2016).

gemeenschappelijk leven, en dat er in politiek opzicht maar weinig gebeurt op dat gebied. Bovendien zijn er, zo stelt ze, geen plannen op wijkniveau. Ook de medewerker van de sociale dienst geeft aan dat de prioriteiten van Innsbruck elders liggen. Sport en cultuur zijn belangrijk, zo is er onlangs geïnvesteerd in een nieuwe skischans en in een Huis voor de Muziek. Op het gebied van integratie en samenleven zou veel te doen zijn, maar dat dit wordt door het bestuur niet als relevant gezien.

Innsbrucker Sozialdienste und Stadtteilarbeit (ISD Stadtteilarbeit)

In 2015 is Innsbruck begonnen met het opzetten van een netwerk van buurtcentra. De 'Innsbrucker sociale diensten en buurtwerk' zijn eigendom van de stad. De wijk Wilten nabij het centrum kreeg als eerste een buurtcentrum. Inmiddels zijn er in Innsbruck 6 buurtcentra gevestigd (op een totaal van 20 wijken). In deze centra is een aantal verschillende taken bijeengebracht, variërend van ouderenwerk, een buurtcentrumfunctie, tot dat van wijkcoördinator. In de praktijk beschikt de sociale dienst van Innsbruck over te weinig uren en middelen om al deze taken voldoende uit te kunnen voeren. Het ouderenwerk sneeuwt bijvoorbeeld momenteel onder.

Een kerntaak van de sociale dienst is het ter beschikking stellen van ruimten aan buurtbewoners voor het organiseren van activiteiten. Dit kan gaan om filmavonden, tafeltennistoernooien, creatieve workshops, huiswerkbegeleiding, etc. Hoofdzaak is dat de activiteit door de wijkbewoners zelf georganiseerd is. De sociale dienst is niet verantwoordelijk voor de inhoud, maar verzorgt de randvoorwaarden. De activiteiten in de buurtcentra trekken een breed scala aan bezoekers uit de wijk, de deelnemers vormen een afspiegeling van de omliggende wijkbevolking, al zijn mensen uit de middenklasse, met een hoger opleidingsniveau en zonder migratieachtergrond oververtegenwoordigd.

Elk van de 6 buurtcentra beschikt over een eigen wijkcoördinator. Deze is actief op het strategisch niveau en houdt zich bezig met de vraag waar de wijk behoefte aan heeft. Ze werken *vernetzt*, oftewel verbonden met de andere

spelers in het veld. Daarbij valt te denken aan politiek en bestuur, de grote woningbouwondernemingen, lokale verenigingen, kerken, winkels, het maatschappelijk middenveld, geëngageerde burgers, etc. De wijkcoördinatoren komen in rondes bijeen en bepalen de belangrijkste thema's voor de wijk. In de praktijk zijn er te weinig middelen beschikbaar om dit werk naar behoren te doen. Bovendien werd er een tijdlang geen inhoudelijke leiding gegeven en konden de wijkcoördinatoren *so einfach losgehen*, aldus de geïnterviewde medewerker van de sociale dienst.

Handbuch 'Gemeinsam Wohnen, gemeinsam Leben' in Innsbruck

Op stadsniveau kent Innsbruck het handboek *Gemeinsam Wohnen, gemeinsam Leben*. Dit beleidsdocument, dat alweer uit 2011 stamt, is gebaseerd op een drietal pilotprojecten. Het handboek is een samenwerking tussen deelstaat, stad en een drietal Tiroler woningbouworganisaties. In het voorwoord noemt toenmalig burgemeester het hoofddoel van het Innsbrucker woonbeleid het 'veiligstellen van de sociale vrede'.³⁶ Concreet betekent dit dat er zones zijn ingesteld waar een alcoholverbod geldt, dat bedelen verboden is, dat er bewakingscamera's op het station zijn geïnstalleerd en dat er veiligheidsmaatregelen zijn getroffen in de publieke ruimte.

Het voorwoord van het handboek *Gemeinsam Wohnen, gemeinsam Leben* meldt dat 'wonen tot de basisbehoeftes van alle mensen [behoort]. Goede huisvesting is de basis voor een zelfbewuste en zelfbepaalde levenslange deelname aan ons maatschappelijke leven'. Eerst komt huisvesting, dan komt de rest. Het document stelt dat voor de wetgever het belangrijkste doel en uitdaging is om sociale menging van bevolkingsgroepen in het woonbestand te bewerkstelligen. Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan migrant en autochtoon, maar ook aan jong/oud, werkzoekend/werkend, gezin/alleenstaand, praktisch/

³⁶ *Gemeinsam Wohnen, gemeinsam Leben. Handlungsmöglichkeiten für ein besseres Zusammenleben* (Innsbruck 2011).

theoretisch geschoold etc. Een goed doormengde woonwijk bevordert het samenleven en het nabuurschap en versterkt de identificatie met de eigen woonomgeving. Daarmee neemt de woontevredenheid toe, daalt de bewonersdoorstroom, zijn de saneringskosten lager, etc. Een concentratie van eenzijdig samengestelde bewonersgroepen moet voorkomen worden: 'er [zijn] in de media genoeg voorbeelden [van dergelijke wijken bekend] in andere steden'. Kortom, hierin lijkt Innsbruck het Weense voorbeeld te willen gaan volgen.

Stedelijke vernieuwing

Anno 2021 is een overspannen woningmarkt één van de belangrijkste actuele thema's in Innsbruck. Met name het westen van de stad is erg duur, en de prijzen blijven stijgen. Er is weinig betaalbare woonruimte, de wachtlijsten voor sociale huurwoningen zijn lang. De woningmarkt vormt een grote uitdaging.

Stedelijke vernieuwing vindt in Innsbruck vooral op het vlak van vergroening plaats. In de coalitieovereenkomst 2018-2024 van het Innsbrucker college wordt gesteld dat jaarlijks 1,3% van de woningen in de stad verduurzaamd moeten worden. Er is geen sprake van het renoveren van verouderde panden. Verder lijkt de coalitieovereenkomst er op gericht te zijn om de stad meer sturing over de woningmarkt te geven, zoals blijkt uit de wens om woningspeculatie tegen te gaan en geen (schaarse) bebouwbare gemeenteground te verkopen.

5.3. Samenvattende conclusie

Oostenrijkse kent geen traditie van nationale aansturing van wijkenbeleid, van oudsher ligt dit onderwerp bij gemeenten en deelstaten. Dit heeft tot gevolg dat het leefbaarheids- en wijkenbeleid van plaats tot plaats verschilt. De beide onderzochte steden, Wenen en Innsbruck, kennen geen beleid dat op specifieke wijken is gericht, noch hebben ze bepaalde wijken als kwetsbaar aangemerkt.

De stad Wenen (deelstaat en gemeente) speelt al bijna een eeuw lang een actieve rol bij de volkshuisvesting. Leefbaarheid is expliciet onderdeel daarvan. Het volkshuisvestingsbeleid bestaat uit een speciale inkomensbelasting van 1%, gesubsidieerde woningen, gemengd bouwen, en het jaarlijks bijbouwen van sociale woningen. Daarnaast investeert Wenen consequent in de publieke voorzieningen zoals openbaar vervoer, met tot doel deze voor alle bewoners laagdrempelig te houden.

In de aanpak van Wenen spelen voorts organisaties als de *Gebietsbetreuung* en *Hilfswerk Wien* een belangrijke rol. De eerste maakt het voor wijkbewoners makkelijker om eigen ideeën en initiatieven in de wijk ten uitvoer te brengen en vergemakkelijkt de communicatie naar instanties. De tweede biedt ruimte voor cursussen en activiteiten en verleent laagdrempelige toegang tot culturele evenementen. Beide brengen mensen samen, bevorderen het eigen initiatief, en vergroten zo de samenhang en de betrokkenheid in de wijk. Tot slot zijn de *Regionalforen* van belang. Dit zijn tweewekelijkse tot maandelijks overleggrondes op *Bezirk*s-niveau, waar alle betrokken actoren uit bestuur, overheid en maatschappelijk middenveld samenkomen, netwerken en signaleren waar de knelpunten en kansen liggen in de wijk.

Vanaf de jaren '80 werd in Innsbruck huisvesting overgelaten aan de markt. Omdat de huizenmarkt in deze stad erg onder druk staat, slaat de stad een nieuwe weg in. Het stadsbestuur trekt de regie weer naar zich toe en lijkt daarbij het Weense voorbeeld te willen volgen. De opvang van de zwakste sociale groepen lijkt grotendeels aan het maatschappelijk middenveld te worden overgelaten.

6 Het beleid voor kwetsbare wijken in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is stedelijk beleid en het versterken van kwetsbare wijken een lokale of regionale aangelegenheid. De Devolution Act decentraliseerde vanaf 1998 de verantwoordelijkheid voor Schotland, Wales en Noord-Ierland, en is nog steeds van kracht. In Engeland werden de taken belegd bij 'community-based' organisaties en verschillende private partijen, zoals woningcorporaties en de nationale loterij. Engeland kent hiermee dus geen landelijke overkoepelende strategie voor het verbeteren van de omstandigheden in kwetsbare wijken.

Dit hoofdstuk richt zich vooral op de ontwikkelingen in de Engelse context, en reflecteert ook kort op het Schotse wijkenbeleid. Omdat in Engeland lokale partnerschappen een belangrijke rol spelen in het behouden en creëren van leefbaarheid, wonen en werkgelegenheid, ook in de provinciale gebieden, zullen we die partijen in dit hoofdstuk met aandacht beschrijven. Daarbij moeten we de kanttekening plaatsen dat in Engeland sinds 2010 programma's gericht op gebiedsontwikkeling niet of nauwelijks zijn geëvalueerd. Niettemin hebben we twee cases gekozen die in de praktijk laten zien hoe wordt gewerkt. Het betreft de aanpak in Hackney (Londen) en het model van Preston. Voor deze cases beschrijven we de strategische aanpak, lichten we de governance-structuur toe en kijken we naar de 'lessons learned'.

6.1. Landelijk wijkenbeleid in het Verenigd Koninkrijk

Tussen 1960 en 2010 werden de achterstanden in wijken decennialang aangepakt via zogenoemde 'area-based initiatives' (ABIs). Een voorbeeld van deze nationaal gesubsidieerde programma's is het New Deal for Communities programme (1999 -2010). Langs zes verschillende beleidsterreinen, werkgelegenheid, wonen, onderwijs, gezondheid, veiligheid en gemeenschapskracht heeft de overheid in 39 kwetsbare gebieden financiën en interventies ingezet om het tij te keren en deze gebieden weer beter leefbaar te maken. Een ander voorbeeld van een ABI is Neighbourhood Wardens and Neighbourhood Management Pathfinders. Dit is een programma dat als doel had kleine criminaliteit, anti-sociaal gedrag en buurtverval te voorkomen door lokale bewoners en lokale diensten met elkaar in verbinding te brengen. Bewoners konden zelf actief participeren in deze preventieve aanpak. De New Labour-regeringen tussen 1997 en 2010 richtten zich met de ABI's in het bijzonder op ruimtelijk geconcentreerde achterstanden, met aanvullend beleid voor herstructurering, wijkmanagement, burgerparticipatie, gezondheid, de kwaliteit van het woningaanbod, onderwijs en de vroege start van jeugd. De ABI's bestonden uit tien meer specifieke programma's die zich vaak richtten op een van de genoemde beleidsterreinen.

Grootschalig onderzoek naar de impact van deze ABIs heeft laten zien dat gebiedsgerichte interventies voor het versterken van de *huisvesting en leefomgeving* in Engeland meer impact kunnen hebben op armoede dan interventies gericht op individuen (Crisp, et al., 2014). De effecten zijn vooral op het gebied van welzijn, veiligheid en tevredenheid over de wijk veel groter. Er was minder bewijs dat de gebiedsgerichte aanpakken er ook beter in slaagden om arbeidsparticipatie, onderwijsniveau, gezondheid en burgerparticipatie te bevorderen. De grootschalige investeringen in het zelfbewustzijn en lokale competenties van vertegenwoordigers en partners wordt als belangrijkste succesfactor benoemd.

Met de conservatieve/liberale regeringscoalities sinds 2010 is de nationale subsidie voor stedelijke vernieuwing en kwetsbare wijken beëindigd. De ABIs werden door de rechtse regering bekritiseerd vanwege hun inefficiëntie, de hoge kosten en de beperkte kennis over de lokale behoeften. Een ander pijnpunt was het uitblijven van zichtbare kortetermijnresultaten (HM Government, 2012). Een grootschalige evaluatie van de *New Deal for Communities* (NDC), als onderdeel van de ABI's, concludeerde daarentegen dat in veel van de 39 NDC-gebieden positieve sociale en fysieke transformaties hadden plaatsgevonden. Dit programma kostte €2,3 miljard (DCLG, 2010).

6.1.1. Wijkenbeleid vanaf 2011: 'Regeneration to Enable Growth'

In Engeland zijn leefbaarheid en kwetsbare wijken op nationaal niveau geen termen die worden gebruikt in beleidsstukken. Met het wegvallen van de ABIs kreeg ook gebiedsgericht werken geen aandacht meer vanuit de federale overheid. Het Engelse overheidsbeleid kent veel meer een focus op herstructurering (*regeneration*), wat in de praktijk vooral inhoudt dat er bij het ministerie van Wonen veel aandacht is voor de 'fysieke' kant van leefbaarheid, met kernthema's als infrastructuur, transport en groene energie. In sommige gevallen wordt de link gelegd met het verbeteren van de 'levenskwaliteit' voor bewoners. Ook wordt de woningvoorraad nog steeds verder uitgebreid, waarbij 80 procent van de wooninvesteringen gaan naar gebieden met zogenoemde '*high affordability pressures*'. De investeringen vinden vaak plaats in al kansrijke gebieden met hoge inkomensgroepen, wat volgens experts heeft geleid tot overheids-gestuurde gentrificatie (Lees & White, 2020; Watt & Minton, 2016).

In 2011 publiceerde de federale overheid een *Regeneration to Enable Growth*-strategie, met daarin een gedecentraliseerde visie op de herontwikkeling van wijken (DCLG, 2011). Uitgangspunt van deze strategie is dat bewoners, lokale ondernemers en vrijwilligersorganisaties het beste weten en doen wat nodig is voor het verbeteren van de fysieke en sociale kwaliteit van hun omgeving. Daarom zouden deze actoren juist het initiatief moeten nemen voor de te

nemen maatregelen, gestuurd door de lokale kenmerken, uitdagingen en ontwikkelkansen. In het verlengde van de agenda van *Regeneration to Enable Growth* benadrukt de overheid drie belangrijke pijlers:

1. *De versterking van lokale economische groei met behulp van publiek-private partnerschappen*, in het bijzonder de zogenaamde *Local Enterprise Partnerships* (LEPs). Deze samenwerkingsverbanden moeten de economie zoveel laten groeien met behulp van private partijen. De overheid heeft hierbij alleen een financiële rol, en er moet door een LEP worden gelobbyd om deze subsidies te ontvangen.
2. *De hervorming van de publieke diensten* zodat deze beter op elkaar kunnen aansluiten. Door het samenvoegen van fondsen en 'burgerbudgetten' probeert de overheid achterstand in gebieden tegen te gaan.
3. *De ondersteuning van gemeenschappen*, zodat burgers meer invloed kunnen uitoefenen op hun leefomgeving, in het verlengde van de *Localist Act* uit 2011. Deze wet moest de decentralisatie van de overheidstaken versnellen. Onder de *Regeneration to Enable Growth* zijn daarom maatregelen ingevoerd als de *Community Right to Challenge*, de *Community Right to Bid*, 'buurt-plannen' en de *Community Right to Build*, een programma dat gemeenschapsbouwers opleidt en ten slotte de *Community First Neighbourhood Matched Fund*. De laatste maatregel behelst het opzetten van burgerinitiatieven in kwetsbare wijken met behulp van lokale panels, zodat deze aansluiten op de lokale behoeften van bewoners. Veel van dit type initiatieven richten zich niet expliciet op kwetsbare wijken. Een belangrijk kritiekpunt is dat vooral de meer draagkrachtige wijken zouden profiteren van deze subsidies, omdat de bewoners van deze wijken meer competenties, ervaring en netwerken hebben om te kunnen lobbyen voor deze subsidies (Bailey & Pill, 2014).

Een tweede belangrijke ontwikkeling die indirect ingrijpt op kwetsbare wijken, is het *Estate Regeneration Programme* (ERP). Het ERP werd in 2014 gelanceerd om uitgewoonde panden te renoveren, het woonaanbod te vergroten en de

levenskwaliteit voor bewoners te verbeteren. De ERP had een integraal doel en zou 'bakstenen' (herstructurering) combineren met bredere lokale strategieën voor economische groei, werk en inkomen. Het programma is echter nooit geëvalueerd en interviews met Engelse ambtenaren laten zien dat zij de impact als zeer beperkt ervaren vanwege de een tekort aan gedegen financiering.

Kader 6.1 Het Schotse nationale beleid gericht op het versterken van kwetsbare wijken

Schotland benadert de aanpak van kwetsbare wijken op een andere manier dan Engeland. De Schotse aanpak is geworteld in de Community Empowerment Act van 2015. Deze wet belichaamt een versterkt gevoel van eigenaarschap onder wijkbewoners oa. door de gemeenschap directer te betrekken bij het lokale bestuur. Vanaf 2015 heeft deze wet geleid tot het aanstellen van twee belangrijke fondsen voor (i) door de gemeenschap aangestuurd herstel via het Empowering Communities Fund en (ii) participatieve budgettering via het Community Choices Fund van € 1,7 miljoen.

Hoewel empowerment in de Schotse benadering enige gelijkenis vertoont met de lokale agenda van Engeland, zijn er twee belangrijke verschillen. Ten eerste wordt de empowerment agenda aangestuurd door de Scottish National Party, die zich inzet voor de onafhankelijkheid van Schotland. Dit betekent dat de beleidsontwikkeling onderdeel is van een bredere innovatieve democratische ontwikkeling. Dit democratische aspect is veel minder aanwezig in Engeland, waar community-gestuurde herstructurering vooral een manier is om te bezuinigen en de lokale netwerken te benutten. Ten tweede is empowerment van de gemeenschap in Schotland meer gericht op de provinciale gebieden (met name de hooglanden en eilanden in West-Schotland) dan op de postindustriële stedelijke gemeenschappen in steden als Glasgow.

Hierdoor kennen ook de meer afgelegen gemeenschappen meer stabiele democratische structuren. De Left Behind-agenda in Engeland heeft er daarentegen toe geleid dat er juist meer aandacht uitgaat naar de stadscentra van stedelijke gebieden, met name grote steden die niet dezelfde economische groei hebben doorgemaakt als Zuidoost-Engeland.

6.1.2. Recente beleidsontwikkelingen en overheidsinvesteringen

De kleinschalige investeringen van het ERP sluiten aan bij het recente beleid van het ministerie voor Wonen. Dit beleid is gericht op het vergroten van het woonaanbod vanwege de grote woningtekorten. De overheid investeert vooral in gebieden rondom Londen en in Zuidoost Engeland; voor het Noorden en de 'Midlands' is minder aandacht.

De huidige regering Johnson lijkt de afgelopen jaren weer meer te willen investeren in een integrale wijkaanpak gericht op de behoeften van lokale gebieden, en in het bijzonder achtergestelde gebieden (*left behind areas*). Ook als gevolg van Covid-19 zijn nieuwe investeringen per maart 2021 aangekondigd, zoals:

- *Levelling Up Fund*: € 5 miljard wordt in de lokale infrastructuur geïnvesteerd, vooral in het stadscentrum van deze achtergestelde gebieden. Ook investeert de overheid in lokaal transport en cultureel erfgoed. Het fonds kent geen expliciete focus op (kwetsbare) wijken, hoewel de overheid zich wel expliciet richt op gebieden met veel inwoners met een lage SES. Er is een aanbestedingsprocedure ingericht voor gemeenten.
- *The UK Community Renewal Fund*: er wordt € 250 miljoen gereserveerd voor kwetsbare doelgroepen. Het fonds richt zich op diverse maatschappelijke doelen zoals herscholing, lokaal ondernemerschap en arbeidstoeleiding. Daarnaast is er binnen dit fonds 'fysiek' aandacht voor duurzaamheid, het verbeteren van de groene ruimte en het bevorderen van de infrastructurele

verbinding met rurale gebieden. De overheid heeft 100 prioriteitsgebieden in geheel Engeland uitgenodigd om in te tekenen voor dit fonds. De prioriteitsgebieden zijn geselecteerd op basis van de 'economische weerbaarsheidsindex', met indicatoren als productiviteit, inkomen per huishouden, werkeloosheid, competenties en populatiedichtheid. Vervolgens zijn de gemeenten aan zet om zich in te schrijven voor het competitieve proces.

- *Community Ownership Fund*: dit fonds biedt ten slotte € 172 miljoen aan om lokale diensten en voorzieningen (zoals buurthuizen en bibliotheken) in allerlei buurten in het hele land veilig te stellen.
- Naast deze drie nieuwe vormen van overheidsfinanciering bestaat er nog het *Towns Fund* (£3.6 miljard) dat vooral aansluit bij de herstructurering van stadscentra en hoofdstraten. Het doel is vervallen steden nieuw leven in te blazen, waarmee men ook verwacht een duurzame economie en productie te stimuleren.

Hoewel de precieze vormgeving van deze vier fondsen nog moet plaatsvinden, is het niet te vergelijken met de grootschalige gebiedsgerichte overheidssteun ten tijde van de ABIs. Toch zijn er overeenkomsten, zoals de focus op kwetsbare wijken en een integrale benadering in de aanpak daarvan, zoals (de poging tot) het verbinden van de domeinen wonen, vervoer, competenties voor de arbeidsmarkt en werkgelegenheid. In het publieke debat is aanzienlijke kritiek terug te vinden op deze vormen van financiering, omdat vooral de al draagkrachtige gebieden van de fondsen profiteren (The Guardian, 2021).

6.1.3. Betrokken stakeholders bij het wijkenbeleid in Engeland en hun rol in gebiedsgericht werken

In de vorige paragraaf zagen we al dat de nationale overheid na 2010 zich heeft teruggetrokken als het gaat om beleid gericht op de leefbaarheid van wijken. We zien dat andere partijen in dit 'vacuüm' springen om lokale gemeenschappen te ondersteunen en begeleiden bij het verbeteren van de leefbaarheid, wonen,

werkgelegenheid en de lokale economie. Hieronder gaan we stap voor stap in op de verschillende stakeholders en hun rol voor de leefbaarheid van wijken.

Gemeenten

De beperkte financiering die beschikbaar is vanuit de centrale overheid, met uitzondering van middelen voor nieuwe huisvesting, heeft ertoe geleid dat gemeenten grootschalige herinrichting van wijken vaak alleen realistisch kunnen financieren via andere activiteiten, zoals het verkopen van grond voor woningbouw, het ontwikkelen en verhuren van commercieel vastgoed (bijv. kantoren van winkelcentra), of het werken met particuliere ontwikkelaars via financieel complexe joint ventures. Dit beperkt de mogelijkheden voor herontwikkeling in gebieden met een lage vraag, zoals het noorden van Engeland en de Midlands, waar de grondwaarde en de huizenprijzen laag zijn en de herstructurering van voormalig industrieel land aanzienlijke initiële financiering vereist voor het saneren van land. Veel gemeenten hebben ambtenaren aangesteld om toezicht te houden op achterstandswijken en deze te 'verdedigen' door bijvoorbeeld met bewoners in gesprek te blijven over zorgen, en samen te werken met belangrijke partners zoals vrijwilligersorganisaties en maatschappelijke organisaties. Bezuinigingen bij de nationale overheid betekenen echter dat het niveau van de middelen bij gemeenten veel lager is dan vóór 2010, toen grote toegewijde teams van ambtenaren werkten aan alle aspecten van integrale, gebiedsgerichte herstructureringsprogramma's.

Woningcorporaties

Woningcorporaties spelen sinds 2011 een grotere rol op buurtniveau. De sociale woningvoorraad bevindt zich veelal in achterstandswijken, woningcorporaties hebben een sociale missie om huurders en gemeenschappen met een laag inkomen te ondersteunen, en ze nemen als sector verantwoordelijkheid voor het wegvallen van de overheidssteun. In kader 6.2 geven we op basis van een interview met de directeur van Placeshapers (een netwerkorganisatie voor woningcorporaties) een voorbeeld van de rol die woningbouwcorporaties in Engeland zich toe eigenen in de aanpak van kwetsbare wijken. Naast hun

betrokkenheid bij renovatieprojecten en de publieke ruimtes houden woningcorporaties zich ook bezig met de ondersteuning van gezinnen en kinderen, herscholing, arbeidstoeleiding en financieel advies.

Maatschappelijke organisaties

Vrijwilligersorganisaties en maatschappelijke organisaties spelen een grote rol bij het ondersteunen van bewoners in buurten met een lage sociaaleconomische status. Veel van dit soort organisaties zijn, net als de woningcorporaties, in het vacuüm getreden tussen bewoners en de nationale overheid om de gevolgen van de bezuinigingen te beperken. Dit gaat bijvoorbeeld over het runnen van buurtgebonden diensten die worden bedreigd door sluiting (bijv. bibliotheken, pubs, postkantoren). Vooral de 2.200 voedselbanken zijn erg actief in Engeland.

Een evaluatie van de 'community-based' aanpakken identificeerde een aantal belangrijke activiteiten: kredietverenigingen om sparen mogelijk te maken en goedkope leningen te verstrekken, het ondersteunen van maatschappelijke ondernemingen door advisering en opstartfinanciering en het ontwikkelen van huisvesting gestuurd door de gemeenschap bijvoorbeeld in de vorm van Community Land Trusts.³⁷ Veel van deze projecten zijn kleinschalig en 'onder de radar', ze krijgen weinig of geen financiering van de centrale overheid en zijn afhankelijk van vrijwilligers. Veel van deze activiteiten zijn het afgelopen jaar geïntensiveerd om kwetsbare groepen te ondersteunen tijdens de huidige COVID-19-pandemie.

37 Crisp, R., McCarthy, L., Parr, S. and Pearson, S. (2016). *Community-led approaches to reducing poverty in neighbourhoods*.

Kader 6.2. Rol van woningcorporaties in het wijkenbeleid: voorbeeld woningcorporatienetwerk Placeshapers

Placeshapers is een woningcorporatie die zich hard maakt voor de ontwikkeling van achtergestelde gebieden. De organisatie vormt een netwerk van verschillende kleine woningbouwstichtingen. Het netwerk heeft twee functies: Het co-ontwikkelen en delen van kennis en het beïnvloeden van beleid door meer bewustzijn te creëren bij politici. Dat laatste doet Placeshapers in samenwerking met kleinere woningcorporaties en andere relevante partners binnen het maatschappelijke veld.

Placeshapers is niet gestart vanwege de terugtrekkende nationale overheid, maar heeft zich wel de rol toegeëigend om herstructureringsprogramma's op te vangen en door te zetten. Het vrij abrupte einde van overheidsfinanciering heeft in het Verenigd Koninkrijk volgens Placeshapers veel schade toegebracht aan de staat van de sociale woningbouw, deze holde na 2011 achteruit. Ook moest Placeshapers opereren in een politiek klimaat waarin voor de sociale woningbouw de huurberekening ten nadele van de huurders werd aangepast. Placeshapers had in die tijd veel moeite met de nationale overheid als samenwerkende partner. Onder de regering van Theresa May kreeg Placeshapers wel meer financiële middelen. Het huidige debat met de nationale overheid gaat inmiddels iets meer over de kwaliteit van de woningbouw, dan over de aantallen. Op dit moment zet Placeshapers zich uiteindelijk vooral in om de woningvoorraad op peil te houden.

Bij Placeshapers investeren leden van het netwerk over het algemeen structureel in community building. Wat betreft de projecten die zich richten op het versterken van kwetsbare wijken ziet zij een grote variatie in schaal. Een aantal projecten is diep verankerd in de lokale gemeenschappen waar ze werken; men investeert in een

recreatiecentrum, of in de aanschaffing van schooluniformen of de renovatie van een 'jeugdhuis'. Dat is een totaalaanpak. Maar ze hebben ook kleinschalige projecten onder hun hoede: een lid heeft een opleidingsacademie voor leerlingen opgericht voor beroepen als schilder en loodgieter. Op een hoger niveau zijn de successen van het Placeshapers-netwerk volgens haar te danken aan de beleidsbeïnvloeding die ze uitoefenen. Voor leden van het netwerk gaat het vooral over hoeveel mensen ze hebben geholpen en over de belangrijkste feedback van de partners: hoe hebben we diensten verbeterd.

Placeshapers heeft geen middelen om de effectiviteit van de projecten te evalueren of te monitoren. De organisatie heeft wel een *Housing Associations' Charitable Trust* ontwikkeld dat een soort benchmarking instrument is voor de sociale waarde en inzet van woningcorporaties.

6.2. Lokaal beleid: casus Hackney, Londen

In de Engelse context zijn er weinig voorbeelden van gemeenten te vinden die een actieve rol aannemen bij een wijkaanpak. Hackney is hier een uitzondering op. De zogenoemde 'Hackney Approach' is een belangrijk voorbeeld van hoe herstructurering in samenwerking met het sociaal domein zorgt voor de transformatie van een wijk. Hackney heeft circa 281.000 inwoners en is een relatief jonge, diverse wijk; een kwart van de populatie is onder de 20 jaar oud en ruim een derde van de inwoners is buiten Engeland geboren (LB Hackney Policy and Insight Team, 2010).

In 2011 kende Hackney 14,8% inwoners met een chronische ziekte of handicap. De levensverwachting neemt er toe en is nu 79,6 jaar voor mannen en 83,7 voor vrouwen, maar dit is nog steeds onder het gemiddelde in Londen. Hackney is de 22^{ste} meest kwetsbare lokale gemeenschap in Engeland volgens de 2019 Index

of Multiple Deprivation (IMD). In 2015 stonden ze nog op plek 11, en in 2010 nog op de tweede plaats. Hackney kent vooral achterstanden als het gaat om het woningaanbod en de faciliteiten in de wijk. Ook is de werkloosheid in 2020 met 8,5% toegenomen als gevolg van de coronacrisis, tegenover een Londens gemiddelde van 7,6%. Bijna 45% van alle huishoudens in Hackney huurt bij de sociale woningbouw.

De overkoepelende Hackney Strategy dekt achttien focusgebieden binnen het stadsdeel Hackney, met als doel om de buurten opnieuw in te richten en 2760 nieuwe 'Hackney Council' woningen op te leveren. Onderzoek laat zien dat de lokale gemeenteraden (Londen kent deelgemeenten) een zeer belangrijke rol kunnen spelen vanwege hun invloed op de distributie van grond en het co-coördineren van diensten in de publieke sector op wijkniveau.

De bijzondere aanpak in Hackney wordt gerechtvaardigd door recente cijfers die laten zien dat 36% van de inwoners in armoede leeft. In 2017 leefde 41,3% van de kinderen in armoede, een toename sinds 2015 (toen was dit percentage 37,1%). Hiernaast erkent men steeds meer dat een exclusieve focus op economische groei en de bijhorende 'trickle down'-effecten niet heeft gewerkt in het verleden; de sociale ongelijkheid is juist verder toegenomen. De Hackney Community Strategy schetst langetermijnprioriteiten voor de periode 2018-2028 (Hackney Council, 2018):

1. Hackney is een buurt waarin iedere inwoner profiteert van de nieuwe investeringen.
2. Hackney is een buurt waar alle inwoners en lokale ondernemers kansen kunnen krijgen om bij te dragen aan lokale economische groei en het verrijken van het gemeenschapsleven.
3. Hackney kent een meer groene en duurzame infrastructuur die voorbereid is op de toekomst.
4. Hackney heeft een open, cohesieve, veilige en ondersteunende gemeenschap.
5. Hackney is een buurt met gezonde, actieve en zelfstandige inwoners.

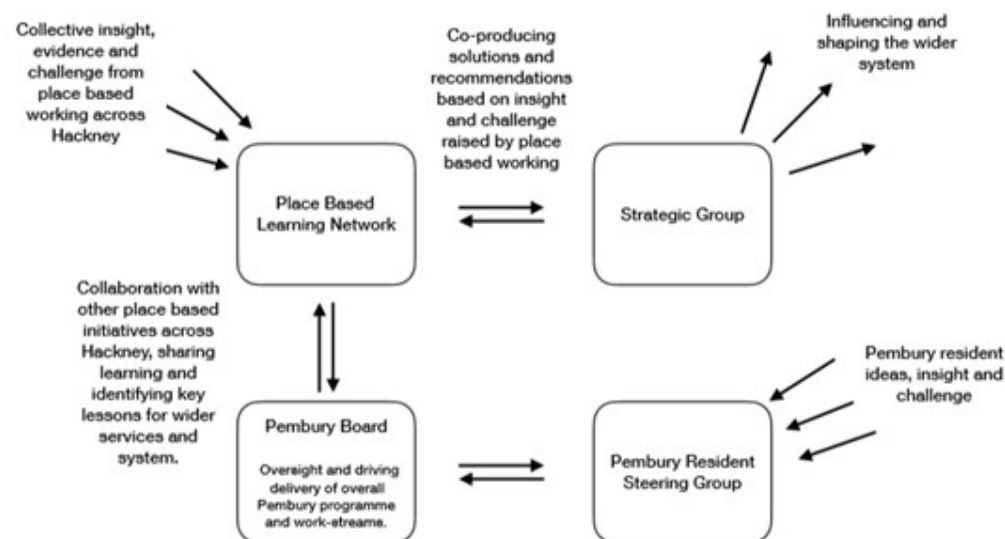
6.2.1. The Children's Community in focusgebied Pembury

Binnen de Hackney Strategy is een van de focusgebieden de buurt Pembury. Pembury is een relatief kleine buurt met 4.000 inwoners. Op veel manieren kan Pembury worden gezien als illustratief voor de bredere situatie in Hackney. Bewoners voelen zich sterk verbonden met hun directe leefomgeving en de wijk kent een bloeiende vrijwilligerssector. Tegelijkertijd voelen de meer kwetsbare wijkbewoners zich vaak vervreemd door de snelle veranderingen en gentrificatie van de wijk. In 2011 vonden er nog rellen plaats in de buurt; met de komst van nieuwe, kansrijke bewoners, kwam de sociale cohesie in Pembury nog verder onder druk te staan.

Een oplossingsrichting werd gevonden in the Children's Community, waarvoor een bestuursgroep met de vrijwilligerssector, scholen, woningcorporaties en de gemeente werd opgericht. In de hele aanpak staan systeemverandering – het toegankelijk en bewoner bestendig maken van de publieke diensten – en een gemeenschaps-gestuurde verandering centraal. De gemeente ondersteunt de start van burgerinitiatieven en betreft bewoners bij de uitvoering door ze een baan te geven in de verschillende programmateams. Met behulp van een gebiedsgericht leernetwerk worden de uitdagingen en kansen vastgelegd, zodat een strategische groep kan nadenken over de bredere systeem verandering: wat zijn de ervaringen en knelpunten van de frontline professionals, en hoe kunnen we hier meer bewustzijn over creëren bij een brede groep ambtenaren? Dit wordt het 'Place-Based Learning Network' genoemd, die we in figuur 3.1 weergeven.

Figuur 3.1. Schematische weergave Place-based approach. Bron: Pembury Board (2021)

Hackney Place Based Approaches and Pembury Governance



De input van het leernetwerk komt bij de Pembury bestuursgroep vandaan, waar deze professionals ook gehoord worden. Op deze manier stimuleert het leernetwerk wijkgerichte, integrale reflectie op een hoger bestuursniveau. Doelstellingen van het programma zijn:

1. De kinderen in Pembury zijn klaar om naar school te gaan.
2. De kinderen en jongeren in Pembury gaan naar school, scholen zich of werken om hun doelen en ambities te kunnen verwezenlijken.
3. De gezinnen in Pembury die in armoede leven worden allemaal geholpen om boven de armoedegrens uit te komen.
4. Jongeren en ouders in Pembury zijn verbonden met de aanwezige informele netwerken, die aansluiten op hun behoeften.

5. De kinderen in Pembury zijn gezond en gelukkig.
6. De kinderen in Pembury voelen zich veilig.
7. De hulpverleners in Pembury zijn toegankelijker en werken integraal: in de thuissituatie, op scholen en in de gemeenschap.

De benadering van de Children's Community is de afgelopen 10 jaar doorontwikkeld, samen met twee andere Children's Community-gebieden (Smallshaw Hurst en Wallsend) en de internationale organisatie Save the Children. De bestuursgroep komt iedere maand bij elkaar en geeft een strategisch overzicht van de ontwikkelingen en evaluatie van het programma, zodat er wordt ingespeeld op de brede kansen in de wijk. De groep bestaat uit een aantal betrokken ambtenaren, de woningcorporatie (landelijke speler Peabody), zorgpartners, scholen, vrijwilligersorganisaties en bewoners zelf.

De bestuursgroep, bestaande uit zo'n 20 partners en bewoners, geeft richting aan langetermijn doelstellingen, jaarlijkse actieplannen en de begroting. Ook wordt er actief ingezet op de bredere bewustwording over de systeemverandering die nodig is om de publieke diensten aan te passen voor kwetsbare groepen bewoners. Ondertussen waakt de bestuursgroep ook voor 'dubbele' activiteiten en voor het identificeren van strategische links die de integrale aanpak in de buurt kunnen versterken. Het bestuur wordt weer geadviseerd door de Children's Community stuurgroep, waaraan (vertegenwoordigers van) bewoners deelnemen.

Een kleinschalige evaluatie van de Children's Community, als onderdeel van de wijkaanpak in Hackney, laat zien dat het helpt om nieuwe diensten aan te bieden bij verschillende belangrijke levensfasen. Deze diensten zouden zonder het programma juist vatbaar zijn voor bezuinigingen. Een voorbeeld hiervan is het Pembury buurthuis voor jongeren, dat goed wordt bezocht. Het Pembury Pathways project bereikt geïsoleerde gezinnen die beperkt contact hebben met lokale instanties met behulp van wijkteams. Deze welzijnswerkers werken outreachend en proberen de bewoners meer te betrekken bij het informele netwerk.

De uitkomsten van de Children's Community zijn op gezinsniveau goed te meten, maar het team is momenteel nog bezig om de kwalitatieve en surveydata structureler vast te leggen, met de hulp van de universiteit van Manchester. Zo helpt het Ready to School-project kinderen bij de overgang naar de basisschool, waar deze kinderen zonder dit project mogelijk al vroeg een ontwikkelachterstand zouden oplopen. Andere trajecten zijn gericht op empowerment door gemotiveerde projectwerkers, die kwetsbare groepen wijkbewoners stimuleren om gebruik te maken van de activiteiten en diensten. Hierbij wordt er ook gewerkt aan het zelfvertrouwen en de sociale activiteiten in een wijk, aan competenties voor de arbeidsmarkt en het profileren van de wijk als een sterke gemeenschap. De Children's Community wordt tegenwoordig als inspiratie gebruikt voor diverse gebiedsgerichte strategieën, ook in samenwerking met de woningcorporaties (CRESR and Sheffield Institute of Education, 2020).

'Hyperlokaal' besturen in Pembury

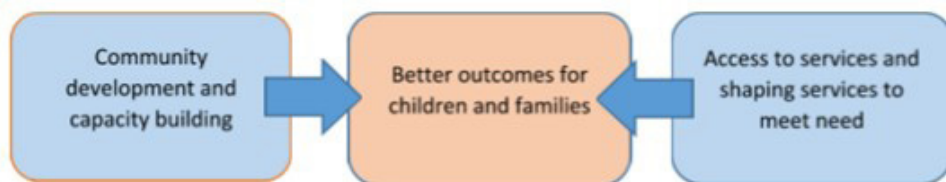
Volgens de geïnterviewden zijn de Hackney en Pembury benadering een uitsluitend lokale benadering. Wat ertoe doet is de lokale gemeenteraad, de burgemeester van Hackney en de politie. De centrale overheid beïnvloedt natuurlijk de bredere beleidscontext, en op regionaal niveau moet gelobbyd worden voor de landelijke fondsen, bijvoorbeeld via de Local Enterprise Partnerships. Ze hebben het afgelopen decennium geen positieve ervaring met de centrale overheid gehad, zowel op financieel als op beleidsmatig niveau. Het lokale bestuur van Hackney is een belangrijke partner geweest bij het ontwikkelen van de Children's Community. Het is volgens de betrokkenen cruciaal geweest dat ze dagelijks contact konden hebben met diverse toegewijde ambtenaren. De bijdrage van deze ambtenaren is vooral in natura geweest, omdat de aanpak binnen Pembury veel meer gaat over het mobiliseren van het netwerk en het bouwen van lokale infrastructuur op één centrale hub. Op papier is het initiatief op de lokale begroting daarom ook niet duur; het programmateam wordt gefinancierd door een woningcorporatie. Op jaarbasis kost het team zo'n 400.000 euro.

De werkwijze in Pembury wordt al met al ervaren als een succesvolle manier om lokaal te werken aan het versterken van kwetsbare wijken. In kader 6.3 beschrijven we de belangrijkste succesfactoren van deze aanpak.

Kader 6.3. Wat werkt in de aanpak in Pembury

Het succes van de Children's Community wordt volgens de betrokkenen voor een groot deel bepaald doordat zij werken met een onderliggende 'theory of change'. De gedachte achter de theory of change is dat het systeem beter moet aansluiten bij de behoeften van de bewoners. Zo werkt men enerzijds aan het versterken en toegankelijk maken van de bureaucratie, en anderzijds zet men in op een gemeenschaps-gestuurde verandering onder de leiding van sleutelfiguren en 'community leaders'.

Bron: Pembury Children's Community Programme Document (2020)



Het team kijkt aan de hand van dit model naar het programma als een lerend proces met continue feedbackloops, in samenwerking met de bestuurs- en bewonersgroep. Een van de eerste lessen die het programmateam leerde, was dat het systeem in eerste instantie niet goed reageerde op de feedback dat er wijkgericht, integraal én samen met bewoners moest worden bestuurd. Het is en blijft een proces van de lange adem, waardoor er een strategie moet worden ontwikkeld tot in 2028. Daar is na lang werken een breed draagvlak voor bij alle

partners. Een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle aanpak is volgens betrokkenen het nieuwe buurthuis geweest. Er is veel tijd geïnvesteerd om de nieuwe locatie leefbaar en aantrekkelijk te maken voor jongeren en gezinnen. Het nieuwe pand zorgde hiermee voor vernieuwde thuisgevoelens en verbondenheid met de wijk: het voelde voor de bewoners alsof er – voor het eerst – in hen werd geïnvesteerd. In een ander deel van Hackney zet men momenteel ook in op een hyperlokale benadering rond het thema gezondheid. Dit project worstelt met de gewenste systeemverandering. Volgens de programmamanager vanwege de afwezigheid van een geschikt pand.

Een tweede belangrijke succesfactor is de bloeiende vrijwilligerssector geweest. Om je als inwoner thuis en trots te voelen in een wijk is het belangrijk dat er actieve vrijwilligers zijn die aan een lokale infrastructuur bouwen. Buiten de (groot) stedelijke context zou het tot stand brengen van zo'n lokale infrastructuur een grotere uitdaging zijn, omdat deze gemeenschappen veel minder zijn aangesloten op de bredere regionale (ambtelijke, bestuurlijke, civil society) capaciteit.

Wat ten slotte van belang lijkt te zijn geweest bij de implementatie van de aanpak is de erkenning dat een duurzame verandering tijdsintensief en complex is. Initiatiefnemers moeten daar transparant over communiceren.

6.3. Regionaal werken aan het versterken van kwetsbare wijken: Community Wealth Building in Preston

Preston is een stad en regio in het noordwesten van Engeland en het administratieve centrum van het graafschap Lancashire. Het zuidelijke deel van de stad Preston is grotendeels verstedelijkt, het noordelijke deel is nog tamelijk landelijk. Het district telt ongeveer 145.000 inwoners en heeft zich het afgelopen decennia hard gemaakt voor een nieuwe manier van werken met lokale geldstromen.

Het zogenoemde *Preston model* gaat over de manier van samenwerking tussen de gemeenteraad, haar 'anchor institutions' (zoals woningcorporaties, de universiteit, scholen, ziekenhuizen, maatschappelijke organisaties) en andere partners die de principes van *Community Wealth Building* implementeren in Preston en in het bredere Lancashire-gebied. *Community Wealth Building* (ook wel CWB) betekent dat er een veerkrachtige en inclusieve economie voor de lokale bevolking wordt gecreëerd. CWB zorgt ervoor dat er minder geld uit de lokale economie stroomt, zodat deze op grotere schaal kan worden gedeeld en opnieuw kan worden verdeeld onder bewoners en lokale bedrijven.

Strategie achter het Preston model

Preston bouwt sinds 2012 via herinvesteringen aan de gemeenschap. Ze proberen de geldstromen van de lokale economie, waaronder ook de inkomens van burgers lokaal te recirculeren. CWB bestaat uit een mix van strategieën. Het idee is dat kleine ondernemingen, burgerinitiatieven en coöperaties meer dan grote vennootschappen, bijdragen aan de lokale economie. Preston heeft bijvoorbeeld een regionale bank gevestigd, die het mogelijk maakt de lokale economie te stimuleren. Door lokale sociale impact mee te laten wegen in de keuze tot inkoop, leidt dit vaker tot lokale toeleveringsketens. Instellingen zoals een ziekenhuis of universiteit zijn vaak grote lokale grondbezitters. Er is de wens om het gebruik van gebouwen en grond door en voor de gemeenschap te ontwikkelen en uit te breiden. Grond en faciliteiten zijn in principe gemeenschapsgoed, waardoor inwoners meer eigenaarschap zouden moeten gaan voelen.

Niet alleen past een groeiend aantal bedrijven dit principe in Preston toe, ook organisaties uit de publieke en sociale sector in het VK zorgen nu voor een verschuiving in het denken over de lokale economie. Enkele van de bereikte resultaten zijn:

- Verhoogde inkoopuitgaven in de lokale economie en aanmoediging van andere lokale partners in de publieke sector om datzelfde te doen. In 2013 was in een financiële analyse terug te zien dat van de gespendeerde £750 miljoen maar 5% van dat bedrag in Preston zelf werd uitgegeven en 39% in Lancashire en dat de rest weg lekte buiten de economie van Lancashire. In een herhaalde financiële analyse in 2017 stijgen de terugkerende uitgaven van £38 miljoen naar £111 miljoen.
- Leveranciers zijn aangemoedigd om 'sociale waarde' aan hun contracten toe te voegen in de vorm van opleidings- en werkgelegenheidskansen.
- De gemeenteraad heeft ervoor gezorgd dat het uitbreiden van lokale werkgelegenheid, leerlingplaatsen en opleidingsmogelijkheden meer centraal staan. Deze aspecten zijn opgenomen in het planningsproces van de gemeente.

Lessons Learned uit Preston over het versterken van kwetsbare wijken

Het proces van CWB in Preston wordt geëvalueerd door de universiteit. Volgens een geïnterviewde van de lokale universiteit, UCLAN, is het meest belangrijke aan het Preston Model dat het niet eendimensionaal georiënteerd is, maar integraal wordt vormgegeven. Het model zou zichzelf bewezen hebben in termen van gemeten economische groei, zelfs in tijden van crisis na 2008. Hiermee laat Preston zien dat afhankelijkheid van externe investeringen binnen een bepaalde regio niet per se nodig is om tot economische groei te komen. Het opbouwen en teruggeven van economische welvaart aan de gemeenschap betekent een diversiteit aan leveranciers, waarbij wordt gelet op de aard en kenmerken van leveranciers. Zo ontstaat er een gezond concurrentiebeding met aandacht voor lokale impact.

Het model wordt ook bekritiseerd, omdat het te protectionistisch zou zijn. De onderzoekers zelf zien vooral een manier waarop democratie, leefbaarheid en arbeidsmarkt samenkomen voor mensen in kansarme wijken. Preston ziet zichzelf hierbij niet als model voor andere gebieden. Het is geen template, het gaat om de principes en waarden achter het model. Vervolgens kan het model weer worden aangepast aan de lokale omstandigheden. Wat ze leren van het proces is dat ze van begin af aan meer hadden moeten inzetten op een opleidingscentrum, een kans om meer kennis en bewustzijn naar de buurt te brengen. Ze beseffen nu dat onderwijs hand in hand gaat met het helpen van kansarme inwoners.

Volgens betrokkenen is het helpend als er organisaties zijn die geloven in democratie en ervoor openstaan om leiderschap te delen met andere partijen. Achter het succes van het model schuilt dat alle betrokken partijen een even belangrijke stem hebben en dat hun creatieve inbreng serieus wordt gehoord en waar mogelijk geïmplementeerd. Het democratische werken van betrokkenen ondersteunt een werkende, lokale economie. Publieke instellingen in Preston waren bereid om ideeën uit te wisselen en samen nieuwe kansen te verkennen, wat vaak leidt tot een resultaat dat meer oplevert dan de som der delen. In het kader van samenwerking was het belangrijk rekening te houden met maatwerk per situatie.

6.4. Samenvattende conclusie wijkenbeleid in het Verenigd Koninkrijk

De Engelse situatie schetst een duidelijk beeld van hoe beleid voor kwetsbare wijken wordt ingericht wanneer de centrale overheid zich vrijwel volledig terugtrekt. Gemeenten zouden liever een meer meedenkende en meefinancerende overheid aan hun zijde hebben. Sommige gemeenten durven het in dit vacuüm aan om de lokale infrastructuur te benutten en een gebiedsgerichte aanpak te (her)starten. Omdat veel gemeenten deze capaciteit niet hebben, ontstaan er ongelijkheden. Recentelijk is er als direct gevolg van de Brexit en

Covid-19 meer politieke aandacht voor de 'left behind'-gebieden. Echter, dit beleid richt zich vooral op het herstructureren van de stadscentra; echt integraal, wijkgericht beleid wordt er niet mee ingericht.

Monitoring van de interventies die er zijn, worden zowel op landelijk als op lokaal niveau nauwelijks gemonitord. Woningcorporaties en gemeenten zijn wel bezig dit actiever vorm te geven, maar het wordt vaak niet als prioriteit ervaren. Ook op nationaal niveau lijkt er onder gemeenten geen behoefte te zijn voor meer richtlijnen om lokale interventies vorm te geven en te meten aan de hand van specifieke indicatoren. Alle tijd en inspanning wordt geïnvesteerd in het bouwen van partnerschap en het 'doen wat nodig is'.

De case van Pembro in Hackney (Londen) laat zien dat een aantrekkelijke centrale plek waar bewoners en professionals samen kunnen komen een belangrijke randvoorwaarde is voor een succesvolle gebiedsgerichte aanpak; bewoners hebben hierdoor het idee dat er in hen wordt geïnvesteerd en dit zorgt voor een grotere gemeenschapsidentiteit. Een tweede belangrijke factor is de bloeiende vrijwilligerssector. In de grootstedelijke context van Hackney en Londen is er voldoende ondersteunende capaciteit om een lokale infrastructuur te kunnen ontwikkelen en verder uit te bouwen. Ook is erkenning belangrijk dat integraal en gebiedsgericht werken een lange adem vergt. Partners moeten herinnerd worden aan het feit dat een wijk met vallen en opstaan verandert.

Aansluitend zagen we in het Preston model dat een lokale, inclusieve economie binnen een specifiek gebied wordt gestimuleerd. De gemeenteraad, publieke instellingen (woningcorporaties, scholen, ziekenhuizen, ect.) en lokale bedrijven hebben in dit gebied gezamenlijke inspanningen geleverd om economische groei voor Preston te behouden in plaats van te laten weglekken naar andere gebieden. Ondanks de teruggetrokken rol van de centrale overheid in het VK blijken regionale en lokale overheden en organisaties in dit vacuüm actief te kunnen opereren en samenwerken in een poging kwetsbare gebieden uit het slop te trekken.

7 Literatuur

Literatuur in aanvulling op de voetnoten:

Bradford, N. (2008). Placing Social Policy? Reflections on Canada's New Deal for Cities and Communities. *Canadian Journal of Urban Research*.

Bradford, N. (2018). *A National Urban Policy for Canada? The Implicit Federal Agenda*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

City of Ottawa (zonder datum). *Building Better Revitalized Neighbourhoods Vanier South-Overbrook Consultation Report*. https://documents.ottawa.ca/sites/documents/files/bbrn_vanier_en.pdf (geraadpleegd op 17-03-2021).

City of Ottawa (2018). *Vanier South-Overbrook Neighbourhood Revitalization Strategy*. https://documents.ottawa.ca/sites/documents/files/vaniersoverbrook_strategy_en.pdf (geraadpleegd op 17-03-2021).

City of Toronto (zonder datum). *Toronto Strong Neighbourhoods Strategy 2020*. <https://www.toronto.ca/wp-content/uploads/2017/11/9112-TSNS2020actionplan-access-FINAL-s.pdf>

East Scarborough Storefront (zonder datum). *Snapshot Report 2019*. <https://thestorefront.org/2017/wp-content/uploads/2019/06/2019-Storefront-evaluation-report.pdf>

Egan MY, Kubina LA, Dubouloz CJ, Kessler D, Kristjansson E, & Sawada M. (2015). Very low neighbourhood income limits participation post stroke: Preliminary evidence from a cohort study. *BMC Public Health*: 15: 528.

Friendly, A. (2016). *National Urban Policy: A Roadmap for Canadian Cities*. Toronto: Institute on Municipal Finance & Governance.

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

Métropole de Européenne de Lille (2019). Dossier de concentration – du 8 février au 15 octobre 2019. Lille. Boulevard de Metz – Concorde Projet de renouvellement urbain. https://participation.lillemetropole.fr/uploads/decidim/attachment/file/226/Dossier_de_concertation.pdf

Pearce, S., & Kristjansson, E. (2019). Physical and Social Perceptions of the Neighbourhood and Youth Volunteerism: Canada's Capital Region. *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*. 10 (1): 41-60.

Prince, S.A., Kristjansson, E.A., Russell, K., Billette, J.-M., Sawada, M., Ali, A., Tremblay, M.S., & Prud'homme, D.A (2011). multilevel analysis of neighbourhood built and social environments and adult self-reported physical activity and body mass index in Ottawa, Canada. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 8(10): 3953-3978.

Tamarack Institute (zonder datum). *Connecting Lakeside: York Region, ON. A Local Deepening Community Initiative*. Waterloo, Ontario: Tamarack Institute.

Tamarack Institute (2015). *Belonging Delburne. A Local Deepening Community Initiative*. Waterloo, Ontario: Tamarack Institute.

Tamarack Institute (2021). *Case Study. Montréal: Collective Impact and the Power of Place*. Waterloo, Ontario: Tamarack Institute.

United Way of Greater Toronto (2005). *Strong Neighbourhoods. A call to action...* <https://www.unitedwaygt.org/document.doc?id=61>

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. 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.

WHO (2010). *Urban HEART: urban health equity assessment and response tool: user manual*. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/79061>

Websites

(https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/410457/FINAL-20190812-h1905-policy-tool-en.pdf).

<https://www.wien.gv.at/kontakte/ma17/>

<https://www.fairplayteam.at/rahmenkonzept/>

<https://www.wien.gv.at/kontakte/ma17/>

<https://www.integrationsfonds.at/newsbeitrag/forschungsergebnisse-zu-sozialen-brennpunkten-in-bundeshauptstadt-praesentiert-6377>

<https://nachbarschaftszentren.at/40jahre>

<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/>

<https://www.irks.at/forschung/sicherheitsforschung/%C3%B6ffentliche-sicherheit-in-wien-kriminalit%C3%A4t.html>

<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/grundlagen/stadtforschung/soziologie-oekonomie/lebensqualitaetsstudien/2018.html>

<https://www.wien.gv.at/menschen/integration/daten-fakten/monitoring.html>

<https://wohnpartner-wien.at/footer/downloads>

<https://www.innsbruck.gv.at/page.cfm?vpath=wohnen/wohnen/gemeinsam-wohnen---gemeinsam-leben>

<https://www.innsbruck.gv.at/page.cfm?vpath=wohnen/integration>

<https://www.innsbruck.gv.at/page.cfm?vpath=buergerinnen--politik/arbeitsuebereinkommen>

<https://komm-ent.at/>

<https://www.innsbruck.gv.at/page.cfm?vpath=verwaltung/statistiken--zahlen/publikationen>

<https://www.isd.or.at/de/stadtteilarbeit/sozialzentren/sozialzentren-sagen-dreiheiligen/396-0.html>

<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/integration/nationaler-aktionsplan.html>

<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/integration/nationaler-aktionsplan.html>

<https://www.bmi.gv.at/501/start.aspx> (Mail Request)

<http://www.oecdbetterlifeindex.org/de/countries/austria-de/>

<https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/43888>

Bijlage 1 Aanpak onderzoek

Het doel van deze verkenning is om te achterhalen wat Nederland kan leren van de vier gekozen landen voor de aanpak van kwetsbare wijken. De volgende vragen waren richtinggevend voor de verzameling van informatie.

1. Wat is in de vier landen het nationaal beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken, wat zijn de doelstellingen en welke bijbehorende nationale beleidsmaatregelen zijn op dit thema genomen?
2. Hoe wordt in de vier landen op gemeentelijk niveau (het nationale) beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken vormgegeven, tot welke gemeentelijke aanpakken of maatregelen heeft het (nationaal) beleid geleid, en op welke wijze werkt nationaal beleid in de vier landen door in het beleid op gemeentelijk niveau?
3. Wat zijn in de vier landen op de verschillende bestuurlijke niveaus relevante contextfactoren voor het beleid gericht op de aanpak van kwetsbare wijken?
4. In welke mate heeft in de vier landen het ingezette nationaal en gemeentelijk beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken bijgedragen aan het realiseren van de geformuleerde nationale beleidsdoelstellingen?
5. Wat kan Nederland leren van het hiervoor geïnventariseerde beleid voor de aanpak van kwetsbare wijken op de domeinen veiligheid en leefbaarheid?

Het onderzoek is een quick scan. Het geeft een goed beeld van de verschillen in de vier landen. Voor de precisie en uitwerking verwijzen we naar de bronnen die we hebben verzameld. De bovenstaande vragen zijn richtinggevend geweest, maar kunnen hier niet uitputtend behandeld worden. Voor de leesbaarheid is

de grote lijn aangehouden. Per land volgen we de daar geldende definities en invullingen van begrippen als 'leefbaarheid' en 'kwetsbare wijken'.

We hebben in Canada, Frankrijk, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk geprobeerd acht wijken te selecteren om ervaringen op te halen. De keuze was niet gebaseerd op specifieke maatregelen, kenmerken of problematieken, die moesten juist in de verkenning naar boven komen. De selectie vond plaats in overleg met de opdrachtgever en onze landenexperts. Daarbij bleek het soms verstandiger op stadsniveau ervaringen op te halen.

In de landen hebben we met een lokale partner gewerkt.

In Canada hebben we de eerste contacten gelegd via Abigail Friendly en in Frankrijk via Christine Lelévrier.

In Oostenrijk hebben Prof. Yuri Kazepov en Ms Tatjana Boczy van de Universität Wien ons geholpen. In het Verenigd Koninkrijk hebben we gewerkt met Richard Crisp en Joe Mc Mullen, Sheffield Hallam University, Centre for Regional Economic and Social Research.

Met de lokale partners hebben we allereerst beschikbare documentatie naar boven gehaald betreffende de verschillende beleidsterreinen op de verschillende bestuurlijke niveaus. Aanvullend hebben we gesprekken gevoerd met direct betrokkenen en academici per land.

Geïnterviewden in Canada

- Hugh Lawson, former director strategic planning Toronto Community Housing
- Neil Bradford, researcher Liz Weaver, Co-CEO Tamarack institute
- Heather Keam, Senior Manager of Cities/ Team lead Cities Deepening Community, Tamarack Institute
- David Hole, knowledge broker Onttawa Neighbourhood Study
- John Smith, Manager of community Development; social development Finance and Administration
- Abid Jan, director capacity building, United Way
- Shane Beharry, manager community resource connections, East Scarborough Storefront
- Ajeev Bhatia, manager of policy and community connections, Connected Communities.
- Wayne Robinson, former Community Development
- Kelli Tonner, executive director of South East Ottawa Community Health Centre
- Abigail Friendly, Universiteit Utrecht

Geïnterviewden in Oostenrijk

- Anna Krappinger, MA Referent kommunal health promotion of vulnerable target groups, "Auf gesunde Nachbarschaft", Gesundheit Österreich Gmbh
- Markus Steinbichler, Project Leader Gebietsbetreuung Stadterneuerung Bezirke Süd
- Struppe Ursula, Head of Department City Department for Integration and Diversity Vienna
- Margit Wolf Manager, Interface Wien (owned by City of Vienna)
- Julia Schratz Manager Dowas Women Ibk
- Paul Klumpner Manager & temporäres Stadtteilzentrum Reichenau (Stadtentwicklung) Innsbrucker Sozialdienste Stadtteilarbeit

Geïnterviewden in Frankrijk

- Eric Briat, Adjunct-directeur van de stad en stedelijke cohesie, CGET
- Nina Colombo, projectleider project stadsvernieuwing, Ville de Lille
- Helga Mondésir, hoofd van ONPV
- Anne-Sophie Hainsselin, adjunct-directeur Strategie en Ondersteuning van actoren bij ANRU
- Diane le Roux, medewerker internationale samenwerking, ANRU
- Annabelle le Cocq, hoofd afdeling stadsbeleid, Métropole Européenne de Lille
- Véronique Pinel, adjunct-hoofd politique de la ville, Métropole Européenne de Lille

Geïnterviewden in Verenigd Koninkrijk

- Freddie Bailey, gemeenteraadslid Preston Council en initiatiefnemer Preston model
- Stephen Burns, algemeen directeur woningcorporatie Peabody
- Rachael Orr, directeur Placeshapers
- Felicity Hunt, programmamanager Pembury Children's Community
- Jason Davis, strategisch directeur gemeenteraad Hackney

COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Auteurs	Dr .F.B.J. de Meere Dr. N.J. Hermens Drs. E. Smits van Waesberge M. Compagner, MSc A. Brock, MSc F. Ysebaert M. Eskes Drs. J.C.M. Uytterlinde
Foto omslag Uitgave	Hollandse Hoogte - Taco van der Eb 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 978-94-6409-106-9

© 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.