

Over het grotestedenbeleid, de stedelijke vernieuwing en het beheer van wijk en buurt wordt stevig geklaagd:

- In te veel wijken voelen vele mensen zich onveilig; dat belemmert het perspectief op een overtuigende verbetering van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu.
- Vele wijken staan voor een grote multiculturele opgave. Na de moord op Pim Fortuyn en Theo van Gogh is het uitzicht op een harmonieus samenleven van allochtoon en autochtoon er niet rooskleuriger op geworden.
- Het Rijk bezuinigt op tal van subsidies en voorzieningen, zoals de huursubsidie, het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en tal van subsidies in de sociale pijler. Juist als het veld een stimulant nodig heeft, wordt een effectieve aanpak van de stedelijke vernieuwing en het buurt- en wijkbeheer belemmerd.
- Het beheer van achterstandbuurten blijkt zelden tot een ombuiging van de neerwaartse spiraal te leiden.
- In de stedelijke vernieuwing wordt te weinig voortgang geboekt.
- Het grotestedenbeleid is nog steeds te zeer gesegmenteerd en dreigt bovendien ten prooi te vallen aan bureaucrativering.
- Zowel in het grotestedenbeleid als in de stedelijke vernieuwing wordt een krachtige regie gemist.
- Over de verdeling van verantwoordelijkheden heerst onduidelijkheid; op vele punten is er een gebrek aan consensus.

PROF. DR. IR. HUGO PRIEMUS

Technische Universiteit Delft, wetenschappelijk directeur Habiforumprogramma 'Vernieuwend Ruimtegebruik'

Het spel en de knikkers*

Fysieke en sociale pijler verbonden

Er zijn veel klachten over stadswijken, stedelijke vernieuwing en grotestedenbeleid. Dit zal op wijkniveau moeten worden getransformeerd in een wijkvisie. Kernvraag daarbij is voor wie de stedelijke vernieuwing bedoeld is. Dit artikel is gebaseerd op een studie van de Universiteit van Utrecht en recente interviews met Pieter Winsemius, en het WWR-project *De buurt*. Tenslotte wordt aandacht besteed aan de recente OTB-studie voor de G26: *Schakelen tussen fysiek en sociaal*.

Van wijk tot wijk moeten al deze klachten serieus worden genomen. We zullen moeten bepalen wie zich aangesproken moet voelen en wie de regie kan en wil voeren om het tij te keren. Hier ligt in de praktijk veelal een groot probleem. Van oudsher beschouwt de gemeente zich als de regisseur, maar niet zelden laat de gemeente het in de praktijk afweten. Vaak zien we een lappendeken van initiatieven zonder veel synergie. Het is van groot belang dat de goedwillende krachten worden gebundeld en dat met enig gevoel voor realisme en pragmatiek, wordt begonnen met het formuleren van een toekomstvisie op buurt en wijk. Om met ABN-AMRO te spreken: 'Het begint met ambitie'.

Die ambitie zal door de belangrijkste partijen moeten worden gedeeld: de gemeente (eventueel: deelgemeente), de woningcorporatie(s), de welzijnsinstellingen, de zorginstellingen, de schoolbesturen, wijkpolitie en natuurlijk de bewoners, de winkeliers en

het bedrijfsleven. Zo'n visie zou een perspectief van circa tien jaar kunnen hebben, waarvan uiterst operationele doelen kunnen worden afgeleid voor kortere perioden: vijf jaar, drie jaar, één jaar.

De gemeente kan randvoorwaarden stellen aan de oplossingen die de wijk bedenkt, bijvoorbeeld om afwenteling van problemen naar andere stadsdelen te voorkomen. Het democratisch beginsel brengt mee dat de te kiezen wijkvisie primair door de bewoners moet worden gedragen. De weg om tot de formulering van zo'n wijkvisie te komen (het spel), is even belangrijk als het daadwerkelijk bereiken van doelen en subdoelen (de knikkers). Wel is het belangrijk dat, deels parallel aan het formuleren van een wijkvisie, al een aantal concrete kortetermijnmaatregelen worden genomen: no-regret maatregelen die een

* Bewerkte tekst van een inleiding tijdens het congres Welzijn versterkt: 'Succes op straat!' (MO-groep, NIZW, Verdiwel, VSW, IPO, VNG, Ministerie van VWS) Utrecht, 20 januari 2005



Voor wie is de stedelijke vernieuwing bedoeld?

verdere achteruitgang of verloedering voorkomen en liefst al strategische aanzetten leveren voor een verbetering van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu.

Stedelijke vernieuwing: voor wie en door wie?

Als de wethouder denkt dat hij de herdifferentiatieplannen voor de woningvoorraad in het teken kan plaatsen van een geforceerde verandering van de bevolkingssamenstelling (naar een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling), moet hij/zij zich voorbereiden op he-

vig verzet van een deel van de bewoners. Sinds de huiveringwekkende slagzin 'Urban renewal = negro removal' die in de jaren zestig in de Verenigde Staten opgeld deed, weten we dat zo'n invalshoek tegenstellingen aanwakkerd en de voortgang van de stedelijke vernieuwing lamlegt.

Wat dan wel? Als een periode van tien jaar wordt beschouwd, is het meestal vruchtbaar om rekening te houden met de te verwachten dynamiek op de woningmarkt. Het kenmerk van minder populaire wijken is dat middeninkomensgroepen en hogere-inkomensgroepen die hun positie hebben verbeterd, systematisch de

wijk verlaten en dat alleen de meest kansarmen de wijk intrekken. Het is van groot belang voor de koopkracht in de wijk, het sociaal kapitaal (Putnam, 2000) en het woonklimaat dat zo snel mogelijk voor de maatschappelijke stijgers in de wijk aantrekkelijke woonalternatieven worden geboden. En het is ook van groot belang dat kansarmen hun entree op de woningmarkt niet alleen in een zeer select aantal wijken kunnen maken, maar een breder keuze-assortiment hebben in de stad en de omliggende regio. Het strategisch woningvoorraadbeleid van woningcorporaties op regionale schaal is hierbij van groot belang.

Stedelijk beleid en sociale cohesie (onderzoek Universiteit van Utrecht)

De relatie tussen de fysieke en sociale pijler van het grotestedenbeleid staat ook centraal in een recente studie van de Universiteit van Utrecht (Van Marissing et al., 2004), in het kader van het programma *Corpoventista* (Corporaties vernieuwen de stad), dat op zijn beurt deel uitmaakt van het *Habiforum* programma 'Vernieuwend Ruimtegebruik'.

De probleemstelling voor het onderzoek luidde: 'Hoe en onder welke omstandigheden leiden samenwerking en integraliteit binnen het beleid van stedelijke herstructurering tot verschillende vormen van sociale cohesie en hoe kunnen mogelijke valkuilen hierbij worden vermeden?'

Het onderzoek baseert zich op interviews met belanghebbenden in en buiten de buurt, statistieken, beleidsnota's en meer theoretische literatuur. De studie mondt uit in een achttal beleidsaanbevelingen. De onderzoekers benadrukken het belang van een projectorganisatie met een open structuur, gekenmerkt door informatiebijeenkomsten, meedenkmiddagen en inloopavonden. Treed naar buiten, adviseer de onderzoekers. Omdat er onder de bewoners veel verloop is, moeten bewoners die participatiebereid zijn, constant worden geworven en is het verstandig het geheel op te delen in relatief kortdurende en overzichtelijke (deel) projecten. Tenslotte is het van belang dat aan bewoners zo vroeg mogelijk duidelijkheid wordt verschaft over financiële en andere randvoorwaarden, om teleurstelling te voorkomen.

Sociale herovering van achterstandswijken (het WRR-project 'De buurt')

In februari 2005 wordt het WRR-advies over buurten verwacht. In interviews met onder meer het *Tijdschrift voor de Sociale Sector* (De Boer & Verplanke, 2004) en *Aedes-Magazine* (Zoet, 2004) heeft Pieter Winsemius, een van de opstellers van dit rapport, alvast enige tipjes van de sluier opgelicht. De WRR-studie gaat over de buurt en het oplossingspotentieel van kleine verbanden. Kernvragen: Hoe kunnen mensen in hun eigen leefomgeving bijdragen aan leefbaarheid, veiligheid, onderwijs en sociale infra-

Hoe kunnen mensen in hun eigen leefomgeving bijdragen aan leefbaarheid, veiligheid, onderwijs en sociale infrastructuur?

structuur? En: Welke steun kunnen overheid, sociale spelers en private partijen daaraan geven? Met de achterliggende vraag: Hoe kunnen buurtinitiatieven en buurtbeleid bijdragen aan versterking van het sociaal en politiek vertrouwen? (De Boer & Verplanke, 2004: 6). Winsemius concludeert dat het welzijnswerk zware klappen heeft gehad, vooral door het wisselvallige overheidsbeleid: 'De overheid heeft zich op dit terrein volstrekt onbetrouwbaar getoond'.

Centraal in het buurtbeleid horen de onderwijzer, de buurtagent, de opbouwwerker en de veldwerker te staan. De WRR benadrukt de werkers in de stedelijke vernieuwing. Deze mensen moeten beter in staat worden gesteld om hun werk te doen.

In achterstandswijken dient de strategie van de sociale herovering te worden gevolgd. In de middenstandsen voorstandswijken ligt een 'kansgedreven buurtbeleid' voor de hand.

'Sociale herovering van achterstandsburten gaat om het herwinnen van de geloofwaardigheid van overheid en instanties bij de bewoners. Dat doe je door het aanpakken van nijpende leefbaarheidsproblemen.

Tegelijkertijd moet de basis worden gelegd voor een structurele verankering: de winst mag niet meteen na de herovering weer verloren gaan.'

'Kansgedreven buurtbeleid daarentegen', zo vervolgt Winsemius, 'concentreert zich op het uitbouwen van sociale cohesie. Het gaat hier om het benutten van maatschappelijke kansen. Overheid en sociale spelers laten daarbij meer ruimte aan bewoners. In zulke buurten komt het erop aan bewoners zelf hun leefbaarheid, veiligheid en economie te laten verbeteren en het sociale vertrouwen te vergroten. Daartoe moet de betrokkenheid van bewoners worden herontworpen. Bijvoorbeeld door bewoners zelf prioriteiten te laten stellen voor hun buurt, door hen tijdens de gemeenteraadsverkiezingen te laten stemmen op een lijst van buurtinitiatieven boven op de basisvoorzieningen per wijk. Dat zou gepaard kunnen gaan met wijkbudgetten die aanmerkelijk ruimer zijn dan nu' (De Boer & Verplanke, 2004: 7).

Politie, scholen en woningcorporaties

Bij de sociale herovering van achterstandswijken moet de uitvoerende verantwoordelijkheid voor de fysieke

en sociale herinrichting komen te liggen bij de woningcorporaties, voor de veiligheid bij de politie en voor het onderwijs bij de scholen. Deze instituties hebben een direct belang, zijn blijvend aanwezig en beschikken over de middelen en de infrastructuur om continuïteit te waarborgen. Traditioneel speelde het welzijnswerk, c.q. het opbouwwerk, een voortrekkersrol bij de aanpak van achterstandswijken, maar die rol ziet de WRR liever omgezet in een onderaannemerschap: het welzijnswerk als uitvoerder in opdracht van scholen, politie en corporatie. Het zou zich daarbij moeten concentreren op kwetsbare individuen en groepen.

Winsemius ziet niet de overheid, maar de politie, de school en de woningcorporaties als stabiele spelers in achterstandsbuurten. Het welzijnswerk doet vaak goed werk, maar kan door een combinatie van eigen zwakte en een onbetrouwbare overheid de benodigde continuïteit niet bieden.

Op de hier ontvouwde visie valt het nodige af te dingen. Als de overheid onbetrouwbaar zou zijn, mag een democratie zich daar niet in schikken. Het welzijnswerk heeft te maken met de vraagzijde, maar ook met publieke doelen en politieke legitimiteit. Het lijkt erop alsof de WRR de overheid afschrijft. En we mogen de positie van woningcorporaties niet categorisch idealiseren. Er zijn veel goede corporaties, er zijn helaas ook corporaties die minder goed functioneren. En de corporaties zitten niet te wachten op moeilijk beheersbare kostenposten waarmee slechts onduidelijke resultaten worden geboekt. Toch is de gedachte van een sterke coalitie van woningcorporaties en een deel van het welzijnswerk in achterstandswijken interessant. Een formule die een concrete uitwerking en toepassing verdient en ook vanuit de andere sectoren als veiligheid goed kan worden geconcretiseerd. Het lijkt een formule die goede kansen biedt op meer synergie tussen de fysieke en de sociale pijler van het grotestedenbeleid. En het past bij de ontdekking van corporatiedirecteuren dat het woonbeleid niet alleen en niet zozeer om het vastgoed gaat, maar om de vastgoedge-relateerde diensten. Voor grote delen van het welzijnswerk liggen hier boeiende kansen en uitdagingen.

Schakelen tussen fysiek en sociaal (analyse van het OTB)

Dit jaar onderzocht het Onderzoeks-

Hoe kunnen buurtinitiatieven en buurtbeleid bijdragen aan versterking van het sociaal en politiek vertrouwen?

instituut OTB de relatie tussen sociaal-economische processen en de aanpak van de fysieke omgeving in het stedelijk vernieuwingsbeleid. In Van der Pennen et al. (2004) wordt geconcludeerd dat de relatie tussen sociale en ruimtelijke vernieuwing moeizaam blijft (Van der Pennen et al., 2004: 29). Maar een succesvolle fysieke aanpak kan niet zonder een sociale aanpak. Veiligheid, leefbaarheid en een prettig sociaal woonklimaat zijn voorwaarden om de marktpositie van de wijk te verbeteren.

Uit het OTB-onderzoek blijkt dat gemeente, woningcorporatie en bewonersorganisaties in de stedelijke vernieuwing het voortouw hebben. Het ontbreken van ondernemers en winkeliers is opvallend: het bedrijfsleven geeft allerminst actief vorm aan de economische pijler van het grotestedenbeleid. De zorginstellingen blijven in het algemeen qua activiteiten achter bij de welzijnsinstellingen en de scholen. De sociale pijler blijft in vele opzichten achter bij de fysieke pijler.

Van der Pennen et al. (2004: 33) bevelen aan dat de sociale pijler meelift met de fysieke pijler, en daarbij op basis van een eigen programma voor de sociale toekomst van wijk en stad initiatieven ontwikkelt. Bij het opstellen van een sociale agenda zouden in de lokale situatie welzijnsorganisaties hun inbreng moeten hebben.

Massale sloop vernietigt sociale verbanden en verplaatst via het waterbedeffect vaak de sociale problemen. Steeds meer ontdekt men in de praktijk dat sociale vernieuwing en kleinschalige sloop beter uitpakken. Door kleinschalige precisie krijgen achterstandsbuurten daadwerkelijk een sociaal-economische impuls. De vernieuwing moet primair vraaggestuurd zijn en moet niet worden benaderd vanuit de aanbodbenadering van totale sloop (Van der Pennen, 2004: 35).

Verbinding van fysieke en sociale pijler

De Universiteit van Utrecht, de WRR en het OTB hebben waardevolle bouwstenen aangereikt voor een stedelijk vernieuwingsbeleid waarin fysieke en sociale pijler hecht zijn verbonden. Deze bouwstenen gelden voor stadswijken, maar in beginsel ook voor wijken en buurten in kleinere steden en dorpen.

Problematische buurten en achterstandswijken kunnen pas worden her-

overd, als we beschikken over een spelverdelers, een spelverdeling tussen de verschillende partijen, meestal de gemeente, een actoranalyse, een grondige probleemanalyse en een breed gedragen wijkvisie. Bijna altijd zijn er niet alleen problemen van fysieke en sociale aard, maar ook tekortkomingen op het terrein van economie en veiligheid. Het herstel van sociale veiligheid lijkt overal een basisvoorwaarde voor het effectief wegwerken van andere achterstanden. Monitoring van de ontwikkelingen per wijk is nodig om te meten of de beoogde verbeteringen inderdaad optreden, en om na te gaan in hoeverre bepaalde problemen naar andere wijken worden afgewenteld.

De regiefunctie voor de vernieuwing van de wijk hoort bij de gemeente te liggen. Daartoe moeten middelen uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing worden ingezet. Afhankelijk van de eigen expertise en de onderlinge verhoudingen kan de gemeente ervoor kiezen om een belangrijk deel van de regie over te dragen aan de woningcorporatie met veel bezit in de wijk. Gemeente en woningcorporatie hebben de plicht de bewoners voor te lichten, te activeren en te stimuleren om in het vernieuwingsproces te participeren. De centrale driehoek in het vernieuwingsproces is bijgevolg: gemeente – woningcorporatie – bewonersorganisaties.

In de huidige praktijk zien we vaak dat het welzijnswerk een eigen werkrelatie onderhoudt en daarmee verantwoordelijkheid opbouwt ten opzichte van een deel van de burgers. Het probleem is echter dat corporaties, gemeenten, politie die niet erkennen of daarvan niet op de hoogte zijn, omdat de welzijnssector nalatig is geweest die helder te communiceren of uit te onderhandelen met de verschillende partners. De opgave voor welzijn is èn om opdrachten voor derden uit te voeren én trouw te blijven aan de eigen werkprincipes die geworteld zijn in het contact met burgers/bewoners. De kunst is om het evenwicht te vinden tussen de legitimiteit ten opzichte van de burgers en de daadkracht in relatie tot woningcorporaties en gemeente.

In het kader van de sociale pijler en het welzijnswerk zijn verschillende taken aan de orde: begeleiden en stimuleren van bewoners(organisaties), informeren van bewoners, winkeliers, bedrijven en scholen, maar ook: sociaal be-

heer van woning, woningcomplex en wijk. Bepaalde bewonersgroepen vragen vaak specifieke aandacht: jongeren, gehandicapten, bepaalde etnische groepen, vrouwen, daklozen, verslaafden, ouderen. In de jaarlijkse wijkprogramma's worden niet alleen fysieke taken gekwantificeerd, maar ook opgaven in de sfeer van de sociale, economische en veiligheidspijler. In de fysieke pijler staat de woningcorporatie centraal, waar het woning, woningcomplex en directe woonomgeving betreft. In de veiligheidspijler heeft de wijkpolitie het voortouw. In de economische pijler moet het bedrijfsleven het initiatief nemen: het desbetreffende deel van de Kamer van Koophandel, de winkeliersvereniging(en) en/of bepaalde dominante grote bedrijven. De school heeft het voortouw op terreinen van onderwijs en enkele aspecten van jeugdbeleid.

Het welzijnswerk zal in verschillende wijken verschillend zijn georganiseerd. Het zou zonde zijn van alle energie om deze organisatie per wijk te standaardiseren. Het is wel verstandig dat het welzijnswerk zich dienstvaardig opstelt en zoveel mogelijk wordt ingezet in overeenstemming met het beroep dat gemeente, woningcorporatie, wijkpolitie, bedrijfsleven en school op hen doet. Deze instituties zullen in het algemeen het welzijnswerk voor de gevraagde diensten moeten betalen: daarbij behoeft geen sprake te zijn van gedwongen winkelnering. Als een woningcorporatie zaken wil doen met het welzijnswerk in wijk B en ontevreden is over de prestaties van het welzijnswerk in wijk A, dan moeten corporatie en welzijnswerkers in B zaken met elkaar kunnen doen. Dat geldt ook voor bewonersgroepen die met een beroep op een deel van het wijkbudget in zee kunnen gaan met het welzijnswerk dat de beste diensten verricht.

In deze enigermate marktgerichte inzet van (delen van) het welzijnswerk moeten wij gemeente noch Rijk afschrijven. Over het bezuinigingsbeleid van het Rijk en het gebrek aan professionaliteit van sommige steden kan veel kritiek worden uitgestort. Ons democratisch stelsel is onvolmaakt, maar tegelijkertijd onvervangbaar. We zullen dus tezelfdertijd alles op alles moeten zetten om de beste volksvertegenwoordigers op lokaal en rijksniveau te kiezen, de beste gemeentebesturen en bewindspersonen te recruter en de kwaliteit van gemeentebesturen en rijksambtenaren te vergroten. Er is een grote behoefte aan professionals die

vertrouwd zijn met open planprocedures, flexibele sturing, interactieve beleidsontwikkeling en die inspelen op bottom up initiatieven.

Ook op het stedelijk niveau is een slank ambtelijk apparaat in het algemeen aan te bevelen. Tevens moeten aan de kwaliteit van de medewerkers hoge eisen worden gesteld. De Commissie-Van Rijn heeft jaren geleden voorgesteld om ambtenaren beter te belonen. Een briljante gedachte, maar er is niets van terechtgekomen. Ik hoop dat we gezamenlijk weer bij zinnen komen, beseffen dat alle waar naar zijn geld is en dat een gedifferentieerd, marktconform beloningsbeleid nodig is om het ambtelijk apparaat van stad en wijk te versterken. Een soortgelijke redenering zou ook voor het welzijnswerk kunnen gelden. Ook hier verdienen die functies die in de frontlinie opereren, een betere salariering.

Hoe vervolgens de samenwerking tussen stad, corporatie, wijkpolitie, bedrijfsleven en school er precies uitziet, kan naar wijk en tijdsfase variëren. In het bijeenbrengen van fysieke, sociale, economische en veiligheidspijler zal de gemeente een cruciale rol moeten spelen. Voor woningcorporaties en welzijnswerkers liggen er in deze stedelijke vernieuwingsopgaven geweldige uitdagingen. Laten we er geen beleidsnota's over schrijven, maar laten we het vooral doen.

Literatuur

- Boer, Nico de & Loes Verplanke, 2004, Pieter Winsemius (WRR) werpt ander licht op buurtbeleid, *Tijdschrift voor de Sociale Sector (TSS)*, december: 5-7.
- Marissing, Erik van, Gideon Bolt & Ronald van Kempen, 2004, *Stedelijk beleid en sociale cohesie in twee herstructureringswijken*, Utrecht (Urban Research Institute Utrecht).
- Pennen, Ton van der, Janneke van Bommel & Maaike Muller, 2004, *Schakelen tussen fysiek en sociaal. Op zoek naar succesvolle samenwerking bij stedelijke vernieuwing*, OTBouwen 90, Delft (DUP).
- Putnam, R.D., 2000, *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*, New York (Simon & Schuster).
- Zoet, Mirjam, 2004, Pieter Winsemius, lid WRR: 'Plaats het welzijnswerk bij de corporatie', *Aedes Magazine. Vaktijdschrift voor woningcorporaties*, 4, nr. 25-26, 14 december: 18-21.