



WijkWijzer



Inhoud geven aan de gemengde wijk

Analyse en handelingsperspectief Breda

Matthijs Uyterlinde (Verwey-Jonker Instituut)

Jeroen van der Velden (Platform31)

Juni 2026



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	3
2. Lokale opgaven en beleidscontext	5
2.1 Segregatie in Breda.....	5
2.2 Verbeter Breda.....	7
2.3 Regio Baronie: regionaal afsprakenkader	10
2.4 Stedelijke ambities: omgevingsvisie & woonvisie.....	11
3. Reflectie op ambities, beleid en uitvoering	14
3.1 Tweedeling verminderen	14
3.2 Dubbele verandertheorie: verdunnen en verheffen	14
3.3 Lessen uit het verleden.....	16
3.4 Risico's in het huidige beleid en aanpak	17
4. Instrumentarium	20
4.1 Fysiek instrumentarium	20
4.2 Woningtoewijzing.....	21
4.3 Sociale en economische instrumenten.....	22
5. Conclusies en aanbevelingen.....	24
5.1 Centrale bevindingen	24
5.2 Strategische bouwstenen.....	26
5.3 Tot slot	27
Respondenten	29

1 Inleiding

Breda-Noord is een van de twintig stedelijke focusgebieden uit het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV). Om in twintig jaar een inhaalslag te realiseren zetten het Rijk, gemeente en lokale partners met *Verbeter Breda* een mix in van sociale en fysieke interventies. Dit rapport gaat in op de strategie en het instrumentarium om gemengde wijken te realiseren.

Het 'verbeteren slechte woningen en zorgen voor meer gemengde wijken' is een van de drie actielijnen van het NPLV. In de meeste NPLV-gebieden komt het streven naar gemengde wijken voort uit de zorg dat een eenzijdige woningvoorraad, met vooral goedkope huurwoningen, bijdraagt aan het verder toenemen van concentraties van kwetsbaarheid en kansarmoede. Zo ook in Breda-Noord.

Onderzoek dat in 2021 is uitgevoerd in opdracht van de gemeentelijke rekenkamer, laat zien dat de segregatie binnen Breda groeit.¹ Met de goede wijken gaat het op de meeste punten in de loop van de jaren beter, terwijl het met de kwetsbare wijken op veel punten slechter gaat – of het gaat op meer punten slechter dan beter. Het onderzoek vormde mede aanleiding voor het programma *Verbeter Breda* (2021), dat sinds 2022 deel uitmaakt van het NPLV. *Verbeter Breda* is gericht op minder tweedeling en op gelijke kansen, waar je ook opgroeit in Breda.

Lange beleidstraditie

Met de inzet op gemengde wijken bouwt het NPLV voort op een lange beleidstraditie. Ten tijde van het Grotestedenbeleid (1995-2012) zijn in veel Nederlandse steden sociale huurwoningen gesloopt en vervangen door een gedifferentieerd aanbod van sociale huur, middeldure huur en betaalbare koop. Ook in Breda-Noord vond in die periode grootschalige fysieke wijkvernieuwing plaats, onder meer in de buurten Biesdonk, Geeren-Zuid en Geeren-Noord. Hoewel veel wijken fysiek fors zijn opgeknapt, was er destijds de nodige discussie over de sociale effecten van het mengingsbeleid.

Nog steeds worden geregeld vraagtekens geplaatst bij de (neven)effecten van menging. Want het beleid zou vooral gunstig zijn voor de wijkstatistieken, maar de problemen van zittende bewoners worden er niet mee opgelost. Met de huidige wooncrisis is er kritiek dat mengingsbeleid verdringing in de hand kan werken. Maar niet mengen zou aanwezige achterstanden en problematieken kunnen bestendigen of zelfs verergeren. En ondanks alle grote fysieke investeringen van toen, staan verschillende wijken twintig jaar later opnieuw op de beleidsradar omdat de leefbaarheid en veiligheid stagneert. Ook dit zien we in delen van Breda-Noord.

Mengen met precisie

Partijen die nu aan de lat staan in de stedelijke focusgebieden van het NPLV zijn zich bewust van de gevoeligheden die spelen rondom het werken aan gemengde wijken. Toch zijn ze vaak nog zoekende naar handelingsperspectief om deze ambitie zodanig vorm en inhoud te geven dat de kans op positieve effecten toeneemt. In 2024 bracht WijkWijzer daarom de belangrijkste lessen uit wetenschap, beleid en praktijk over gemengde wijkaanpak samen in het *Kennisfundament Inhoud geven aan de gemengde wijk*². Belangrijke lessen uit het verleden zijn dat menging geen panacee is en nooit louter fysiek tot stand kan worden gebracht. Effectief beleid vraagt onder andere om een expliciete veranderlogica en scherpe keuzes in doelen, werken op meerdere schaalniveaus (buurt, wijk, stad, regio) en zorgvuldige fasering en monitoring. Daarmee pleit het kennisfundament voor 'mengen met precisie': bewust, onderbouwd en met blijvende aandacht voor het voorkomen en beperken van verdringing en andere onbedoelde

¹ Rekenkamer Breda (2021). *Segregatie in Breda*.

² [Kennisfundament Inhoud geven aan de gemengde wijk – WijkWijzer – Platform voor leefbare en veilige wijken](#)

neveneffecten. Na het kennisfundament zijn voor verschillende stedelijke focusgebieden verdiepende studies uitgevoerd gericht op de lokale doorvertaling van deze lessen (zie kader).

Het belang van een lokale vertaalslag

Om de lessen uit het kennisfundament praktisch en concreet te kunnen toepassen, zijn in 2024 en 2025 twee zeer verschillende NPLV-gebieden onderzocht: Heerlen-Noord, waar het werken aan de gemengde wijk nog vorm moest krijgen, en Amsterdam Nieuw-West waar al dertig jaar ervaring is met deze aanpak. Met interviews en een documentenstudie zijn de lokale context en ambities in kaart gebracht. Op basis daarvan zijn aanbevelingen geformuleerd om met precisie inhoud te geven aan de gemengde wijk. Het contrast tussen deze twee gebieden maakt duidelijk dat er geen *one-size-fits-all*-benadering bestaat voor het succesvol realiseren van gemengde wijken. Maatwerk is nodig. Voor beide focusgebieden is een adviesrapport opgesteld met de contouren van een strategie en het instrumentarium dat nodig is om de gemengde wijk tot een succes te maken.^{3 4}

Voor de analyse en de uitwerking van het handelingsperspectief voor Breda-Noord, hielden Platform31 en het Verwey-Jonker Instituut, vanuit het kennisplatform WijkWijzer, eind 2025 interviews met een mix van bestuurders, beleidsstrategen en professionals over de regionale en lokale beleidsambities en over de planvorming en uitvoering voor Breda-Noord (zie bijlage). Daarnaast is een documentenanalyse uitgevoerd.

Leeswijzer

Dit rapport blikt terug en vooruit op het beleidsstreven naar gemengde wijken in Breda-Noord. Welke lessen kunnen we leren over de meerwaarde en de valkuilen van het werken aan gemengde wijken? Welke successen halen lokale actoren uit deze langlopende aanpak en welke knelpunten zien ze? Hoe sluiten de huidige verwachtingen, ambities en instrumenten van deze lokale actoren hierop aan? En welk stappen moeten nog gezet worden om de fysieke aanpak goed af te stemmen met en in te bedden in de nieuwe brede wijkaanpak om gemengde wijken duurzaam te laten slagen?

Hoofdstuk 2 schetst de lokale opgaven en beleidscontext, waaronder de ontwikkeling van segregatie, het programma Verbeter Breda, regionale afspraken in de Baronie en de stedelijke ambities uit de omgevingsvisie en woonvisie. Daarna reflecteren we aan de hand van de interviews op de beleidsambities en de uitvoeringspraktijk nu en op ervaringen uit eerdere periodes van wijkvernieuwing (Hoofdstuk 3). Dit hoofdstuk benoemt kansen, spanningen en risico's in het huidige beleid. Hoofdstuk 4 beschrijft het instrumentarium waarmee Breda werkt aan meer gemengde wijken, zoals sturing op nieuwbouw en herstructurering, woningtoewijzing en sociale en economische interventies. We sluiten af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen, en vertalen de analyse naar strategische bouwstenen voor vervolg en uitvoering (hoofdstuk 5).

³ [Gemengde wijken in Heerlen-Noord: mengen zonder te verdringen - WijkWijzer - Platform voor leefbare en veilige wijken](#)

⁴ [Gemengde wijken in Amsterdam Nieuw-West: lessen uit ruim 25 jaar wijkvernieuwing - WijkWijzer - Platform voor leefbare en veilige wijken](#)

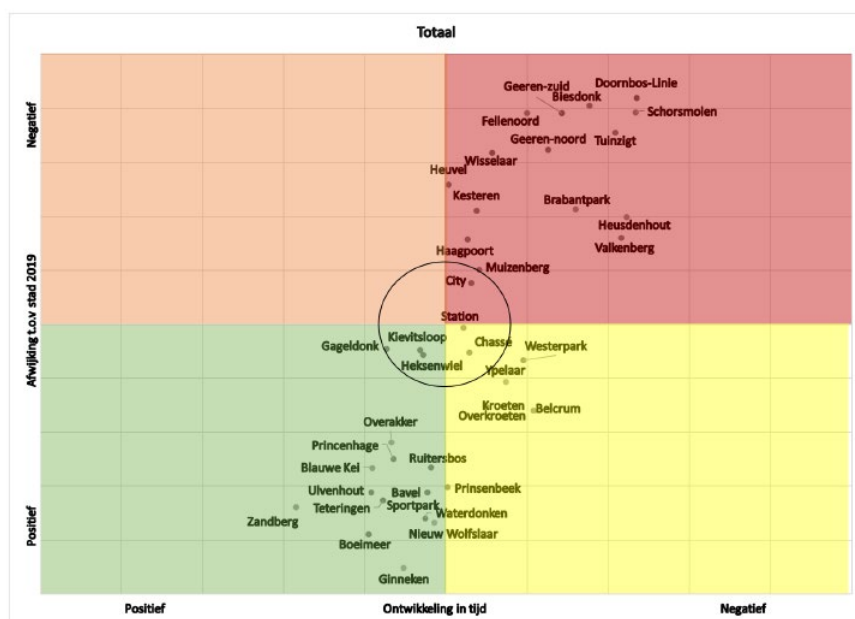
2. Lokale opgaven en beleidscontext

Het gemeentelijke rekenkameronderzoek naar segregatie in Breda was in 2021 een belangrijke aanjager voor een regionaal afsprakenkader en voor een vernieuwde woonvisie. Bovendien vormde het een directe aanleiding voor het programma *Verbeter Breda* en de daaruit voortgekomen brede wijkaanpak die in zestien buurten wordt uitgevoerd. Dit hoofdstuk schetst in vogelvlucht de lokale beleidscontext rond het werken aan gemengde wijken.

2.1 Segregatie in Breda

In 2021 onderzocht de Rekenkamer Breda hoe segregatie zich ontwikkelt in de stad. Voor alle veertig buurten in Breda is vanuit zeven invalshoeken kwantitatief in beeld gebracht hoe ze ervoor staan: 1) de bevolkingsopbouw, 2) de sociaaleconomische situatie en opleiding, 3) welbevinden, gezondheid en zelfredzaamheid, 4) sociale participatie, 5) openbare ruimte en buurtbeleving, 6) veiligheid en 7) wonen. Vervolgens is per buurt een totaalscore berekend op twee aspecten: de positie ten opzichte van het stedelijk gemiddelde op alle invalshoeken en de positie in de ontwikkeling van de scores in de periode 2015-2019 (positief, neutraal of negatief). Figuur 2.1 geeft de totaalscore van de veertig buurten weer, geplaatst in vier kwadranten.

Figuur 2.1: Stand en ontwikkeling van de buurten in Breda 2015-2019



bron: Rekenkamer Breda (2021)

Goede wijken verbeteren zich, kwetsbare wijken gaan achteruit

Centraal staat de bevinding dat de segregatie in Breda al jaren toeneemt. Verschillen tussen buurten worden op vrijwel alle domeinen groter. Het onderzoek maakt duidelijk dat sterkere buurten hun positie op vrijwel alle indicatoren verbeteren, terwijl kwetsbare wijken op meerdere domeinen achteruitgaan. Kwetsbare wijken zien een duidelijke toename van psychische problemen, eenzaamheid en afnemende zelfredzaamheid. Ook de sociale participatie staat onder druk. Mantelzorg neemt weliswaar toe, maar actieve buurtbetrokkenheid en vrijwilligerswerk nemen vooral in kwetsbare wijken af. De sociale cohesie is daar al laag en neemt soms verder af, wat de bestaande achterstanden versterkt.

Met name in de wijken die van 2019-2022 zijn aangemerkt als 'kwetsbare en vroegsignaleringswijken' (de Hoge Vucht, Doornbos-Linie, Muizenberg/Kesteren, Tuinzigt, Heuvel, Haagpoort en Fellenoord-Schorsmolen) is sprake van gezondheidsproblemen, beperkte zelfredzaamheid, lage opleiding en minder sociale participatie. Ook neemt hier de ervaren leefbaarheid, onveiligheid, overlast en verloedering toe. Dit patroon wordt versterkt doordat inwoners met een migratieachtergrond en lage inkomens zich vooral concentreren in dezelfde wijken, terwijl kansrijke groepen juist wegblijven.

Gemeentelijk beleid is beperkt effectief

Hoewel Breda het verbeteren van leefbaarheid, veiligheid en participatie nastreeft, constateert de rekenkamer dat het gemeentelijk beleid beperkt effectief is in het tegengaan van de ongewenste segregatie. Het beleid sluit onvoldoende aan bij de langdurige en complexe problematiek in kwetsbare wijken. Beleidsmaatregelen gericht op zelfredzaamheid, participatie en armoedebestrijding zijn volgens de Rekenkamer beperkt effectief, omdat de beschikbare middelen daalden en het beleid weinig wijkspecifiek en vaak kortdurend is, terwijl de problemen juist langdurig en geografisch geconcentreerd zijn. Daardoor zou het beleid weinig invloed hebben op structurele armoede, gezondheidsproblemen en beperkte kansen.

Het woonbeleid draagt volgens de Rekenkamer bij aan de sociaal-ruimtelijke ongelijkheid in de stad. De ruimtelijke spreiding van sociale huur is van oudsher scheef in Breda. Omdat sociale huur vooral wordt toegevoegd in wijken die te boek staan als kwetsbaar, en duurdere woningen hoofdzakelijk in sterke wijken worden gerealiseerd, versterkt nieuwe woningbouw bestaande patronen. Met als gevolg dat de WOZ-waardegroei in kwetsbare buurten achterblijft, hetgeen de verschillen verder vergroot. Daarnaast is de doorstroming tussen woningtypen beperkt en leidt de huidige praktijk van woningtoewijzing tot een verdere concentratie van kwetsbare groepen.

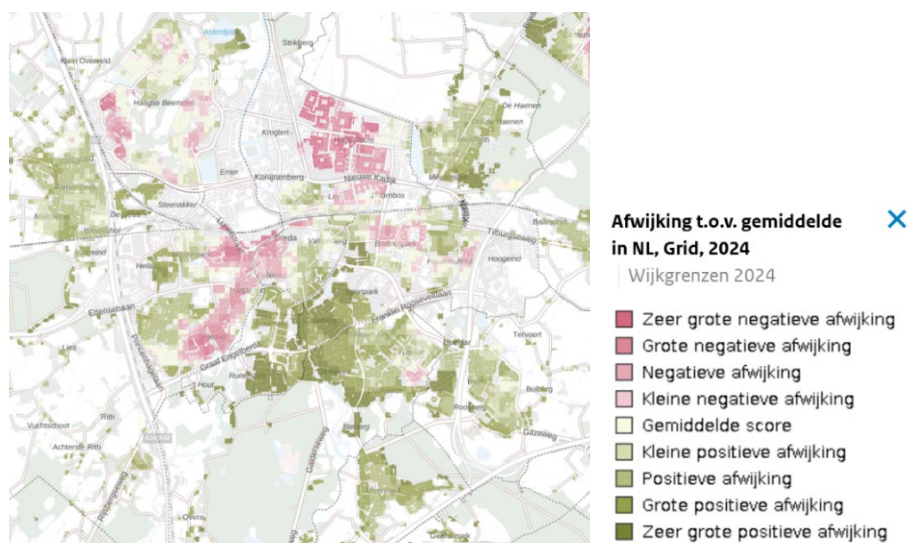
Om dit patroon te doorbreken zijn volgens de Rekenkamer langdurige, integrale en wijkgerichte strategieën nodig, met meer aandacht voor het versterken van hulpbronnen van bewoners. De Rekenkamer adviseert onder meer:

- Een meerjarige, wijkgerichte, integrale sturingsfilosofie waarbij stedelijk of regulier beleid ondersteunend wordt aan wijkopgaven.
- In kwetsbare wijken versterken van hulpbronnen van inwoners (werk, inkomen, gezondheid, participatie).
- Duurzame ondersteuning voor structureel kwetsbare groepen, in plaats van uitsluitend kortdurende, herstelgerichte trajecten.
- Differentiatie van woonmilieus in alle wijken, inclusief spreiding van sociale huur in wijken met lage aandelen.
- Afspraken over ondersteuning koppelen aan woningtoewijzing voor kwetsbare groepen.
- Samenwerking met inwoners versterken, zodat beleid beter aansluit bij de leefwereld.

Ontwikkeling sinds 2021

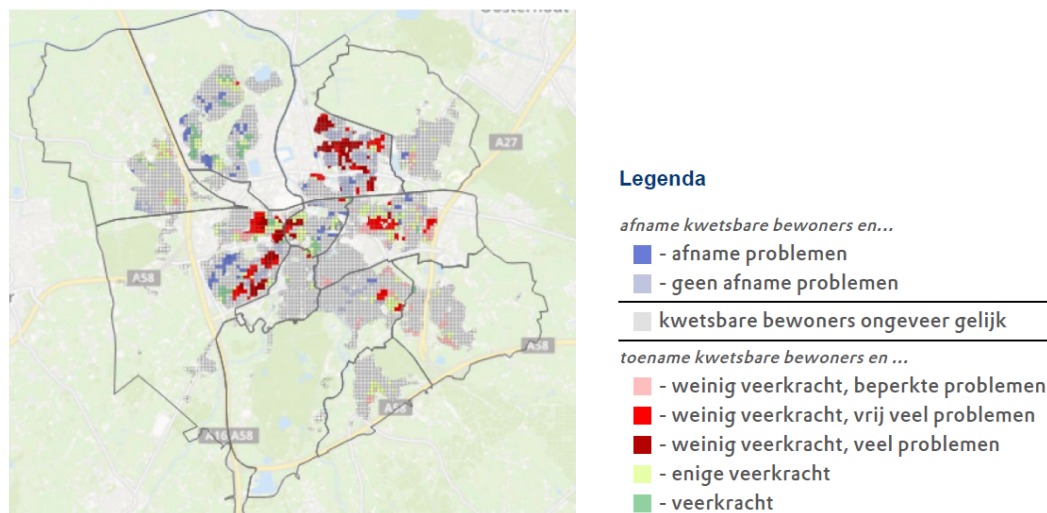
Meer recente analyses en onderzoeken bevestigen de conclusies van de Rekenkamer. Dit blijkt uit de Leefbaarometer (2024), een landelijk instrument dat de leefbaarheid op postcodeniveau in beeld brengt (figuur 2.2) en het Veerkrachtonderzoek (figuur 2.3), dat in beeld brengt hoe een gebied weet om te gaan met een toename van bewoners in een kwetsbare positie. Als bij een toename daarvan ook de overlast en onveiligheid stijgen, is dit een signaal dat het gebied onvoldoende veerkracht heeft. Buurten die het aan veerkracht ontbreekt, vragen meer of andere aandacht dan voorheen. In beide onderzoeken lichten dezelfde gebieden op als in het segregatieonderzoek: in het noorden van de stad zijn dit de Hoge Vucht, Doornbos-Linie en delen van de Haagse Beemden; in het zuidwesten gaat het om Tuinzigt, Heuvel, Fellenoord-Schorsmolen en Haagpoort.

Figuur 2.2: Leefbaarometer afwijking t.o.v. het landelijk gemiddelde (2024)



Bron: www.leefbaarometer.nl

Figuur 2.3: Veerkracht per gebied t.o.v. het gemeentelijk gemiddelde



Bron: Aedes Datacentrum 2024

2.2 Verbeter Breda

Bij beleid en politiek zorgde het rekenkameronderzoek in 2021 voor een sterk gevoel van urgentie. Om het tij te keren is, naast een toewerken naar een nieuwe woonvisie en een regionaal afsprakenkader, het programma *Verbeter Breda* opgezet, dat inmiddels deel uitmaakt van het in 2022 gelanceerde Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (in het NPLV is 'Breda-Noord' aangewezen als stedelijk focusgebied). *Verbeter Breda* is uitgewerkt in het *Pact van Breda* (deel 1, 2 en 3).⁵ Met een langjarige aanpak (2022-2040) beoogt *Verbeter Breda* invulling te geven aan een groot deel van de aanbevelingen die de rekenkamer formuleerde. Door anders te gaan werken, op zoek te gaan naar doorbraken en breekijzers

⁵ Deel 1 van het *Pact van Breda* (2021) beschrijft "de herkenning van de tweedeling in Breda en waarom we voelen dat we snel in actie moeten komen", deel 2 (2022) beschrijft "hoe we de groeiende tweedeling gaan aanpakken. Waar we aan moeten werken in Breda, wat er écht anders moet" en deel 3 (2023) behandelt "welke acties de komende jaren nodig zijn om de doelen van *Verbeter Breda* te halen".

en te innoveren buiten de lijntjes (“Als je doet wat je deed, dan krijg je wat je kreeg”⁶) wil het programma afrekenen met de hardnekkige tweedeling in de stad: “In 2040 maakt het niet meer uit waar je wieg staat”.⁷ Het programma is opgebouwd uit drie bouwstenen, gebaseerd op drie centrale ambities voor de inwoners:

- ‘Een leefbaar inkomen’
- ‘Goed wonen in een fijne buurt’
- ‘Kunnen worden wie je wilt zijn’

Zes principes fungeren als leidraad voor de *Verbeter Breda*-aanpak:

1. **Met en voor bewoners.** We maken plannen samen met en voor bewoners.
2. **Preventie.** We zetten ons in om problemen te voorkomen door oorzaken aan te pakken.
3. **Buurt-, wijk- en stadsgericht.** Sommige buurten of wijken verdienen extra aandacht en de oplossingen liggen soms ergens anders in de stad.
4. **Meerjarige aanpak.** We houden lang vol en zetten door. Gaandeweg leren we en verbeteren we.
5. **We ondersteunen anders.** We nodigen bewoners uit om aan te geven wat er beter kan. Met persoonlijke aandacht bereiken we oplossingen die van henzelf zijn. Obstakels ruimen we weg.
6. **We bouwen aan vertrouwen.** We geven professionals en bewoners de ruimte om samen problemen op te lossen. We willen elkaar meer ontmoeten en elkaar beter leren kennen. We communiceren open, eerlijk en duidelijk naar elkaar.

Gemengde wijken in het Pact van Breda Deel I (2021)

“Als we dromen van een ‘Verbeterd Breda’ zien we een verbonden stad, voor alle bewoners. In de buurten waar we ons nu nog zorgen over maken, is dan iets moois gebeurd. Mensen willen er graag wonen, omdat er een divers en betaalbaar woningaanbod is. Mensen willen er graag werken, want er is veel bedrijvigheid. Mensen maken er plezier, omdat er van alles te doen is. En het voelt er veilig. Alle buurten in Breda hebben dan een eigen identiteit en een unieke uitstraling waar men trots op is. Alle buurten samen schitteren dan in het prachtige mozaïek dat Breda is.

Het is ook een toekomst waarin het voor je kansen op een gezond en gelukkig leven niet uitmaakt in welke buurt je woont. Patronen waarin zorgen van generatie op generatie worden doorgegeven, zijn weg. En als je eens steun nodig hebt, bijvoorbeeld van de gemeente, een woningcorporatie of een andere instantie, dan voel je je gehoord. Er wordt écht naar je geluisterd. En we ontmoeten elkaar. Waarbij verschillen in cultuur, taal en inkomen er niet toe doen.”

Dit onderzoek richt zich met name op de tweede bouwsteen. Voor de monitoring zijn per bouwsteen gewenste ontwikkelingen geformuleerd.

⁶ Pact van Breda deel 3: 7

⁷ Pact van Breda deel 3: 10

Figuur 2.4 geeft de gewenste ontwikkelingen weer voor de bouwsteen 'Goed wonen in een fijne buurt'.

Bouwsteen - Een goede woonruimte in een fijne buurt	
A. In 2040 zijn er genoeg betaalbare woningen, goed verdeeld over de buurten	• (Afname) wachttijd voor (betaalbare) woningen van corporaties • Mix huur en koop • Aantal toegevoegde woningen betaalbaar tot middelduur • Toename tevredenheid betaalbaarheid woning • Toename ervaren kwaliteit van de woningen
B. In 2040 zijn er genoeg goede voorzieningen in iedere buurt en is het ook buiten op straat in Breda prettig	• Toename tevredenheid met voorzieningen (sport, gezondheid, ov, welzijn, ouderen, groen) • Afname ervaren verloedering • Toename rapportcijfer prettige buurt • Toename rapportcijfer veiligheid • Afname geregistreerde overlast (optelsom verschillende vormen)
C. In Breda werken de gemeente, maatschappelijke en zakelijke organisaties duurzaam samen	• Toename samenwerkingsafspraken met private partijen • Tevredenheid deelnemers aan uitvoeringsplan Verbeter Breda over samenwerking en resultaten

Bron: Pact van Breda deel 3 (2023)

Zestien wijken

Hoewel het programma zich toespitst op 16 wijken, kiest de gemeente met de naam *Verbeter Breda* heel bewust voor een stedelijk perspectief, vanuit de overtuiging dat het tegengaan van de tweedeling ook elders – lees: in de betere wijken – om aandacht vraagt. Figuur 2.4 geeft de 16 *Verbeter Breda*-wijken weer; dit zijn grotendeels dezelfde gebieden als de 'kwetsbare en vroegsignaleringswijken' uit 2019-2022.

Figuur 2.5: De 16 Verbeter Breda wijken



Bron: Actie! Uitvoeringsplan 2023 t/m 2026

In 2023 is het programmabureau opgericht en het *Uitvoeringsplan 2023 t/m 2026* gepresenteerd, als 'stevig fundament' om toe te kunnen werken naar de doelen voor 2040. Voor Bouwsteen 2 bevat dit uitvoeringsplan de volgende onderdelen:

- **Integrale wijkplannen ontwikkelen.** Gestart wordt met een wijkplan voor de wijk Tuinzigt en een integrale gebiedsvisie voor de Hoge Vucht.

- **Interveniëren op instroom.** Op basis van een beoordeling op complexniveau wordt positieve woningtoewijzing ingezet.
- **Versterken ontmoeting in de Verbeter Breda-buurtten.** Verbeteren van bestaande plekken door ze toegankelijk en geschikt te maken voor meerdere functies, met speciaal aandacht voor het ervaren gemis aan jongerenruimten.
- **Collectieve ondersteuning** in wijken met een concentratie van kwetsbare huishoudens, gericht op samenredzaamheid.
- **Meedoen in en aan de bieb 4.0.** In de Hoge Vucht komt de bibliotheek terug met meerdere functies, ook een ontmoetingsplek voor kinderen en jongeren.
- **Verloedering tegenaan.** Samen met bewoners en kernpartners werken aan schone, hele, veilige en prettig wijken. In de Hoge Vucht krijgt Eén Team Hoge Vucht de lead op de aanpak van verloedering.

De Hoge Vucht in Breda Noord

Veel maatregelen van *Verbeter Breda* richten zich op de Hoge Vucht, een wijk waar al decennia sociaal-fysiek beleid wordt gevoerd. In de *Wijkanalyse en perspectief Hoge Vucht* (2024) komen sociaaleconomische kwetsbaarheid, lagere leefbaarheid, veiligheidsproblemen en een mismatch in de woningvoorraad samen. Ongeveer de helft van de inwoners heeft een laag inkomen en ruim een derde is werkloos. Schooluitval is hoog en de veiligheid staat onder druk door criminaliteit en ondermijning. Met circa tachtig nationaliteiten is de wijk divers. Kwetsbare groepen concentreren zich in delen van de wijk, wat druk zet op voorzieningen en samenhang. De woningvoorraad bestaat voor een groot deel uit eengezinswoningen terwijl bijna de helft van de huishoudens uit één persoon bestaat. Circa 60% is corporatiebezit en middenhuur is schaars. Veel woningen zijn uit de jaren zestig en de maatschappelijke infrastructuur gefragmenteerd, waardoor ontmoeting niet vanzelf gaat.

Verbeter Breda verbindt fysieke én sociale investeringen in de Hoge Vucht in een brede vernieuwingsaanpak. Er is ruimte voor differentiatie en nieuwbouw, met prioriteit voor passende woonruimte voor ouderen. Met bijna 300 zorggeschikte (geclusterde) ouderenwoningen moet doorstroming op gang komen, zodat starters en gezinnen kunnen doorverhuizen. Om de sociale balans te versterken wordt middeldure huur toegevoegd. Het centrum wordt ontwikkeld tot een multifunctioneel hart met wonen, voorzieningen, ontmoeting en mobiliteit, met o.a. een nieuwe bibliotheek, maatschappelijke ruimtes, een (integraal) kindcentrum bij de vernieuwde basisschool John F. Kennedy, vergroening en betere routes voor langzaam verkeer. Aandachtspunt bij de vernieuwing is het werken aan *community building* en actieve bewonersbetrokkenheid. Bij nieuwbouw is aandacht nodig voor oriëntatie en veiligheid rond entrees en voor het voorkomen van nieuwe concentraties van kwetsbaarheid.

2.3 Regio Baronie: regionaal afsprakenkader

Het rekenkamerrapport uit 2021 adviseerde om sterker te sturen op de woningvoorraad, woningtoewijzing en spreiding van kwetsbare doelgroepen. De Regio Baronie (waar Breda onderdeel van is) en de gemeente Breda hebben deze handschoen op verschillende manieren opgepakt, met op verschillende manieren een duw in de rug vanuit Rijksbeleid.

De gemeenten in de Baronie (Altena, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Oosterhout en Zundert) hebben in het *Afsprakenkader Wonen, Welzijn en Zorg Baronie* (2025) regionale randvoorwaarden vastgelegd over de huisvesting van urgente aandachtsgroepen en de inzet rond zorg en welzijn. Het afsprakenkader loopt vooruit op de Wet Regie op de volkshuisvesting, die gemeenten verplicht om regionale afspraken te maken en urgentiecategorieën te verdelen. Het gaat om doelgroepen zoals dak- en thuisloze mensen, uitstromers uit Beschermd Wonen, GGZ-kliniek, jeugdhulp, detentie en vrouwenopvang, evenals mantelzorg-urgenten, medische of sociale urgenten en (voor zolang dat nog geldt) statushouders. In de regio Baronie worden deze groepen beschouwd als een regionale opgave waarvoor gemeenten, corporaties en zorg- en welzijnspartijen zich samen moeten inspannen.

De regio kiest voor een evenwichtige spreiding waarbij elke gemeente een bijdrage levert op basis van inwonertal, de huidige en gewenste verdeling van doelgroepen, de herstelkansen en woonwensen van mensen en van lokale omstandigheden zoals beschikbare huurvoorraad, leefbaarheid en sociale draagkracht. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de stand (hoeveel mensen nu in een gemeente wonen), maar ook nadrukkelijk naar de stroom: hoe de toekomstige instroom eerlijk over de regio verdeeld moet worden. Dit sluit aan op de bestaande werkwijze van Thuis in de Wijk.

Voor gemeenten betekent dit dat zij voldoende passende woningen moeten realiseren of beschikbaar stellen voor de doelgroepen die onder de fair-share afspraken vallen. Omdat woningvoorraad en bouwcapaciteit beperkt zijn, wordt met ingroeietermijnen gewerkt om geleidelijk toe te groeien naar de gewenste verdeling. Gemeenten moeten de regionale afspraken vervolgens lokaal vertalen naar concreet beleid: zij bepalen hoeveel woningen per doelgroep nodig zijn, welke typen woningen, op welke plekken deze kunnen worden gerealiseerd en welke ondersteuning nodig is om plaatsing te laten slagen. Daarbij wordt verwacht dat gemeenten ook binnen hun eigen grenzen zorgen voor een evenwichtige spreiding over wijken en kernen, zodat concentratie van kwetsbare groepen wordt voorkomen en draagkracht en leefbaarheid behouden blijven.

De afspraken moeten worden vastgelegd in de gemeentelijke huisvestingsverordening, het woon(zorg)programma en prestatieafspraken met corporaties. Gemeenten werken samen met corporaties, zorg- en welzijnsorganisaties en het regionale transferpunt, dat mogelijk wordt verbreed om ook de fair-share doelgroepen te ondersteunen. Daarmee ontstaat een regionaal afgestemde, lokaal uitgewerkte aanpak die moet leiden tot een gebalanceerde spreiding van kwetsbare doelgroepen én een passend aanbod aan woningen en woonzorgplekken in alle Baroniegemeenten.

2.4 Stedelijke ambities: omgevingsvisie & woonvisie

Stedelijk zijn de adviezen uit het rekenkamerrapport over segregatie, naast het programma *Verbeter Breda*, geland in kaderstellende beleidsnota's. Vanuit de geconstateerde tweedeling in de stad, besteden de omgevingsvisie en woonvisie nadrukkelijk aandacht aan het tegengaan van segregatie en kansenongelijkheid.

Omgevingsvisie Breda 2040

De *Omgevingsvisie Breda 2040* (vastgesteld in 2022) lijkt direct gehoor te willen geven aan de zorgen uit in het rekenkamerrapport. Hierin is 'Ongedeeld Breda' een van de drie kernwaarden: *'Ongedeeld Breda is een opgave voor heel de gemeente. We gaan concentratie van kwetsbare bewoners in wijken en buurten voorkomen en verkleinen. Daarom benutten we ontwikkelingen in kwetsbare wijken en buurten om deze te versterken. We ontwikkelen woningen en voorzieningen voor kwetsbare bewoners buiten de kwetsbare wijken en buurten.'*

Deze laatste beleidslijn wordt als volgt gespecificeerd: *'Daarnaast zetten we woningbouw in voor het realiseren van een andere spreiding van woningen, bijvoorbeeld door meer vrijesectorwoningen te realiseren in Breda-Noord en meer sociale huurwoningen in Breda-Zuid en in de dorpen. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het verminderen van ongelijkheid tussen gebieden en de opgave van een ongedeeld Breda.'*

Woonvisie Thuis in Breda 2024-2040

De woonvisie *Thuis in Breda 2024-2040* (vastgesteld in 2024) beschrijft hoe de gemeente wil zorgen voor een inclusieve, veerkrachtige en sociaal evenwichtige stad. Evenals het regionaal afsprakenkader loopt de woonvisie vooruit op de Wet Regie op de volkshuisvesting. Verwijzend naar het Rekenkamerrapport en de Leefbaarometer erkent de woonvisie dat de leefbaarheid in een aantal buurten onder druk staat. De woonvisie geeft richting aan hoe de gemeente via woningbouw, woonruimteverdeling, wijkontwikkeling en zorgondersteuning deze trend wil keren:

- Het realiseren van gemengde buurten, diversiteit in het woningaanbod en het doorbreken van concentratie van aandachtsgroepen worden ingezet om segregatie tegen te gaan.

- Verdichting wordt waar mogelijk gekoppeld aan vergroening, voorzieningen en sociale investeringen zodat kwetsbare buurten aantrekkelijker en gemengder worden.
- De gemeente zet in op wijkplannen en gebiedsvisies, te beginnen in buurten “waar de veerkracht het meest onder druk staat”.
- Door spreiding van betaalbare woningen en aandachtsgroepen over alle wijken en dorpen wil Breda voorkomen dat bepaalde buurten een onevenredige opgave dragen.
- Bij nieuwbouw hanteert de gemeente het uitgangspunt 30% sociale huur, 40% middeldure huur/koop en 30% vrije sector. Hierdoor moet de voorraad betaalbare woningen gelijkmatiger over de stad worden verdeeld.
- Bij herstructurering en woningtransformaties wordt gekeken naar de samenstelling van de buurt en de behoefte aan balans. Buurten met meer dan 40% sociale huur moeten extra middenhuur of betaalbare koopwoningen krijgen, terwijl buurten met minder dan 15% sociale huur juist meer sociale huur dienen toe te voegen.
- Via de huisvestingsverordening koppelt de gemeente regionale afspraken (in SRBT en Baronieverband) om aandachtsgroepen, zoals statushouders, uitstromers uit opvang en andere urgenten evenwichtiger te verdelen, aan lokaal beleid.
- Breda experimenteert met positief toewijzen: een instrument waarbij corporaties, in overleg met de gemeente, bewust kiezen wie in bepaalde straten of complexen kan huren om een betere balans te bereiken. Dit wordt gezien als een manier om overlast te verminderen en de veerkracht van wooncomplexen te herstellen.

Leefbaarheid is een centraal begrip in de woonvisie. Er wordt ingezet op het versterken van vitale wijken: vergroening, betere openbare ruimte, ruimte voor ontmoeting, veilige routes en het vergroten van sociale cohesie. Een “Stad in een park” is hierbij het leidend principe: voor elke inwoner moet groen dichtbij zijn, en in elke wijk moet ruimte bestaan voor gezond bewegen en ontmoeten. Door intensiever te bouwen (verdichting) ontstaat ruimte om buurten te verbeteren en voorzieningen toe te voegen. Daarnaast benadrukt de gemeente dat leefbaarheid ook sociaal moet worden versterkt.

Met *Verbeter Breda* wordt ingezet op gemeenschapsvorming, sociaal beheer en samenwerking met zorg- en welzijnspartijen.

De *aanpak van overlast* in de woonvisie is gekoppeld aan spreiding en leefbaarheid. De gemeente wil voorkomen dat “straten en complexen met veel bewoners in een kwetsbare positie” nog meer aandachtsgroepen toegewezen krijgen. Daarbij zet Breda in op sociaal beheer, vroegsignalering, wijkgerichte aanpak met partners en versterken van bewonersnetwerken. De gemeente benoemt ook dat veilige wijken om inzet vragen van politie, bewoners en sociale partners. Preventie staat centraal: een wijk moet voldoende draagkracht en sociale samenhang hebben om overlast te voorkomen.

Op het terrein van *wonen met zorg* signaleert Breda een sterke vergrijzing en toenemende complexiteit van zorgvragen. De visie gaat uit van het principe “zelfstandig waar het kan, met ondersteuning waar nodig”. De gemeente wil meer woonvormen ontwikkelen “tussen huis en tehuis” (geclusterde woonvormen, nultredenwoningen en zorggeschikte woningen), zodat ouderen en inwoners met zorgbehoeften langer zelfstandig kunnen wonen. Er wordt ingezet op samenwerking met corporaties, zorginstellingen en het sociaal domein om de zorg toekomstbestendig te organiseren, met meer preventie, inzet op zelf- en samenredzaamheid en effectievere zorgverlening.

Voor *dak- en thuisloze mensen* werkt Breda volgens het principe “Wonen Eerst”, met als doel dat tijdelijke opvang wordt afgebouwd en bewoners sneller doorstromen naar stabiele huisvesting met passende

begeleiding. Ook dat moet leiden tot minder druk op opvang, minder overlast en betere integratie van kwetsbare groepen in de stad.

De woonvisie erkent, tot slot, dat ruimtelijke ingrepen alleen niet voldoende zijn om segregatie en leefbaarheidsproblemen op te lossen: sociale cohesie, spreiding van doelgroepen, samenwerking met partners en een sterk sociaal netwerk zijn volgens Breda essentieel om bewoners in elke wijk een goed, gezond en veilig thuis te bieden.

3. Reflectie op ambities, beleid en uitvoering

De geïnterviewden zijn eensgezind over het belang om meer menging te realiseren binnen Breda. De behoefte aan meer gemengde wijken komt door een combinatie van sociale, ruimtelijke en maatschappelijke factoren. Daarbij ziet men zowel kansen als risico's.

3.1 Tweedeling verminderen

Vergeleken met veel andere gemeenten is de actuele beleidsaandacht voor gemengde wijken in Breda niet zozeer ingegeven door landelijk beleid, zoals de dertigprocentnorm in de bouwopgave of de rijkssubsidies in het NPLV. Vooral het eerdergenoemde rekenkameronderzoek naar segregatie uit 2021 zorgde lokaal voor een sterk gevoel van urgentie om te investeren in meer sociale en fysieke menging.

Debby den Heijer, voormalig gebiedsmanager ruimtelijke ontwikkeling en kwartiermaker *Verbeter Breda*, verwoordt dit momentum als volgt: *“Het Rekenkamer-rapport, gecombineerd met wat corona blootlegde, was belangrijk. Onze burgemeester zat in een VNG-commissie waaruit een rapport kwam met speerpunten als investeren in gezondheid en bestaanszekerheid. Een groep burgemeesters stelde vervolgens in datzelfde jaar het manifest “Dicht de Kloof!” op — dat was echt het keerpunt.”*

Verschillende gesprekspartners wijzen op de gemeentelijke ambitie van een ongedeelde stad. Zo vertelt Arjen van Drunen, wethouder wonen, wijkaanpak & Verbeter Breda: *“In Breda is iets anders aan de hand dan in de meeste andere steden. Breda staat niet in de top 20 armste steden van Nederland. Ons gemiddelde is heel hoog, we hebben veel welvarende inwoners, maar het beeld is totaal gesplitst. Hier gaat het met heel veel mensen heel goed, maar de mate van segregatie is hier, na Den Haag, het hoogst.”*

De lancering van het Pact van Breda moest de gewenste verandering in gang zetten. De wethouder: *“We hebben bewust gekozen voor de naam Verbeter Breda omdat je ook de andere wijken waar het goed gaat een verantwoordelijkheid wilt laten voelen voor de andere gebieden. We willen bijvoorbeeld dat mensen gebruik maken van de voorzieningen in de andere buurten. Ik wil bijvoorbeeld dat inwoners van Teteringen ook gebruik maken van de bibliotheek in de Hoge Vucht.”*

Niet alleen is er lokaal sprake van segregatie. Ook regionaal is er een scheefgroei ontstaan van sociale huur, kwetsbare huishoudens en zorgvoorzieningen. Zoals in veel regio's in Nederland, zijn deze groepen in de centrumgemeenten Breda en Tilburg, in grotere getalen aanwezig dan in de omliggende kleinere gemeenten.

Caroline Doggen, senior strateeg gemeente Breda: *“Sommige kleinere gemeenten hebben maar vijftien procent sociale huur, vaak ook nog als eengezinswoningen, terwijl dat type woningen niet goed aansluit bij wat de regio nodig heeft. Daarom is het nodig om regionaal afspraken te maken, zodat er niet alleen in de grote gemeenten zoals Breda en Tilburg een groot aandeel van de sociale opgaven terecht komt.”*

3.2 Dubbele verandertheorie: verdunnen en verheffen

Sinds het rekenkamerrapport uit 2021 wordt in Breda breed onderkend dat er een tweedeling bestaat binnen de stad. In abstracte zin is de verwachting dat de inzet op gemengde wijken helpt om de segregatie binnen Breda te verminderen, en dat dit vervolgens bijdraagt aan bredere maatschappelijke doelen zoals kansengelijkheid, leefbaarheid en sociale cohesie in de hele stad. Daarmee dient de inzet op gemengde wijken in Breda in feite een tweeledig doel. Het wordt in de eerste plaats gezien als een manier om concentraties tegen te gaan ('probleemverdunding') en ten tweede als instrument om de kansen van bewoners te vergroten ('verheffing'). Deze doelen kennen een volgorde van prioriteit.

Verdunnen

De gevoerde gesprekken maken duidelijk dat het ‘verdunningsdoel’ (het voorkomen van concentraties van kwetsbare huishoudens) binnen de gemeente het meeste gewicht in de schaal legt. In deze redenering (ook wel: verandertheorie) wordt de gemengde wijk gezien als middel om te voorkomen dat binnen bepaalde wijken sociale problemen zich (verder) opstapelen én dat er nieuwe kwetsbare wijken ontstaan. Dit is nodig omdat – zo stellen meerdere gesprekspartners – het ontstaan van concentraties van kwetsbare huishoudens binnen een buurt de leefbaarheid en het gevoel van veiligheid niet ten goede komt. Verwijzend naar de Veerkracht-kaarten en de Wijkmonitor waarmee de gemeente al langer werkt, spreken sommigen over omslag- of kantelpunten.

Debby den Heijer: *“Een buurt kan best wat dragen. Tot op zekere hoogte redden bewoners het nog samen. Maar als het kantelpunt wordt overschreden, werkt dat door op het welbevinden achter de voordeur én op het straatbeeld. [...] Als je niet mengt, kom je vanzelf bij dat omslagpunt.”*

Jos Hendrickx, vestigingsmanager woningcorporatie Alwel: *“Hier [in de Hoge Vucht] zie je veel lage inkomens, de primaire doelgroep. De minder zelfredzamen zijn door een combinatie van landelijke en lokale spelregels in de afgelopen twintig jaar vooral bij elkaar komen wonen. Onze gedachte is: als we niks doen, blijven we bijdragen aan concentraties.”*

Verheffen

Het ‘verheffingsdoel’ gaat uit van de veronderstelling dat kwetsbare bewoners in geconcentreerde omstandigheden vaak minder leefbaarheid ervaren, minder steun hebben van burens en dat kinderen daardoor opgroeien met minder kansen. Door op wijkniveau verschillende groepen sterker te mengen – naar inkomen, culturele achtergrond, leefstijl en mate van kwetsbaarheid – ontstaat meer draagkracht in de wijk (ook wel: sterke schouders). Verondersteld wordt dat een betere sociale balans bijdraagt aan meer mogelijkheden voor positieve interacties en onderlinge steun. Deze verandertheorie is in een deel van de interviews terug te horen, maar ze is minder nadrukkelijk benoemd en minder concreet uitgewerkt dan de probleemverdunningstheorie.

Arjen van Drunen: *“Als de meeste mensen in één straat geen werk hebben, vind ik dat wel een probleem. Een cultuur van niet-werken wil je doorbreken. Normstelling is dan nodig. In dit geval het hebben van een baan. Mede daarom willen we voorrang geven aan kinderopvang-, onderwijs-, zorgpersoneel.”*

Men wijst op het belang om wooncarrières te faciliteren, zodat jongeren met potentie en sociaal kapitaal in de wijk kunnen blijven wonen en gezinnen kunnen doorstromen dankzij toegenomen variatie in woningtypes. Dit zou bijdragen aan sterkere sociale netwerken, waarbij een kleine sociale afstand over het algemeen als kansrijker wordt gezien dan een grote sociale afstand. Anne Laming, aanjager Goed wonen programmabureau Verbeter Breda, zegt hierover: *“Ik geloof zelf niet dat simpelweg villa’s bouwen in Hoge Vucht werkt. Het gaat meer om het bij elkaar brengen van bubbels die dicht tegen elkaar aan zitten.”*

Sommige geïnterviewden spreken hun twijfels uit over de haalbaarheid van het verheffingsdoel.

Debby den Heijer: *“Het gaat vooral om het voorkomen van probleemconcentraties op een paar vierkante meter — veel meer dan over het idee dat verschillende leefstijlen elkaar vanzelf verbeteren. Ik zou heel graag willen dat bubbels mengen de samenleving versterkt. Maar in de praktijk zie ik dat niet gebeuren. Zeker niet in een samenleving waarin mensen weinig behoefte hebben om zich open te stellen voor anderen die heel anders leven.”*

Angelo Gommeren: *“Ik weet niet of mengen echt bijdraagt aan het opbouwen van de sociale cohesie en het verbeteren van de wijk. Soms lukt het, bijvoorbeeld in dorpen, maar dat ligt aan de mensen die er wonen. In de aandachtswijken wonen veel mensen die niet zo sterk zijn. Die vinden elkaar moeilijker. [...] Het is zeker geen automatisme dat de wijk elkaar opzoekt.”*

3.3 Lessen uit het verleden

Ten tijde van het Grote Stedenbeleid (1995-2012) is in Breda al stevig geïnvesteerd in gemengde wijken. Toch is het nog steeds een actuele opgave. Welke lessen en inzichten reikt deze historie de lokale beleidservaring aan? Begin deze eeuw zijn met name in Breda-Noord de nodige sloop- en nieuwbouwprojecten uitgevoerd, onder meer in Geeren-Zuid en Waterdonken. Hoogbouw werd gesloopt en er werden grondgebonden koopwoningen teruggebouwd voor jonge gezinnen. Er was ook oog voor differentiatie in voorzieningen. Het doel van die ingrepen was om op verschillende indicatoren deze wijken op het stedelijk gemiddelde te brengen.

Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat de sociale integratie tussen oude en nieuwe bewoners beperkt bleef. Angelo Gommeren: *“In die tijd is het contact tussen de oude bewoners in de flats en de nieuwe koop niet echt van de grond gekomen. Bijvoorbeeld de ontwikkeling in de Waterdonken. Een mooi project met koopwoningen naast het dorp Teteringen. Idee was het gemiddelde in Geeren Noord en Zuid omhoog halen, sterkere bewoners trekken die iets kunnen doen voor het verenigingsleven. De nieuwe inwoners brachten hun kinderen echter naar school in Teteringen, deden daar hun boodschappen en dat is nog steeds het geval. De nieuwe inwoners hebben zich niet echt gekoppeld aan Geeren Noord en Geeren Zuid.”*

Debby den Heijer: *“We waren best naïef in die eerste periode van wijkontwikkeling. We keken zó eenzijdig naar de fysieke kant. [...] In die periode hadden we de ambitie om een aantal grote flats te slopen. Achteraf ben ik blij dat dat niet is gebeurd. Er werd toen gezegd: “als we die slechte flats slopen is dat goed voor de leefbaarheid in de wijk”. Maar ondertussen hebben we die betaalbare woningen nog keihard nodig. Het programma focuste toen sterk op de ontwikkeling van de wijk, niet op het individu. We waren ons onvoldoende bewust van de enorme druk op betaalbaar wonen.”*

Tussen het eind van de jaren negentig en de kredietcrisis (tien jaar later) zijn er verschillende programma's opgezet, zoals 'Samenwerken aan leefbaarheid' en de wijkontwikkelingsprogramma's voor Biesdonk, Wisselaar, Geeren Noord en Zuid. Elk programma werd anders ingericht. Eerst lag de nadruk op fysieke maatregelen, vervolgens was er meer aandacht voor het sociaal domein, daarna voor het verbinden van beide domeinen. De kleur van het college was van invloed op het accent. Sociale interventies waren vaak relatief kortlopend, maar de meeste fysieke plannen zijn uiteindelijk gerealiseerd – al belandden veel vernieuwingsplannen ten tijde van de kredietcrisis in de ijskast omdat ze niet meer betaalbaar waren. Sommige plannen worden nu alsnog ten uitvoer gebracht, zoals de vernieuwing van het winkelcentrum in de Hoge Vucht.

Net als in veel andere steden kwam de stedelijke vernieuwing rond 2010 tot stilstand. De wijkaanpak werd gereorganiseerd naar wijkgericht werken zonder stevig mandaat van de raad. De nieuwe afdeling Wijkzaken had tot taak voor alle wijken in Breda wijkplannen te maken. Deze plannen vroegen van lijnambtenaren maatwerk per wijk. Dit proces verliep echter stroef. De extra aandacht voor wijken in Breda-Noord bleef, maar met zeer kleine budgetten en vooral gericht op het overeind houden van soms noodlijdende bewonersinitiatieven. Het draagvlak voor ongelijk investeren in wijken kwam pas weer terug in de aandacht door het rekenkamerrapport en het NPLV.

Ondanks de langjarige inzet in Breda-Noord, is de situatie in deze wijken niet blijvend verbeterd. Daarom zijn deze wijken met *Verbeter Breda* opnieuw onderdeel van een langlopende wijkaanpak. De opbrengsten van eerdere aanpakken zijn niet gestructureerd gemonitord. Daarom is het onduidelijk wat de inzet in Breda-Noord precies heeft opgeleverd voor de leefbaarheid en veiligheid in deze wijken. De geïnterviewden die destijds betrokken waren bij deze aanpakken, bekritisieren de zwalkende koers van opeenvolgende gemeenteraden, de bezuinigingen in deze wijken en de nadruk op de fysieke aanpak. Wat betreft het werken aan gemengde wijken vindt men dat de inzet op de bouw van duurdere woningen in een aantal wijken onvoldoende heeft bijgedragen.

Nieuwe woningen creëren in kwetsbare wijken kan opnieuw een belangrijk ingrediënt worden in de nieuwe wijkaanpak, echter alleen als dit onderdeel is van een breder palet aan interventies.

3.4 Risico's in het huidige beleid en aanpak

Vrijwel alle geïnterviewden pleiten ervoor om het mengingsvraagstuk met realiteitszin te benaderen. Ze zijn zich ervan bewust dat fysieke maatregelen niet toereikend zijn om alle beleidsambities te realiseren. Deze realiteitszin, die voortkomt uit de opgedane ervaring in eerdere periodes van wijkaanpak, is in veel interviews naar voren gebracht. Men benoemt verschillende risico's die het behalen van de gestelde doelen, zowel in stedelijk beleid als in aanpakken in de wijken, in de weg kunnen staan.

Doelen zijn niet scherp genoeg

Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat iedereen het wel in grote lijnen eens is over het belang van een ongedeelde stad en meer gemengde wijken, maar dat de precieze definitie en succescriteria van het beleid nog grotendeels impliciet blijft. Volgens hen is wenselijk om scherper te bepalen wat er precies wordt verstaan onder een 'gemengde wijk' of een 'gevarieerde wijk' en wat ervoor nodig is om dat doel te bereiken.

Debby den Heijer legt uit: *'In de stukken van Verbeter Breda zie je, als je goed kijkt, een verschuiving: eerst lag de nadruk op spreiding, maar nu gaat het meer over woondifferentiatie en doorstroming. Dus van 'rijk versus arm' naar de vraag wat een wijk nodig heeft qua woningtypen en levensfasen.'*

Integraal gebiedsgericht samenwerken is complex

De brede inhoudelijke en langjarige opzet van Verbeter Breda wordt geprezen, maar wordt ook door een aantal geïnterviewden getypeerd als kwetsbaar. Dit heeft verschillende oorzaken, die overigens in meer NPLV-gebieden in het land spelen.

Angelo Gommeren verwoordt deze kwetsbaarheid als volgt: *'Verbeter Breda is maar een relatief kleine organisatie die buiten de gemeentelijke organisatie staat. [...] Helaas zijn er nog ambtenaren die denken: we doen dit zoals we het doen en niet anders. Je moet blijven herhalen, elkaar aanspreken en echt doen wat je hebt toegezegd: bepaalde wijken voorttrekken, keuzes maken om ongelijkheid te verminderen. [...] Mijn zorg zit erin dat kokers los blijven opereren en dat het een 'zullie en gullie'-verhaal wordt. Dit ging helaas ook mis bij [het eerdere wijkprogramma, red] 'Werk aan de wijk'. De kunst is om het deze keer beter en consequenter vol te houden. Ik hoop dat dat gaat lukken, ik heb er meer vertrouwen vanwege het stadsbrede commitment dat er nu is.'*

Anne Laming benadrukt dat Verbeter Breda geen aparte organisaties is maar een beweging, die het programmabureau samen met de gemeente en met stedelijke netwerkpartners vormgeeft: *'Als programmabureau jagen we deze beweging aan, soms schuurt dat en dat is nodig. Maar de ambtenaren zijn zelf óók Verbeter Breda.'*

Beperkte beschikbaarheid bouw- en verdichtingslocaties

Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat de fysieke ruimte om binnen Breda de segregatie te bestrijden, zeer gering is. De komende jaren concentreert de fysieke inzet van *Verbeter Breda* zich op Breda-Noord – met name op De Hoge Vucht – en op enkele grootschalige nieuwbouwlocaties zoals 't Zoet en andere locaties ten noorden van het stationsgebied. In bijna ieder gesprek is benoemd dat er elders in de stad nauwelijks ruimte is om te sturen op de mate van menging.

Debby den Heijer: *"De fysieke ruimte zit nu eenmaal in wijken zoals de Hoge Vucht. In Ginneken is letterlijk geen vierkante meter beschikbaar, laat staan dat je daar onrendabele toppen kunt financieren. Dus bestuurlijk schuift het verhaal op. Feitelijk is het wel nodig om te mengen, alleen kán het daar dus niet. Maar laten we niet doen alsof dat betekent dat spreiding niet nodig is — het is nodig, maar we kunnen het niet realiseren."*

Mengen van woningen is niet voldoende

Verschillende geïnterviewden benadrukken dat eenzijdig sturen op menging van soorten woningen en groepen onvoldoende is om segregatie en kansenongelijkheid aan te pakken. Flankerend beleid zal de komende decennia nodig blijven. Zowel om bewoners meer kansen te geven en leefbaarheid in de wijken te versterken, maar ook door gemengde groepen met elkaar in contact te brengen. Zo zijn ook goede sociaal-maatschappelijke voorzieningen onmisbaar om deze ambities te verwezenlijken.

Caroline Doggen, gemeente Breda: *“Veel professionals zijn geneigd te denken dat de ‘30-40-30’-norm voldoende is om segregatie te doorbreken, terwijl dat slechts één instrument is. Er blijft meer inspanning nodig. [...] Een hoger prijssegment betekent niet automatisch dat nieuwe bewoners ook bijdragen aan de sociale structuur van een wijk. Ik pleit daarom voor beleid dat rekening houdt met sociale realiteit en niet uitsluitend naar cijfers kijkt.”*

Angelo Gommeren: *“Gemengd wonen kan helpen, maar je moet het combineren met andere zaken. Alleen bouwen helpt te weinig, daarvoor is het niet maakbaar genoeg. Dan krijg je eilandjes binnen een wijk. Het bestuurlijke verhaal is dat mensen elkaar moeten vinden. Een pakket om meer te doen is dan wel nodig.”*

Jos Hendrickx: *“We hebben aangegeven aan gemeentebestuur: je moet een breed pakket aan maatregelen inzetten. [...] Ik zie het sturen op een meer gevarieerde wijk van de corporaties als een solo-instrument dat belangrijk is om in samenhang in te zetten.”*

Het lokale politieke klimaat

Verschillende respondenten benoemen de invloed van het lokale politieke klimaat op de stedelijke visie en het beleid voor gemengde wijken. Er wordt gesproken over ‘een vrij conservatieve politieke context’ en ‘een stabiel liberaal klimaat’ en dit zou doorwerken in politiek-strategische keuzes, zoals de bepaling van bouwlocaties en -programma's.

Wethouder Van Drunen legt uit: *“Het NPLV moet apolitiek zijn, maar er moet wel politiek debat zijn over middelen en budgetten. Dat is een gezonde dosis van bestuurlijke branding. De doelstelling in Breda is dat we in twintig jaar zorgen dat de nieuwe generatie meer kansen krijgt dan de vorige. Dat betekent: meer inkomen, fijnere woning. Dat moeten we hard kunnen maken.”*

Debby den Heijer: *“Dit is de Bredase werkelijkheid. Zo ligt het bestuurlijk nou eenmaal.”*

Zorgen over ontwikkelingen in het sociaal domein

Enkele geïnterviewden kijken kritisch naar de inzet van de additionele rijks gelden van het NPLV voor Breda-Noord. Kan hiermee iets extra's worden gedaan voor Breda-Noord of helpt het vooral om eerdere bezuinigingen te dempen? Debby den Heijer: *“Er is in gemeentelijk beleid meer ondersteuning richting Breda-Noord, maar er is hier ook al jaren bezuinigd. De basisinfrastructuur staat structureel onder druk [...] terwijl de vraag blijft toenemen. Als gemeente heb je maar een paar knoppen om aan te draaien, want je moet de wet uitvoeren. Juist het maatschappelijk middenveld heeft geen wettelijke borging en is daardoor kwetsbaar voor bezuinigingen. [...] Verbeter Breda voelt soms als een compensatiepotje: er wordt bezuinigd op zaken die de raad eigenlijk niet wil schrappen, en dan compenseren we via Verbeter Breda. Beter dan niets, maar het is fragiel. Per saldo vinden veel betrokkenen het te weinig om te doen wat nodig is.”*

Mismatch tussen fysieke tijdlijn en sociale urgentie

De fysieke vernieuwing van een wijk kan twintig jaar duren. Welzijnspartijen kijken niet zover vooruit door de manier waarop ze worden gefinancierd. Bovendien kunnen sociale opgaven in een wijk snel veranderen, bijvoorbeeld door plotselinge prijsstijgingen van energie of een pandemie. Een aantal geïnterviewden ziet een risico dat beleid achter de feiten aanloopt en domeinen elkaar niet kunnen vasthouden.

Anne Laming: *“In de praktijk spreken fysiek en sociaal domein niet altijd elkaars taal. Het blijft een uitdaging om dat samen te brengen. Je begint een bouwproject en pas jaren later staat het er. Ondertussen kunnen*

problemen verschuiven of verergeren. Daarom zijn die andere domeinen in het [NPLV]-bestuur juist zo belangrijk. Maar het blijft in de praktijk zoeken hoe we elkaar vasthouden.”

Kjel Keulemans, senior adviseur ruimte bij de gemeente Breda zegt hierover: *“Veel interventies blijven naast elkaar bestaan in plaats van dat ze in elkaar grijpen. Dit komt omdat domeinen op verschillende tijdschalen denken: sociaal van maand tot maand, veiligheid op incidentniveau, fysiek op lange termijn. Domeinen denken op verschillende tijdschalen en de koppelingen zijn nog onvoldoende structureel.”*

Doorstroming faciliteren is ingewikkeld

Bewoners die sociaaleconomisch vooruitkomen, vinden moeilijk een passende woning binnen de Hoge Vucht. Ze vertrekken vaak naar andere wijken of nieuwe stadsdelen. Bouwen voor doorstroming is daarom essentieel voor het vasthouden van deze groepen. Deze beleidsambitie staat echter op gespannen voet met de lokale woningmarktsituatie en met het investeringsbeleid van marktpartijen.

Kjel Keulemans: *“Doorstroming binnen de wijk kan waardevol zijn, maar dan moet er voldoende midden- en hogere segmenten worden toegevoegd. Dat laatste is echter lastig omdat marktpartijen grotere woningen of duurdere segmenten te risicovol vinden. [...] De relatief lage vierkantemeterprijzen in de Hoge Vucht maken de wijk nu vooral aantrekkelijk voor starters en jonge gezinnen, maar zorgen er tegelijk voor dat ontwikkelaars terughoudend zijn met het bouwen van grotere en duurdere woningen. Bovendien is de kans reëel dat nieuwe middeldure woningen die gebouwd gaan worden te klein zullen zijn voor doorstromers. [...] De gemeente heeft helaas beperkte sturingsmogelijkheden op woninggrootte.”*

Ook is het lastig te bepalen wat de huidige en toekomstige woonbehoefte is binnen de wijk. Anne Laming: *“Het is ingewikkeld, want er is niet één type bewoner. De wijk heeft veel verschillende nationaliteiten en daarmee ook veel verschillende woonwensen. Wanneer sluit aanbod dan echt aan bij ‘de behoefte’? Dat is een van onze grootste uitdagingen: om mensen vast te houden.”* Ze legt vervolgens uit: *“Het gaat ook over wooncarrières. Dat jongeren die nú in de wijk wonen, er kunnen blijven wonen. Jongeren met opleiding en potentie trekken nu weg omdat er te weinig middenhuur of middeldure koop is. Zij kennen de wijk, hebben sociaal kapitaal. Het zou goed zijn als zij in de wijk kunnen blijven. Ook gezinnen moeten door kunnen stromen. Er moet dus meer variatie komen in woningtypes. Uiteindelijk gaat het ook over sociale netwerken: zorgen dat mensen voor elkaar kunnen blijven zorgen, net zoals in dorpen.”*

Botsende belangen en leefstijlen rond wijkvoorzieningen

Inclusieve voorzieningen worden door de meeste geïnterviewden gezien als belangrijk ingrediënt om te komen tot meer gemengde wijken. Tegelijkertijd wordt onderkend dat dergelijke plekken inclusief en openbaar maken grote uitdagingen met zich meebrengt.

Anne Laming: *“Jongeren hebben weinig plekken waar ze terecht kunnen in de Hoge Vucht. En als ze dan naar de bieb komen, wil je eigenlijk niet dat ze worden gezien als ‘storend’. Maar je wilt ook dat ouderen zich daar prettig voelen. Dus je moet nadenken over zones, programmering, of meerdere ruimtes. Jongeren willen soms gewoon hangen, met elkaar praten, ergens binnen kunnen lopen. Maar ouderen vinden dat soms onrustig. Die balans vind je alleen als je voorzieningen zo ontwerpt dat er zowel rustige plekken zijn als plekken waar jongeren energie kwijt kunnen.”*

4. Instrumentarium

In het huidige gemeentelijk beleid worden de ambities voor de gemengde wijk op verschillende manieren uitgewerkt. Door het mixen van woningtypen en prijssegmenten en door selectieve toewijzing in de bestaande voorraad, probeert Breda te werken aan meer gevarieerde wijksamenstelling. Uit de gesprekken komen de volgende instrumenten naar voren.

4.1 Fysiek instrumentarium

Dertig procent sociale huur

In lijn met de landelijke richtlijn streeft Breda naar het realiseren van ten minste dertig procent sociale huur in iedere nieuwe gebiedsontwikkeling. Verschillende gesprekspartners benadrukken dat dit in Breda geen gangbaar uitgangspunt was.

Jos Hendrickx, Alwel: *“Die dertig procent was hier geen gewoonte, ik ben blij dat dit landelijk is ingezet. Maar je zit met een grondexploitatie, met afspraken over een kavelprijs. Gezien de omvang van 6.000 woningen is dertig procent misschien wel voldoende voor het totaal aan sociale huur in de stad. Die rekensom moeten we nog maken, totale portefeuillestrategie van drie corporaties, daar maken we één wensportefeuille van: wat hebben we dan precies nodig?”*

Gespiegeld bouwen en spreiding

In navolging van het rekenkamerrapport, de Omgevingsvisie en de Woonvisie komt in de meeste gesprekken aan de orde dat het wenselijk zou zijn om ook in ‘sterkere’ wijken het aandeel sociale huur te vergroten. Maar in één adem voegen veel gesprekspartners daaraan toe dat dit om verschillende redenen in Breda geen haalbare kaart is. Naast het feit dat er in veel bestaande wijken, met name in het zuiden van de stad, niet of nauwelijks ontwikkelruimte is, wordt ook gewezen op het politieke klimaat.

Wethouder Arjen van Drunen: *“De zuidkant van de stad is nagenoeg volgebouwd, we kijken nog naar een locatie waar we nog wel 92 sociale huurwoningen kunnen toevoegen. Dat is niet verkeerd, maar ook geen gamechanger. Dat stadsdeel is in 150 jaar gebouwd, daar dienen zich minder kansen aan. Het klinkt makkelijk om daar sociale huur toe te voegen en ik wil dat ook doen, maar het zet maar een heel klein beetje zoden aan de dijk.”*

Sommigen gesprekspartners zien echter nog wél mogelijkheden voor spreiding. Jos Hendrickx: *“Je lost de problemen inderdaad niet alleen in die wijk zelf op, maar in de hele stad. In de duurdere wijken is de grond echter heel duur en daar zit dan al een ontwikkelaar op. Dus moet je gaan kijken naar de uitleggebieden. De grootste is de wijk ‘t Zoet en heeft een opgave van 5.000 tot 6.000 woningen. We hebben landelijke afspraken over 30% sociale huur per ontwikkeling. Wij zeggen: je moet hier misschien naar 35 of 40 procent. Dan doe je echt wat voor de toekomst. We hebben dat wel geopperd, maar zover is het nog niet. [...] Die 30 procent was hier overigens geen gewoonte. Ik ben daarom blij dat dit landelijk is ingezet.”*

Differentiatie voor doorstroming

In de Woontopafspraken is afgesproken dat er 3.100 woningen in de NPLV-buurt in Breda-Noord moeten worden bijgebouwd tot en met 2029. De plannen daarvoor moeten voor een belangrijk deel nog worden ontwikkeld, maar er zal gedifferentieerd gebouwd gaan worden, met name gericht op doorstroming binnen de wijk. In de Hoge Vucht zijn er vooral plannen voor grootschalige woningbouw boven en rond het bestaande winkelcentrum dat waarschijnlijk ook flink verbeterd zal worden. Maar dat is voorlopig toekomstmuziek. De afgelopen jaren zijn er op kleinere schaal verschillende woningbouwprojecten in gang gezet die tot doel hebben meer differentiatie in de Hoge Vucht aan te brengen voor met name doorstroming in de wijk zelf. Zo worden er op relatief kleine schaal verouderde scholen of garages gesloopt, voor de bouw van middeldure huurwoningen.

Julian Gelens, programmamanager Bredase woon- en bouwagenda bij de gemeente Breda zegt hierover: *“Twee voormalige onderwijslocaties zijn als honderd procent middenhuur in de markt gezet. Corporaties hebben deze twee tenders gewonnen (aan de Waregemstraat en Calandstraat). Omdat zij veel sociaal bezit in die buurten hebben, voegen ze middenhuur toe om doorstroming te creëren. Bewoners uit de buurt kunnen een stap gaan maken op de woningmarkt.”*

Verder zijn in een stevig verduurzamingsproject, na mutatie en groot onderhoud, sociale huurwoningen omgezet in vrije sector huurwoningen. Ook worden op kleine schaal bij mutatie in reguliere sociale huurwoningen friendscontracten aangeboden, met name aan jonge werkenden.

4.2 Woningtoewijzing

Regionale spreiding aandachtsgroepen

De Wet versterking regie volkshuisvesting zorgt voor een wettelijke urgentieregeling voor urgente doelgroepen. Elke gemeente in de regio Baronie zal die regeling moeten invoeren. Dit vraagt intensievere samenwerking tussen gemeenten. Er wordt gewerkt aan het inventariseren van de verwachte aantallen urgente woningzoekenden en de regio kijkt naar welke verdelingsafspraken nodig zijn. Dit zal zeer waarschijnlijk leiden tot meer spreiding van kwetsbare bewoners over de regio op de lange termijn.

Huurprijsbeleid in de Hoge Vucht

Een belangrijke interventie van woningcorporatie Alwel om met huurprijsbeleid te sturen op een meer gevarieerde samenstelling in de Hoge Vucht. De groep die in aanmerking komt voor een sociale huurwoning is breed en wordt door woningcorporaties in verschillende doelgroepen onderverdeeld: de primaire en secundaire doelgroep. De primaire doelgroep bestaat uit huurders die een huur kunnen betalen tot de huurtoeslaggrens. De secundaire doelgroep, vaak huurders met betaald werk, kunnen iets meer betalen en zijn over het algemeen minder kwetsbaar dan huurders in de primaire doelgroep.

Jos Hendrickx benadrukt dat er in de Hoge Vucht niet, zoals in sommige andere gebieden twee huren geadverteerd worden. Hendrickx: *“We toppen minder af. We sturen op instroom van 75% huurders in de secundaire doelgroep en 25% in de primaire doelgroep. Dit geldt voor heel Hoge Vucht. Met huurprijsbeleid (niet meer aftoppen op eerste en tweede grens) en woonruimteverdeling selecteert de instroom zich vanzelf uit. [...] als je dat lang volhoudt en dat is een kunst, dan krijg je langzaam een meer gevarieerde samenstelling.”*

Selectieve toewijzing

In de Hoge Vucht wordt ook op verschillende manieren toegewezen om een meer gevarieerde bevolkingssamenstelling te krijgen. In de woonvisie wordt het experiment ‘positief toewijzen’ genoemd. In dit experiment beslissen woningcorporaties wie een woning krijgt op basis van bepaalde criteria, in plaats van alleen te kijken wie zich als eerste heeft ingeschreven of wie het langst op de wachtlijst staat. In de Hoge Vucht wordt hiermee geëxperimenteerd.

Caroline Doggen wijst op een aantal aandachtspunten: *“We kijken of we bij toewijzing kunnen bijdragen aan leefbaarheid zonder de kwetsbaarheid verder te vergroten. Dat is spannend en daarom een pilot. In de pilot positief toewijzen is nadrukkelijk opgenomen dat de gevolgen voor de slaagkansen van reguliere woningzoekenden continu worden gevolgd. De huurderskoepel speelt daarin een belangrijke rol. De signaalwaarde van 30% geldt als een belangrijke bovengrens om de balans in wijken te behouden.”*

Ook via andere interventies wordt gestuurd op de toewijzing van woningen. In een zorginstelling in een flat in de Hoge Vucht ontstaat een mengvorm van jong en oud, getiteld ‘Betrokken bureu’. De woningcorporatie geeft jongeren voorrang die als tegenprestatie iets bijdragen in het complex.

Daarnaast stelt woonvisie dat stedelijk wordt onderzocht of beleid ontwikkeld moet worden om vitale beroepsgroepen voorrang te geven op sociale huurwoningen. Ook verschillende geïnterviewden wijzen op dit instrument. Deze maatregel, die indirect gericht is op het bevorderen van de leefbaarheid, wordt

wellicht in de toekomst in de Hoge Vucht ingezet. Overigens is in Breda-Noord eerder ook al gewerkt met selectieve toewijzing. Angelo Gommeren: *“We hebben in het verleden projecten opgezet als ‘Wonen-plus’, daarmee kreeg je met voorrang een woning als je vrijwilligerswerk deed dat iets toevoegde aan de leefbaarheid. Dat werd een additionele overeenkomst bij het huurcontract. Daar werd op gescreend, om wat sterkere mensen in te wijk te laten wonen. Georganiseerde bewoners vonden dat een goed voorstel. Op zich liep dat best goed, maar door organisatorische problemen is dat gestopt.”*

4.3 Sociale en economische instrumenten

Versterken van voorzieningen in kwetsbare wijken

Verschillende respondenten zien het versterken van voorzieningen als belangrijk middel om te werken aan meer gemengde wijken. Wethouder Van Drunen benadrukt dat hiermee veel winst te behalen is: *“Naast woningbouw staat kwaliteit van het voorzieningenniveau voorop bij het realiseren van gemengde wijken. We willen dat mensen gebruikmaken van de voorzieningen in de andere buurten. Ik wil dat inwoners van Teteringen ook gebruikmaken van de bibliotheek in de Hoge Vucht.”*

De nieuwe tijdelijke bibliotheek in de Hoge Vucht is veelvuldig genoemd als een geslaagd recent project dat veel mensen uit verschillen groepen aantrekt. Anne Laming: *“Die plekken zijn heel belangrijk voor het verbinden van mensen. De bibliotheek in Hoge Vucht is daar een mooi voorbeeld van. Op veel plekken zie je dat bibliotheken een belangrijke ontmoetingsfunctie kunnen hebben: rustig, toegankelijk, laagdrempelig.”*

Debby den Heijer: *“Bij de opening van de bibliotheek waren circa 800 bezoekers; ik kreeg daar echt kippenvel van. Ik was er óók bij toen de vorige bieb werd gesloten en wegbezuinigd. Alles ging toen naar het centrum. Ik sta er honderd procent achter dat, als mensen via woningen niet voldoende lukt, we op z'n minst zorgen dat de beste voorzieningen zo dicht mogelijk bij bewoners te vinden zijn.”*

Een aantal geïnterviewden wijst op de waarde van scholen bij het verminderen van de tweedeling en het bevorderen van ontmoeting en sociale cohesie. Debby den Heijer: *“Er zijn echt sterke scholen in de Hoge Vucht – dat is een van de andere knoppen waar je aan kunt draaien. Als je excellente dienstverlening biedt, voorkom je in elk geval dat mensen zeggen: ‘Daar stuur ik mijn kind niet heen.’ [...] Maar het zijn op dit moment nog geen gemengde scholen te noemen.”*

Arjen van Drunen: *“De scholen in de Hoge Vucht krijgen nieuwbouw, dat maakt het interessanter om je kinderen daar op school te doen. [...] Onderwijs, primair onderwijs voorkomen dat een witte vlucht ontstaat. We zagen dat scholen in de ‘betere’ wijken een aanzuigende werking hadden op betere gezinnen uit ‘Verbeter Breda’-wijken. Je hebt voorzieningen nodig om elkaar te ontmoeten. Dat begint bij kinderopvang, dan primair onderwijs, verenigingsleven (sport, cultuur) en dan voortgezet onderwijs en dan voldoende woningbouw. We werken aan de familieschool (afgekeken van Amsterdam), het voorzieningenniveau binnen de school is enorm toegenomen, veel naschools aanbod, taallessen. Zo maken we scholen aantrekkelijk en hopelijk ook gemengder.”*

Voor jongeren is eind 2024 een jeugdhonk geopend in de leegstaande basisschool in de Molstraat in de Hoge Vucht. Ook andere voorzieningen, zoals het winkelcentrum en de voetbalclub, zijn genoemd als mogelijke brug om verschillende groepen inwoners te verbinden, zelfs als ze afkomstig zijn uit verschillende wijken.

Debby den Heijer: *“We hebben vanuit Verbeter Breda net een zetje kunnen geven aan voetbalclub Advendo — daardoor zijn er in korte tijd meer dan honderd kinderen bij de club gekomen. We hebben bijvoorbeeld geïnvesteerd in een kunstgrasveld, dat maakt die club interessanter voor bewoners buiten de wijk.”*

Ondersteunen van bewonersnetwerken

In lijn met het uitvoeringsprogramma van Verbeter Breda wordt inzet geleverd om bewoners te ondersteunen bij het verbeteren van de leefbaarheid en het tegengaan van verloedering. Een belangrijk samenwerkingsverband hierin is 'Eén Team Hoge Vucht'.

Jos Hendrickx: *"Wij zitten met drie corporaties met 25 man personeel in de Hoge Vucht, maar die kennen elkaar nauwelijks. We hebben daarom één team in de wijk samengesteld met één coördinator, gericht op samenwerken. Daarnaast lopen er nog honderd andere professionals. Albert Bienefelt is in feite een opbouwwerker in de Hoge Vucht die door drie corporaties wordt betaald en heeft de opdracht om verbinding te organiseren tussen professionals en verbinding met bewoners te versterken. Dit financieren we de komende vijf jaar."*

Teamcoach Albert Bienefelt legt uit: *"Je kunt als corporaties natuurlijk veel apart doen in de wijk, maar je kunt ook mensen en leefbaarheidsbudgetten bundelen. Intussen zijn ook Surplus Welzijn en de gemeente Breda aangesloten. [...] En we hebben inmiddels vijf werkgroepen waarin bewoners meedenken en meebeslissen."*

Met het Buurtpunt bij het winkelcentrum Moerwijk beschikt Eén Team Hoge Vucht over een laagdrempelige ontmoetingsplek waar bewoners terecht kunnen met vragen, ideeën of klachten. Op inloopmomenten is een team van medewerkers van verschillende organisaties (de woningcorporaties Alwel, Wonen Breburg en Laurentius, de gemeente en Surplus) aanwezig en bewoners draaien als vrijwilliger mee in het beheer van het Buurtpunt. Volgens Bienefelt levert het Buurtpunt een belangrijke bijdrage aan de beleidsambities om te bouwen aan vertrouwen, ontmoeting te stimuleren, bewonersnetwerken te versterken en de leefbaarheid te verbeteren.

5. Conclusies en aanbevelingen

De ambitie om de segregatie in Breda een halt toe te roepen is breed gedragen. De praktische uitvoerbaarheid is echter afhankelijk van fysieke en financiële keuzes, van langdurige regie en van een consequente koppeling tussen fysieke en sociale versterking. De eerdere ervaring met het werken aan gemengde wijken in Breda leert dat precisie, maatwerk en vasthoudendheid onmisbaar zijn.

5.1 Centrale bevindingen

Afrekenen met de tweedeling

Vijf jaar geleden maakte het gemeentelijke rekenkameronderzoek *Segregatie in Breda* duidelijk dat leefbaarheid en veiligheid scherpe scheidslijnen trekken in de stad. De kwetsbare wijken in Breda profiteerden nauwelijks van de stedelijke economische groei. De rekenkamer constateerde dat effectief beleid ontbrak om deze ontwikkeling te keren, omdat beleidsinterventies veelal kortdurend, generiek of onvoldoende wijkgericht zijn.

Bij politiek en beleid bracht het rekenkameronderzoek een sterk gevoel van urgentie teweeg. Het langjarige programma Verbeter Breda (2021) werd gelanceerd, met als doel de leefbaarheid in Breda-Noord in twintig jaar structureel te verbeteren en af te rekenen met de tweedeling in de stad door te ‘innoveren buiten de lijntjes’ en nieuwe werkwijzen ontwikkelen. Sinds 2022 is Breda-Noord onderdeel van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. Als stedelijk focusgebied komt het in aanmerking voor extra middelen op het terrein van wonen, sociaal investeren en veiligheid.

Lange traditie van wijkgericht investeren

De inzet op gemengde wijken in Breda-Noord is niet nieuw. Sinds de stedelijke vernieuwing begin deze eeuw legde de wijkontwikkeling in Breda een lange weg af: van een eenzijdige focus op fysieke ingrepen naar een bredere aanpak met aandacht voor sociale problematiek in relatie tot wonen. Externe ontwikkelingen zoals de economische crisis die volgde op de kredietcrisis (2008), de voortijdige beëindiging van het Grotestedenbeleid (2012) en de decentralisaties in het sociaal domein (2015) en lokale politieke keuzes, zorgden ervoor dat accenten tussentijds zijn verlegd.

De uitgevoerde herstructurering leverde fysieke kwaliteitswinst op. Maar het liet ook zien dat er ‘gespleten werelden’ kunnen (blijven) bestaan als nieuwe inwoners van middeldure woningen hun dagelijkse leven vooral buiten de wijk organiseren en als er beperkt wordt geïnvesteerd in verbinding, programmering en gemeenschapsvorming. Nog steeds scoren de noordelijke wijken, ondanks alle inzet, ongunstig in statistische dashboards. Overigens is door het ontbreken van gestructureerde monitoring lastig vast te stellen wat het werkelijke effect is van de eerdere investeringen.

Beleid voor een ongedeeld Breda

Sturende beleidsdocumenten zoals *Het Pact van Breda* (dat de uitwerking vormt van *Verbeter Breda*), de *Omgevingsvisie Breda 2040* (2022) en de woonvisie *Thuis in Breda* (2024) bouwen voort op de conclusies van de rekenkamer. Ze geven nadere richting en invulling aan de ambities van ‘een verbonden stad voor alle bewoners’ (Pact van Breda, deel I), een ‘ongedeeld Breda’ (Omgevingsvisie) en een ‘inclusieve, veerkrachtige en sociaal evenwichtige stad’ (Woonvisie).

Met deze visies probeert de gemeente meerdere grote opgaven in de stad en de regio — woningtekort, tweedeling, druk op de sociale huur, groei van aandachtsgroepen en toenemende zorgvraag — te verbinden in één integrale beleidslijn. Breda kiest voor instrumenten zoals spreiding van doelgroepen, wijkgerichte versterking, positief toewijzen en zorg geschikter organiseren, vanuit de verandertheorie dat

ze elkaar versterken: als de woningvoorraad gelijkmatiger wordt en sociale draagkracht toeneemt, neemt de druk op voorzieningen en leefbaarheid af.

Deze strategie brengt complexe uitdagingen met zich mee. Het succes hangt af van het daadwerkelijk kunnen realiseren van voldoende betaalbare woningen in de stad, waarbij de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid van de bouwopgave, de beschikbare ruimte belemmerende factoren kunnen zijn. Ook de samenwerking met corporaties, marktpartijen, zorgorganisaties en omliggende gemeenten is cruciaal. Van de gemeente vraagt dit om consistent en vasthoudend beleid en om scherp te en om lef bij de uitwerking van het beleid. Anders is het risico reëel dat de huidige druk op kwetsbare buurten blijft bestaan en de bestaande segregatie wordt bestendig.

Verwaterende ambities

In veel interviews is benadrukt hoe ingewikkeld het streven naar een ongedeelde stad is in een gemeente die beschikt over beperkte fysieke en politiek-bestuurlijke veranderruimte. Verschillende gesprekspartners temperen de hoge ambities. Ze wijzen op de historisch gegroeide scheve verdeling van sociale huur, op de hardnekkige sociale opgaven en veiligheidsvraagstukken in specifieke wijken, op de schaarse ontwikkelruimte in de stad en op de beperkte financiële ruimte in Breda voor deze opgave. Het gevolg is dat de breed gevoelde urgentie om te werken aan een ongedeeld Breda vijf jaar later enigszins verwaterd lijkt.

In de gesprekken klinken twijfels door over de haalbaarheid van de stedelijke ambitie om écht af te rekenen met de segregatie. Politiek en beleidsmatig is er wel de wil om de tweedeling tegen te gaan, maar is ook het lef aanwezig dat nodig is om écht verschil te maken? Vooralsnog krijgt het Bredase beleid minder concreet invulling dan in sommige andere steden. Zo zet Arnhem vergelijkbare ambities in haar lokale woonvisie om in concrete afspraken om in tien jaar 1.000 sociale huurwoningen te bouwen in wijken met weinig sociale huur.⁸ Ook is deze gemeente bereid bij te dragen aan de onrendabele top wanneer dit nodig is om de gestelde doelen binnen bereik te brengen.

Selectief instrumentarium

De beleidsfocus in Breda lijkt te verschuiven van de gemengde wijk als doel, naar woondiversiteit als middel. Enkele gesprekspartners mijden liever de term 'gemengde wijk', zij verkiezen 'een gevarieerde wijksamenstelling'. Menging wordt daarbij gezien als middel om ruimtelijke concentraties van kwetsbaarheid terug te dringen, en in mindere mate als route naar verheffing via vanzelfsprekende ontmoetingen en overbruggend contact met rolmodellen. Volgens veel geïnterviewden kan een betere sociale balans wel bijdragen aan meer draagkracht, maar is het geen automatisme dat groepen elkaar vinden, dat kwetsbare inwoners opklimmen op de maatschappelijke ladder of dat de sociale cohesie groeit. Het 'verdunningsdoel' weegt, kortom, het zwaarst en het beleidsinstrumentarium is hierop toegespitst.

Opvallend is dat het instrumentarium vrijwel uitsluitend gericht is op de Verbeter Breda-wijken. Hier zet de gemeente actief in op (meer) gemengd bouwen op nieuwbouw- en verdichtingslocaties, op selectieve woningtoewijzing, en op versterking van de voorzieningenstructuur. In het beleid voor de rest van de stad lijkt spaarzaam aandacht voor het verminderen van de tweedeling. Buiten Breda-Noord zijn er – afgezien van de naleving van de landelijke richtlijn van 30 procent sociale huur bij nieuwbouw en de regionale afspraken in de Baronie – geen concrete maatregelen om meer balans te brengen. In sterkere wijken zou de fysieke ruimte ontbreken om betaalbare woningen toe te voegen.

Domeinoverstijgend werken aan de gemengde wijk

Binnen het fysieke domein wordt volop gewerkt aan plannen voor herstructurering, inbreiding en transformatie, maar in de interviews zijn weinig voorbeelden naar voren gebracht van vernieuwende werkwijzen, programmatische of financiële uitgangspunten of project-overstijgende afstemming.

⁸ [Betaalbaar wonen in elke wijk: Arnhem maakt nieuwe afspraken](#)

Traditioneel projectmatig werken voert de boventoon. Er lijkt, vooralsnog, nauwelijks ‘buiten de lijntjes’ te worden nagedacht en gewerkt aan de ambitie om segregatie in de stad te verminderen.

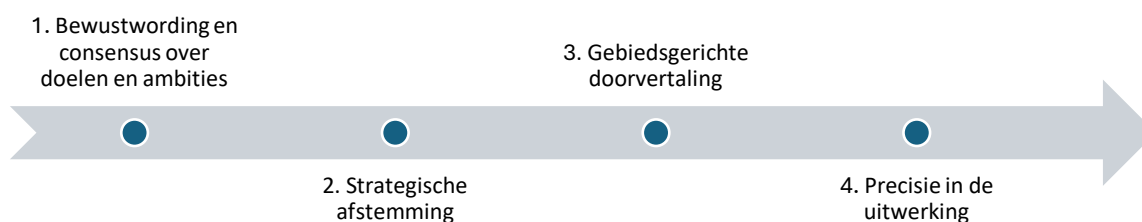
Om segregatie gericht tegen te gaan, is het nodig dat beleidssectoren of ‘kokers’ samenwerken en met elkaar meebewegen. Fysieke projecten kennen lange doorlooptijden, terwijl sociale urgenties geregeld verschuiven. Het mengen van woningen en het sturen op instroom en toewijzing kan alleen duurzaam effect sorteren als er ook structureel wordt geïnvesteerd in beheer, ondersteuning, ontmoeting, onderwijs en veiligheid.

De vraag rijst of het domeinoverstijgend werken aan de gemengde wijk, ondanks de langjarige inzet van Verbeter Breda, in de dagelijkse praktijk voldoende floreert. In hoeverre wordt het fysieke domein actief gevoed met kennis en randvoorwaarden vanuit het sociaal domein, of met inzichten over de relatie tussen veiligheid en overlast en de fysieke inrichting? Ook dringt de vraag zich op of de verticale afstemming – van bestuur, naar directie, naar strategie, naar uitvoering – die nodig is om abstracte ambities om te zetten in beleidskaders, budgetten, plannen en maatregelen, voldoende tot stand komt. De interviews wijzen op een lacune tussen de abstracte beleidsambities uit de woonvisie en de vertaalslag naar concrete plannen en maatregelen op de beleidswerkvloer.

5.2 Strategische bouwstenen

Het kennisfundament *Inhoud geven aan de gemengde wijk* (2024), dat WijkWijzer op basis van een breed literatuuronderzoek heeft opgesteld, beschrijft vier stappen om tot een integrale strategie te komen voor de gemengde wijk (zie figuur 5.1). Deze verkenning wijst uit dat in Breda met name stap 1 en 2 om aandacht vragen.

Figuur 5.1: Vier stappen om inhoud te geven aan de gemengde wijk



Bron: Uytterlinde, Engbersen & Van der Velden (2024)

Stap 1: Mengen met precisie

Een belangrijke les van ruim een kwart eeuw werken aan gemengde wijken in Nederland, is dat scherpte nodig is bij het vaststellen van gemeenschappelijke ambities. Dit vraagt om samenwerking binnen de gemeente (tussen sectoren) en tussen de gemeente en externe partners (corporaties, marktpartijen, regiegemeenten). Ook is een eenduidige taal nodig, zodat partijen gedurende de planvorming en de uitvoering een scherp oog kunnen houden op het doelbereik. De gemeente moet het initiatief nemen om, samen met partners, heldere antwoorden te formuleren op cruciale vragen over het wat, het waarom en het hoe.⁹

Hoewel de Bredase beleidsmachine de afgelopen jaren volop draait, lijkt deze broodnodige scherpte nog te ontbreken. Wat verstaat Breda precies onder de ‘gemengde wijk’ of onder ‘gevarieerde woonmilieus’? Welke stakeholders zijn daarbij nodig en hoe vertalen we dit in concreet beleid voor de verschillende schaalniveaus (straat, complex, buurt, wijk, stad, regio)? Hoe houden we een vinger aan de pols? Wanneer

⁹ Kleinhans, R., L. Veldboer en J.W. Duyvendak (2019). *Zeven vragen die elke protagonist van menging zou moeten stellen*. <https://www.socialelvraagstukken.nl/zeven-vragen-die-elke-mengingsprotagonist-zou-moeten-stellen/>

zijn we tevreden? Zonder expliciete doelen en mijlpalen is het moeilijk om koersvast te blijven, bij te sturen en politieke en maatschappelijke legitimiteit te behouden.

Stap 2: Afstemming en governance

Precisie heeft ook een organisatorische component. De hardnekkige sociaal-ruimtelijke opgave in Breda vraagt om een governance die fysieke plannen, woonruimteverdeling, sociaal domein en veiligheid langdurig met elkaar verbindt. Continuïteit is essentieel, met heldere mandaten, eenduidige prioritering, structurele financiering van professionele inzet en afspraken over monitoring en bijsturing. Weliswaar is dit de kern van het programma *Verbeter Breda*, maar de vraag rijst of dit voldoende doorwerkt naar het reguliere sectorale beleid. Het succesvolle initiatief Eén Team Hoge Vucht laat zien dat ook in de leefwereld behoefte is aan samenhang en aan een gedeelde uitvoeringspraktijk.

Stap 3 en 4: Gebiedsgerichte vertaling

De gebiedsgerichte uitwerking van de stedelijke ambities richt zich vrijwel uitsluitend op Breda-Noord, waarbij de meeste aandacht uitgaat naar het gebied dat al ruim twintig jaar in de beleidsschijnwerpers staat: de Hoge Vucht. Dit is begrijpelijk vanwege de cumulatie van opgaven in dit gebied, maar tunnelvisie is onwenselijk. Het daadwerkelijk dichtten van de kloof vereist ook gerichte inzet in de sterkere wijken van Breda en in de planvorming voor nieuwe ontwikkelingslocaties zoals bijvoorbeeld 't Zoet.

Voor Breda-Noord, en in het bijzonder de planvorming voor de Hoge Vucht, vraagt 'mengen met precisie' een samenhangende inzet van maatregelen en projecten. Uit de gesprekken komt naar voren dat de slaagkans van de gemengde wijk in Breda-Noord toeneemt als in de plannen goed rekening gehouden wordt met wooncarrières en levensfasen, met een beperkte sociale afstand tussen gevestigde inwoners en nieuwe instroom en als sociale stijgers concrete mogelijkheden worden geboden. Investerings in woningbouw moeten zichtbaar worden gekoppeld aan verbeteringen in leefbaarheid, veiligheid en voorzieningen.

5.3 Tot slot

In Breda openbaart zich een discrepantie tussen de torenhoge, maar tegelijk ook abstracte lange-termijnambitie om af te rekenen met stedelijke segregatie, en de concrete vertaalslag in plannen, projecten en interventies voor de korte en middellange termijn. De combinatie van beperkte fysieke ruimte binnen de stad, beperkte financiële ruimte en het lokale politieke klimaat maken de wens tot een ongedeelde stad en het afrekenen met segregatie in de praktijk moeilijk realiseerbaar.

Het beleid voor een ongedeelde stad – dat de facto vooral gericht is op Breda-Noord – draagt in potentie bij aan het verminderen van tweedeling, mits het wordt benaderd als een langjarige, stedelijke, integrale en adaptieve opgave. Met een duidelijke definitie van succes, een samenhangende instrumentmix en een stevige koppeling tussen fysieke en sociale investeringen. Bescheidenheid over maakbaarheid is hierbij gepast. Nieuwe woningbouw en selectieve toewijzing kunnen bijdragen aan een andere balans in de stad, maar armoede, gezondheidsproblemen en onveiligheid worden er niet automatisch mee opgelost. Andersom blijven sociale interventies kwetsbaar als de woningvoorraad eenzijdig is en de instroom van kwetsbaarheid zich ruimtelijk blijft concentreren.

De potentie van de huidige aanpak van *Verbeter Breda* ligt in het zorgvuldig afstemmen van bouwen en beheren, van spreiden en ondersteunen, van investeren in plekken en investeren in mensen. Met de woonvisie en de regionale afspraken in de Baronie beschikt de gemeente over belangrijke bouwstenen om de benodigde samenhang te organiseren. De komende jaren moet blijken of het lukt om scherpe keuzes te maken in de uitwerking van gebiedsplannen, om domeinen écht te verbinden en deze aanpak lang genoeg vol te houden om de gewenste omslagpunten in veerkracht, leefbaarheid en kansengelijkheid te bereiken. De volgende drie vragen kunnen als leidraad dienen:

- Is de gemengde wijk een middel of een doel? Investeert Breda in gevarieerde wijksamenstelling om te bereiken dat het in 2040 echt niet meer uitmaakt in welke buurt je wieg staat, of beogen we alleen om de nu ervaren probleemconcentraties in kwetsbare buurten te verdunnen?
- Gaat Verbeter Breda alleen over de zestien geselecteerde wijken of wil de gemeente, vanuit een stedelijke visie op de ongedeelde stad, onderzoeken hoe de sterkere wijken onderdeel kunnen zijn van de oplossing om de segregatie te verminderen?
- Durft de gemeente Breda echt te innoveren en anders (samen) te werken ('buiten de lijntjes') of blijft ze doen wat ze deed – met het risico dat je krijgt wat je kreeg? Welke doorbraken zijn dan nodig?

Respondenten

Albert Bienefelt	Teamcoach Eén Team Hoge Vucht - samenwerkende woningcorporaties
Tanja ten Brink	Vastgoedadviseur Alwel
Arjen van Drunen	Wethouder wonen, wijkaanpak, Verbeter Breda
Caroline Doggen	Senior strateeg woonvisie, gemeente Breda
Julian Gelens	Programmamanager Bredase woon- en bouwagenda, gemeente Breda
Angelo Gommeren	Voormalig sociaal wijkbeheerder, gemeente Breda
Debby den Heijer	Voormalig gebiedsmanager ruimtelijke ontwikkeling en kwartiermaker Verbeter Breda
Jos Hendrickx	Vestigingsmanager Alwel
Kjel Keulemans	(voormalig) Senior adviseur ruimte, gemeente Breda
Anne Laming	Aanjager Goed wonen in een fijne buurt, Programmabureau Verbeter Breda