

De adoptie van wijken

Een evaluatie van 'Nieuwe Coalities voor de Wijk'

Godfried Engbersen

Erik Snel

Jan de Boom

De adoptie van wijken

Een evaluatie van 'Nieuwe Coalities voor de Wijk'

G. Engbersen, E. Snel, J. de Boom

Rotterdam: Erasmus Universiteit/ RISBO Contractresearch BV
mei 2007

© Copyright RISBO Contractresearch BV.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de directie van het Instituut.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	i
Voorwoord	iii
Hoofdstuk 1 Nieuwe Coalities voor de Wijk	1
1.1 De wijk in!	1
1.2 Nederland verandert	1
1.3 Licht ontvlambare wijken?	3
1.4 Nieuwe Coalities voor de Wijk	4
1.5 Vraagstelling en opzet van de studie	8
Hoofdstuk 2 Het grotestedenbeleid	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Kleine geschiedenis van het Nederlandse grotestedenbeleid.....	11
2.3 Kenmerken van het grotestedenbeleid	13
2.4 Effecten van het grotestedenbeleid	17
2.5 Over de noodzaak van Nieuwe Coalities voor de Wijk.....	22
Hoofdstuk 3 De dertien adoptiewijken in beeld	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Demografie	27
3.3 Onderwijs en arbeid.....	29
3.4 Inkomen en uitkeringen	32
3.5 Wonen	34
3.6 Leefsituatie en Veiligheid	35
3.7 Samenvatting	38
Hoofdstuk 4 De betekenis van lokale kennis	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Lokale onmacht	42
4.3 Lokaal kennispotentieel	45
4.4 Conclusie	47

Hoofdstuk 5 Implementatie	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Institutionele belemmeringen bij de landelijke overheid	51
5.3 Institutionele belemmeringen op lokaal niveau	54
5.4 Conclusie	57
 Hoofdstuk 6 Bewonersparticipatie	 59
6.1 Inleiding	59
6.2 Afwezige bewoners.....	62
6.3 Conclusie	65
 Hoofdstuk 7 Grenzen aan de gebiedsgebonden aanpak	 67
7.1 Inleiding	67
7.2 Schakelen tussen schaalniveaus	70
7.3 Conclusie	74
 Hoofdstuk 8 De toekomst van het grotestedenbeleid	 75
8.1 Inleiding	75
8.2 De noodzaak van een breed sociaal beleidsoffensief: wonen, werken, weten en veiligheid.....	75
8.3 Positieve functies en onbedoelde effecten van het adoptiebeleid	79
8.4 De complexiteit van het grotestedenbeleid	81
8.5 Lessen voor het grotestedenbeleid en de 40 wijken aanpak	84
 Literatuur	 91
 Bijlage 1	 97
 Bijlage 2	 101
 Bijlage 3: Definities	 107

Voorwoord

Voor u ligt een wetenschappelijke analyse van het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk'. In 2006 togen dertien 'adoptieteams' bestaande uit een wethouder, een hoge ambtenaar (DG) van de landelijke overheid en een onafhankelijke deskundige de wijk in om te pogen bij te dragen aan het oplossen van vaak brandende problemen in deze stadswijken. De adoptieteams werden daarbij ondersteund door een lid van het kabinet, een 'adoptieminister'. Onze analyse is geen wetenschappelijke evaluatie van dit project in de strikte zin van het woord, in de zin dat de effecten van het project worden gemeten en vergeleken met de gang van zaken in vergelijkbare wijken waar geen adoptieteams aanwezig waren. Wel beogen we met onze rapportage de ervaringen van de adoptieteams in kaart te brengen en te beschrijven. Bovendien was ons gevraagd om de ervaringen van het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' in verband te brengen met de nationale en internationale literatuur over stedelijk beleid. Vandaar dat ons verhaal niet beperkt blijft tot de dertien adoptiewijken, maar soms ook gaat over het Nederlandse grotestedenbeleid en vergelijkbaar stedelijk beleid buiten onze landsgrenzen (met name in de Verenigde Staten).

Wij willen de volgende personen bedanken voor hun medewerking aan ons onderzoek: mw. Annet Bertram (directeur-generaal Wonen van het ministerie van VROM en onze directe opdrachtgever) en de leden van het projectbureau 'Nieuwe Coalities voor de Wijk': mw. Quirine Diesbergen, mw. Paulien van der Hoeven en dhr. Ton van Gestel. Wij danken hen voor alle informatie die ze ons hebben gegeven en voor hun bereidheid om met ons van gedachten te wisselen over het project. Tevens bedanken wij Harry Jansen, Arjen Verweij, Han Kleefstra (allen werkzaam bij VROM) en Pépin Cabo (BZK) voor het beschikbaar stellen van statistische gegevens, waarmee wij in hoofdstuk 3 van onze studie een cijfermatig beeld konden schetsen van de dertien adoptiewijken.

Rotterdam, 3 mei 2007

Godfried Engbersen

Erik Snel

Jan de Boom

Nieuwe Coalities voor de Wijk

1.1 De wijk in!

In de voorbije jaren zijn politici en bestuurders met grote regelmaat aangemoedigd om 'de wijk' in te gaan. De idee was dat politici en bestuurders de alledaagse problemen in arme, vaak multiculturele wijken te lang hadden genegeerd, met grote politieke gevolgen voor het lokale en nationale politieke landschap in Nederland. Toch is die 'wijkgedachte' geen recent gegeven. Al meer dan vijftig jaar kent Nederland een sterke fascinatie voor de wijk als aangrijpingspunt voor integratiebeleid (vgl. Burgers, 1976; Duyvendak, 2006). Dat gold meer dan vijftig jaar geleden toen deskundigen discussieerden over de moderne stadswijk als integratiekader en dat geldt vandaag de dag wanneer politici en bestuurders hun zorgen uiten over slechte situatie in een groot aantal stadswijken. Het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' past in deze Nederlandse traditie van aandacht voor de wijk. Toch is de situatie afwijkend van de jaren veertig en vijftig. Toen ging het vooral over de belofte van de toekomst, nu staat vooral de hardnekkigheid van diverse sociale problemen centraal. Deels gaat het om klassieke vraagstukken van onderwijsachterstand, werkloosheid en een slechte woningvoorraad, deels om nieuwe vraagstukken van integratie. Het relatief homogene, industriële Nederland van de jaren vijftig is een heterogene, postindustriële samenleving geworden. De overzichtelijke samenleving van de jaren vijftig is verdwenen en dat heeft grote gevolgen gehad voor de sociale structuur en sociale problemen van wijken.

1.2 Nederland verandert

In de afgelopen decennia zijn de internationale migratiebewegingen naar Nederland van karakter veranderd. Na de Tweede Wereldoorlog was aanvankelijk sprake van een relatief overzichtelijke migratie richting Nederland. Eerst was er de komst van migranten uit het voormalig Nederlands-Indië (en de Molukse eilanden). Later kwam de

gastarbeidersmigratie op gang (vooral vanuit Turkije en Marokko), gevolgd door de (post)koloniale migratie vanuit Suriname en de Nederlandse Antillen. Deze arbeidsmigratie en postkoloniale migratie entameerden vervolgens een omvangrijke familiemigratie (gezinshereniging en gezinsvorming). Dit patroon van migratiebewegingen wordt vanaf het einde van de jaren tachtig doorbroken door een groeiende stroom van asielzoekers. Op het hoogtepunt, in 1994, vragen meer dan vijftigduizend personen in Nederland asiel aan en in de periode 1998-2001 jaarlijks meer dan veertigduizend. Na 2001 neemt het aantal asielaanvragen sterk af. Een kenmerk van de asielmigratie in die periode is dat asielzoekers uit alle delen van de wereld naar Nederland komen. Als gevolg daarvan herbergt Nederland naast de klassieke minderheidsgroepen nu ook aanzienlijke groepen van migranten uit Oost- en Midden-Europa, het Midden-Oosten, Azië en Afrika die zich via de asielprocedure in Nederland hebben gevestigd. Deze groepen zijn in de afgelopen jaren snel in omvang gegroeid en zullen naar verwachting via vormen van familiemigratie in de nabije toekomst in omvang toenemen. Tevens zien we de laatste jaren nieuwe patronen van (tijdelijke) arbeidsmigratie, met name uit Oost- en Midden Europa. Daarnaast voert de Nederlandse overheid een wervingsbeleid voor hoog opgeleiden. Op dit moment telt Nederland ruim 3 miljoen allochtonen, waarvan meer dan de helft afkomstig is uit niet-westerse landen. *De blijvende instroom van migranten leidt tot een permanente integratieopgave, met name voor grote en middelgrote steden in Nederland.*

Er zijn andere fundamentele veranderingen zoals het proces van *individualisering* waardoor tweeoudergezinnen niet langer de vanzelfsprekende hoeksteen zijn van de samenleving. Er is een sterke groei van eenpersoonshuishoudens en een grote oververtegenwoordiging van arme, alleenstaande ouders in bepaalde stedelijke gebieden, met name in de vier grote steden (zie hoofdstuk 3). Ook hebben de afgelopen decennia een overgang te zien gegeven van een industriële naar een postindustriële samenleving waarin de diensteneconomie centraal staat. De overgang van de industriële economie naar de postindustriële economie heeft nieuwe vormen van arbeidsonzekerheid opgeleverd voor groepen werknemers, zoals het verschijnsel van langdurige werkloosheid en het ontstaan van vormen van flexibele en tijdelijke arbeid. *De crisis van arbeid en werkgelegenheid is nog altijd actueel in specifieke steden (zie hoofdstuk 3).*

De sociale gevolgen van de gememoreerde processen hebben zich in uitvergroete vorm voorgedaan in bepaalde stadswijken. In die wijken hebben traditionele kaders van het samenwerken en samenleven (arbeid, buurt,

familie) aan betekenis ingeboet (Engbersen, 1997). Vooral bij bewoners die afhankelijk zijn van (semi-)publieke voorzieningen is sprake van *sociale onzekerheid*, mede omdat de rol van de overheid door een reeks van stelselvoorzieningen in de sferen van huisvesting, (gezondheids-)zorg en sociale zekerheid is veranderd, en omdat de wijken waar men woont de komende jaren fors op de schop gaan (veel woningen worden gesloopt en duurdere woningen komen er voor in de plaats).

De wijken waar het in deze studie over gaat, kennen sociale problemen die immuun lijken te zijn voor velerlei vormen van beleid. Het grotestedenbeleid heeft in die gebieden onvoldoende successen geboekt. Dat is een zorgwekkende constatering. Ex-minister Winsemius luidde nog niet zo lang geleden de noodklok over de situatie in zo'n veertig wijken in Nederland. Een zelfde aantal staat nu centraal in de nieuwe wijkaanpak van Minister Vogelaar. Er zijn twee belangrijk redenen voor een effectieve aanpak van deze wijken. Ten eerste is de leefbaarheid in veel van deze wijken serieus in het geding. Veel bewoners voelen zich niet veilig en niet thuis in de eigen buurt. Ten tweede is de actuele situatie in bepaalde wijken slecht voor de toekomstkansen van kinderen. Zij groeien op in buurten met gebrekkige voorzieningen, waar ondernemers en middengroepen uit wegtrekken en waar veel ouders afhankelijk zijn van een uitkering.

1.3 Licht ontvlambare wijken?

Een derde reden voor effectief ingrijpen is de zorg voor 'Franse toestanden', de stedelijke rellen zoals die zich nog niet zo lang geleden hebben voorgedaan in de voorsteden van Parijs en andere Franse steden. In het Nederlandse beleidsidoom wordt ook wel gesproken van 'licht ontvlambare wijken'. Het ligt niet voor de hand om te veronderstellen dat dergelijke 'Franse toestanden' zich voor zullen doen in Nederland. Een vergelijking leert dat de Nederlandse probleemwijken nadrukkelijker deel uitmaken van het stedelijk weefsel, betere publieke voorzieningen kennen en lagere drop out- en jeugdwerkloosheidscijfers hebben. Ook is de inkomenspositie van de Nederlandse huishoudens die van een uitkering rond moeten komen beter dan die van Franse huishoudens. Met andere woorden: de situatie is te goed voor stedelijke rellen. Anderzijds kan worden geconstateerd dat aan de voorwaarden voor stedelijke splijtstof ook in Nederland kan worden voldaan, namelijk door de volgende factoren:

1. *Sociaal-economische uitsluiting*: sommige Nederlandse wijken kennen hoge aantallen werklozen en jongeren die zonder diploma van school gaan (zie hoofdstuk 3);
2. *Stijgende verwachtingen en actuele ervaringen van uitsluiting*: tweede generatie migranten zijn opgevoed en aangespoord met principes van gelijkheid, maar toch hebben ze te maken met alledaagse ervaringen van discriminatie en uitsluiting;
3. *Publieke beledigingen*: er is soms sprake van een geringe terughoudendheid in het gebruik van generaliserend beledigend taalgebruik over (migranten-)jongeren in de publieke sfeer;
4. *Rol van media en communicatie*: stedelijke problemen, bijvoorbeeld rond hangjongeren, worden gemakkelijk uitvergroot. Jongeren gebruiken de media ook om de aandacht op zichzelf te vestigen, en om zich te organiseren;
5. *Incidenten*: toevallige, tragische incidenten vormen veelal de aanleiding tot opstootjes en onlusten. Dat kan ook in Nederland gebeuren (vgl. de Utrechtse wijk Ondiep waar agenten een buurtbewoner doodschoten wat tot ernstige rellen in de buurt leidde);
6. *Optreden politie*: Te nadrukkelijk of te onverschillig politieoptreden kan averechts werken. De Nederlandse politie heeft overigens een traditie van beheerst optreden in vergelijking met het harde optreden van de Franse politie;
7. *Gevoelens van wrok en ressentiment*: Er is de mogelijkheid dat jongeren radicaliseren uit onvrede over hun positie en zich desidentificeren met de Nederlandse samenleving. Dat kan de vorm aannemen van politieke radicalisering, maar ook van geweld op straat.

Met de bovenstaande zeven punten is de cocktail van stedelijke splijtstof benoemd. Het is van belang om met gerichte ingrepen zowel de kwaliteit van de gebouwde omgeving en leefbaarheid van wijken te verbeteren, als te werken aan een betere positie van de bewoners van deze wijken.

1.4 Nieuwe Coalities voor de Wijk

De concrete aanleiding voor het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' was het rapport *Vertrouwen in de buurt* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2005). In de kabinetsreactie op dit rapport wordt

benadrukt dat verbeteringen in de leefomgeving van mensen meer vaart krijgen wanneer bewoners grotere betrokkenheid bij en meer eigen verantwoordelijkheid voor hún wijk krijgen. Ook wordt gesteld dat stedelijke vernieuwing niet beperkt mag blijven tot fysieke maatregelen, maar ook sociale cohesie moet bevorderen. Tegelijk blijkt echter dat goedbedoelde initiatieven voor wijkverbetering vaak stranden omdat partijen, die de sleutel tot oplossingen in handen hebben, niet vanuit de problemen van bewoners, maar vanuit de logica van hun organisatie denken.¹ Tegen deze achtergrond hebben de toenmalige bewindspersonen van VWS, VROM en OCW (en later BZK en SZW) het initiatief genomen om in een beperkt aantal wijken (uiteindelijk werden het dertien wijken in elf gemeenten) zogenaamde 'adoptieteams' in te zetten om dergelijke institutionele en bestuurlijke blokkades in de praktijk van stedelijk beleid te doorbreken.

Doel van het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' is dat stedelijke probleemwijken worden bijgestaan ('geadopteerd') door een adoptieteam bestaande uit een directeur-generaal (DG) van een willekeurig departement, een onafhankelijke deskundige en een wethouder van de betreffende gemeente. Bovendien krijgt iedere aan het project deelnemende wijk een 'adoptie-minister' toegewezen (zie overzicht 1). Deze minister is echter niet zelf bij de uitvoering van het project betrokken, maar vervult vooral een representatieve functie voor de wijk. Ieder adoptieteam wordt ondersteund door zowel ambtenaren van de betreffende DG (de zgn. ambtelijke ondersteuners) en een lid van het speciaal voor het project in het leven geroepen projectbureau (bestaande uit ambtenaren van BZK en VROM).

Het idee is dat door het aanstellen van adoptieteams met bestuurlijke zwaargewichten en externe deskundigen (met 'bestuurlijke spierballen') blokkades en tegenwerkingen in de aanpak van achterstandswijken doorbroken kunnen worden. De leden van de adoptieteams zijn kundig, kennen de weg 'in Den Haag', hebben door hun hoge posities in de ambtelijke bureaucratie goede aanspreekpunten op diverse departementen en kunnen door hun bestuurlijke gewicht tot oplossingen voor gestelde problemen komen. In het instellingsbesluit voor het project heet het: "We spreken af dat we met 'kan niet' geen genoegen nemen".²

¹ Kabinetsstandpunt 'De krachtige buurt'. Brief van de Ministers van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Handelingen van de Tweede Kamer 2005/2006, 30 128 Grotestedenbeleid 2005-2009, nr. 6

² Intentieverklaring Uitvoeringsprogramma 'Wijken voor nieuwe coalities' van het Kabinet, d.d. 2 juni 2006 (getekend door ministers Dekker van VROM en Pechthold van BZK)

Met het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' wil de landelijke overheid de betrokken steden en wijken 'met raad en daad bijstaan'. Dit gebeurt op diverse manieren, namelijk door:

- Informatie en deskundigheid in te brengen;
- Bij te dragen aan goede en adequate kennisoverdracht en borging van de resultaten voor beleid- en uitvoeringsontwikkelingen;
- Lopende programma's zoveel mogelijk voor deze wijken open te stellen;
- Bevoegdheden zoveel mogelijk in te zetten. Het kan daarbij zijn dat de leefbaarheid in de wijk boven sectorale logica's uitstijgt;
- Bij knellende regelgeving gebruik te maken van de ruimte die de bestaande wet- en regelgeving biedt, bijvoorbeeld in de vorm van ontheffingsmogelijkheden en experimenteerartikelen, en dergelijke;
- Indien nodig bijzondere regelgeving te maken voor specifieke situaties of af te wijken van bestaande besluiten, regels of wetten.³

Nadat het idee voor het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' in het voorjaar van 2006 was uitgewerkt en ertoe was besloten het uit te voeren, ging de uitvoering van het project zeer snel:

- Accountmanagers van het ministerie van VROM namen contact op met gemeenten die naar hun mening voor het project in aanmerking zouden komen;
- Gemeenten werden gevraagd of ze aan het project wilden deelnemen en zo ja, welke wijken of buurten geadopteerd moesten worden en wat de concrete hulpvraag aan het adoptieteam is;
- Toen duidelijk werd dat er geen extra gelden met het project waren gemoeid, haakte een enkele betrokken gemeente af. In sommige andere gemeenten leidde de ontdekking dat het project geen eigen financiële middelen had tot minder enthousiaste medewerking;
- Uitgangspunt van het project was niet, dat de meest problematische wijken van een stad aan het project zouden deelnemen. Aan gemeenten werd gevraagd of er bepaalde bestuurlijke knelpunten of blokkades bij de aanpak van problemen in een wijk leven, die de adoptieteams konden oplossen;
- De adoptieteams stelden geen eigen diagnose van de problematiek in de betrokken wijken. Richtinggevend voor de activiteiten van de

³ Intentieverklaring Uitvoeringsprogramma 'Wijken voor nieuwe coalities' van het Kabinet, d.d. 2 juni 2006.

adoptieteams waren de door gemeenten (of andere lokale partijen) geformuleerde hulpvragen;

- Hoewel het initiatief voor het project bij de landelijke overheid lag, moesten gemeenten of andere lokale partijen er concrete invulling aan geven. Dit moest bovendien snel gebeuren. De eerste contacten met gemeenten werden gelegd in mei 2006, begin juni begon het project formeel, op 9 juni was een eerste bijeenkomst belegd met betrokken gemeenten en leden van de adoptieteams en gedurende de zomer moesten de hulpvragen en plannen nader worden uitgewerkt om tijdens een tweede bijeenkomst op 14 september 2006 te worden gepresenteerd. Zoals we zullen zien, waren sommige gemeenten beter in staat en bereid om in dit snelle tempo concrete invulling aan het project te geven dan andere gemeenten (hoofdstuk 4 van deze studie);
- De totale looptijd van het project bedraagt 1 jaar.

Uiteindelijk werden 13 stedelijke adoptiegebieden geselecteerd: Amsterdam (Nieuw West en Overtoomse Veld), Rotterdam (Rotterdam-Zuid I en II), Den Haag (Zuidwest), Utrecht (Overvecht), Deventer (Rivierenbuurt), Den Helder (Zuiderzeebuurt), Zaanstad (Poelenburg), Emmen (Emmerhout), Heerlen (Meezenbroek, Schaesbergerveld en Palemig), Hengelo (Berflo Es) en Haarlem (Slachthuisbuurt). De adoptieteams voor deze gebieden kenden de volgende samenstelling.

Overzicht 1.1: De adoptiegebieden en de samenstelling van de adoptieteams

Wijken en steden	ADOPTIETEAM: wethouder / DG / onafhankelijk derde	bewindspersoon (III en IV = resp. kabinet Balkenende III en IV)
Amsterdam 1, Nieuw West	Tjeerd Herrema (wethouder) Jan vd Bos (Arbeidsmarkt/Bijstand, SZW) Ad Scheepbouwer (KPN)	III: minister Atzo Nicolaï (BZK) IV: minister Jacqueline Cramer (VROM)
Amsterdam 2, Nieuw West	Ahmed Marcouch (stadsdeelvoorzitter) Annet Bertram (Wonen, VROM) Steven v Eijk (commissaris jeugdbeleid)	III: minister Gerrit Zalm (FIN) IV: minister Wouter Bos (FIN)
Rotterdam 1, Pact op Zuid	Dominic Schrijer (wethouder) Rob Kerstens (Primair Voortgezet Onderwijs, OCW) Doekle Terpstra (HBO-Raad)	III: minister Piet Hein Donner / minister Ernst Hirsch Ballin (JUS) IV: minister Ella Vogelaar (W,W &I)
Rotterdam 2, Pact op Zuid	Leonard Geluk (wethouder) Rob Kerstens (Primair Voortgezet Onderwijs, OCW) Steven van Eijk (commissaris jeugdbeleid)	III: staatssecretaris Bruno Bruins (OCW) IV: stas. Marja v. Bijsterveldt (OCW)
Den Haag, Zuidwest	Rabin Baldewsingh (wethouder) Dineke ten Hoorn Boer (DG Preventie, Jeugd en Sancties, JUS) Hans de Boer (Taskforce jeugdwerkloosheid)	III: ministers Sybilla Dekker (VROM) en Rita Verdonk (V&I) IV: minister André Rouvoet (JenG)
Utrecht, Overvecht	Rinda den Besten (wethouder) Annet Bertram (Wonen, VROM) Pieter Winsemius (WRR)	III: minister Aart Jan de Geus (SZW) IV: minister Piet Hein Donner (SZW)

Overzicht 1.1: De adoptiegebieden en de samenstelling van de adoptieteams

Wijken en steden	ADOPTIETEAM: wethouder / DG / onafhankelijk derde	bewindspersoon (III en IV = resp. kabinet Balkenende III en IV)
Zaanstad, Poelenburg	Ronald Ootjers (wethouder) Marcel van Gastel (Maatschappelijke Zorg, VWS) Andree van Es (GGZ-Nederland)	III: staatssecretaris Henk van Hoof (SZW) IV: stas. Ahmed Aboutaleb (SZW)
Den Helder, Nieuw Den Helder	Geke Faber (wnd. burgemeester) Rob Visser (Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken, V&I) Sadik Harchaoui (Forum)	III: minister Johan Remkes (BZK) IV: minister Guusje ter Horst (BZK)
Heerlen, MSP	Lex Smeets (wethouder) Dick Schoof (Veiligheid, BZK) Berand Jan v Voorst tot Voorst (oud gouverneur Limburg)	III: minister Maria van der Hoeven (OCW) IV: stas. Frans Timmermans (BuZa)
Hengelo, Berflo Es	Hans Kok (wethouder) Leon van Halder (Wonen, Wijken en Integratie, WWI) Ralph Pans (VNG)	III: staatssecretaris Clémence Ross – Van Dorp (VWS) IV: stas. Jet Bussemaker (VWS)
Deventer, Rivierenwijk	Gerrit Berkelder, Ina Adema (wethouders) Siebe Riedstra (Personenvervoer, VenW) Pim Vermeulen (BNG)	III: minister Cees Veerman (LNV) IV: minister Gerda Verburg (LNV)
Emmen, Emmerhout	Mariet Thalens-Kolker (wethouder) André van der Zande (Natuur en Platteland, LNV) Peter Nijkamp (NWO)	III: stas. Karien van Gennip (EZ) IV: minister Maria van der Hoeven (EZ)
Haarlem, Slachthuisbuurt	Hilde van der Molen (wethouder) Bert de Vries (Ondernemen en Innovatie, EZ) Ella Vogelaar (brancheorganisatie voor reïntegratiebedrijven BOABOREA); tot de installatie van kabinet Balkenende IV.	III: minister Karla Peijs (VenW) IV: minister Ella Vogelaar (W, W & I)

Het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' is een interessant beleidsproject. Het is een poging de kloof tussen rijk en gemeenten te slechten door de inzet van kwalitatief hoogwaardige teams. Deze teams brengen de rijksoverheid en machtige politieke en bestuurlijke vertegenwoordigers 'in de wijk' en begeleiden de lokale overheid, indien nodig, om 'in Den Haag' knelpunten op te lossen. Het is een beleidsexperiment dat een '*pressure cooker*'-situatie creëert en inzicht geeft in de mate waarin [middels het weghalen van bestuurlijke en juridische knelpunten] sociale problemen in wijken kunnen worden aangepakt. De ervaringen met dit experiment zijn van belang voor het actuele beleid van Minister Vogelaar om van een veertigtal probleemwijken prachtwijken te maken.

1.5 Vraagstelling en opzet van de studie

In de evaluatie van dit beleidsproject stonden de volgende vijf vragen centraal:

1. Op welke terreinen vinden de belangrijkste interventies plaats?
2. Op welk schaalniveau (wijkniveau, stad of stadsregio, landelijk) vinden de interventies plaats? Kunnen problemen worden opgelost op het gekozen schaalniveau?

3. Wat zijn de betrokken actoren bij de gekozen interventies? Hebben deze actoren voldoende 'trekkracht' en competenties om de interventies te realiseren?
4. Werkt de 'ontkokerde' aanpak of speelt verkokering (afzonderlijke subsidieregelingen met specifieke voorwaarden, sectorale verantwoordelijkheden) toch een belemmerende rol?
5. In hoeverre en op welke wijze worden lokale bewoners en bewonersorganisaties bij het gekozen beleid betrokken?

De opzet van de studie is als volgt. In hoofdstuk 2 gaan wij nader in op het huidige grotestedenbeleid en haar voorgangers. Hiermee wordt de context geschetst waarin het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' plaats vond. Hoofdstuk 3 geeft een beeld van de 13 aangewezen adoptiegebieden in cijfers. Deze beschrijving geeft inzicht in de diversiteit van de verschillende adoptiegebieden en de ernst van de sociale problemen die er spelen. In de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 analyseren we vervolgens vier analytische thema's die inzicht geven in het welslagen en in de beperkingen van de adoptieaanpak. Achtereenvolgens gaat het om de kwaliteit van lokale kennis (hoofdstuk 4), het vermogen tot implementatie (hoofdstuk 5), de rol van bewonersparticipatie (hoofdstuk 6) en het kiezen van de juiste schaalniveaus voor interventie (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 vatten we onze bevindingen samen en gaan we nader in op de betekenis van het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' voor de toekomst van het grotestedenbeleid.

2.1 Inleiding

In dit inleidend hoofdstuk gaan we kort in op het grotestedenbeleid van de afgelopen decennia. Eerst wordt een schets gegeven van de geschiedenis van het grotestedenbeleid en haar voorgangers. Daarna worden de centrale kenmerken van het grotestedenbeleid toegelicht en proberen we inzicht te geven in de effecten ervan. Ten slotte plaatsten we het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' in het kader van de ervaringen die zijn opgedaan met het grotestedenbeleid.

2.2 Kleine geschiedenis van het Nederlandse grotestedenbeleid

Het grotestedenbeleid en haar voorlopers – het probleemcumulatiegebiedenbeleid (PCG-beleid) van de jaren tachtig en de sociale vernieuwing van de jaren negentig - kunnen gezien worden als een reactie op enerzijds het ruimtelijke ordeningsbeleid en anderzijds de stadsvernieuwing van de jaren zestig en zeventig (Van der Wouden en de Bruijne, 2001; Verwest en Van der Wouden, 2006). In de ruimtelijke ordening van de jaren zestig was er weinig aandacht voor steden. Het beleid was vooral gericht op een ordelijk verloop van het dominante suburbanisatieproces. Door de trek uit de stad te bundelen in een beperkt aantal groeikernen moest voorkomen worden dat het complete platteland zou worden volgebouwd ('gebundelde deconcentratie'). In de stadsvernieuwing van de jaren zeventig was er wel aandacht voor de stad. Aanvankelijk richtte de stadsvernieuwing zich op grootschalig onderhoud en het bouwen van nieuwe woningen in de oude stadswijken voor de zittende, vaak weinig draagkrachtige bewoners ('bouwen voor de buurt'). De manier waarop stadsvernieuwing werd aangepakt, had achteraf gezien twee grote problemen. Enerzijds bleven de steden door de louter fysieke aanpak van de stadsvernieuwing kampen met veel sociale problemen, waaronder werkloosheid. Anderzijds versterkte het 'bouwen voor

de buurt' wat later als één van de grote problemen van de stad werd gezien, namelijk de eenzijdige woningvoorraad met haar overmaat aan goedkope, deels minder aantrekkelijke woningen.

Begin jaren tachtig steeg de werkloosheid in de grote steden tot ver boven het (toch al hoge) landelijke gemiddelde. Als reactie ontstond in 1985 het PCG-beleid, dat poogde om door een gebiedsgerichte aanpak en sociaal-economische maatregelen de sociale achterstand in stadswijken te verminderen of op te heffen. Het PCG-beleid beoogde een integrale aanpak van stedelijke achterstandsgebieden en kan gezien worden als de voorloper van de sociale pijler van het huidige grotestedenbeleid. Na 1990 werd het PCG-beleid opgevolgd door de sociale vernieuwing. De sociale vernieuwing accentueerde vooral de sociale en sociaal-economische problematiek van de steden. Centraal stond de vermindering van werkloosheid onder achterstandsgroepen, verbetering van het leefklimaat in achterstandswijken, vermindering van achterstanden in het onderwijs en in zorg en welzijn. De nadruk lag op scholing van werklozen, het versterken van sociale cohesie in buurten, en het tegengaan van verloedering en vervuiling van de directe leefomgeving. Volgens Verwest en Van der Wouden (2006: 150) waren het PCG-beleid en de sociale vernieuwing typische producten van de Nederlandse verzorgingsstaat. Ze bestreden grootstedelijke problemen met een beleid gericht op de 'onderkant' van de woning- en arbeidsmarkt. Later in de jaren tachtig en negentig werden economie en marktwerking steeds belangrijker in het stedelijk beleid: economische stimulering gold als dé manier om grootstedelijke problemen op te lossen.

In 1994 introduceerde het eerste kabinet Kok het grotestedenbeleid om de problemen in de grote steden te kunnen aanpakken. Het beleid had als doel om de structurele achterstand van de grote steden om te buigen: de hoge werkloosheid, de vele huishoudens met een laag inkomen, de aanwezigheid van kwetsbare groepen, de uitstroom van bedrijven en werkgelegenheid, de eenzijdige woningvoorraad, de zwakke sociale en fysieke leefomgeving en onveiligheid. Aanvankelijk kwam er echter geen extra geld voor het grotestedenbeleid, maar werd het beleid gefinancierd door een herschikking van bestaande financiële middelen. Het idee was dat er vooral meer samenhang in de bestaande sectorale maatregelen voor de grote steden moest komen. Een tweede leidende gedachte achter het grotestedenbeleid was dat het beleid van onderaf – door gemeenten - gestalte moest krijgen. Tegen deze achtergrond werden allerlei bestuurlijke doelen nagestreefd: ontkokering, deregulering, decentralisatie, bundeling van geldstromen en het versterken van de regiefunctie van het lokale bestuur

(Van der Wouden en de Bruijne, 2001: 135; Verwest en Van der Wouden, 2006: 153; Van Putten, 2006: 29-33). De eerste afspraken hierover tussen de rijksoverheid en de steden werden in 1995 vastgelegd in twee convenanten, één met de vier grote steden (G4) en één met vijftien middelgrote steden (G15). Het aantal deelnemende steden werd in 1996, 1999 en 2006 steeds uitgebreid, zodat uiteindelijk 31 gemeenten aan het grotestedenbeleid deelnemen.

Het grotestedenbeleid bevindt zich inmiddels in haar derde convenantperiode. De drie periodes komen ongeveer overeen met de dan zittende kabinetten. De eerste periode liep van 1994 tot 1998 ten tijde van het eerste paarse kabinet Kok. Staatssecretaris Kohnstam was de eerstverantwoordelijke voor het grotestedenbeleid. In 1998 besloot het tweede kabinet Kok tot voortzetting van het grotestedenbeleid omdat de stedelijke problematiek nog altijd urgent was: een relatief hoge werkloosheid, een eenzijdige woningvoorraad waardoor koopkrachtige middengroepen wegtrokken uit de stad en problemen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Het tweede kabinet benoemde een minister zonder portefeuille voor het grotesteden- en integratiebeleid (Van Boxtel).

In 2005 besloot het tweede kabinet Balkenende wederom tot een voortzetting van het grotestedenbeleid omdat de stedelijke problemen nog immer aandacht behoeven. De onveiligheid was zorgwekkend en de werkloosheid en onderwijsachterstanden groot. Een andere reden voor voortzetting van het grotestedenbeleid was dat veel stadswijken nog een herstructureringsopgave hadden. In 2000 werd het beleid van stedelijke vernieuwing, inclusief het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) opgenomen in het grotestedenbeleid. Financieel gezien werd dit beleid van stedelijke vernieuwing (sloop van goedkope woningen en nieuwbouw van duurdere woningen in de stad) meteen het belangrijkste facet van het grotestedenbeleid. Ook in de opeenvolgende kabinetten Balkenende I, II en III was er een aparte minister zonder portefeuille voor het grotestedenbeleid.

2.3 Kenmerken van het grotestedenbeleid

In plaats van een uitvoerige beschrijving van het grotestedenbeleid te geven (zie daarvoor: Van der Wouden en de Bruijne, 2001; Verwest en Van der Wouden, 2006; Van Putten, 2006), zullen we het beleid typeren aan de hand van de belangrijkste kenmerken. We kunnen de volgende kenmerken van het grotestedenbeleid onderscheiden:

- *Gebiedsgerichte aanpak.* Het grotestedenbeleid en haar voorgangers (stadsvernieuwing, PCG-beleid, sociale vernieuwing) is groot geworden door de zogenaamde wijkgedachte: het idee dat stedelijke problemen zoals werkloosheid, armoede, onderwijsachterstand, geringe leefbaarheid en veiligheid niet alleen geconcentreerd zijn in bepaalde wijken of buurten, maar ook *in de wijk* moeten worden aangepakt. Weliswaar neemt het grotestedenbeleid in de latere convenantperiodes formeel afscheid van deze dominante gebiedsgerichte aanpak en wordt de stad als geheel als object van beleid gezien, maar in de praktijk blijft de aandacht sterk gericht op de stedelijke achterstandswijken. Duyvendak en Schuyt (2000) spreken zelfs van de ‘fixatie op de wijk’ (vgl. Duyvendak, 2006). We zullen hierna zien dat dit ook geldt voor de activiteiten in het kader van het project ‘Nieuwe Coalities voor de Wijk’. Deze aandacht voor stedelijke achterstandswijken is begrijpelijk aangezien de stedelijke problematiek daar het scherpst is. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat de oplossing voor deze problemen niet altijd in de wijk ligt, maar bijvoorbeeld in de stedelijke of regionale arbeidsmarkt (hoofdstuk 7 van deze studie gaat nader in op de vraag naar het juiste schaalniveau).
- *Integrale aanpak van problemen.* Een andere reden voor de gerichtheid op het wijkniveau is dat daar integrale aanpak van stedelijke problemen mogelijk wordt geacht. Er is de overtuiging dat de stedelijk problematiek integraal moet worden aangepakt: niet alleen goede woningen, meer werk, beter onderwijs en een buurt die schoon, heel en veilig is, maar liefst alles tegelijk. Achterliggend idee is dat al deze problemen in de buurt onderling samenhangen en in onderlinge samenhang moeten worden aangepakt. Duyvendak en Schuyt (2000: 152) merken op, dat ‘integraal’ hierbij doorgaans niet wordt gedefinieerd, maar vooral betekenis krijgt in relatie met het tegendeel: niet verkokerd, niet sectoraal en niet categoriaal. Een integrale aanpak van problemen zou vooral op wijkniveau mogelijk zijn.
- *Nadruk op bestuurlijke coördinatie.* In de praktijk leidt het streven om stedelijke problemen integraal aan te pakken tot een sterke nadruk op *bestuurlijke coördinatie*. In beschrijvingen van het Nederlandse grotestedenbeleid wordt voortdurend gesproken over ontkokering, deregulering, decentralisatie, bundeling van financiële budgetten, enz. De assumptie is dat een effectieve aanpak van stedelijke problemen alleen mogelijk is als voorbij wordt gegaan aan de traditionele grenzen van de

professionele disciplines, bureaucratische structuren en bestaand overheidsbeleid. Cochrane (2007: 18) constateert dit uitgangspunt ook in het Amerikaanse stedelijk beleid van de jaren zestig en zeventig en noemt dit de ideologie van het 'new managerialism'. Het probleem van deze aanpak is echter, dat op een gegeven moment alleen nog maar in managerstaal over stedelijke problemen en mogelijke oplossingen daarvoor wordt gesproken. De inhoud van de problemen en het beleid verdwijnt in de mist van bestuurlijke coördinatie-instrumenten.⁴

- *Beleid van onderaf.* Een ander centraal uitgangspunt van het grotestedenbeleid is dat het beleid 'van onderaf gestalte moet krijgen' (Van Putten, 2006: 33). De veronderstelling is dat de landelijke overheid op te grote afstand van de problematiek van de straat en de burger staat en dat lokale bestuurders beter zicht hebben op wat er werkelijk aan de hand is in de buurt. In de vier grote steden geldt deze logica overigens ook binnen de gemeente: hier ligt het initiatief voor buurtinterventies niet zozeer bij de gemeente, maar bij de afzonderlijke deelgemeentes, stadsdelen of wijken.

Een belangrijk middel om ruimte te maken voor initiatieven van onderaf is de bundeling van financiële budgetten (Verwest en Van der Wouden, 2006). Aanvankelijk werd het grotestedenbeleid onderverdeeld in vijf sectoren (werk en economie, jeugd en veiligheid, zorg en opvang, sociale en fysieke leefomgeving, en onderwijs) waarvoor de steden bij de afzonderlijke ministeries financiële middelen konden aanvragen. Deze werkwijze had twee grote nadelen. Ten eerste bleven de steden hierdoor gevangen in de logica van de Haagse departementen aan wier subsidievoorwaarden men moest voldoen en aan wie men (financiële) verantwoording moest afleggen. Ten tweede bestond het grotestedenbeleid in de praktijk voornamelijk uit kortlopende projecten (de 'projectencarrousel'; Reijndorp & Van der Zwaard, 1996).

In de tweede convenantperiode (1999-2004) werden de vijf clusters vervangen door drie pijlers (fysiek, economie en sociaal) en ontstonden de eerste pogingen om geldstromen van de rijksoverheid naar gemeenten te integreren. Het bundelen van sectorale budgetten zou ontkooking mogelijk maken. Aan elk van de drie pijlers werd een budget gekoppeld en een ministerie dat als coördinator moest fungeren. Ook

⁴ Typend in deze is de geschiedschrijving van het Nederlandse grotestedenbeleid door Van Putten (2006), uitgegeven door het Ministerie van BZK. In zijn analyse gaat het vrijwel alleen om bestuurlijke mechanismen en instrumenten. Aan de aard van stedelijke problemen en ontwikkelingen worden weinig woorden vuil gemaakt.

werden in de tweede convenantperiode de eerste integrale budgetten beschikbaar gesteld, zoals het al genoemde Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (IVS) waarmee de herstructurering van stadsbuurten gefinancierd wordt.

In de derde convenantperiode (2005-2009) is deze lijn van bundeling van budgetten verder doorgezet. De beschikbare gelden voor grotestedenbeleid zijn nu ondergebracht in drie brede doeluitkeringen (BDU's). Het idee is dat dit de bestedingsvrijheid van de steden vergroot en het beleid daardoor beter kan aansluiten bij de specifieke lokale situatie. Binnen de afzonderlijke BDU's hebben de steden de vrijheid om gelden naar eigen inzicht in te zetten. Bovendien hoeven de steden hiervoor slechts één maal een aanvraag te doen (het Meerjarig Ontwikkelingsplan [MOP]) en slechts eenmalig, achteraf verantwoording af te leggen over de bereikte doelen (Van Putten, 2006: 86-7).

Er zijn twee kanttekeningen te maken bij de beleidstheorie dat het stedelijk beleid vooral van onderaf gestalte moet krijgen. Ten eerste is het de vraag of lokale beleidsvoerders voldoende competenties en 'lokale kennis' hebben om het grotestedenbeleid op een creatieve en effectieve manier inhoud te geven. Zo wezen diverse onderzoekers op het 'raadsel van de stedelijke beleidsuniformiteit': ondanks alle decentralisatie en beleidsvrijheid van gemeenten kent het stedelijk beleid verbazingwekkend weinig lokale variëteit (Denters, 2001; Van der Wouden en de Bruijne, 2001: 147-151). Ten tweede betekent de notie dat stedelijk beleid van onderaf gestalte moet krijgen in Nederland doorgaans niet dat burgers en bewonersorganisaties daarbij betrokken zijn. De lokale beleidsvorming wordt veelal gedomineerd door een beperkte kring van lokale bestuurders en deskundigen. Op beide aspecten wordt in hoofdstukken 4 en 6 nader ingegaan.

- *Nadruk op planmatigheid, resultaat en verantwoording van beleid.* Ook de nadruk op resultaatgerichtheid stond van meet af aan centraal in het grotestedenbeleid. In de praktijk resulteerde dit in een sterk accent op de planmatigheid van beleid: gemeenten worden geacht een samenhangende, programmatische en resultaatgerichte manier van werken te realiseren (Van Putten, 2006: 54). Vanaf de tweede convenantperiode wordt van de deelnemende steden gevraagd een Meerjarig Ontwikkelingsprogramma (MOP) op te stellen, dat aangeeft welke doelstellingen de stad op welke manier wil realiseren. Het MOP vormt tevens het toetsingskader op basis waarvan de gemeenten aan het

einde van de periode verantwoording afleggen over de besteding van gelden. Om te kunnen nagaan of de gestelde doelen zijn gehaald, dient de gemeente meetbare doelen op te stellen. Het MOP geldt tevens als instrument om de grote mate van fragmentatie van het aanvankelijke grotestedenbeleid (de 'projectencarrousel') te doorbreken. Het rijk toetst niet meer afzonderlijke projecten, maar lokale plannen en programma's op hoofdlijnen. De achterliggende filosofie hierbij is, dat het rijk wel meepraat over wat er in de steden moet gebeuren, maar niet over *hoe* men dat in praktijk wil realiseren (Van Putten, 2006: 57).

2.4 Effecten van het grotestedenbeleid

De sterke nadruk op resultaatgerichtheid van het grotestedenbeleid heeft er toe bijgedragen dat er veel informatie is verzameld over stedelijke ontwikkelingen en over de mate van doeleindenrealisatie van beleid in de deelnemende steden. Vanaf de start van het grotestedenbeleid werden de ontwikkelingen in de betreffende steden en wijken op een groot aantal indicatoren bijgehouden in de Jaarrapporten Grotestedenbeleid. Zo werd na afsluiting van de eerste convenantperiode op basis van deze informatie gemeld, dat op circa de helft van de kerndoelstellingen van het beleid waarover op basis van indicatoren informatie was verzameld flinke vorderingen zijn geboekt. Deze positieve ontwikkeling werd echter niet weerspiegeld in de ervaringen en percepties van bewoners van achterstandswijken die onverminderd negatief bleken. Bewoners bleven vooral problemen zien wat betreft de woon- en omgevingskwaliteit en op het vlak van veiligheid in de buurt (Van der Wouden en de Bruijne, 2001: 140).

Na de afsluiting van de tweede convenantperiode van het grotestedenbeleid werden verschillende beleidsevaluaties gepubliceerd. Zo onderzocht het Sociaal en Cultureel Planbureau in welke mate de leefsituatie van stadsbewoners in de periode van het grotestedenbeleid (1994-2005) is verbeterd. Men onderzocht hierbij drie aspecten: de leefsituatie (welzijn), kwaliteit van woonwijken en criminaliteit (Boelhauer et al., 2006). Wat betreft de leefsituatie werden diverse aspecten (gezondheid, wonen, sociale participatie, vrijetijdsbesteding, enz.) in kaart gebracht. De algemene conclusie is dat de leefsituatie van stedelingen vooral vanaf 1999 sterk is verbeterd en dat het verschil met de leefsituatie met de 'gemiddelde Nederlander' aanzienlijk is verminderd. Er is hierbij echter wel een verschil tussen bewoners van de vier grote steden (G4) en van de overige steden in

het grotestedenbeleid (G21). Waar de gemiddelde leefsituatie in de G21 in 2004 ongeveer op het Nederlandse gemiddelde is uitgekomen, is dit in de G4 – ondanks de sterke verbetering in de periode rond en na de millenniumwisseling – nog niet het geval. Opvallend is verder de toegenomen ongelijkheid in de leefsituatie in de vier grote steden. Hoewel de leefsituatie bij sommige groepen sterk verbeterde (vrouwen, werkenden, hogere inkomens), was er bij andere groepen (lage inkomens, laag opgeleiden) juist sprake van een achteruitgang in de leefsituatie. Opgemerkt wordt verder dat er qua gezondheid weinig verschillen zijn tussen stedelingen en de ‘rest van Nederland’, maar dat stedelingen minder tevreden zijn met hun leefsituatie. Dit geldt vooral voor bewoners van de G4 en met name hun waardering van de woning en woonomgeving.

Bij de kwaliteit van woonwijken wordt een onderscheid gemaakt tussen fysieke verloedering, (geluids)hinder en voorzieningen. De wijken in de vier grote steden zijn relatief fysiek verloederd. Dit geldt met name voor Rotterdam, waar de fysieke verloedering – als enige van de vier grote steden – bovendien is toegenomen tussen 1994 en 2005. Bewoners van de G4 hebben ook relatief veel last van (geluids)hinder. De geluidshinder is toegenomen door de bouw van snelwegen rond de steden en het toegenomen luchtverkeer. De G4 scoren wel relatief gunstig op het aspect voorzieningen. Binnen de grote steden scoren de prioriteitswijken voor stedelijke herstructurering aanmerkelijk slechter als het gaat om de kwaliteit van woonwijken dan stedelijk gemiddeld. In deze prioriteitswijken is de geluidshinder in de loop der jaren alleen maar toegenomen, maar de fysieke verloedering is wel verminderd. Alleen in de Rotterdamse prioriteitswijken was slechts beperkt sprake van minder fysieke verloedering. Bewoners van de G4 zijn ook minder tevreden met hun woonomgeving dan landelijk gemiddeld. Vooral Rotterdammers vinden dat hun buurt er de afgelopen jaren niet op vooruit is gegaan en hebben weinig hoop op toekomstige verbetering.

Wat betreft de criminaliteit en (ervaren) onveiligheid zijn de cijfers gunstig. De onderzoekers constateren dat in de voorbije jaren steeds minder mensen slachtoffer van criminaliteit zijn geworden. Dit geldt zowel voor alle steden als voor Nederland gemiddeld. Vooral het aantal vermogensdelicten is afgenomen, het aantal geweldsdelicten bleef sinds midden jaren negentig vrij constant. De afgenomen criminaliteit leidde in de grote steden ook tot minder gevoelens van onveiligheid. Het aandeel bewoners van de G4 dat zich veilig voelt, steeg tussen 1993 en 2005 van 54 naar 64 procent. Opgemerkt wordt tenslotte dat niet zozeer de groei van de politie verantwoordelijk was voor de daling van overlast en criminaliteit, maar vooral het gericht surveilleren en

strenger optreden op de meest onveilige plekken van de stad. Al met al constateert het SCP een positieve ontwikkeling in de leefsituatie van stedelingen en hun tevredenheid: "Die positieve ontwikkeling zet in 1999 in en duurt nog steeds voort. Niet alleen is de leefsituatie van grote groepen stedelingen verbeterd, ook de leefbaarheid van en veiligheid in de wijken is verbeterd. Wel is de ongelijkheid tussen de verschillende bevolkingsgroepen toegenomen" (Boelhouwer et al., 2006: 19). Het probleem van deze SCP-studie, net als van eerdere evaluaties van het grotestedenbeleid, is echter dat niet kan worden aangegeven of de geconstateerde verbeteringen in de grote steden het gevolg zijn van het gevoerde grotestedenbeleid.

De studie van Marlet en Van Woerkens kan dat wel, omdat zij de uitkomsten van de grote steden (G30) vergelijken met vergelijkbare cijfers in andere steden en bovendien corrigeren 'voor alle denkbare andere factoren die van invloed kunnen zijn op de ontwikkelingen in steden' (Marlet en Van Woerkens, 2006: 11-3). De auteurs onderzoeken drie van de negen doelstellingen van het grotestedenbeleid: het versterken van stedelijke woonmilieus, de verbetering van de economische concurrentiepositie en het terugdringen van de werkloosheid. Bij de overige doelstellingen bleek een adequate effectmeting niet mogelijk.

Men constateert dat het grotestedenbeleid vooral positieve effecten heeft gehad op het terrein van stedelijke vernieuwing. Als gevolg van het grotestedenbeleid zijn de huizenprijzen in de betrokken steden significant meer gestegen dan elders. Dit betekent dat mensen een verbetering van de woonomgeving in de steden hebben ervaren en als gevolg daarvan bereid zijn om meer voor een woning in zo'n stad te betalen. Deze stedelijke vernieuwing heeft ook geleid tot migratie naar de stad: als gevolg van het grotestedenbeleid hebben de betreffende steden meer mensen met een hoge opleiding erbij gekregen, en deze gunstiger geworden. Een bevolkingssamenstelling is een belangrijke winst voor de steden. Een hoogopgeleide, creatieve bevolking heeft een gunstige invloed op de economische ontwikkeling van een stad. Volgens de onderzoekers is deze 'indirecte route' om de stedelijke economie te stimuleren effectiever dan het traditionele economische stimuleringsbeleid zoals aanleg van bedrijventerreinen en dienstverlening voor bedrijven. Men constateert dat dergelijke maatregelen geen aantoonbaar effect hadden op de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de steden. Bedrijven laten zich niet leiden door het grotestedenbeleid, maar misschien wel door de aanwezigheid van goed

opgeleide arbeidskrachten en meer algemeen door een creatief klimaat in de stad (vgl. Florida, 2002).

Wat betreft de derde onderzochte doelstellingen, het terugdringen van werkloosheid in de stad, komen Marlet en Van Woerkens tot gematigd positieve conclusies. Men constateert dat de werkloosheid in de steden in de onderzochte periode inderdaad sterk terugliep, maar niet als gevolg van het gevoerde grotestedenbeleid. Zo was de creatie van additionele werkgelegenheid door het tweede paarse kabinet belangrijk, maar dit was niet gebonden aan het grotestedenbeleid. Men concludeert dan ook dat een effect van het grotestedenbeleid op de totale werkloosheid in de steden niet overtuigend kan worden aangetoond. Wel meent men dat het grotestedenbeleid tot een positieverbetering van minder kansrijke groepen op de arbeidsmarkt heeft geleid. De werkloosheid van allochtonen en van jongeren is als gevolg van maatregelen die onder het grotestedenbeleid vallen in de steden minder snel gestegen dan elders (vgl. Marlet en Van Woerkens, 2006: 8-10). Overigens is ook dit succes betrekkelijk, aangezien de werkloosheid onder allochtonen – met name onder allochtone jongeren – de afgelopen jaren onder invloed van de economische recessie weer hoog opliep (SCP, WODC, CBS, 2005; Dagevos, 2006). Geconcludeerd wordt dan ook dat “vooral fysieke maatregelen in de stad succes hebben gehad. Grotestedenbeleid is met name effectief geweest in het realiseren van een aantrekkelijker woon- en bezoekklimaat in de grote steden” (Marlet en Van Woerkens, 2006: 10).

Een derde rapport betreft de ‘Toekomstverkenning grotestedenbeleid’ van het Ruimtelijk Planbureau (Van der Wouden et al., 2006). De auteurs constateren dat het doel van het grotestedenbeleid in de loop der jaren is verschoven. Het beleid begon midden jaren negentig met de intentie om de cumulatie van problemen en achterstanden in de steden terug te dringen (net als eerder het probleemcumulatiegebiedenbeleid en de sociale vernieuwing). In de tweede helft van de jaren negentig werd echter het bevorderen van de stedelijke economie steeds belangrijker voor het grotestedenbeleid. Deze verschuiving is ook zichtbaar in het stedelijke woningbouwbeleid. Het centrale doel van de in 1997 gestarte stedelijke vernieuwing was niet meer ‘bouwen voor de buurt’, maar een verandering van de woningvoorraad door uitbreiding van de duurdere woningsegmenten in de steden.

Men constateert dat het inmiddels in economisch opzicht relatief goed gaat met de grote steden en zeker met de stedelijke regio's als geheel. De steden zijn nog steeds economisch belangrijke centra en kenden zeker in de

tweede helft van de jaren negentig – zij het eerder als gevolg van de algemene conjunctuur dan van het gevoerde grotestedenbeleid – een sterke economische groei en banengroei. Als gevolg daarvan daalde de stedelijke werkloosheid, zij het onder allochtonen en laagopgeleide werkzoekenden beduidend minder dan bij andere groepen. Rotterdam, dat nog steeds met 'de erfenis van het industriële verleden' en een relatief laagopgeleide beroepsbevolking kampt, wordt aangewezen als uitzondering op dit patroon. Al met al concluderen Van der Wouden et al. (2006: 6) dat economische groei een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is voor de vermindering van sociaal-economische problemen in de stad. Het probleem is dat zwakke groepen op de stedelijke arbeidsmarkt onvoldoende profiteren van de oplevende stedelijke economie.

Ook wat betreft de effecten van stedelijke vernieuwing is men minder optimistisch. Geconstateerd wordt dat de stedelijke woningmarkt een voorraadmarkt is die slechts langzaam kan veranderen. Bovendien vielen de verwachte sociale effecten van de veranderende woningmarkt tegen. Vooral de hoogste inkomensgroepen profiteerden van de veranderingen, maar middengroepen – waaronder in toenemende mate allochtone middengroepen – kunnen hun woonwensen nog altijd moeilijk realiseren op de stedelijke woningmarkt. Voor hen rest niets anders dan buiten de stad op zoek te gaan naar de gewenste woonsituatie. Van der Wouden et. al (2006: 7) concluderen dat de economische situatie in de steden weliswaar verbeterd is, maar dat dit nauwelijks is toe te schrijven aan het gevoerde beleid. De steden bewogen mee met de algemene conjunctuur van de jaren negentig. Bovendien hebben de steden te kampen met hardnekkige sociale problemen (uitkeringsafhankelijkheid, toenemende segregatie in het onderwijs, wegtrekken van middengroepen uit de stad) waarop het grotestedenbeleid weinig invloed lijkt te hebben.

Concluderend kan op basis van beschikbare evaluaties worden gesteld, dat het succes van het gevoerde grotestedenbeleid betrekkelijk is. Economisch gaat het de grote steden redelijk goed. Verwacht kan worden dat de aantrekkende economische conjunctuur ook nu niet aan de steden voorbij zal gaan. Dankzij het beleid van stedelijke vernieuwing slagen de steden er geleidelijk in de eenzijdige woningvoorraad meer divers te maken en zo aantrekkelijker te worden voor hogere inkomensgroepen, al kan de stedelijke woningvoorraad slechts zeer geleidelijk veranderen. In de derde plaats tekent zich in steden een dalende criminaliteit af, minder gevoelens van onveiligheid, minder fysieke verloedering en een verbetering van de

leefsituatie van bewoners. Wel zijn dergelijke verbeteringen in de vier grote steden doorgaans minder uitgesproken dan in de overige steden die deelnemen aan het grotestedenbeleid. Bovendien lijkt er binnen de steden een groeiende ongelijkheid tussen enerzijds de stedelijke middenklassen die het redelijk goed gaat en anderzijds marginale groepen onder de stedelijke bevolking (laag opgeleiden, lage inkomens, waaronder veel allochtonen). Tenslotte is opgemerkt, dat hoewel het enerzijds betrekkelijk goed met de steden gaat er anderzijds sprake is van hardnekkig sociale problemen en achterstanden bij specifieke bevolkingsgroepen (wederom: laag opgeleiden, lage inkomens, allochtonen). En aangezien deze marginale groepen onder de stedelijke bevolking sterk geconcentreerd wonen in bepaalde stadsbuurten is er ook sprake van een ruimtelijke concentratie van sociale problemen en achterstand in bepaalde delen van de stad.

2.5 Over de noodzaak van Nieuwe Coalities voor de Wijk

Het initiatief 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' beoogt de aanpak van stedelijke problematiek een stap verder te helpen. Uitgangspunt van het project is, dat het grotestedenbeleid in de praktijk soms gehinderd wordt door institutionele belemmeringen zowel op landelijk als op lokaal niveau. Ondanks de nadruk op ontkokering, deregulering en decentralisatie is er nog altijd belemmerende regelgeving van de landelijke overheid en zijn bestaande subsidiemogelijkheden soms zo ingewikkeld dat lokale bestuurders daarin de weg kwijt raken. Op lokaal niveau verzanden noodzakelijke beleidsbeslissingen over de aanpak van stedelijke problematiek soms in een moeras van ambtelijk overleg. Tenslotte is stedelijk beleid niet alleen een zaak van de overheid, maar vergt samenwerking met tal van publieke en private partijen. Vanuit deze constatering wordt het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' gestart. De naam benadrukt dat het gaat om de vele partijen die in steeds wisselende coalities dagelijks vormgeven aan de stedelijke en maatschappelijke ontwikkeling. De sleutel tot succes daarbij begint bij het niet alleen vanuit je eigen achtergrond, procedures en regelgeving je eigen doelen willen bereiken, maar het gezamenlijk oplossen van problemen en het verbeteren van de leefbaarheid in de wijk.

Zoals ieder beleid heeft ook het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' haar (deels impliciete) uitgangspunten. De assumptie is dat de aanpak van grootstedelijke problematiek niet alleen weinig succesvol is door gebrek aan

geld, maar ook door onvoldoende of ineffectieve besteding van beschikbare gelden. In ieder geval is er (tot teleurstelling van sommige gemeenten) geen extra geld beschikbaar voor het project en de deelnemende wijken. Er is immers een regulier budget voor grotestedenbeleid en bovendien had ex-Minister Pechtold van Grotestedenbeleid extra financiële middelen voor de meest problematische wijken in de grote steden beschikbaar gesteld (de zogenaamde 'sociale heroveringgelden': 25 miljoen euro). De adoptieteams moesten geen geld, maar advies en deskundigheid in de betreffende wijken brengen en vooral institutionele blokkades in de beleidsuitvoering zien op te lossen. Wel verschilden de meningen van betrokkenen over de aard van deze institutionele blokkades. Lagen deze vooral in de bureaucratische ('verkokerde') landelijke regelgeving, zoals gemeenten doorgaans menen, of juist op lokaal niveau? Volgens de initiatiefneemster van het project liggen de belemmeringen voor een goede aanpak van stedelijke problemen niet alleen op Rijksniveau, maar ook op lokaal niveau.

*"De hoofdgedachte erachter is, dat je energie in een wijk bij die partijen die verantwoordelijk zijn voor het verbeteren van leefbaarheid, moet stimuleren en steunen. Coalities die van onder ontstaan, moeten actief bijgestaan worden. Vanuit het Rijk doe je dat o.a. door uit één mond te praten, datzelfde eis je vervolgens ook van lokale betrokkenen. De inschatting is dat in dit traject (...) het niet zozeer zal gaan om het daadwerkelijk uit de weg ruimen van belemmerende regelgeving op Rijksniveau, maar veel meer om het inzicht geven in de ruimte die de regelgeving biedt. Met gesprekken hierover blijkt 95% van de pijnpunten vaak al opgelost". En: "We gaan de partijen kiezen die het in de wijk voor elkaar kunnen krijgen, die daadkracht tonen. De lokale partijen (en dat zijn per definitie de gemeenten!) zijn cruciaal."*⁵

In de eerste ambtelijke stukken over het project wordt dit als volgt verwoord:

"Beslissingen die de leefbaarheid in wijken raken, worden op veel verschillende niveaus en door veel verschillende partijen genomen. Dergelijke beslissingen, impliciet en expliciet, kunnen in zichzelf bijzonder logisch zijn, maar werken soms met de beste intenties langs elkaar heen of zelfs tegen elkaar in. (...) De uitvoeringspraktijk laat een duidelijke verbreding zien in de richting van een integrale aanpak waarin wonen, werken, veiligheid, zorg en onderwijs in samenhang worden opgepakt. Hierbij zijn andere coalities nodig, nieuwe coalities die stedelijke vernieuwing opvatten als een mogelijkheid om

⁵ Toelichting Annet Bertram (DG Wonen van het ministerie van VROM): 'Verslag ambtelijk overleg Buurtgericht beleid, d.d. 9 mei 2006.

sociale veiligheid, uitsluiting door werk of schooluitval integraal op te pakken."⁶

In de hoofdstukken 4 tot en met 7 zullen we bezien in hoeverre de adoptieaanpak deze vruchtbare coalities voor de wijk realiseert.

⁶ Notitie VROM, 'Wijken voor nieuwe coalities', dd. 8 mei 2006 (ten behoeve van Ambtelijk overleg buurtgericht beleid, d.d. 9 mei 2006).

3.1 Inleiding

Eind 2006 ontstond er enige commotie toen de toenmalige minister Winsemius (VROM) liet weten, dat er in veertig Nederlandse stadswijken sprake is van een dusdanige cumulatie van fysieke en sociaal-economische achterstanden en problemen dat deze wijken dreigen af te glijden. Inmiddels heeft Minister Vogelaar voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) eveneens veertig wijken aangewezen voor extra investeringen in het kader van het project 'Van probleemwijken tot prachtwijken'. Deze veertig prachtwijken-in-spé zijn geselecteerd op basis van objectieve indicatoren, waaronder het gemiddeld inkomen, werkgelegenheid en opleidingsniveau in een buurt, de kwaliteit van de woningvoorraad, het voorkomen van diverse problemen, de tevredenheid van bewoners, enzovoort.

De selectie van de dertien wijken waar het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' zich afspeelde was minder gestructureerd en geschiedde niet op basis van objectieve indicatoren. De wijken werden geselecteerd op basis van overleg tussen de betreffende gemeenten en accountmanagers van VROM. Soms werden wijken geselecteerd vanwege problemen in de wijk, maar soms omdat er in zo'n wijk sprake was van veelbelovende initiatieven die ondersteund konden worden. Het criterium om als adoptiewijk te worden aangemerkt, was dan ook niet dat hier sprake was van buitensporig problemen maar dat er naar de mening van de betrokken gemeente sprake was van bestuurlijke knelpunten en belemmeringen waarvoor een adoptieteam een oplossing zou kunnen bieden.

Desondanks is er een aanzienlijke overlap tussen de dertien wijken uit het 'nieuwe coalities'-project en de veertig aandachtswijken die de komende jaren extra ondersteund worden door minister Vogelaar (zie bijlage 1, tabel b1.1). Zo zijn de adoptiewijken in Amsterdam, Den Haag en Utrecht nu weer geselecteerd als aandachtsgebied, net als delen van het Rotterdamse adoptiegebied (de wijken Oud Zuid, Vreewijk en de Zuidelijke Tuinsteden maken deel uit van de Rotterdamse deelgemeenten Feijenoord, IJsselmonde

en Charlois die gezamenlijk centraal staan in het 'Pact op Zuid'). Ook vinden we Poelenburg (Zaanstad), Meezenbroek (Heerlen) en de Rivierenwijk (Deventer) terug in de nieuwe top 40 van aandachtswijken. Vier van de dertien adoptiegebieden komen niet terug bij de nu geselecteerde veertig aandachtswijken, namelijk de Slachthuisbuurt (Haarlem), Emmerhout (Emmen), Berflo Es (Hengelo) en de Zuiderzeebuurt (Den Helder). Geen enkele wijk of buurt uit deze vier gemeenten heeft een plaats in de nieuwe top 40 van meest problematische wijken van Nederland.

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de dertien adoptiewijken. Op basis van kwantitatieve gegevens wordt ingegaan op verschillende wijk- of buurtkenmerken zoals de demografische samenstelling en de sociaal-economische kenmerken van de bevolking. De gegevens zijn voornamelijk afkomstig van het CBS (Kerncijfers wijken en buurten 2003-2006)⁷ en het ministerie van VROM.⁸ Daarnaast is voor de cijfers over veiligheid (paragraaf 6) gebruik gemaakt van gegevens uit de monitor Grotestedenbeleid van het ministerie van BZK. Om de cijfers van de adoptiegebieden in perspectief te kunnen plaatsen is ook steeds het cijfer voor de betreffende gemeente als ook het cijfer voor Nederland in de tabellen opgenomen.

De in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens laten zien dat er drie clusters van adoptiegebieden zijn te onderscheiden. Ten eerste een grootstedelijk cluster van Amsterdam (Nieuw West en Overtoomse Veld), Rotterdam

⁷ De cijfers in dit hoofdstuk zijn grotendeels gebaseerd op Kerncijfers Wijken en Buurten 2003-2006 van het CBS (<http://statline.cbs.nl>). Het CBS onderscheidt in deze publicatie in basis drie schaalniveaus. Op het eerste niveau wordt Nederland onderverdeeld in gemeenten. Op het tweede niveau worden de gemeenten onderverdeeld in wijken (ook wel deelgemeenten (Rotterdam) of stadsdelen (Amsterdam)). Deze wijken worden vervolgens weer onderverdeeld in buurten. Nederland is onderverdeeld in ongeveer 450 gemeenten, 2.500 wijken en 11.000 buurten. Buurten kunnen onderling sterk verschillen van aantal inwoners en oppervlakte. De 13 adoptieprojecten zijn niet eenduidig gericht op één niveau. Zo zijn er adoptieprojecten die zich richten op een specifieke buurt, projecten die zich richten op een wijk en tevens projecten die gericht zijn op een cluster van drie of meer wijken. Zo richt het Pact op Zuid zich bijvoorbeeld op drie wijken in Rotterdam Zuid (Feijenoord, IJsselmonde, Charlois). In Kerncijfers en Buurten worden echter geen cijfers over dergelijke clusters van wijken gepubliceerd. De cijfers in dit hoofdstuk over deze clusters van wijken/buurten zijn gebaseerd op een optelling (daar waar het gaat om absolute aantallen zoals b.v. inwoners) en een gewogen gemiddelde daar waar het gaat om percentages. In bijlage 1 (tabel b1.2) wordt voor de 13 projecten beschreven op welke buurten, wijken of clusters van wijken de projecten gericht zijn en uit welke wijken deze clusters bestaan.

⁸ Een complicatie is dat in de datasets van VROM gebruik gemaakt wordt van een andere gebiedsindeling dan de BZK/CBS-wijkindeling. VROM gebruikt een indeling in postcodegebieden en er is geen exacte koppeling mogelijk tussen deze verschillende type indelingen. Informatie over de adoptiewijken gebaseerd op 4-digit postcode indeling dient dus met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd en moet dus vooral worden gezien als een indicatie voor de stand van zaken in een adoptiegebied. In bijlage 1 wordt een en ander nader toegelicht en is in tabel b1.3 opgenomen waarin de 4 digit postcodes zijn vermeld die in de betreffende wijk voorkomen.

(Rotterdam-Zuid I en II), Den Haag (Zuidwest) en Utrecht (Overvecht). Ten tweede een cluster van drie kleine multiculturele gebieden: Deventer (de Rivierenbuurt waarin veel Turkse migranten wonen), Den Helder (de Zuiderzeebuurt waar veel Antillianen wonen) en Zaanstad (de wijk Poelenburg waar veel Turkse migranten wonen). Een derde cluster wordt gevormd door drie kleine, relatief homogene arbeiderswijken uit Emmen (Emmerhout), Heerlen (Meezenbroek, Schaesbergerveld en Palemig) en Hengelo (Berflo Es). Kenmerkend voor deze laatste wijken is ook het relatief hoge aantal koopwoningen. De Slachthuisbuurt in Haarlem neemt een tussenpositie in tussen het tweede en derde cluster.

3.2 Demografie

Het eerste wat opvalt wanneer we naar de demografie van de dertien adoptiewijken (tabel 3.1) kijken, is dat ze qua omvang enorm van elkaar verschillen. De Rotterdamse en Amsterdamse 'wijken' omvatten meerdere stadsdelen of deelgemeenten en tellen ieder op zich meer inwoners dan de meeste overige steden als geheel.

Leeftijd

Als we de leeftijdsopbouw van de bevolking in de 13 adoptiegebieden vergelijken met die in de gemeente zien we een diffuus beeld. In de Amsterdamse adoptiegebieden Nieuw West en Overtoomse Veld zijn de jongeren sterk oververtegenwoordigd. Meer dan 20 procent van de bevolking in de adoptiegebieden is jonger dan 15 jaar. Voor Amsterdam ligt dit cijfer op 16 procent. In het Haagse adoptiegebied 'Zuidwest' en de Utrechtse adoptiewijk Overvecht wonen juist relatief meer 65-plussers dan gemiddeld in de betreffende gemeente. Consistent voor de G4 is het relatief kleine aandeel van de bevolking in de leeftijd van 25-64 jaar.

Niet-westerse allochtonen

In 2006 is 20 procent van de Nederlandse bevolking van allochtone herkomst (d.w.z. personen die zelf of van wie tenminste één ouder buiten Nederland is geboren). Tabel 3.1 onderscheidt westerse en niet-westerse allochtonen; met name de laatste categorie is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Vooral in de vier grote steden is een relatief groot deel van de bevolking van niet-westerse afkomst (in Rotterdam 35 procent van de totale bevolking, in Amsterdam 34 procent en in Den Haag 32 procent). In Utrecht ligt het

aandeel niet-westerse allochtonen met 20 procent beduidend lager. In alle dertien adoptiegebieden ligt het aandeel niet-westerse allochtonen hoger dan gemiddeld in de betreffende gemeente, al verschilt dit ook weer per type wijk dat we hiervoor onderscheiden hebben. In de wijken in het grootstedelijk cluster varieert het aandeel niet-westerse allochtonen tussen 40 procent in Overvecht (Utrecht) en 66 procent in de Amsterdamse Buurt Overtoomse Veld. In Rotterdam-Zuid en Amsterdam Nieuw West als geheel ligt het aandeel niet-westerse allochtonen op krap de helft van de totale bevolking. In sommige buurten in beide grote adoptiegebieden ligt het aandeel niet-westerse allochtonen echter beduidend hoger. Het tweede cluster betrof kleine multiculturele gebieden zoals Zaanstad-Poelenburg, Deventer-Rivierenwijk en Den Helder-Zuiderzeebuurt. Hier ligt het aandeel niet-westerse allochtonen ruim drie keer hoger dan het stedelijk gemiddelde. In Poelenburg en Rivierenwijk gaat het met name om allochtonen van Turkse afkomst. In de Helderse Zuiderzeebuurt betreft het voornamelijk Nederlanders met een Antilliaanse achtergrond. Het derde cluster wordt gevormd door drie kleine, relatief homogene arbeiderswijken in Emmen (Emmerhout), Heerlen (Meezenbroek, Schaesbergerveld en Palemig) en Hengelo (Berflo Es). In deze wijken ligt het aandeel niet-westerse allochtonen met 7 tot 16 procent beduidend lager dan in de andere adoptiewijken.

Huishoudens

Nederland telt ruim 7,1 miljoen zelfstandige huishoudens. In de CBS-statistieken wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen eenpersoonshuishoudens (alleenstaanden), huishoudens met en huishoudens zonder kinderen. In de vier grote steden ligt het aandeel eenpersoonshuishoudens met ongeveer 50 procent aanzienlijk hoger dan landelijk gemiddeld (35 procent), onder andere als gevolg van de vele studenten die in de steden wonen. De adoptiegebieden wijken wat betreft huishoudstructuur niet sterk af van de gemeentelijk gemiddelden (zie tabel b2.1 in bijlage 2). Huishoudens met kinderen laten zich verder onderverdelen in paren met kinderen en eenoudergezinnen. Het aantal eenoudergezinnen in Nederland is in de laatste tien jaar sterk gegroeid. Begin 2006 was ruim 6 procent van alle Nederlandse huishoudens een eenoudergezin. Beschikbare gemeentelijke gegevens laten zien dat het aandeel eenoudergezinnen in Rotterdam en Amsterdam met 11,8 procent respectievelijk 9,5 procent aanzienlijk hoger ligt dan landelijk gemiddeld. In de Rotterdamse en Amsterdamse adoptiegebieden ligt het aandeel eenoudergezinnen nog wat hoger dan gemiddeld in de stad (zie bijlage 2 tabel b2.2).

Tabel 3.1: Demografische kenmerken, inwoners naar leeftijd en etnische herkomst per 1-1-2006

		inwoners	leeftijd (%)					W-all NW-all		etnische herkomst (%)				
			0-14	15-24	25-44	45-64	65 eo			Marokko	Antillen	Suriname	Turkije	Ov. NW
Nederland		16,3 milj	18	12	29	26	14	9	11	2	1	2	2	3
Amsterdam	G	743.080	16	12	37	24	11	14	34	9	2	9	5	9
Nieuw West	CW	137.860	20	14	30	21	14	10	48	19	1	8	12	8
Overtoomse Veld	B	9.520	23	18	31	17	11	8	66	33	1	7	13	11
Rotterdam	G	588.700	17	14	32	23	15	10	35	6	3	9	8	9
Pact op Zuid	CW	194.160	18	14	31	22	15	8	44	7	5	10	11	11
Den Haag	G	475.630	18	12	33	23	13	13	32	5	2	10	7	8
Zuidwest	CW	60.230	17	13	31	22	18	9	46	10	4	10	11	12
Utrecht	G	280.950	16	16	38	19	11	10	21	9	1	3	5	4
Overvecht	W	31.370	17	14	31	20	17	9	40	19	1	4	8	7
Haarlem	G	147.020	17	11	32	26	15	10	13	3	1	1	4	4
Slachthuisbuurt	B	5.560	16	10	29	28	18	8	21	4	1	2	9	5
Zaanstad	G	140.270	18	11	30	26	14	9	15	1	1	3	7	3
Poelenburg	W	8.120	23	14	34	18	12	8	57	3	1	6	36	11
Emmen	G	108.590	18	11	28	28	16	7	4	0	0	0	1	2
Angelslo	B	8.010	15	12	26	26	21	9	14	2	1	1	6	6
Emmerhout	B	7.110	16	11	25	29	18	12	7	1	1	1	1	3
Bargeres	B	9.620	17	12	29	28	13	8	7	1	1	1	1	4
Deventer	G	96.540	19	12	31	24	14	9	12	0	1	1	7	4
Rivierenwijk	W	4.770	18	26	35	15	7	10	51	0	2	1	32	15
Heerlen	G	91.500	15	12	27	28	18	20	7	3	1	0	1	3
MSP	W	7.270	16	12	30	25	17	21	11	5	1	0	1	4
Hengelo	G	81.300	19	12	29	25	15	10	11	0	1	1	6	3
Berflo Es	W	7.860	16	15	34	21	13	12	16	1	1	1	10	4
Den Helder	G	58.960	17	12	28	28	15	10	8	0	2	1	0	4
Zuiderzeebuurt	B	760	26	16	30	21	8	7	45	1	20	6	2	15

Bron: CBS, Kerncijfers Wijken en Buurten, 2003-2006

3.3 Onderwijs en arbeid

In deze paragraaf gaan we in op aspecten die indicatief zijn voor de onderwijspositie en de arbeidspositie van de bevolking in de adoptiegebieden.

Onderwijs

In de adoptiewijken zijn er relatief veel achterstandsleerlingen, dat wil zeggen leerlingen met een zwaar leerlinggewicht (zie tabel b2.3, bijlage 2).

Landelijk is het aandeel achterstandsleerlingen bijna 23 procent waarvan ruim tien procent kinderen van laagopgeleide autochtone ouders (de zogenaamde 1.25 leerlingen) en 12 procent van laagopgeleide allochtone ouders (de zogenaamde 1.9 leerlingen). In de adoptiewijken ligt met name het aandeel 1.9 leerlingen vele malen hoger. In de wijken uit het grootstedelijk cluster varieert het aandeel 1.9 leerlingen van 58 procent in Den Haag Zuidwest tot meer dan 65 procent in het Utrechtse Overvecht. Ook in de Rivierenwijk in Deventer (een wijk in het tweede cluster van kleine multiculturele gebieden) ligt het aandeel 1.9 leerlingen op ruim 65 procent. Daarnaast kent deze wijk echter ook een relatief hoog aantal autochtone achterstandsleerlingen. In Zaanstad-Poelenburg is meer dan de helft van de basisschoolleerlingen een 1.9 leerling. Dit is drie keer hoger dan het Zaanse gemiddelde en vier keer hoger dan het landelijk gemiddelde. In de wijken uit het derde cluster van homogene arbeiderswijken ligt het aandeel allochtone achterstandsleerlingen beduidend lager dan in de andere wijken (tussen 20 en 25 procent). Wel ligt hier het aandeel autochtone achterstandsleerlingen iets hoger dan in de overige adoptiewijken.

Werkzame personen

In tabel 3.2 is in de kolom 'totaal' het aantal werkzame personen weergegeven als een percentage van het aantal inwoners van 15 tot en met 64 jaar.⁹ Per september 2005 heeft ongeveer 70 procent van Nederlandse bevolking in de leeftijd van 15-64 jaar inkomsten uit arbeid. Het aandeel werkzame personen is in de adoptiewijken aanzienlijk lager dan het landelijk gemiddelde en veelal ook lager dan het gemeentelijk gemiddelde. In de Zuiderzeebuurt (Den Helder) en de Rivierenwijk (Deventer) is het aandeel werkzame personen met 41 procent respectievelijk 51 procent het laagst. In 2005 lag het aandeel werkzame personen gemiddeld 1 procent lager dan een jaar eerder. In de adoptiewijken is deze daling in het algemeen sterker. Met name de daling van het aandeel werkzame personen in de wijken uit het tweede cluster van kleine multiculturele gebieden is relatief sterk. In de Rivierenwijk in Deventer daalt het aandeel met 3 procent en de Helderse Zuiderzeebuurt zelfs met 5 procent.

⁹ Werkzame personen zijn gedefinieerd als personen in de leeftijd van 15 tot en met 64 jaar met inkomsten uit arbeid als werknemer en/of zelfstandige, uitgedrukt in procenten van het aantal inwoners van 15 tot en met 64 jaar.

Tabel 3.2: Bevolking 15-64 en werkzame personen (2005)

		bevolking 15-64 (abs.)	Werkzame personen (%)			Werkzame personen naar herkomst (%)		
			totaal (%)	waarvan zelfstandigen (%)	jaarmutatie (%)	Autochtonen (%)	Westerse allochtonen (%)	Niet Westerse allochtonen (%)
Nederland		11.055.460	69	7	-1	72	63	49
Amsterdam	G	539.543	63	8	-1	72	62	50
Nieuw West	CW	87.663	59	5	-2	71	61	49
Overtoomse Veld	B	6.182	53	5	-2	74	63	44
Rotterdam	G	407.266	60	5	-1	69	59	47
Pact op Zuid	CW	133.342	56	4	-1	65	56	47
Den Haag	G	318.961	63	6	-2	72	60	50
Zuidwest	CW	39.451	55	3	-2	62	54	49
Utrecht	G	197.275	69	5	0	74	65	50
Overvecht	W	20.176	57	3	-1	65	55	46
Haarlem	G	100.191	71	7	0	74	67	53
Slachthuisbuurt	B	3.821	58	5	-1	61	56	48
Zaandstad	G	95.044	70	6	-1	74	68	53
Poelenburg	W	5.369	55	4	-2	67	62	47
Emmen	G	71.511	65	6	-2	67	56	38
Angelslo	B	5.062	53	3	-3	58	46	36
Emmerhout	B	4.635	60	3	-2	63	53	42
Bargeres	B	6818	65	4	-2	67	61	42
Deventer	G	60.615	67	5	-2	72	62	43
Rivierenwijk	W	3.694	51	2	-2	65	50	40
Heerlen	G	63.594	60	4	-1	64	53	43
MSP	W	4.797	58	3	-1	62	53	40
Hengelo	G	54.243	69	5	-1	73	64	47
Berflo Es	W	5.579	66	4	-2	73	59	43
Den Helder	G	40.664	65	4	-2	68	62	44
Zuiderzeebuurt	B	535	41	1	-5	53	33	30

Bron: CBS, Kerncijfers Wijken en Buurten, 2003-2006

Het tweede deel van de tabel toont de werkzame personen naar herkomst. Weinig verrassend, maar wel verontrustend is het lage aandeel werkzame personen onder niet-Westerse allochtonen. Tabel 3.2 laat ook zien dat niet-Westerse allochtonen in de adoptiewijken in het algemeen minder vaak inkomsten uit arbeid hebben dan de gemiddeld in de stad. Wederom scoort de Zuiderzeebuurt in Den Helder hier slecht. Minder dan één op de drie niet-Westerse allochtonen in de werkzame leeftijd (15-64 jaar) heeft daar inkomsten uit arbeid. Van de adoptiewijken in het grootstedelijke cluster

scoren met name de Utrechtse wijk Overvecht en de Amsterdamse buurt Overtoomse Veld met 46% respectievelijk 44% relatief slecht. Het aandeel werkzame personen uitgesplitst naar sector zegt iets over de structuur van de werkgelegenheid in een gebied. In de adoptiegebieden zijn, ten opzichte van het gemeentelijk gemiddelde, in het algemeen relatief veel personen werkzaam in de industrie en relatief weinig personen werkzaam in de niet-commerciële dienstverlening zoals bijvoorbeeld het onderwijs (zie tabel b2.4, bijlage 2).

3.4 Inkomen en uitkeringen

Het gemiddeld besteedbaar inkomen per inkomensontvanger¹⁰ in Nederland ligt rond 17.700 euro. De gegevens in tabel 3.3. maken duidelijk dat de inkomenssituatie in de adoptiegebieden aanzienlijk slechter is dan gemiddeld in de steden. Het gemiddeld besteedbaar inkomen in de adoptiegebieden ligt (veel) lager en het aandeel lage inkomens (veel) hoger dan het stedelijk gemiddelde. Het meest in het oog springen de Slachthuisbuurt in Haarlem en de Rivierenwijk in Deventer. Het gemiddelde besteedbaar inkomen in deze adoptiegebieden ligt ongeveer 4000 euro (30%) lager dan het gemiddelde in de gemeente en het percentage lage inkomens in deze wijken is meer dan tien procent hoger.

Het tweede deel van de tabel toont het percentage uitkeringen in de adoptiewijken.¹¹ Ruim 5 procent van de Nederlandse **huishoudens** ontvangt een bijstandsuitkering.¹² In de adoptiegebieden ligt dit percentage veel hoger. Opvallend in negatieve zin is de Zuiderzeebuurt in Den Helder waar bijna 40 procent van de huishoudens een bijstandsuitkering ontvangt. In absolute zin gaat het hier echter slechts om een beperkt aantal huishoudens. In de adoptiewijken in het grootstedelijke cluster gaat het, anders dan in Den Helder, wel om substantiële aantallen. Zo ontvangt in het Rotterdamse adoptiegebied Pact op Zuid bijvoorbeeld ruim 18 procent van de huishoudens een bijstandsuitkering (bijna 16.000 huishoudens).

Wat betreft arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zien we een soortgelijk beeld. Het aandeel arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in de adoptiewijken is in het

¹⁰ Het totale inkomen van een individu, verminderd met betaalde premies en belastingen. Het betreft het inkomen per inkomensontvanger, d.w.z. personen die 52 weken een inkomen hebben ontvangen.

¹¹ In tabel b2.5 in bijlage 2 zijn ook de absolute aantallen uitkeringsontvangers vermeld.

¹² Het betreft het aantal huishoudens met een uitkeringsaanvrager ABW/WWB jonger dan 65 jaar als percentage totaal aantal huishoudens.

algemeen hoger dan in de gemeente.¹³ Met name in de Slachthuisbuurt in Haarlem en in Overvecht (Utrecht) wonen relatief veel arbeidsongeschikten.

Tabel 3.3: Inkomen en uitkeringen als percentage van het aantal inwoners van 15 t/m 64 jaar

		Inkomens- ontvangers	GIPIO	LI (%)	huishoudens met WWB-uitkering (%)		personen met AO-uitkering (%)		personen met WW-uitkering (%)	
		2005	2005	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Nederland		10.773.400	17,7	40	5,1	5,1	8,6	8,4	2,8	3,0
Amsterdam	G	472.900	19	38	10,8	10,2	8,9	8,7	3,4	3,6
Nieuw West	CW	81.800	17	40	12,3	12,1	10,3	9,8	2,6	2,7
Overtoomse Veld	B	5.000	17	39	15,3	15,3	8,2	8,1	2,9	3,0
Rotterdam	G	381.700	17	41	13,8	13,7	7,2	6,9	3,6	3,6
Pact op Zuid	CW	123.300	15	44	18,5	18,3	7,7	7,6	3,9	3,9
Den Haag	G	300.600	18	38	9,4	9,3	8,2	8,0	2,8	2,7
Zuidwest	CW	39.400	15	45	14,8	15,2	10,9	10,8	2,9	2,7
Utrecht	G	182.500	18	38	6,4	6,3	8,3	7,9	2,6	2,9
Overvecht	W	20.000	16	44	13,0	13,3	13,0	12,3	2,7	3,1
Haarlem	G	102.300	18	37	4,7	4,9	10,9	10,5	2,6	2,7
Slachthuisbuurt	B	3.900	14	49	10,6	11,2	17,4	17,0	2,5	2,4
Zaandstad	G	95.200	17	38	4,7	4,8	11,4	11,2	2,6	2,7
Poelenburg	W	4.800	15	47	14,4	15,0	14,8	14,6	3,6	4,2
Emmen	G	73.400	16	45	5,7	6,0	11,6	11,3	5,2	5,6
Angelslo	B	5.500	15	47	11,9	12,7	13,7	13,9	7,3	7,8
Emmerhout	B	4.700	16	45	10,2	10,0	12,1	12,4	5,5	6,2
Bargeres	B	6.600	16	40	8,7	9,3	10,4	10,5	5,4	5,9
Deventer	G	63.100	17	41	5,0	5,0	9,6	9,3	3,2	3,5
Rivierenwijk	W	2.800	13	55	11,7	11,3	10,2	10,6	4,8	6,1
Heerlen	G	63.300	16	44	9,5	9,5	13,1	12,9	4,5	5,2
MSP	W	4.600	14	48	13,3	13,3	12,7	11,8	4,9	5,7
Hengelo	G	54.500	17	40	5,7	5,8	8,9	8,9	3,2	3,6
Berflo Es	W	5.300	15	47	9,4	9,9	10,7	10,7	4,0	4,7
Den Helder	G	40.500	16	40	6,8	7,0	10,5	10,2	2,0	2,3
Zuiderzeebuurt	W	600	14	51	38,2	39,5	10,3	10,0	4,1	4,5
legenda		GIPIO=gemiddeld inkomen per inkomensontvanger (x 1000) LI=percentage Lage Inkomens (%)			ABW/WWB=Uitkeringen Algemene bijstand AO=Uitkeringen Arbeidsongeschiktheid WW=Uitkeringen Werkloosheid					

Bron: CBS, Kerncijfers Wijken en Buurten, 2003-2006

¹³ Het betreft het aantal personen van 15 tot en met 64 jaar dat een uitkering ontvangt krachtens Wet op de Arbeidsongeschiktheids-verzekering (WAO), Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) als percentage van het totaal aantal personen van 15 tot en met 64 jaar.

Voor de werkloosheidsuitkeringen is het beeld meer diffuus. In de adoptiegebieden in de vier grote steden wijkt het aandeel werkloosheidsuitkeringen niet veel af van het stedelijk en landelijk gemiddelde.¹⁴ Bij de kleinere gemeenten is dat wel het geval. Opvallend zijn wederom de cijfers voor de Rivierenwijk in Deventer waar 6.1 procent van de inwoners in de leeftijd van 15-64 jaar een werkloosheidsuitkering ontvangt (tegen 3,5% in de gemeente) en het aandeel werkloosheidsuitkeringen in 2005 ten opzichte van 2004 met 1,3 procentpunt (=25 procent) is gestegen.

3.5 Wonen

Een belangrijke indicator voor de kwaliteit van het leefklimaat in buurten betreft de woningvoorraad. Een lage of snel dalende WOZ-waarde en een hoog aandeel huurwoningen geldt doorgaans als indicatie dat het niet goed gaat met een wijk of buurt. Omgekeerd proberen gemeenten door middel van stedelijke herstructurering de waarde van woningen en het aandeel koopwoningen te verhogen. Het idee is dat de betreffende wijken dan aantrekkelijker worden voor beter gesitueerden. Dit beleid van stedelijke herstructurering heeft in sommige adoptiewijken tot gevolg gehad dat het aantal woningen in de wijk is afgenomen (bijvoorbeeld in Rotterdam-Pact op Zuid, Den Haag Zuidwest en de Haarlemse Slachthuisbuurt). Tabel 3.4 laat verder zien dat de gemiddelde woningwaarde (WOZ-waarde) in alle adoptiegebieden veel lager is dan het gemeentelijk gemiddelde, dat op haar beurt doorgaans lager ligt dan het landelijk gemiddelde (uitgezonderd Amsterdam). Het meest extreem is de situatie in Deventer. Een gemiddelde woning in Deventer is 180.000 euro waard, bijna het dubbele van de waarde van een huis in de Rivierenwijk (gemiddeld huis getaxeerd op 96.000 euro). Ook de waarde van woningen in Den Haag Zuidwest ligt met 94.000 euro veel lager dan gemiddeld in Den Haag (166.000 euro). De laatste twee kolommen van tabel 3.4 gaan in op het eigendom van de woningen. Nederland als geheel telt iets meer koop- dan huurwoningen, maar in de adoptiegebieden ligt dat aandeel huurwoningen veel hoger dan landelijk gemiddeld. Dit geldt met name voor de adoptiegebieden in het grootstedelijk cluster en het tweede cluster van de kleine multiculturele gebieden: meer dan 80 procent huurwoningen, waarvan veel sociale huur, is in de

¹⁴ Het betreft het aantal personen van 15 tot en met 64 jaar dat een uitkering ontvangt krachtens de Werkloosheidswet (WW) als percentage van het totaal aantal personen van 15 tot en met 64 jaar.

adoptiegebieden eerder regel dan uitzondering. Alleen de wijken in het derde cluster van kleine, relatief homogene arbeiderswijken in Emmen, Heerlen en Hengelo kennen relatief veel koopwoningen.

Tabel 3.4: Woningvoorraad en woningwaarde (2006) en woningeigendom (2004)

		Woningvoorraad		WOZ- waarde		Woningen naar eigendom per 2004	
		abs. per 2006	mutatie tov 2004	x 1000 euro per 2006	mutatie tov 2004	huur (%)	koop (%)
Nederland		6.912.405	1,5	201	50,0	47	53
Amsterdam	G	381.830	0,9	204	52,2	86	14
Nieuw West	CW	61.220	1,4	169	52,2	84	16
Overtoomse Veld	B	3.940	1,0	156	62,5	96	4
Rotterdam	G	287.260	0,3	137	61,2	75	25
Pact op Zuid	CW	95.485	-0,2	110	60,3	80	20
Den Haag	G	230.600	1,0	166	62,7	58	42
Zuidwest	CW	31.325	-0,7	94	53,2	87	13
Utrecht	G	120.790	3,2	183	37,6	58	42
Overvecht	W	14.360	0,8	135	35,0	86	14
Haarlem	G	67.325	0,4	201	57,0	51	49
Slachthuisbuurt	B	2.845	-1,7	142	57,8	87	13
Zaanstad	G	60.080	1,1	176	49,2	57	43
Poelenburg	W	3.150	0,2	138	64,3	76	24
Emmen	G	45.990	1,2	152	49,0	43	57
Angelslo	B	3.795	5,7	112	49,3	56	44
Emmerhout	B	3.380	-1,5	117	44,4	57	43
Bargeres	B	4.310	-0,1	127	49,4	50	50
Deventer	G	40.785	8,6	180	63,6	53	47
Rivierenwijk	W	1.890	0,0	96	60,0	68	32
Heerlen	G	44.835	0,4	130	27,5	57	43
MSP	W	3.465	2,2	110	26,4	64	36
Hengelo	G	36.220	2,2	164	51,9	50	50
Berflo Es	W	3.970	0,0	116	52,6	67	33
Den Helder	G	26.550	0,4	145	72,6	51	49
Zuiderzeebuurt	B	375	0,0	105	90,9	93	7

Bron: CBS, Kerncijfers Wijken en Buurten, 2003-2006

3.6 Leefsituatie en Veiligheid

Leefbaarheid en veiligheid vormen belangrijke thema's in de grote steden. Belangrijke doelen van het grotestedenbeleid zijn het verbeteren van de veiligheid, de kwaliteit van de leefomgeving en de sociale kwaliteit van de

samenleving. Vandaar dat in publicaties over het grotestedenbeleid veel aandacht aan deze onderwerpen wordt besteed. Zo bevat de nulmeting van de derde ronde van het grotestedenbeleid (2005-2009) allerlei gegevens over de leefbaarheid en veiligheid op buurtniveau. De gegevens in tabel 3.5 zijn hierop gebaseerd.

Tabel 3.5: Leefsituatie en veiligheid (2004)

Gebied	Slachtofferschap Vermogensdelicten	Slachtofferschap gewelddelicten	Onveiligheids- gevoelens in buurt	Mate van verloedering	Sociale kwaliteit woonomgeving
Amsterdam	100	100	100	100	100
Nieuw West					
Bos en Lommer	91	101	150	102	85
Geuzenveld Sloterveer	126	98	135	108	90
Osdorp	84	79	110	93	104
Slotervaart	99	78	134	83	91
Rotterdam	100	100	100	100	100
Pact op Zuid					
Feijnoord	112	111	104	108	92
IJsselmonde	76	83	87	96	96
Charlois	110	128	128	106	89
Den Haag	100	100	100	100	100
Zuidwest					
Bouwlust	88	114	114	104	84
Morgenstond	99	131	109	103	91
Moerwijk	97	134	126	108	88
Utrecht	100	100	100	100	100
Overvecht	93	107	124	118	84
Haarlem	100	100	100	100	100
Haarlem Oost	112	118	138	120	98
Zaanstad	100	100	100	100	100
Poelenburg	143	159	222	136	80
Emmen	100	100	100	100	100
Angelslo	166	120	133	117	92
Emmerhout	137	140	213	144	100
Bargeres	126	100	187	139	89
Deventer	100	100	100	100	100
Rivierenwijk	128	225	124	132	87
Heerlen	100	100	100	100	100
MSP	102	117	122	112	96
Hengelo	100	100	100	100	100
Berflo Es	118	158	158	137	118
Den Helder	-	-	-	-	-
Nieuw West	-	-	-	-	-

Bron: Jaarboek Grootstedenbeleid: de nulmeting voor GSB III (2005-2009)

In tabel 3.5 worden enkele indicatoren voor de veiligheid en leefbaarheid weergegeven, waarbij steeds de situatie in de wijk wordt vergeleken met het stedelijk gemiddelde dat is geïndiceerd op 100. Een waarde hoger dan 100 betekent een hogere intensiteit of score dan gemiddeld voor die stad

(Nulmeting voor GSB III, 2005-2009, p.63-72). Bij de eerste vier indicatoren betekent een waarde hoger dan 100 dat de situatie in de wijk slechter is dan gemiddeld in de stad. Voor de sociale kwaliteit van de woonomgeving is dit net andersom. Een score hoger dan 100 betekent een hogere sociale kwaliteit en dus een betere situatie dan het gemeentelijk gemiddelde.

Bij vermogensdelicten gaat het om inbraak, fietsendiefstal en autodelicten (zowel diefstal uit als vernieling aan de auto in de eigen buurt). Met name in de wijk Poelenburg (Zaanstad) worden ten opzichte van het gemeentelijk gemiddelde relatief veel vermogensdelicten gepleegd. Verder valt op dat het aantal slachtoffers van vermogensdelicten in de adoptiegebieden in het grootstedelijk cluster niet sterk afwijkt van het gemeentelijk gemiddelde en in enkele gevallen zelfs enigszins lager ligt. Wat betreft geweldsdelicten (zoals beroving met geweld, mishandeling of bedreiging met lichamelijk geweld) springt vooral de Rivierenwijk in Deventer in het oog. Inwoners van de Rivierenwijk zijn meer dan twee keer zo vaak het slachtoffer van geweldsdelicten dan een gemiddelde inwoner van Deventer. Ook Poelenburg (eveneens een wijk uit het cluster van kleine multiculturele gebieden) scoort bijzonder slecht op deze indicator.

Een belangrijke indicator voor de subjectieve veiligheidsbeleving zijn de *onveiligheidsgevoelens in de eigen buurt*. Inwoners van Poelenburg en Emmerhout (Emmen) voelen zich in vergelijking met een gemiddelde inwoner in deze gemeente relatief vaak onveilig. Ook de mate van verloedering (bijvoorbeeld bekladding van gebouwen en muren, hondenpoep, zwerfafval en vernielingen van telefooncellen, bus- of tramhokjes) is in deze gebieden relatief groot. De verloedering van wijken bepaalt in belangrijke mate de subjectieve waardering van de leefomgeving en de leefbaarheid. Het idee is dat fysieke verloedering van een wijk criminaliteit en gevoelens van onveiligheid in de hand werken. Daarnaast kan verloedering op zichzelf tot meer verloedering leiden: zoals een schone, nette straat netheid in mensen aanwakkert, heeft een verloederde wijk een averechts op mensen. Zonder concrete aanpak is dit vaak een vicieuze cirkel (GSB jaarboek 2004, 2006, p.101).

De *sociale kwaliteit van de woonomgeving* wordt vastgesteld aan de hand van de antwoorden van bewoners op een viertal vragen op de onderlinge interactie en sociale contacten in een buurt.¹⁵ De antwoorden op deze vragen

¹⁵ Het betreft de volgende vier stellingen: 'de mensen in deze buurt kennen elkaar nauwelijks', 'de mensen gaan op een prettige manier met elkaar om', 'ik woon in een buurt waar veel saamhorigheid is' en 'ik voel me thuis bij de mensen die hier wonen'.

zijn omgewerkt tot de score in de laatste kolom van tabel 3.5; een score hoger dan 100 betekent een hogere sociale kwaliteit en dus een betere situatie dan stedelijk gemiddeld. Dit komt echter alleen voor in de wijk Berflo Es in Hengelo en in sommige delen van Amsterdam Nieuw West (in het stadsdeel Osdorp). Over het algemeen wordt de woonomgeving in de adoptiegebieden in het grootstedelijk cluster gekenmerkt door een relatief lage sociale kwaliteit. Met name in Den Haag Zuidwest en in het Utrechtse Overvecht is de sociale kwaliteit aanzienlijk lager dan gemiddeld in de gemeente. Hetzelfde geldt voor het tweede cluster van kleine multiculturele gebieden. In zowel de Rivierenwijk in Deventer als in Poelenburg in Zaanstad is de sociale kwaliteit ver onder de maat.¹⁶ De sociale kwaliteit in de adoptiegebieden in het derde cluster van relatief homogene arbeiderswijken uit Emmen (Emmerhout), Heerlen (Meezenbroek, Schaesbergerveld en Palemig) en Hengelo (Berflo Es) ligt aanzienlijk hoger.

3.7 Samenvatting

De gegevens in dit hoofdstuk maken duidelijk dat de situatie in de dertien adoptiegebieden bepaald niet rooskleurig is. Zo ligt bijvoorbeeld het aandeel achterstandsleerlingen in het basisonderwijs in de adoptiewijken ver boven het landelijk en gemeentelijk gemiddelde en het aandeel personen met inkomsten uit betaalde arbeid juist (ver) daaronder. Het gemiddelde inkomen in de dertien wijken ligt aanzienlijk lager dan het stedelijk gemiddelde en het aandeel uitkeringsontvangers juist hoger. Op basis van de cijfers in dit hoofdstuk kunnen we grofweg drie clusters van adoptiegebieden onderscheiden. Ten eerste een grootstedelijk cluster van Amsterdam (Nieuw West en Overtoomse Veld), Rotterdam (Rotterdam-Zuid I en II), Den Haag (Zuidwest) en Utrecht (Overvecht). Deze adoptiegebieden hebben een groot aantal inwoners (vaak grotendeels van niet-westerse origine) en kampen met problemen op het gebied werkloosheid, integratie en veiligheid. De gebieden in het tweede cluster hebben soortgelijke problemen, maar zijn veel kleiner van omvang. Het betreft drie kleine multiculturele gebieden: Deventer (de Rivierenbuurt waarin veel Turkse migranten wonen), Den Helder (de Zuiderzeebuurt waar veel Antillianen wonen) en Zaanstad (de wijk Poelenburg waar veel Turkse migranten wonen). Een derde cluster wordt gevormd door drie kleine, relatief homogene arbeiderswijken uit Emmen

¹⁶ Over de Zuiderzeebuurt in Den Helder zijn geen gegevens beschikbaar omdat Den Helder geen deel uitmaakt van het Grotestedenbeleid.

(Emmerhout), Heerlen (Meezenbroek, Schaesbergerveld en Palemig) en Hengelo (Berflo Es). In dit laatste cluster wonen relatief weinig niet-westerse migranten en de wijken in het cluster hebben een relatief hoog aandeel koopwoningen. De problemen lijken iets minder scherp dan in de twee ander clusters. De sociale kwaliteit in deze adoptiegebieden ligt bijvoorbeeld (aanzienlijk) hoger ten opzichte van het gemeentelijk gemiddelde dan in de adoptiegebieden in de overige twee clusters. De Slachthuisbuurt in Haarlem neemt een tussenpositie in tussen het tweede en derde cluster.

4.1 Inleiding

Een eerste vereiste voor het realiseren van een succesvol project is het vermogen van lokale partijen om een adequate *probleemdiagnose* te maken en vervolgens een *specifieke beleidsvraag* te formuleren. In navolging van de antropoloog Clifford Geertz (1983) zouden we hier het begrip '*local knowledge*' voor willen gebruiken. Geertz hanteerde dit begrip om de betekenis van contextuele kennis voor het begrijpen van culturele praktijken te benadrukken. Wij eigenen ons dit begrip toe om te wijzen op het vermogen van lokale partijen om lokale problemen te specificeren, inclusief de hiermee samenhangende beleidsmatige problemen.

Een beleidstheorie achter het grotestedenbeleid is dat lokale partijen beter in staat zijn om lokale problemen te benoemen. Deze beleidstheorie werd recent verwoord in een redactioneel commentaar in het *NRC Handelsblad* (26 maart 2007): "Gemeenten die direct met de achterstandswijken te maken hebben, weten beter dan de departementen waaraan het geld moet worden besteed." Dit inzicht heeft er overigens toe geleid dat in het kader van het grotestedenbeleid nu 'brede doeluitkeringen' worden verstrekt aan gemeenten die deze gelden naar eigen inzichten kunnen inzetten (zie hoofdstuk 2). De ervaringen van de adoptieteams laten echter zien dat er substantiële verschillen bestaan in 'lokale kennis'. Bij sommige gemeenten was sprake van een duidelijke onmacht om lokale problemen (zowel inhoudelijk als bestuurlijk) te benoemen. Opvallend genoeg gold dit vooral voor verschillende middelgrote gemeenten die betrokken zijn bij het 'nieuwe coalities'-project, zoals Emmen, Den Helder, Hengelo en Heerlen. Dat is opvallend omdat de stedelijke gebieden die in deze gemeenten als adoptiegebied zijn aangewezen relatief begrensd in omvang zijn (zie hoofdstuk 3). Bij andere gemeenten daarentegen bleek het commentaar van het *NRC Handelsblad* wel degelijk op te gaan. Daar bleek men inderdaad goed te weten wat er zou moeten gebeuren en waren reeds veelbelovende initiatieven ontwikkeld.

4.2 Lokale onmacht

Laten we een voorbeeld uit de gemeente Emmen geven. De bedoeling is dat het adoptieteam in Emmen 'iets' met jongeren gaat doen. In het plan van aanpak voor het project 'Nieuwe coalities' wordt gewezen op de ernst van de jeugdproblematiek in Emmen. Er zou sprake zijn van een 'gemis aan toekomstperspectief, schoolverzuim, omaangepast gedrag op straat, voortijdig schoolverlaten, en onverschilligheid jegens de omgeving' en van een 'gemis aan structuur. Dit uit zich in doelloos thuiszitten, financiële problemen c.q. schulden, verslaving, vervuiling, rondhangen/lawaaioverlast, overmatig drankgebruik, drugsgebruik en handel en onveiligheidsgevoelens bij overige bewoners'.¹⁷

Emmen: Emmerhout

Niettegenstaande de probleemanalyse in het plan van aanpak heeft de gemeente Emmen moeite om een concrete hulpvraag voor het adoptieteam te formuleren. De gemeente wil dat het adoptieteam 'de hele keten jeugd, onderwijs en zorg aanpakt', maar zoals eind september wordt gesteld: "Het doel van de Vitale Coalitie zal nog scherp geformuleerd moeten worden".¹⁸ Het adoptieteam en de ambtelijke ondersteuners zijn kritisch over het onvermogen van de gemeente om een concrete hulpvraag te formuleren en plaatsen vraagtekens bij de 'ambitie en slagkracht in het team van Emmen'. Gesteld wordt dat jeugdwerkloosheid en schooluitval bekende problemen in Emmen zijn en dat het opvalt dat de gemeente zo weinig ideeën heeft over wat er precies mis is met de aanpak van de jeugd in Emmen. Ondanks twee overleggen van het adoptieteam met de gemeente Emmen plus extra overleg van de ambtelijke ondersteuners met Emmen lukt het niet een concrete hulpvraag te formuleren. Uiteindelijk kiezen het adoptieteam en de gemeente voor een andere aanpak, namelijk om 'tien jongeren in Emmerhout op weg (te) helpen om hun eigen situatie te verbeteren' (c.q. aan werk te helpen). Men hoopt op deze wijze vanzelf in beeld te krijgen wat de belangrijkste problemen van deze jongeren (tussen 16 en 18 jaar) zijn, hoe de jongeren door een aanpak van 'buurtgerichte sociale activering (BSA)' geholpen kunnen worden en welke knelpunten daarbij optreden. In het plan van aanpak stelt men dat door deze 'onorthodoxe aanpak (...) op verschillende niveaus inzicht ontstaat in de (weerbarstigheid van de) problematiek en welke

¹⁷ Jongeren centraal. Plan van aanpak 'Nieuwe Coalities voor de Wijk'. Emmen, dd. 19-12-2006.

¹⁸ Afspraken gemaakt in het kader van bespreking PvA Vitale Coalities, dd. 27 september 2006

oplossingsrichtingen mogelijk zijn resp. welke regelgeving of andere zaken in de weg staan'¹⁹

De bovenstaande casus is om twee redenen interessant. Enerzijds zien we dat functionarissen van de gemeente Emmen zich het gangbare beleid- en wetenschappelijke idioom eigen hebben gemaakt waardoor een plan van aanpak gemakkelijk geschreven is, anderzijds lukt het niet om te verwoorden wat er precies mis is met de bestaande aanpak jeugd en kiest men voor een zeer 'open' benadering om te bezien wat de problemen van een tiental jongeren zijn die men op weg naar werk probeert te helpen. Men zou mogen veronderstellen dat de gemeente of betrokkenen uit de wijk die problemen in de eigen gemeente en de tekortkomingen van het bestaande beleid scherper onder woorden zouden kunnen brengen.. Dit fenomeen is niet specifiek voor Emmen, ook in veel grote steden en middelgrote steden doet zich dit voor.

Een tweede voorbeeld komt uit Den Helder. Den Helder neemt niet deel aan het grotestedenbeleid en heeft daarom misschien minder ervaring en affiniteit met het soort van projectmatig werken dat verbonden is met de adoptieteams.

Den Helder: Zuiderzeebuurt

Het heeft ook in Den Helder lang geduurd voordat men een concreet probleem en een concrete hulpvraag kon formuleren. Men wilde wat met de leefbaarheid van de Zuiderzeebuurt en werkgelegenheid voor Antilliaanse jongeren doen, maar men wist niet precies wat. In deze situatie besloot men enkele workshops te organiseren met lokale betrokkenen (waaronder bewonersorganisaties en allochtone zelforganisaties). Op deze workshops werden allerlei thema's besproken en uitgediept en probeerde men concrete plannen te formuleren. Dit proces van twee lokale workshops (op 15 en 28 november 2006) resulteerde in allerlei concrete plannen en in het opstellen van een convenant, dat adoptieminister Remkes en betrokken lokale partijen op 11 december ondertekenden. (zie ook hoofdstuk 6.2).

De Helderse casus laat zien dat het proces van probleemformulering langzaam op gang komt en lange tijd vaag blijft. Net als in Emmen is de gemeente niet goed in staat om concrete problemen en een concrete hulpvraag te benoemen. Mede op aandringen van het Haagse projectbureau organiseert de gemeente een consultatie van maatschappelijke organisaties waar projecten worden genoemd waaraan

¹⁹ *Jongeren centraal. Plan van aanpak 'Nieuwe Coalities voor de Wijk'*. Emmen, dd. 19-12-2006.

lokale partijen met hulp van het adoptieteam gaan werken. Bij belangrijke initiatieven zoals het organiseren van lokale workshops en het opstellen van een intentieverklaring speelde het Haagse projectbureau steeds een belangrijke, ondersteunende rol. Het aangekondigde bezoek van minister Remkes aan Den Helder fungeerde als drukmiddel om vaart in het lokale proces te brengen. Al met al was de ondersteuning vanuit Den Haag cruciaal om het lokale proces op gang te brengen en te houden. Tijdens het proces in Den Helder is een coördinator aangesteld, wat een belangrijke versnellende rol heeft gespeeld. Uiteindelijk is een beleidsproces op gang gekomen waarbij veel lokale partijen zijn nagegaan wat op uiteenlopende gebieden het probleem is en wat mogelijke oplossingen zijn.

Het feit dat sommige gemeenten niet goed in staat zijn om een problemdiagnose te maken, heeft ook te maken met de selectie van wijken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de wijk Berflo Es in Hengelo. De wijk werd aangemeld juist omdat er al een succesvol initiatief bestond. De voetbalclub FC Twente wilde een maatschappelijke rol vervullen en had de wijk geadopteerd (onder het motto: 'FC Twente scoort in de wijk'). Dit project loopt goed, zonder veel belemmeringen. De wijk Berflo Es was dan ook voor het 'nieuwe coalities'-project geselecteerd, niet omdat hier grote problemen zijn, maar met het idee dat men hierdoor bekendheid kan geven aan dit succesverhaal van Hengelo. Dat er weinig problemen of knelpunten in de wijk zijn, maakt het echter moeilijk om een probleem of hulpvraag te benoemen. Iets vergelijkbaars deed zich voor in Emmen. De kwantitatieve analyse van hoofdstuk 3 laat ook zien dat in sommige buurten in Emmen (bijvoorbeeld Bargeres) de sociale problemen beperkt zijn.

Hengelo: Berflo Es

In Hengelo kwam het adoptieteam moeilijk op gang. In september 2006 was er nog geen idee wat het adoptieteam hier zou moeten doen. Ook de afspraak (met de Hengelose wethouder Kok) dat het project zich zou toespitsen op 'publiek-private samenwerking' gaf weinig duidelijkheid over de precieze opgave van het adoptieteam. Ook latere besprekingen van de gemeente Hengelo met het projectbureau 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' en de betrokken ambtelijke ondersteuner brachten geen nadere concretisering van de hulpvraag van Hengelo. In het verslag van dit gesprek, opgesteld door de gemeente Hengelo, staat wel vermeld dat de situatie in Berflo Es bijzonder complex is en een 'formidabele opgave' voor bestuurders

is.²⁰ Begin december 2006 overlegt het adoptieteam weer met de gemeente Hengelo. In de uitnodiging voor de bijeenkomst, ondertekend door de betrokken DG, staat dat het adoptieteam “er vooralsnog vanuit (gaat) dat we komen tot een succesvolle afronding”.²¹ Op deze bijeenkomst, gooit men het over een andere boeg: men wil nu zich richten op het thema ‘wijkeconomie’. Nog weer vier maanden later, in april 2007, komt men met concrete ideeën: men wil ondernemers in de wijk tijdelijk huisvesten in een leegstaand flatgebouw, startende ondernemers stimuleren, informele ondernemers formaliseren, en een conferentie organiseren over de regiefunctie van de gemeente bij dit alles.²²

Met andere woorden: een lokale aanpak levert niet altijd direct een concreet resultaat op. Ook lokale partijen hebben moeite om sociale- en beleidsproblemen te diagnosticeren en te formuleren. Opvallend daarbij is dat men vaak met een relatief abstracte blik (‘Haagse bril’) naar de eigen lokale situatie kijkt. Dit lijkt deels ingegeven door jarenlange ervaringen met Haagse subsidieregelingen waarbij het cruciaal is om de juiste ‘sleutelwoorden’ te gebruiken (vgl. Verplanke, Engbersen, et al. 2002). Het gevolg is echter dat daarmee de lokale luiken dicht gaan waardoor er onvoldoende zicht is op de eigen lokale vraagstukken. De Helderse en Emmense casus laat overigens ook zien dat door de inzet van een adoptieteam een proces in gang is gezet waarbij partijen zijn aangemoedigd tot het nadenken over en het ontwerpen van lokale strategieën voor lokale problemen.

4.3 Lokaal kennispotentieel

In dit hoofdstuk is vooral gewezen op het ontbreken van *local knowledge* in een aantal gemeenten. Er zijn echter ook voorbeelden waaruit blijkt dat er een belangrijk lokaal kennispotentieel voor handen is. Hier zien we juist het vermogen van lokale partijen om problemen te specificeren en partijen te mobiliseren om deze problemen bestuurlijk aan te pakken (*organiserend vermogen*). Kenmerkend voor dit lokale kennispotentieel is dat men juist niet denkt in termen van gegeven kaders. Sommige van de lokale projecten lopen zo voortvarend dat men eigenlijk het

²⁰ ‘Inzet adoptieteam Berflo Es, Hengelo’, dd. 14 nov. 2006. Op de notitie staat vermeld: ‘goedgekeurd door het college van B&W van de gemeente Hengelo’.

²¹ Uitnodiging voor de ‘Bijeenkomst Hengelo/Nieuwe Coalities voor de Wijk, 11 december as’, een e-mail van L. van Halder (DG Koninkrijksrelaties en Bestuur van het ministerie BZK).

²² Verslag bijeenkomst adoptieteam Hengelo, 3 april 2007, 18.00-20.00 uur, Utrecht.

adoptieteam niet nodig heeft. Een voorbeeld daarvan zijn de activiteiten in Nieuw West in Amsterdam.

Amsterdam: Nieuw West

Het project omvat alle vier stadsdelen in Amsterdam Nieuw West en bouwt voort op het bestaande programma 'Koers Nieuw West' van het Amsterdamse gemeentebestuur. Men heeft geconstateerd dat de stadsdelen in Nieuw West op allerlei manieren een achterstand hebben ten opzichte van het Amsterdamse gemiddelde. Het doel van het project is om Nieuw West op 'Amsterdams peil' te brengen. De keuze voor Nieuw West als stedelijk gebied voor het adoptieteam is deels ingegeven door de overweging dat er al activiteiten bestonden waarbij men kan aansluiten. Het adoptieteam heeft één van deze al geformuleerde activiteiten (rondom het thema 'jeugd en arbeid') opgepikt om daaraan te werken. Drie concrete doelstellingen van het adoptieteam zijn: (1) Verminderen van schooluitval door een betere doorstroming van VMBO naar MBO. (2) Verbeteren van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt door het stichten van een 'leerwerkbedrijf voor huismeesterschap, buurtbeheer en onderhoud'; (3) Stimulering van lokaal ondernemerschap in Nieuw West, onder meer door het creëren van 'kansenzones (regelvrije ruimte)' en het instellen van een prijs voor ondernemers in Nieuw West. De algemene indruk is dat de projecten zeer voortvarend lopen en worden gedragen door sterke lokale partijen. Er is een sterke lokale dynamiek: lokale partijen hebben zelf veel ideeën en doen veel zelf. Er zijn in deze casus ook geen fricties of institutionele belemmeringen gemeld die het adoptieteam moet oplossen. De rol van het adoptieteam is hier zeer beperkt, leden van het adoptieteam klagen dat ze niets te doen hebben. Feitelijk heeft men in deze casus tot op heden het adoptieteam niet nodig gehad.

Het interessante van Amsterdam is dat er eigenzinnige projecten in ontwikkeling zijn, bijvoorbeeld een project gericht op het verminderen van schooluitval door een betere doorstroming van VMBO naar MBO. Amsterdam West heeft te maken met omvangrijke groepen jongeren die zonder een volwaardig diploma de school verlaten. Ook met een VMBO-diploma heb je nog geen minimale startkwalificatie, maar pas met MBO niveau 2 of hoger. Het probleem is dat veel leerlingen na afronding van de VMBO uitvallen op het MBO. Om uitval te voorkomen, wil men dat mentoren van het VMBO hun leerlingen een jaar lang begeleiden op de MBO. Het idee is dat leerlingen hun oude docenten van het VMBO kennen en vertrouwen. Volgens betrokkenen is dit een uniek concept van een doorlopende leerlijn waarmee tussentijdse uitval voorkomen kan worden en bovendien beide schooltypen/curricula veel beter op elkaar afgestemd worden. Tevens hebben twee grote scholen in Nieuw West

(Junior College en Calvijn, een MBO en VMBO-school) besloten tot intensieve samenwerking om te komen tot 'een doorlopende leerlijn van VMBO tot en met MBO diploma'.

Rotterdam-Zuid I

Een ander eigenzinnig project komt uit Rotterdam Zuid. Daar poogt men middels verandering van landelijke regelgeving een prangend lokaal probleem op te lossen, namelijk het bestrijden van huisjesmelkers en particuliere huiseigenaren die onvoldoende aan woningverbetering doen. Het adoptieteam richt zich met name op het uitbreiden van juridische kaders waardoor Verenigingen van Eigenaren (VVE's) moeten zorgen voor beter woningonderhoud. Nu kan de gemeente alleen ingrijpen wanneer het eigenlijk te laat is (bij onbewoonbaar verklaring).

Dit Rotterdamse project is een goed voorbeeld van het *specificeren* van lokale problemen: de gemeente Rotterdam heeft niet alleen inzicht in het specifieke probleem van Rotterdam-Zuid (fysieke verloedering door onvoldoende woningonderhoud), maar weet ook *waar* het probleem precies zit (bij woningen van particuliere verhuurders, niet bij corporatiewoningen) en onderkent *waarom* het bestaande beleid op haar grenzen stuit (onvoldoende juridische middelen om particuliere woningeigenaren te stimuleren om meer aan woningonderhoud te doen). Is het probleem eenmaal zo precies gesteld, dan kan aan een oplossing worden gewerkt. We zullen hierna zien (zie hoofdstuk 7.2) of het Rotterdamse adoptieteam de door de gemeente gewenste nieuwe juridische mogelijkheden inderdaad heeft gerealiseerd.

4.4 Conclusie

Dit hoofdstuk ging over het vermogen van gemeenten om lokale problemen te diagnosticeren en mogelijke beleidsfricties te benoemen. Vastgesteld is dat er verschillen bestaan tussen steden. De verschillen tussen steden kunnen overigens ook te maken met het feit dat de adoptieteams niet altijd met de juiste lokale partners in contact zijn gekomen, en ook dat bewonersparticipatie er relatief bekaaid van af is gekomen (zie daarover hoofdstuk 6). In onze evaluatie van het adoptiebeleid is ons duidelijk geworden dat Kafka niet alleen in Den Haag huist, maar ook op het stadhuis en in de wijk. Negatieve bureaucratiseringstendensen doen zich op alle schaalniveaus voor. Het feit dat er in sommige steden deelgemeenten bestaan of specifieke

programma's voor wijkgericht werken, biedt geen enkele garantie voor een beleid dat lokale problemen weet te herkennen. Diverse instellingen (bijvoorbeeld in de welzijnsfeer) die een rol spelen in het grotestedenbeleid zijn sterk intern en op zelfhandhaving gericht waardoor men soms ziende blind is voor wat er in de directe omgeving gaande is. Ook heeft zich in veel stedelijke gebieden een proces van 'front-line abandonment' voorgedaan waardoor veel uitvoeringsfunctionarissen achter een bureau terecht zijn gekomen in plaats van het verrichten van lastige, zware en moeilijke activiteiten op straat of in direct contact met burgers (Hood, 2000: 31-34, vgl. ook Engbersen, et al 2005). Er zijn ook andere tendensen zoals in Utrecht waar wijkbureaus zijn ingericht met een ambtelijke wijkmanager en diverse account managers van een aantal gemeentelijke diensten (vgl. ook De Boer, 2002: 208-209). Dit lijkt goed te werken.

De socioloog Kees Schuyt (1991) heeft in een beschouwing over de betekenis van het Nederlandse raadsliedenwerk ooit twee beleidsbeginselen genoemd in aanvulling op het klassieke rechtsbeginsel dat 'iedere burger de wet dient te kennen', namelijk (1) 'iedere politicus wordt geacht de uitvoering van de wet te kennen'; en (2) 'iedere ambtenaar dient de burger te kennen'. Het adoptieproject maakt duidelijk dat dit geen vanzelfsprekende beginselen zijn. Voor een effectieve aanpak van stedelijke problemen is het cruciaal dat politici en ambtenaren, of ze nu in Den Haag of in Nederlandse gemeenten werkzaam zijn, beide principes serieus nemen. Het impliceert dat politici en ambtenaren veel nadrukkelijker dan nu zich rekenschap moeten geven van uitvoering- en handhavingproblemen van beleid, en dat er meer aandacht moet komen voor het versterken van de frontlijn van uitvoeringsorganisaties (zie daarover uitgebreid: Hartman en Tops, 2005). Het volgende hoofdstuk gaat hier nader op in.

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt de aandacht op een ander aspect van de aanpak van stedelijke problemen, namelijk de implementatie van beleid in de betreffende steden en stadswijken zelf. Lange tijd veronderstelden zowel beleidsmakers als beleidswetenschappers dat eenmaal genomen besluiten 'gewoon' worden uitgevoerd. In de praktijk bleek dit echter anders. Vanaf de jaren zeventig stelden Amerikaanse beleidsonderzoekers dat goedbedoelde overheidsprogramma's van de federale overheid (veelal programma's in het kader van de toenmalige *War on Poverty*) in de praktijk weinig effect hebben. Zoals Pressman en Wildawski (1973) zich afvroegen: *'How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland?'* Het antwoord op deze vraag was dat federale beleidsinitiatieven vaak stranden op de hardheid van lokale beleidspraktijken. Zelfs programma's waarover iedereen het eens was én waarvoor geld beschikbaar was, zoals lokale werkgelegenheidsprogramma's, goedkope woningbouw voor lage-inkomensgroepen en programma's om onderwijsachterstanden bij Afro-Amerikaanse kinderen weg te werken, bleken in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. Dit had allerlei redenen. De centrale overheid stelde soms al te onrealistische eisen, was niet bij machte om lokale bestuurders te beïnvloeden, had onvoldoende kennis van de specifieke situatie en knelpunten ter plaatse, en riep onbedoeld weerstand bij de lokale bevolking op (zie voor een overzicht van het implementatieonderzoek: Simonis, 1983: 13-26). Meer algemeen wordt onvoldoende onderkend hoe complex de uitvoering van beleid kan zijn. Er is veelal sprake van een veelheid aan actoren, ieder met hun eigen competenties en institutioneel bepaalde beleidsvisies, waarbij consensus over de doelen nog geen consensus over de in te zetten middelen hoeft op te leveren. De complexiteit van het implementatieproces wordt nog eens vergroot door de veelheid van beslissingen, die onbedoelde gevolgen kunnen opleveren, die echter niet door alle betrokken partijen in het beleidsproces op dezelfde wijze worden gevoeld (Simonis, 1983: 18).

De centrale les van het implementatieonderzoek is dat zulke complexe processen van beleidsuitvoering niet zondermeer van bovenaf kunnen worden gestuurd. Ergo, beleidswetenschappers lieten zien dat *top-down* benaderingen van beleid wel moeten stranden omdat landelijke beleidsvoerders onvoldoende inzicht hebben in de complexiteit van lokale problemen. Nu zijn deze wijze lessen van het Amerikaanse implementatieonderzoek in het Nederlandse grotestedenbeleid goed ter harte genomen. Vanaf de start van het grotestedenbeleid in 1994 lag de nadruk op ontkokering, deregulering en decentralisatie van bevoegdheden en middelen waar mogelijk. Uitgangspunt was dat het grotestedenbeleid “van onderaf gestalte moet krijgen” (Van Putten, 2006: 33). Vooral de bundeling van financiële budgetten voor stedelijk beleid moest voorkomen dat gemeenten bij de aanpak van stedelijke problemen te zeer gehinderd worden door verschillende regelgeving of subsidievoorwaarden van afzonderlijke ministeries of door de verplichting om steeds weer verantwoording af te leggen over de besteedde gelden (Verwest en Van der Wouden, 2007: 154-157; vgl. Van der Wouden en de Bruijne, 2001; Van Putten, 2006).

Het *lijkt* er dus op dat er in het grotestedenbeleid alle ruimte is voor een door lokale partijen gestuurd beleid en daarmee voor een effectieve aanpak van lokale problemen. Toch lijken gemeenten maar mondjesmaat van deze beleidsvrijheid gebruik te maken. Zo wezen diverse auteurs op het ‘raadsel van de beleidsuniformiteit’ in het grotestedenbeleid: kennelijk kiezen steden vaak voor dezelfde oplossingen (Van der Wouden en de Bruijne 2001: 140; Denters, 2001). Volgens Denters (2001: 107) is deze beleidsuniformiteit enerzijds te wijten aan (nog steeds) knellende landelijke regelgeving, maar anderzijds ook aan lokale factoren zoals risicomijdend gedrag (het ‘klakkeloos imiteren van enigermate succesvolle beleidsprogramma’s van andere gemeenten’) en het feit dat stedelijke beleidsvisies veelal tot stand komen in een beperkte kring van betrokken wethouders, (top)ambtenaren en professionele organisaties, ieder met hun eigen, selectieve ‘professionele kennis en vaardigheden’. Deze conclusie sluit aan bij de analyse uit het vorige hoofdstuk. De grote beleidsuniformiteit is problematisch omdat het de vraag is of de gekozen aanpakken wel tegemoet komen aan de van stad tot stad verschillende problemen die om een oplossing vragen. Deze discussie over de uniformiteit van stedelijk beleid maakt duidelijk dat de aanpak van stedelijke problemen soms gehinderd wordt door bestuurlijke belemmeringen en blokkades, zowel op landelijk als op lokaal niveau.

Het zijn juist zulke institutionele blokkades die de adoptieteams moeten doorbreken. De adoptieteams die naar de betreffende steden en wijken

worden gestuurd, hebben de opdracht om gemeenten de weg te wijzen in het woud van Haagse regelingen, om deuren te openen die anders voor hen gesloten zouden blijven en – vooral – om institutionele barrières en belemmeringen, die een effectief stedelijk beleid in de weg staan, te doorbreken. Dit hoofdstuk bekijkt vanuit implementatieoptiek wat er is terechtgekomen van het idee dat gemeenten en stedelijke achterstandswijken geadopteerd worden door landelijke teams met kennis van zaken en ‘bestuurlijke spierballen’. Welke barrières en belemmeringen kwamen de adoptieteams tegen? Wisten ze die barrières en belemmeringen te doorbreken en zo ja, hoe deden ze dat?

5.2 Institutionele belemmeringen bij de landelijke overheid

De impliciete beleidstheorie bij het project ‘Nieuwe Coalities voor de Wijk’ is dus dat de verkokering van en (over)regulering door de centrale overheid een effectieve aanpak van stedelijke problemen in de weg staan. De adoptieteams die de wijk intrekken hebben daarom mede als opdracht om institutionele barrières en belemmeringen *bij de landelijke overheid* op te sporen en te doorbreken. De activiteiten van de dertien adoptieteams overziende, blijkt dat het inderdaad diverse malen op deze manier is gegaan. De door de gemeenten genoemde knelpunten en hulpvragen bleken *deels* inderdaad bij de landelijke overheid (of bij andere landelijke partijen) te liggen en de adoptieteams probeerden hierbij een doorbraak te forceren. We geven enkele voorbeelden.

Deventer: Rivierenwijk

In Deventer werd de hulp van het adoptieteam ingeroepen om ruimtelijke en milieu-technische problemen rond de voorgenomen herstructurering van de Rivierenwijk op te lossen. Het ging enerzijds de voorgenomen aanleg van een goederenspoorlijn langs de wijk en anderzijds om de herstructurering van een verkeersweg door de wijk. Beide zaken brachten onzekerheden met zich mee, die tot gevolg zouden kunnen hebben dat de herstructurering van de Rivierenwijk vertraging zou oplopen. Dit laatste was zeer ongewenst, vooral omdat bewoners ten behoeve van de herstructurering tijdelijk elders waren gehuisvest. Hoe leg je aan bewoners uit dat het veel langer duurt voordat ze kunnen terugkeren in ‘hun’ Rivierenwijk? Daarnaast bestond de kans dat subsidiestromen zouden wegvallen wanneer herstructurering niet tijdig werd afgerond. Er moest dus wat gebeuren om de impasse te doorbreken. Het probleem van de spoorlijn was, dat zij als een bron van onveiligheid, geluidsoverlast en

luchtverontreiniging gezien werd. Door toedoen van het adoptieteam – en vooral de betrokkenheid van DG Riedstra van het ministerie Verkeer en Waterstaat – kon dit probleem echter snel worden opgelost. Op 21 november 2006 organiseerde de gemeente Deventer een expertmeeting over de aan te leggen spoorlijn. De betrokkenheid van het adoptieteam en vooral van DG Riedstra gaf de bijeenkomst extra belang en creëerde energie. Tekenend is dat Prorail met maar liefst acht personen verscheen. De bijeenkomst maakte duidelijk dat de problemen rond geluid en luchtkwaliteit niet zo groot waren. Tevens werden goede procesafspraken tussen de partijen gemaakt zodat de aanleg van de spoorlijn en de herstructurering van de Rivierenwijk elkaar niet in de weg zouden zitten.

Amsterdam: Overtoomse Veld

Hier is het adoptieteam betrokken bij een concreet project: de omvorming van een basisschool in de buurt tot een 'community center'. De aanleiding voor dit project zijn door de onderwijsinspectie vastgestelde ondermaatse leerprestaties op de betreffende school. De achtergronden van het slecht functioneren liggen volgens de onderwijsinspectie niet alleen bij de zeer moeilijke leerlingenpopulatie (bijna 100 procent allochtoon, waaronder veel nieuwkomers), maar ook door problemen bij het onderwijzend personeel (voortdurende veranderingen in de schoolleiding, ontevredenheid en groot verloop van personeel). Volgens een interne notitie voor het adoptieteam spreekt 70% van de kinderen geen woord Nederlands als ze op vierjarige leeftijd naar school komen. Er is een grote kloof tussen de ouders (zelf veelal laaggeschoold en de Nederlandse taal niet machtig) en de school. Er is een hoge drempel voor ouders om met de school in contact te treden. De kwaliteit onderwijs staat onder druk door gebrek aan geld voor extra activiteiten en het hoge ziekteverzuim onder leerkrachten. "De Onderwijsinspectie zou al bedreigd hebben de school te sluiten wanneer de situatie niet verbetert".²³ Het omvormen van de school tot 'community centre', waar naast het onderwijs aan kinderen ook allerlei activiteiten voor ouders (taalles, vergroten competenties van ouders, enz.) plaatsvinden, zou hiervoor een oplossing moeten bieden. Het doel van het 'community centre' is: (1) betere samenwerking met ouders (versterken ouderparticipatie, ouders leren hoe ze hun kinderen op school kunnen ondersteunen, informatie geven over school en het Nederlands onderwijs, enz.) en (2) het verbeteren van de beheersing van de Nederlandse taal van de ouders door allerlei activiteiten in en rond school. Het adoptieteam wordt gevraagd een concreet plan op te stellen voor het op te richten 'community centre' en daarbij voorkomende institutionele belemmeringen uit de weg te ruimen. Eén van die belemmeringen is dat het nieuwe 'community centre', dat

²³ Gespreksnotitie bijeenkomst Nieuwe Coalities voor de Wijk, basisschool Ru de Paré, dd. 5 sept. 2006

deels onderwijs- en deels welzijnstaken vervult, volgens de nu bestaande regelingen uit maar liefst 57 verschillende (deels tijdelijke) potjes gefinancierd zou moeten worden! Het adoptieteam streeft naar een duurzame financiering van het project, door 'ontschotting' van de financiële stromen. Dit is in zoverre gelukt, dat deskundigen van het ministerie van OCW, samen met vertegenwoordigers van de gemeente Amsterdam en het stadsdeel Slootervaart creatieve financiële oplossingen hebben bedacht. Een volledige 'ontschotting' van de subsidiestromen zal echter pas in 2008 een feit zijn. Leden van het adoptieteam hebben toegezegd tot dan bij het project betrokken te zullen blijven.

Utrecht: Overvecht

In de Utrechtse wijk staat de aanpak van jeugdwerkloosheid hoog op de agenda van het adoptieteam. De gemeentelijke Dienst Stadswerken had al een plan om tien leerwerkbanen voor jongeren uit Overvecht in het leven te roepen, maar dit lukte niet vanwege de vele ingewikkelde subsidieregelingen. Het adoptieteam schakelde de Taskforce Jeugdwerkloosheid in om dit probleem op te lossen en duidelijkheid te verschaffen over bestaande subsidiemogelijkheden. De financiering van de tien leerwerkbanen is nu rond, nu moet men nog jongeren vinden en motiveren om aan dit traject mee te doen.

In de bovenstaande drie gevallen waren de adoptieteams succesvol in het doorbreken van institutionele belemmeringen op landelijk niveau (langs elkaar werkende instanties, ondoorzichtige regelgeving en subsidiemogelijkheden, enz.). Maar ook voor een adoptieteam met 'bestuurlijke spierballen' is succes niet verzekerd. In het volgende voorbeeld slaagde het adoptieteam er niet in landelijke barrières (althans in de ogen van lokale bestuurders) te doorbreken.

Haarlem: Slachthuisbuurt

De gemeente Haarlem dacht aanvankelijk dat het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' extra financiële middelen met zich mee zou brengen. Diverse Haarlemse hulpvragen hadden dan ook een financieel karakter. Zo ook de vraag aan het adoptieteam om bij het ministerie van VROM extra geld voor de herstructurering van de Slachthuisbuurt te bepleiten. Het probleem was namelijk dat de herstructurering van deze buurt doorloopt tot 2012, terwijl de landelijke financiering voor dit soort projecten, zoals geregeld in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (IVS), in 2010 ophoudt. Het Haarlemse adoptieteam ging namens de gemeente naar het Ministerie van VROM om een uitzonderingssituatie voor de Slachthuisbuurt te bepleiten. Dit verzoek werd echter afgewezen (want anders zou iedere gemeente zo'n uitzonderingspositie

aanvragen). Hiermee was dit punt echter niet van de baan. Door de eigen expertise van het Haarlemse adoptieteam en door de ingeschakelde experts van VROM kon men de betreffende corporatie ervan overtuigen dat zij zelf voldoende middelen heeft om de herstructurering van de wijk na afloop van de IVS-gelden te financieren.

Het adoptieteam slaagde er in dit geval wel in om het verzoek van Haarlem bij VROM op de agenda te krijgen en serieus te bespreken, wat zonder bemoeienis van het adoptieteam misschien niet was gebeurd, maar het verzoek werd niet gehonoreerd. Vervolgens kon het adoptieteam met haar politieke gewicht en expertise de betrokken corporatie er echter van overtuigen dat ze de laatste jaren van de herstructurering zelf kan financieren. De gemeente Haarlem zou dit zelf nooit voor elkaar gekregen hebben, maar het adoptieteam lukte het wel. Het adoptieteam versterkt dus de doorzettingsmacht van bepaalde belangrijke actoren in het veld. Tenslotte bespreken we nog een casus waarbij momenteel (april 2007) nog onduidelijk is of het de adoptieteams lukt om belemmeringen in landelijke regelgeving te doorbreken.

Haarlem: Slachthuisbuurt

Ook bij een ander punt was het Haarlemse adoptieteam niet succesvol om een door de lokale overheid ervaren barrière op landelijk niveau te doorbreken. Er was ooit een basisschool in de buurt, maar die was gesloten wegens een te laag leerlingenaantal. Met de herstructurering wil men echter ook weer gezinnen met kinderen aantrekken in de buurt. Hierbij helpt het wanneer er voldoende voorzieningen in de wijk zijn, waaronder een basisschool. Om een nieuwe school te mogen bouwen, moet er echter een voldoende aantal kinderen in de wijk aanwezig zijn. Dit aantal kinderen is er nu nog niet. Haarlem wilde een tijdelijke ontheffing van dit getalscriterium, zodat men nu al een basisschool in de wijk kan bouwen in afwachting van de vestiging van meer gezinnen met kinderen in de wijk. Het adoptieteam heeft dit vraagstuk wel bij het verantwoordelijke ministerie (OCW) aangekaart, maar dat wil vooralsnog geen ontheffing geven. Dit punt loopt nog.

5.3 Institutionele belemmeringen op lokaal niveau

Een assumptie bij het 'nieuwe coalities'-project was dat de aanpak van stedelijke problemen vooral gehinderd wordt door institutionele belemmeringen, ondoorzichtige regelgeving en een knellende

verantwoordingsplicht op landelijk niveau. In de praktijk blijken de bestuurlijke knelpunten waarmee de adoptieteams zich bezig houden echter ook vaak op lokaal niveau te liggen. Dit is ook niet verwonderlijk. De centrale opgaven voor het grotestedenbeleid zoals het tegengaan van sociale en economische achterstand, het bevorderen van veiligheid en het bestrijden van uitval in stedelijke achterstandwijken zijn bij uitstek multisectorale kwesties, waarbij tal van (semi-)publieke en particuliere partijen betrokken zijn. Stedelijke interventies vergen vaak goede samenwerkingsverbanden ('vitale coalities') tussen een veelheid van partijen. Aan de andere kant heeft iedere partij echter ook haar eigen institutioneel bepaalde belangen, zienswijzen en werkwijzen, die de gewenste samenwerking uiteraard kunnen belemmeren. Een tweede bron van institutionele belemmeringen op lokaal niveau ligt in mogelijke fricties tussen enerzijds 'de wijken' waarop het grotestedenbeleid zich richt en anderzijds het beleid en bestuurlijke diensten op gemeenteniveau. De adoptieteams werden diverse malen geconfronteerd met dergelijke institutionele belemmeringen op lokaal niveau.

Utrecht: Overvecht

In de Utrechtse wijk Overvecht wilde men jeugdwerkloosheid terugdringen door het aantrekken van een nieuw bedrijf op het bedrijventerrein aan de rand van de wijk. Het bedrijf zou 60 leerwerkplekken voor jongeren uit Overvecht creëren. Op zich was er op het bedrijventerrein voldoende ruimte voor een nieuw bedrijf, omdat diverse bestaande bedrijven waren vertrokken. Het probleem was echter dat het bestaande bestemmingsplan nieuwe bedrijfsvestigingen op het betreffende bedrijventerrein uitsluit. Het adoptieteam en de wijkmanager van Overvecht, die de lokale contactpersoon voor het adoptieteam was, wilde daarom een ontheffing krijgen op het bestemmingsplan. Men zag dit zelfs als een eerste stap naar meer bedrijven en dus meer werkgelegenheid op het bedrijventerrein in Overvecht: "Voor langere termijn wordt gekeken naar de mogelijkheden van een ontheffing op bestemmingsplan en beleid, waardoor er zicht is op meer van dergelijke ondernemingen/initiatieven op het bedrijventerrein. Passend combineren van locatie, werkgelegenheid en opleiding levert een win-win situatie".²⁴ Deze inzet leverde echter een meningsverschil met de gemeente Utrecht op, die – ondanks het politieke gewicht van het adoptieteam – niet zomaar een bestemmingsplan kon wijzigen. Gedurende de besprekingen hierover tussen de wijk, de gemeente en het adoptieteam verloor het betreffende bedrijf haar interesse in het project: het duurde te lang. Wel lukte het, onder druk van het

²⁴ "Utrecht/Overvecht/Sociaal-Economische impulsen. A4 met informatie t.b.v. startconferentie van het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' op 14 september"

adoptieteam, om een bestaand garagebedrijf op datzelfde bedrijventerrein te faciliteren meer leerwerkbanen aan te bieden. Hierdoor kon men hetzelfde bereiken (namelijk leerwerkbanen voor jongeren uit Overvecht) binnen de kaders van het bestaande bestemmingsplan. Het adoptieteam en de door ingeschakelde Taskforce jeugdwerkloosheid hielpen vervolgens om de financiering van dit project rond te krijgen. Op 8 november 2006 tekenden het garagebedrijf, een ROC en de gemeente Utrecht een intentieverklaring waarmee het project op de rails werd gezet.

Heerlen

In Heerlen is het adoptieteam onder meer betrokken bij de voorgenomen herstructurering in de wijken Meezerbroeg, Schaesbergerveld en Palemig. De plannen voor dit project (sloop van 600 woningen, nieuwbouw van 300 woningen) bestonden al, maar de lokale partijen (gemeente, corporaties, particuliere eigenaren) moeten tot zakelijke afspraken over de kosten van het project komen. Het adoptieteam is hierbij betrokken in de rol van procesbegeleider. Men probeert relevante cijfers boven tafel te krijgen, inzicht te krijgen in de implicaties van het project, de te volgen planprocedures op tijd te laten verlopen, enzovoort. Het adoptieteam is hier dus ingezet om de samenwerking op lokaal niveau te bevorderen en eventuele fricties tussen lokale partijen op te lossen: het adoptieteam als smeermiddel in de lokale besluitvorming. Verder heeft het adoptieteam zich ingespannen om het onderliggende probleem (demografische krimp) hoger op de Haagse agenda te krijgen.

Haarlem: Slachthuisbuurt

In Haarlem wordt opgemerkt, dat de problematiek in achterstandsbuurtten zoals de Slachthuisbuurt een 'onorthodoxe aanpak' vergt. Dit wordt echter "bemoeilijkt door de verkokering binnen de pijlers van het grotestedenbeleid".²⁵ Dit is een opmerkelijke uitspraak omdat het grotestedenbeleid in de derde periode (2005-2009) uitgaat van zgn. 'brede doeluitkeringen' waarbij gemeente vrij zijn om gelden binnen één van de pijlers van het grotestedenbeleid (fysiek, economisch, sociaal) geheel naar eigen inzicht te besteden. Na discussies met het adoptieteam bleek het probleem niet zozeer bij het Rijk te liggen, maar eerder bij de wijze waarop GSB-gelden in Haarlem door de gemeente over de diverse wijken worden verdeeld.

Den Haag: Zuidwest

In Den Haag verliep het 'nieuwe coalities'-project zeer moeizaam. Dit had diverse redenen. Ten eerste had ook Den Haag verwacht (ten onrechte) dat deelname aan het project extra financiële middelen zou

²⁵ Startnotitie 'Nieuwe Coalities voor de Wijk', p.8.

opleveren. Ten tweede stoorde de gemeente zich aan de strakke deadlines van het project. Tenslotte was er wellicht een zekere politieke weerstand van de betrokken Haagse wethouder van PvdA-huize tegen het project, dat gedragen werd door ministers van concurrerende partijen. Hoe dit ook zij, de gemeente Den Haag was vrij terughoudend over het 'nieuwe coalities'-project. Zoals men in september 2006 aan het adoptieteam meedeelde: "De gemeente [Den Haag] wil graag meedoen, maar wil ook effecten zien. (...) De gemeente wil valse verwachtingen voorkomen. De gemeente betreurt de haast waarmee e.e.a. moet plaatsvinden en wil naast immateriële ook materiële ondersteuning".²⁶ Als gevolg van deze barrières op lokaal niveau lukte het nauwelijks om concrete vragen voor het adoptieteam te formuleren.

5.4 Conclusie

Eén van de assumpties bij het 'nieuwe coalities'-project, met name bij gemeenten, was dat de aanpak van stedelijke problemen vaak gehinderd wordt door ondoorzichtige regelgeving en institutionele blokkades op landelijk niveau. Doordat adoptieteams (met name de betrokken DG's en hun ambtelijke ondersteuners) goed de weg in Den Haag kennen en makkelijk toegang tot diverse departementen hebben, zouden zij goed als doorgeefluik van lokale wensen kunnen functioneren. Enkele keren functioneerde het ook zo, bijvoorbeeld bij de Ru de Paré-school in de Amsterdamse buurt Overtoomse Veld en bij de aanpak van particuliere woningbezitters (VVE's) in Rotterdam-Zuid (zie par. 7.2). Echter, de lokale wensen werden niet altijd ingewilligd. Zo bleken vermeende institutionele barrières soms algemeen geldende regels te zijn, waarop het Rijk geen uitzondering voor afzonderlijke gemeentes kon maken. Tegelijkertijd, en dat is een belangrijke bevinding uit de ervaringen van de adoptieteams, bleken deze institutionele belemmeringen niet alleen op landelijk, maar vaak op lokaal niveau te liggen (tussen de gemeenten, betrokken wijken en allerlei andere publieke, semi-publieke en particuliere actoren). Juist in zulke gevallen konden de adoptieteams op diverse manieren een positieve rol vervullen:

- Het adoptieteam grijpt in in lokale krachtsverhoudingen. Het versterkt de doorzettingsmacht van sommige partijen ten koste van anderen (bijv. van de wijk en wijkorganisaties ten opzichte van

²⁶ Verslag Adoptieteam Den Haag Zuid-West, dd. 4 september 2006

dwarsliggende gemeentelijke diensten en machtige particuliere partijen zoals woningcorporaties);

- door eigen expertise of door expertise van betrokken departementen konden adoptieteams lokale partijen soms overtuigen van de beperktheid van hun institutionele zienswijzen en probleemdefinities;
- door hun vooraanstaande positie ('bestuurlijke spierballen') konden de adoptieteams lokale partijen dwingen hun onderlinge meningsverschillen op te lossen ("we accepteren geen nee");
- bezoeken van het adoptieteam en/of een minister aan de wijk konden strategisch worden ingezet om de lokale besluitvorming onder druk te zetten en tot spoed te manen ('*pressure cooker*'-effect);
- de adoptieteams vonden relatief gemakkelijk ingang voor gemeenten bij landelijke instanties en ministeries. Ook al had dit niet altijd het gewenste resultaat, de adoptieteams konden er in ieder geval voor zorgen dat een wens van een gemeente in Den Haag serieus wordt besproken (wat anders misschien niet was gebeurd).

6.1 Inleiding

In de Amerikaanse literatuur over buurtinitiatieven gaat het bijna altijd over lokale leiders en actieve bewonersgroepen, die bij deze initiatieven het voortouw nemen. Hoewel deze initiatieven vaak (mede) gefinancierd worden door gelden van de federale overheid en vooral van private liefdadigheidsfondsen ('private charities'), zijn het in essentie 'grass root'-bewegingen. Dit blijkt ook uit de gehanteerde terminologie rond deze initiatieven. Men spreekt onder andere van 'community development', 'asset-based community development (ABCD)' en 'community capacity building'. Centraal staat steeds dat lokale gemeenschappen en lokale organisaties zelf initiatief nemen en activiteiten ontwikkelen om, gebruikmakend van de capaciteiten die aanwezig zijn dan wel extern gemobiliseerd kunnen worden, de buurt te verbeteren (Halpern, 1995; Chaskin, 2001; Chaskin et al., 2001; Putnam en Feldstein, 2002; Von Hofman, 2003). De Amerikaanse nadruk op burgerparticipatie in stedelijk beleid is ook niet van vandaag of gisteren. Al bij de *War on Poverty* in de jaren '60 gold het principe van '*maximum feasible participation*': "Not only did this mean that community representatives had to sit on the key partnership and agency committees (such as the community action agencies) but it was expected to reinforce community commitment to the self-development and self-improvement activities associated with the programs." (Cochrane, 2007: 18).

De Nederlandse praktijk van stedelijk beleid kent, uitzonderingen daargelaten, deze nadruk op burgerparticipatie veel minder. Davelaar et al. (2001) noemen in hun studie over Amerikaanse ABCD-projecten drie redenen waarom burgerparticipatie in Nederland minder sterk ontwikkeld is dan in de VS. In de eerste plaats zijn de problemen (armoede, werkloosheid, slechte huisvesting, onveiligheid, etnische segregatie) in de Amerikaanse achterstandswijken veel groter dan bij ons. Hoewel dat enerzijds actieve burgerparticipatie belemmert, betekent het anderzijds dat buurtinitiatieven eerder verschil uitmaken en dus succesvol kunnen zijn.

Een tweede verschil betreft de culturele context. Het typisch Amerikaanse liberalisme is sterk individualistisch, maar legt als compensatie daarvan ook sterk nadruk op de 'community'. De 'community' (school, vereniging, straat, buurt, stad) staat voor een collectief mensen dat gezamenlijk, vrijwillig en zonder winstbejag werkt dat het eigen belang verre te boven gaat.

Burgerparticipatie en 'community building' sluiten nauw aan bij deze droom van onzelfzuchtige gemeenschappen. Daarbij sluit het idee van burgerparticipatie ook aan bij de liberale noties dat buurten en burgers zelf voor hun zaak moeten opkomen (Adriaansens en Zijdeveld, 1981).

Een derde verschil betreft de institutionele context: de terughoudende liberale verzorgingsstaat in de VS versus interveniërende overheden in Nederland en elders in Europa (Wacquant, 1996). Amerikanen hebben doorgaans weinig vertrouwen in de overheid en zijn daarom vaker betrokken bij vrijwilligersorganisaties (waaronder de in de VS nog zeer actieve kerken). Ook in stedelijke achterstandswijken zijn veel vrijwillige initiatieven actief, al worden die deels betaald door overheden, particuliere bedrijven of 'private charities'. In Nederland is daarentegen de overheid vaak de aanjager van buurtinitiatieven.

Toch kent ook Nederland voorbeelden van burgerparticipatie bij buurtinitiatieven. Zo noemen Edwards en Schaap (2006) in hun inventarisatie van Rotterdamse ervaringen met burgerparticipatie diverse voorbeelden, variërend van bewonersinspraak bij grootschalige fysieke projecten (herontwikkeling van het stationgebied, herstructurering van een woonwijk) via bemoeienis van bewoners en bewonersorganisaties bij wijkbeheer en wijkveiligheidsprogramma's tot typisch Rotterdamse projecten als 'Groeibriljanten' en 'Mensen Maken de Stad' (MMS). Bij het eerste project kunnen bewoners plannen voor hun eigen buurt ontwikkelen, die nadat ze zijn gekozen (na een stemming onder Rotterdammers of door een speciale jury) door de gemeente mede worden gefinancierd. MMS beoogt zowel de veiligheid als de sociale verbondenheid in bepaalde buurten te herstellen en te versterken. Ook bij dit project spelen bewoners een grote rol: bewoners in een straat bepalen zelf welke activiteiten ze ondernemen en welke afspraken ze maken, zowel onderling als met de gemeente en gemeentelijke diensten. Deze afspraken worden geformuleerd in een zogenaamde straatagenda. Het idee is dat bewoners van problematische wijken zich meer aan de regels houden (bijv. over onderlinge omgangsvormen of afspraken over vuilnis op straat), maar ook – en vooral – dat ze hun buurt weer gaan zien als iets van henzelf en waarvoor ze zelf verantwoordelijk zijn: "De kern van de zaak is dat

beleidsmakers ruimte maken voor bewoners om zelf de publieke ruimte in te vullen; een publieke ruimte die van iedereen is, maar nu nog al te vaak van niemand of van een kleine groep die anderen afschrikt. Bewoners raken en blijven pas echt gemotiveerd wanneer zij zich de publieke ruimte kunnen toe-eigenen, als zij een gevoel ontwikkelen waardoor ze zich verwant en verbonden voelen met wat er op straat gebeurt (Uitermark en Duyvendak, 2006: 17).²⁷

Er zijn diverse principiële en pragmatische overwegingen waarom burgerparticipatie bij buurtinitiatieven belangrijk is:

- door burgers te betrekken bij buurtinitiatieven ontstaat een groter draagvlak voor voorgenomen beleidsinitiatieven;
- door burgerparticipatie krijgen burgers meer begrip voor elkaars wensen en belangen (en daarmee voor het door overheden geformuleerde 'algemeen belang'). Wederzijds begrip voor de belangen en standpunten van de 'ander' is een eerste voorwaarde om consensus te bereiken;
- door burgerparticipatie krijgen politici en bestuurders een beter beeld van wat er leeft onder burgers. Door gebruik te maken van de burger als ervaringsdeskundige kunnen betere plannen gemaakt worden die meer recht doen aan de belangen, wensen en behoeften van burgers;
- burgerparticipatie kan ook een middel zijn om sociale cohesie in een wijk te bevorderen. Zeker in etnisch gemengde stadsbuurten kunnen initiatieven van en voor burgers een middel zijn waardoor buurtbewoners elkaar ontmoeten, elkaar leren kennen en gezamenlijk afspraken maken over de buurt. Voorwaarde is wel dat deze buurtinitiatieven etnisch gemengd zijn, wat in de praktijk niet altijd het geval is (Snel en Boonstra, 2005: 153);
- actieve betrokkenheid van burgers bij buurtinitiatieven leidt ertoe dat bewoners zich de buurt weer toe-eigenen en ze de buurt weer als iets van henzelf ervaren. Als dit effect optreedt, kan het misschien een rem zijn op de meest bedreigende ontwikkeling voor de stedelijke achterstandswijken, namelijk de uittocht van middengroepen ('stemmen met de voeten') en de gelijktijdige vestiging van 'kansarmen' in de stad. Deze selectieve migratieprocessen van en naar de stad kunnen ertoe leiden dat de stad steeds meer 'werkelijk

²⁷ Meer informatie MMS: Hazeu e.a. 2005, pp. 291-306; Snel en Boonstra, 2005: 148-154; Uitermark en Duyvendak, 2006

achtergestelden' onder haar bewoners telt. Als bewoners zich weer thuis voelen in de buurt en de buurt als iets van henzelf ervaren, zullen ze er vaker voor kiezen om te blijven en voor hun buurt te vechten (Wilson, 1987; Wilson en Taub, 2006).

6.2 Afwezige bewoners

Burgerparticipatie speelt een geringe rol speelt in grotestedenbeleid. Zo meldt Denters (2001: 102) dat de Meerjarige Ontwikkelingsplannen (MOP's), die de steden moeten opstellen en die de basis vormen van alle GSB-activiteiten in de betreffende stad, veelal tot stand komen in een beperkte kring van wethouders, topambtenaren en externe deskundigen. Gemeenteraden zouden hiermee nauwelijks bemoeienis hebben, laat staan dat de ontwikkelingsplannen worden voorgelegd aan meebeslissende burgers. Edwards en Schaap constateren dat de meeste voorbeelden van burgerparticipatie in Rotterdam betrekking hebben op probleemoplossing en uitvoering van beleid op buurtniveau (buurtbeheer, veiligheid, MMS, enz.). Dat is begrijpelijk "omdat op dat niveau het bestuur het meest tastbaar is, en het mobiliseren van lokale kennis, ideeën, capaciteiten en netwerken van burgers direct resultaten oplevert" (Edwards en Schaap, 2006: 19). Deze oriëntatie op het concrete impliceert echter, dat burgers niet of minder betrokken zijn bij het vaststellen van de grote lijnen van het stedelijk beleid, zoals het formuleren van de probleemdefinitie van een buurt of de nagestreefde doelen van beleid. Bewoners worden vaak pas in een laat stadium bij de besluitvorming betrokken, wanneer de echte beslissingen over veranderingen in de buurt al genomen zijn.

Ook bij het project '*Nieuwe Coalities voor de Wijk*' speelt burgerparticipatie een ondergeschikte rol. De meeste gemeenten overlegden niet met burgers over welke problemen ze aan de adoptieteams zouden voorleggen. Enerzijds is dit misschien niet verwonderlijk omdat gemeenten expliciet waren gevraagd welke *bestuurlijke* knelpunten zij bij de aanpak van de geselecteerde wijken ervaren – geen onderwerp om burgers voor wakker te maken. Bovendien maakte de spoed waarmee gemeenten in de zomer van 2006 hun hulpvragen moesten formuleren uitgebreide bewonersraadpleging vrijwel onmogelijk. Anderzijds is het een vreemde figuur dat teams van hoge ambtenaren en externe deskundigen de wijk in worden gestuurd, terwijl bewoners slechts mondjesmaat worden geraadpleegd. Voor zover wij konden

nagaan, was bij slechts drie van de dertien wijken sprake van directe betrokkenheid van bewoners en bewonersorganisaties bij de invulling van het project, namelijk Zaanstad, Deventer en Den Helder. Wel werden bewoners bij andere projecten via de reguliere overlegorganen en buurtkranten geïnformeerd.

Zaanstad: Poelenburg

In Zaanstad richt het adoptieteam zich op verzoek van de gemeente mede op het thema eerstelijnsgezondheidszorg (met name huisartsen) in de wijk Poelenburg. Een deel van deze wijk staat ter plaatse bekend als een vrijwel volledig allochtone (merendeels Turkse) gemeenschap, met veel werkloosheid, lage inkomens en een relatief slechts gezondheid van bewoners. Een ander deel van de wijk is echter meer welvarend. Door dit gemengde karakter wordt de wijk door het College Tarieven Gezondheidszorg (CTG) niet als achterstandswijk aangemerkt, wat de vergoedingen voor huisartsen negatief beïnvloedt. Tegelijk ligt het huisartsenbezoek, en daarmee de werkdruk voor huisartsen in de wijk echter zeer hoog. Om te voorkomen dat huisartsen uit de wijk vertrekken, vroeg de gemeente Zaanstad aan het adoptieteam om een hogere vergoeding voor huisartsen te 'regelen'. Het adoptieteam nam deze hulpvraag van de gemeente echter niet zondermeer over en drong sterk aan om eerst met bewoners en andere maatschappelijke partijen uit Poelenburg over de problematiek te praten. Deze bijeenkomst (gehouden in een moskee) resulteerde in een andere definitie van het probleem. Het probleem ligt minder in de geringe vergoeding van huisartsen, maar in de hoge zorgconsumptie. Inmiddels probeert men door betere afspraken tussen huisartsen, maar ook door voorlichting aan bewoners en andere activiteiten van het wijkbureau het huisartsenbezoek in de wijk terug te dringen.

Deventer: Rivierenwijk

Deventer heeft een lange traditie van het betrekken van burgers bij buurtinitiatieven. Al sinds 1992 bestaat de Deventer wijkaanpak, waarbij iedere wijk een eigen budget krijgt om door bewoners gekozen initiatieven in de buurt te realiseren (vgl. Hazeu, et al., 2004: 11-39). In lijn met deze traditie waren in Deventer ook bewonersorganisaties uitgenodigd voor bijeenkomsten van het adoptieteam. De knelpunten waarop het adoptieteam zich in Deventer richtte, gingen bewoners ook direct aan. Het betrof enerzijds een aan te leggen goederenspoorlijn, waarbij bewoners problemen rond geluid, luchtkwaliteit en veiligheid vreesden en anderzijds de reconstructie van een weg dwars door de Rivierenwijk, die de wijk in twee delen zou verdelen. Ook bij deze weg vreesde men voor problemen rond geluid en luchtkwaliteit. De betrokkenheid van bewoners bij deze zaken leidde echter niet tot andere

uitkomsten. Na raadpleging van deskundigen bleken de lucht- en geluidsproblemen van zowel de weg als de aan te leggen spoorlijn wel mee te vallen. Een voorstel tot volledige ondertunneling van de te reconstrueren weg werd dan ook afgewezen, ook al vanwege de hoge kosten. Ook een door bewoners gewenste tunnel onder de spoorweg, om een recreatieterrein sneller te kunnen bereiken, werd vanwege hoge kosten afgewezen. Wel buigt men zich nog over een goedkoper alternatief voor een spooronderdoorgang, zodat bewoners makkelijker en veiliger van de ene kant van de wijk naar de andere kant kunnen. Het adoptieteam probeert hiervoor financiële middelen te vinden. Het uiteindelijke doel van het adoptieteam in Deventer is om bestaande onzekerheden rond de weg en de spoorlijn weg te nemen, zodat de voorgenomen herstructurering van de Rivierenwijk geen vertraging oploopt, hetgeen financiële consequenties zou hebben.

Den Helder: Zuiderzeebuurt

Zoals hiervoor gezegd, had Den Helder in eerste instantie moeite om het 'nieuwe coalities'-project concreet in te vullen. In november 2006 organiseerde de gemeente twee workshops, die hierover meer duidelijkheid moesten geven. Bij deze workshops waren ook bewonersorganisaties betrokken. Dit resulteerde uiteindelijk in een convenant, dat in december 2006 getekend werd door de gemeente Den Helder en adoptieminister Remkes. In dit convenant worden vijf concrete projecten geformuleerd:²⁸

- *Woonatelier Zuiderzeebuurt*: bewoners, gemeente en woningcorporaties ontwikkelen gezamenlijk plannen voor de verbetering van de Zuiderzeebuurt. Dit project resulteert in drie bijeenkomsten met bewoners en maatschappelijke instellingen waarin diverse prioriteiten voor verbetering van de buurt worden vastgesteld (meer kleine speelplaatsen, collectief gebruik van binnenruimten, zorg voor een veilige buurt en voor 'bewoners die het moeilijk hebben').
- *Wijkeconomie*: lokale partijen waaronder ondernemers, de Kamer van Koophandel, een ROC, maar ook bewonersorganisaties maken plannen "voor het stimuleren van werkgelegenheid in de Zuiderzeebuurt (mede) gebaseerd op de diversiteit aan culturele achtergronden in de buurt". Afgesproken wordt dat betrokken organisaties zoals het zelfstandigenloket niet op het stadhuis, maar in de wijk spreekuur zullen houden. Verder wordt er een 'economische wijktafel' georganiseerd om ideeën en initiatieven van

²⁸ Informatie uit: "Intentieverklaring Nieuwe Coalities voor de Wijken, d.d. 18 dec. 2006 (Den Helder)" en "Verslag werkzaamheden adoptieteam Zuiderzeebuurt, d.d. 18 april 2007"

bewoners en werkers in de buurt onderling en met professionals te bespreken en te ondersteunen

- *Opknappen openbare ruimte*: samen met bewoners wordt een plan ontwikkeld om de groenvoorzieningen en openbare ruimte in de buurt op te knappen. Dit onderwerp is besproken op de genoemde woonateliers. Afsproken wordt dat bewoners samen met architecten concrete ontwerpen voor veranderingen in de openbare ruimte kunnen maken.
- *Aanpak risicjongeren*: Den Helder kent al lang problemen met Antilliaanse jongeren. Bestaand projecten van individuele trajectbegeleiding voor Antilliaanse veelplegers bereiken lang niet alle risicjongeren. Men wil een plan opstellen om 60 tot 70 jongeren twee jaar lang intensief te begeleiden. Inmiddels zijn diverse instanties en organisaties in Den Helder, waaronder Antilliaanse en Arubaanse zelforganisaties, hierover in overleg.
- *Toeiden van 'mensen buiten het zicht' naar werk*: Den Helder wil meer haar best doen om bewoners zonder werk én zonder startkwalificaties op te zoeken, met als doel dat zij een individueel traject gericht op scholing (onder meer taal en inburgering), werk of sociale activering gaan volgen. Inmiddels heeft de gemeente hiervoor drie personen aangetrokken, die de eerste contacten met cliënten hebben gelegd.

Opmerkelijk is dat bij de meeste projecten in Den Helder, anders dan in andere steden, bewoners- en migrantenorganisaties als dragende partijen worden genoemd. Ook valt op dat Den Helder geen specifieke vragen aan het adoptieteam stelt. Alle projecten worden uitgevoerd door lokale partijen, het adoptieteam "ziet toe op de uitvoering van de projecten (..), intervenueert waar dat nodig is, en draagt bij in het oplossen van blokkades (bijv. belemmerende wet- en regelgeving, oplossen conflicten, financiering)".²⁹

6.3 Conclusie

Dit hoofdstuk ging over bewoners- en burgerparticipatie bij de aanpak van stedelijke problemen. Opgemerkt is dat burgerparticipatie in het Nederlandse stedelijk beleid vaak een ondergeschikte rol speelt. Dit heeft nadelen. Door burgerparticipatie kan de kloof tussen burgers en openbaar bestuur worden verkleind en ontstaat er groter draagvlak voor voorgenomen beleidsinitiatieven (de klassieke motieven voor inspraak en

²⁹ Citaten uit: Intentieverklaring Nieuwe Coalities voor de Wijken, d.d. 18 dec. 2006 (Den Helder).

burgerparticipatie). Daarnaast krijgen bestuurders door actieve burgers een beter beeld van wat er leeft in de buurt en krijgen burgers beter begrip voor elkaars wensen en belangen (vooral belangrijk wanneer sprake is van grote verschillen onder de bevolking). Burgerparticipatie kan ook een middel zijn om sociale samenhang en interetnische relaties in een wijk te bevorderen. Tenslotte kan actieve betrokkenheid van burgers bij de buurt ertoe leiden, dat zij de buurt weer als iets van henzelf ervaren. Dit zou een rem kunnen zijn op misschien wel de meest bedreigende ontwikkeling van stedelijke achterstandswijken, namelijk de uittocht van middengroepen.

Ook bij het 'nieuwe coalities'-project was de betrokkenheid van burgers beperkt. Slechts bij drie van de dertien wijken is sprake van burgerparticipatie. Bij alle andere wijken en projecten worden bewoners en hun organisaties alleen benaderd wanneer het adoptieteam en de adoptieminister de wijk bezoeken. Meepraten over de probleemdefinitie en de na te streven oplossingen is er echter meestal niet bij. Enerzijds is dit wellicht verklaarbaar omdat het 'nieuwe coalities'-project vooral gericht was op het wegruimen van bestuurlijke knelpunten, geen onderwerp waarvoor bewoners en bewonersorganisaties warm lopen.

Grenzen aan de gebiedsgebonden aanpak

7.1 Inleiding

De gedachte lijkt zo voor de hand liggend: buurtproblemen moeten in de buurt worden opgelost. Het grotestedenbeleid was van meet af aan een gebiedsgericht beleid. Daarbij wijkt het af van sectoraal beleid, waarbij de locatie er minder toe doet. Er zijn minstens twee verschillende argumentaties voor deze gebiedsgerichte aanpak van het grotestedenbeleid: (1) geconcentreerde investeringen in een begreind gebied zijn meer doelgericht en daardoor effectief; en (2) wijkgericht werken maakt een meer integrale aanpak (dat wil zeggen: niet verkokerd, niet sectoraal, niet categoriaal) van beleid mogelijk (Duyvendak en Schuyt, 2000; Duyvendak, 2006; Ouwehand en Van Meijeren, 2006).

Men kan echter vraagtekens zetten bij deze gebiedsgerichte aanpak van het stedelijk beleid. De wijk of buurt mag dan wel de vindplaats van veel sociale en economische problemen zijn, maar dat betekent niet dat ook de oorzaak én de oplossing van het probleem in de wijk moet worden gezocht. In veel gevallen zal men de oplossingen buiten de buurt – in de stad of stedelijke regio – dienen te zoeken. Een 'fixatie op de wijk' kan er toe leiden dat het beleid zich louter richt op vraag wat *in* de buurt gedaan kan worden om problemen op te lossen (Duyvendak en Schuyt, 2000). De fundamentele vraag in hoeverre de buurt wel het juiste schaalniveau is voor effectieve interventies wordt dan niet gesteld.

Uitgangspunt voor een effectief stedelijk beleid moet zijn, dat interventies op verschillende schaalniveaus noodzakelijk zijn om de stedelijke problematiek het hoofd te bieden (Engbersen et al., 2005). Voor bepaalde problemen lijkt de buurt inderdaad het juiste niveau voor interventie. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer de sociale leefbaarheid onder druk staat omdat bewoners elkaar niet kennen, zich niet aan minimale gedragsregels houden, wanneer er overlastgevend jongeren en veel kleine criminaliteit op straat is, enzovoort. In zulke situaties kunnen buurtprojecten zoals de Rotterdamse aanpakken 'Opzoomeren' en 'Mensen Maken de Stad' uitkomst bieden. Ook

problemen met rondhangende jongeren op straat vereisen ingrijpen in de buurt, of beter nog: op straat. Ook voortijdige schoolverlaters en andere arbeidsmarkt 'drop-outs' moet men in eerste instantie op straat en in de buurt zien te bereiken (hoewel de scholen voor voortgezet onderwijs vaak buiten de eigen buurt zijn gelegen). Dit laatste betekent geenszins dat ook de oplossing voor deze problematische categorieën (opvang, onderwijs, arbeidsreïntegratie, werk, enz.) persé in de eigen buurt gevonden moet worden. Men gaat er te vaak vanuit dat buurtproblemen ook in de buurt opgelost moeten worden! Er zijn minstens drie belangrijke thema's denkbaar die op hogere schaalniveaus (de stad, stedelijke regio of zelfs landelijk) aangepakt moeten worden: volkshuisvesting, economie en werkgelegenheid en landelijke regelgeving (vgl. ook Burgers, 2002).

Een goed voorbeeld van stedelijke problemen die niet altijd in de wijk of zelfs in de stad kunnen worden opgelost, maar bovenlokale samenwerking vergen, betreft het volkshuisvestingsbeleid. Zo speelt in Rotterdam sinds enkele jaren de discussie over het selectieve vestigingsbeleid. Onder het motto dat bepaalde problematische Rotterdamse wijken er niet nog meer 'kansarmen' bij kunnen hebben (Schrijer, 2003), voert de gemeente Rotterdam sinds 2006 een selectief vestigingsbeleid dat het voor niet-Rotterdamers met een minimuminkomen onmogelijk maakt om zich in die buurten te vestigen. Ook het actuele beleid van stedelijke herstructurering (sloop van goedkope woningen, bouw van duurdere huizen voor middengroepen) leidt onherroepelijk tot geringere huisvestigingsmogelijkheden voor kansarme groepen. Dit roept de vraag op waar deze 'kansarmen' dan wel terecht kunnen. Het Rotterdamse stadsbestuur dringt er sterk op aan dat er in de randgemeenten meer woningen beschikbaar komen voor huishoudens met een laag inkomen en dat er een regionaal aanbod komt voor bijzondere doelgroepen (drugsverslaafden, dak- en thuislozen). De boodschap is dat het absorptievermogen van bepaalde wijken haar sociale grenzen heeft bereikt en dat er op hoger schaalniveau (de stadsregio) naar oplossingen gezocht moet worden (Engbersen et al., 2005: 100).

Een tweede voorbeeld betreft de beleidsmatige aandacht voor de 'wijk economie' en het streven om werkgelegenheid in achterstandswijken te bevorderen door het instellen van 'economische kansenzones'. Geïnspireerd

door de Britse 'enterprise zones' en Amerikaanse 'empowerment zones'³⁰ wordt ook in Nederland gepleit voor het instellen van economische kansenzones in de steden, dat wil zeggen: achterstandsgebieden waarbinnen met minder regels, lastenverlichting en andere stimuleringsmaatregelen getracht wordt nieuwe werkgelegenheid voor wijkbewoners te creëren. Het idee is dat deze 'regelluwte' de betreffende wijken aantrekkelijk maakt voor investeerders en bedrijven, zodat zij zich daar vestigen en als het ware werk naar de mensen brengen (Kloosterman et al. 1997a en 1997b; Van Putten, 2006: 38-9). Inmiddels zijn er talloze kansenzones in stedelijke achterstandswijken ingesteld. Dit soort initiatieven is van belang. Uit hoofdstuk 3 kan worden opgemaakt dat het aantal kleine zelfstandigen en bedrijven gering is in de adoptiegebieden. Ook kenmerken deze wijken zich door hoge aantallen uitkeringsafhankelijken. De aanwezigheid van kleine zelfstandigen en ondernemers heeft een belangrijke symbolische functie. Dat geldt ook voor leer- en werkplaatsen voor scholieren en jeugdwerklozen. *Zij brengen de wereld van het werk in de wijk.*

De vraag blijft echter of de wijk het belangrijkste schaalniveau is voor werkloosheidsbestrijding (vgl. Ouwehand en Meijeren, 2006: 33). Niet het wonen in een bepaalde buurt, maar een gebrekkige opleiding is een belangrijke oorzaak van werkloosheid. Het probleem van de stedelijke arbeidsmarkt is vooral de *mismatch* tussen de vraag naar hoog gekwalificeerde arbeidskrachten en het overschot aan laag gekwalificeerde arbeidskrachten. Ook is het de vraag hoe reëel het idee van een zelfstandige economie op wijk- of buurniveau is. Volgens Reijndorp (2003: 6) negeert dit het feit dat stadsbewoners voor wonen, recreatie, onderwijs, voorzieningen en ook voor werk gebruikmaken van een veel groter gebied dan enkel hun wijk of stad. Ten derde is de arbeidsmarkt niet op een laag territoriaal schaalniveau georganiseerd. Mensen reizen naar hun werk, bedrijven rekruteren personeel op regionaal, nationaal of zelfs supranationaal niveau. Ten slotte is opgemerkt dat het veel zinniger is om werklozen uit achterstandswijken toe te leiden naar bedrijven die behoefte aan nieuwe arbeidskrachten hebben dan om te proberen deze bedrijven met minder

³⁰ Overigens gaat het bij de inderdaad zeer succesvolle Amerikaanse *empowerment zones* om veel meer dan enkel minder regeldruk en vestigingssubsidies. In de *empowerment zones* worden ook grote investeringen gedaan in onderwijs, gezondheidszorg, sociale veiligheid, de fysieke leefomgeving. Een ander uitgangspunt van de Amerikaanse *empowerment zones* is dat allerlei lokale partijen (niet alleen ondernemers, maar ook vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen, bewonersorganisaties, milieugroepen en vele anderen samenwerken om een coherent plan voor de betreffende buurt/gemeenschap op te stellen en uit te voeren. De Amerikaanse federale overheid stelde vervolgens een aanzienlijk bedrag (100 miljoen USD) per zone beschikbaar (informatie: Kloosterman e.a. 1997a, 102-3).

regels of andere voordelen naar de betreffende stadswijken te lokken (Duyvendak en Schuyt, 2000: 159). Al met al pleit er dus veel voor om niet louter de buurt, maar vooral de regionale economie te stimuleren en daarnaast te investeren in de juiste opleidingen voor jongeren. Dat laat overigens onverlet om ook maatregelen te nemen ter versterking van de wijk economie.

Een laatste reden waarom de strijd voor een betere buurt op verschillende niveaus gestreden moet worden, is dat stedelijk beleid plaats vindt binnen het kader van bestaande lokale en landelijke regelgeving. Echter, bestaande wet- en regelgeving kan een effectieve aanpak van stedelijke problemen danig in de weg zitten. De problemen in achterstandswijken zijn vaak niet op te lossen door interventies in de betreffende buurten of stad, maar vragen veelal bovenstedelijk beleid. Vooral vraagstukken van internationale migratie (en de gevolgen daarvan op lokaal niveau), huisvesting en werkgelegenheid veronderstellen een regionaal of zelfs nationaal beleid. Anderzijds is er bij vraagstukken rond leefbaarheid, veiligheid, interetnische relaties, wijkbeheer juist aandacht voor lage schaalniveaus (straat, huizenblok, delen van buurten) nodig. Het gaat er dus om het juiste schaalniveau te vinden (Engbersen et al., 2005: 127). Hoofdstuk 3 laat bijvoorbeeld zien dat delen van Amsterdam West (bijvoorbeeld Osdorp) en Rotterdam Zuid (bijvoorbeeld IJsselmonde) een relatief goede leefsituatie kennen.

7.2 Schakelen tussen schaalniveaus

Wanneer we vanuit deze optiek de activiteiten van de adoptieteams bekijken, dan vallen een aantal dingen op. Ten eerste lopen de betreffende adoptiewijken en -buurten qua omvang zeer uiteen. In Rotterdam en Amsterdam omvatten de adoptiegebieden complete stadsdelen die qua inwonertal (resp. 194.000 en 138.000 duizend inwoners) groter zijn dan diverse andere steden als geheel. Ook in Den Haag en in mindere mate in Utrecht gaat het om grote gebieden (resp. 60.000 en 31.000 inwoners). De overige adoptiebuurten zijn aanzienlijk kleiner, variërend tussen 5000 en 8000 inwoners. De Zuiderzeebuurt in Den Helder is met krap 800 inwoners verreweg het kleinst (zie hoofdstuk 3). Deze enorme verschillen in omvang tussen de betrokken wijken roepen de vraag op welke implicaties dit heeft voor de gesignaleerde problemen en nagestreefde oplossingen. Zo kan men zich voorstellen dat de sociale problemen (zoals werkloosheid en criminaliteit) die men wil oplossen in grote 'wijken' zoals Rotterdam-Zuid en Amsterdam

Nieuw West misschien niet ernstiger zijn, maar in ieder geval in absolute aantallen veel vaker voorkomen dan in relatief kleine wijken. Ook kan men zich indenken, dat bepaalde oplossingen zoals het creëren van werkgelegenheid in de buurt wel mogelijk en zinnig zijn in grote gebieden zoals Rotterdam-Zuid en Amsterdam Nieuw West, maar veel minder in relatief kleine wijken zoals (om maar wat te noemen) Berflo Es in Hengelo of de Rivierenwijk in Deventer.

Tenslotte kan men zich afvragen of er een verband bestaat tussen de omvang van het gebied dat men wil verbeteren en de kwaliteit van het beleid.

Duidelijk is in ieder geval dat grote gemeenten, zeker als men relatief grote gebieden wil aanpakken, meer lokale denkkracht en trekkracht kunnen mobiliseren dan kleinere gemeenten. Grote gemeenten hebben hiervoor nu eenmaal verhoudingsgewijs meer middelen beschikbaar. De adoptieteams konden in drie van de vier grote gemeenten direct aansluiten bij reeds klaar liggende programma's voor verbetering van de betreffende gebieden (resp. 'Pact op Zuid', 'Koers Nieuw West' en 'Kracht voor Overvecht'). Alleen voor de Haagse wijk Zuidwest lag geen vergelijkbaar programma klaar. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het adoptieteam hier het moeilijkst op gang kwam en het minst succesvol lijkt (althans van de vier grote steden). Ook bij de overige, kleinere steden lagen veelal geen concrete programma's klaar, waarop de adoptieteams hun activiteiten konden aansluiten.

In de tweede plaats valt op, dat diverse gemeenten en adoptieteams zich inzetten voor het creëren van werkgelegenheid in de buurt. Hierbij wordt soms gewag gemaakt van het instellen van 'economische kansenzones'.³¹ Zo wil men in Amsterdam Nieuw West een 'regelvrije ruimte' voor bedrijven creëren.³² Beginnende ondernemers zouden hier belastingvoordelen moeten krijgen, leegstaande panden mogen gebruiken als 'broedplaats voor ondernemerschap' en (tijdens de herstructurering) vrijkomende slooppanden als tijdelijke ruimten kunnen gebruiken.³³ In Den Helder worden plannen aangekondigd voor 'het stimuleren van werkgelegenheid in de Zuiderzeebuurt

³¹ Ook in Utrecht gebruikte men aanvankelijk het begrip 'economische kansenzone', wat hier inhield dat nieuwe bedrijfsvestigingen op het bedrijventerrein in Overvecht zouden worden toegestaan hoewel het bestemmingsplan dit niet toelaat. Deze vorm van 'regelluwte' bleek echter een brug te ver.

³² Voortgangsbericht Adoptieteam onderwijs en arbeidsmarkt (Amsterdam Nieuw West), op gesteld door W. Spijker, d.d. 19 december 2006.

³³ Info: 'Adoptieteam Nieuw West presenteert structurele aanpak jeugdwerkloosheid', d.d. 17 maart 2007 (www.kei-centrum.nl).

(mede) gebaseerd op de diversiteit aan culturele achtergronden in de buurt³⁴ en in Heerlen wil men de werkgelegenheid in het stadsdeel Hoensbroek versterken. Tenslotte wil men zich ook in de Hengelose wijk Berflo Es richten op het bevorderen van lokale bedrijvigheid en werkgelegenheid.³⁵ Al deze plannen zijn echter vooralsnog weinig concreet en de vraag is of er wat uit zal komen.

Geïnspireerd door de Amerikaanse *empowerment zones* lijken Nederlandse stadsbestuurders met vrij simpele maatregelen de lokale bedrijvigheid en werkgelegenheid te willen versterken. Men vergeet daarbij echter dat het bij de Amerikaanse *empowerment zones* niet alleen ging om vrijstelling van regels, maar ook om forse sociale investeringen in de wijk. Amerikaanse en Europese onderzoekers plaatsen overigens ook grote vraagtekens bij het functioneren van dergelijke kansenzones. Vaak ontstaat een nieuwe bureaucratie die beslist wie in aanmerking komt voor fiscale voordelen en deregulering en worden de economische beloftes niet altijd ingelost (Kloosterman et al. 1997b).

Dit laatste brengt ons, ten derde, tot een meer fundamentele overweging omtrent de gebiedsgebonden aanpak in het stedelijk beleid. Duyvendak en Schuyt (2000) constateerden een 'fixatie op de wijk'. Tegen deze achtergrond zijn de activiteiten van de adoptieteams in Rotterdam zeer interessant. Zoals reeds gemeld, voert Rotterdam in bepaalde buurten van de stad een selectief vestigingsbeleid. Aanvankelijk leek dit selectief vestigingsbeleid echter onmogelijk omdat het op gespannen voet stond met bestaande wet- en regelgeving. Op verzoek van de gemeente Rotterdam voerde het vorige kabinet echter de 'Wet Bijzondere Maatregelen in Grootstedelijke Gebieden' (in de wandelgangen wel de 'Rotterdamwet' genoemd) in, die in 'bijzondere situaties' uitzonderingen van bestaande wet- en regelgeving mogelijk maakt. Deze wet geeft niet alleen het Rotterdamse selectieve vestigingsbeleid, maar bijvoorbeeld ook de praktijk van preventief fouilleren een juridische basis. Geïnspireerd door deze gang van zaken besloot het Rotterdamse college van B&W om de beide adoptieteams in Rotterdam heel strategisch in te zetten om ervaren knelpunten in de Haagse regelgeving aan te pakken.

³⁴ 'Intentieverklaring Nieuwe Coalities voor de Wijk, d.d. 18 december 2006 (Den Helder)'.

³⁵ Verslag bijeenkomst adoptieteam Hengelo, 3 april 2007, 18.00-20.00 uur, Utrecht.

Rotterdam Zuid I en II

In Rotterdam zijn twee adoptieteams actief. Het eerste adoptieteam richt zich op de problematiek van woningonderhoud in Rotterdam Zuid, het tweede op het vraagstuk van voortijdige schooluitval. De activiteiten van beide adoptieteams zijn ingebed in een veel breder programma gericht op fysieke, sociale én economische verbetering in Rotterdam Zuid (de deelgemeenten Feijenoord, Charlois en Hillesluis), namelijk het reeds genoemde 'Pact op Zuid'. De inzet van het eerste Rotterdamse adoptieteam kwam hiervoor reeds aan de orde (par. 4.3). In het kader van het tegengaan van fysieke verloedering 'op Zuid' wil het Rotterdamse gemeentebestuur meer juridische mogelijkheden krijgen om particuliere huizenbezitters, veelal verenigd in kleine Verenigingen van Eigenaren (VVE's), te stimuleren om meer in woningonderhoud te investeren. Zo stelt het adoptieteam na een bezoek aan de wijk, dat "de excursie een duidelijk beeld heeft gegeven van de problematiek van versnipperd eigendom en onvoldoende functioneren van VVE's in Oud-Charlois. De (...) uitgereikte overzichten geven een indicatie van de omvang van de fysieke verpaupering. Deze treedt alleen op in het particuliere woningbezit. De voorraad van corporaties wordt wel goed onderhouden".³⁶ Het adoptieteam wordt dus op pad gestuurd om in Den Haag – bij de ministeries van VROM en Justitie – de gewenste juridische kaders gerealiseerd te krijgen. Een probleem was echter dat verantwoordelijke beleidsorganen (VROM en Justitie) aanvankelijk niet overtuigd waren van de Rotterdamse wensen. Het adoptieteam moest de ministeries ervan overtuigen dat de Rotterdamse wensen reëel zijn. Inmiddels (bij het schrijven van dit rapport) is dit gelukt en worden afspraken gemaakt om een en ander te regelen. Het tweede Rotterdamse adoptieteam richt zich op vraagstukken rond jeugd, onderwijs en opvoeding in de wijk, met name op voortijdige schooluitval (VSV), risicojongeren en de brede school (verlengde schooltijd voor jongeren).³⁷ Voortijdig schoolverlaten wordt een 'tikkende tijdbom' genoemd, omdat jongeren daardoor zonder afdoende startkwalificatie op de arbeidsmarkt verschijnen. Het probleem ligt mede bij werkgevers die jonge schooluitvallers werk geven ('groenpluk'), ook al hebben jongeren hierdoor op langere termijn minimale kansen op de arbeidsmarkt. Eén van de problemen bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten is dat men eerst zicht moet hebben op de doelgroep. Er is sprake van een aanzienlijk dark number: jongeren die niet meer naar school gaan, maar bij de instanties onbekend zijn omdat ze werken of om andere redenen. Eén van de opbrengsten is dat Rotterdam (en alle andere Nederlandse gemeenten) sinds oktober 2006 toegang hebben tot het zogenaamde

³⁶ Verslag werkbezoek adoptieteams 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' (aan Rotterdam), d.d. 11-12-2006

³⁷ Informatie: M. Klösters en F. de Jong (beide werkzaam bij de gemeente Rotterdam) en 'Kort verslag en actiepunten Overleg adoptieteam jeugd, d.d. 22 maart 2007'

SUWI-net (met gegevens over uitkeringsgerechtigden). Met deze informatie komt men tot een betere afbakening van de doelgroep van voortijdige schoolverlaters, die vervolgens worden bezocht.

Daarnaast ontwikkelde dit tweede Rotterdamse adoptieteam tal van andere initiatieven, die deels een vrij structureel karakter dragen. Op een bijeenkomst in maart 2007 besloot men dat al deze initiatieven niet zelf kan realiseren, maar dat ze moeten worden ingebracht op de geplande 'participatietop' van het nieuwe kabinet, met werkgevers, werknemers en andere maatschappelijke partijen. Het gaat om onderwerpen als het tegengaan van 'groenpluk', de verlengde schooltijd, het invoeren van een leer/werkplicht voor jongeren, enz. Dit zijn stuk voor stuk onderwerpen, die niet in de wijk of in de stad geregeld kunnen worden, maar cruciaal zijn voor effectieve interventies op het gebied van jeugd, onderwijs en opvoeding in Rotterdam-Zuid en elders.

De activiteiten van beide Rotterdamse adoptieteams zijn illustratief voor het feit dat problemen in stadsbuurten veelal niet in de buurt zelf kunnen worden opgelost, maar interventies behoeven op stedelijk, regionaal of zelfs landelijk niveau. De adoptieteams zijn hiertoe een goed hulpmiddel, omdat men via de betrokken DG's en externe deskundigen meer mogelijkheden heeft tot beïnvloeding van landelijke beleidsniveaus.

7.3 Conclusie

In het voorgaande is beschreven dat een dubbele strategie van belang is als het gaat om wijkverbetering. Enerzijds moeten activiteiten ontwikkeld worden in de wijk, bijvoorbeeld verbetering van het basisonderwijs, de leefbaarheid op straat of het creëren van werkgelegenheid. Anderzijds moeten activiteiten ontwikkeld worden op hogere schaalniveaus. Het is noodzakelijk dat regionale, stedelijke arbeidsmarkten worden gestimuleerd om meer werk in de regio tot stand te brengen, dat er een regionaal huisvestingsbeleid komt waarbij steden en randgemeenten tot een gemeenschappelijk beleid komen voor de huisvesting van lage inkomensgroepen, en dat op rijksniveau wet- en regelgeving wordt veranderd of ontwikkeld om stedelijke problemen op te lossen. Een te sterke fixatie op de buurt of de wijkgedachte kan het opereren op hogere schaalniveaus in de weg staan.

De toekomst van het grotestedenbeleid

8.1 Inleiding

Volgens de Van Dale heeft adoptie als hoofdbetekenis 'aanneming'. De adoptiegebieden zouden als 'aangenomen gebieden' kunnen worden beschouwd van Haagse politici en ambtenaren. Zo beschouwd is de adoptiemetafoor ongelukkig. Het veronderstelt een paternalistische relatie tussen het adoptieteam en het adoptiegebied. Dat is niet het oogmerk geweest. Centraal stond de doelstelling om het lokale bij te staan en te versterken. De bovenstaande analyse en evaluatie van de praktijk van het adoptiebeleid leveren echter verschillende inzichten op. Er zijn door adoptieteams concrete successen behaald en nationale en lokale leerprocessen in gang gezet. Leden van de adoptieteams hebben relevante ervaringen opgedaan voor hun werk op de Haagse departementen en lokale partijen hebben hun voordeel kunnen doen met een snellere en effectievere toegang tot 'Den Haag'.

In dit slothoofdstuk staan we stil bij de betekenis van de adoptieformule, mede in het licht van de toekomst van het grotestedenbeleid en de aanpak van de veertig probleemwijken. We gaan eerst in op de vraag op welke terreinen de belangrijkste interventies en planvorming hebben plaatsgevonden. Vervolgens gaan we in op de sterke en zwakke kanten van het adoptiebeleid en op de complexiteit van het grotestedenbeleid. Ten slotte trekken we enkele lessen voor toekomst van het grotestedenbeleid en de 40 wijkenaanpak.

8.2 De noodzaak van een breed sociaal beleidsoffensief: wonen, werken, weten en veiligheid

Wanneer we het geheel aan activiteiten overzien die in de dertien adoptiegebieden zijn ontwikkeld dan springen er drie terreinen uit: (1) arbeid en participatie, (2) onderwijs en opvoeding en (3) wonen en de openbare

ruimte. Ook zien we dat binnen sommige projecten de genoemde drie terreinen op een vruchtbare manier met elkaar worden verbonden, of dat in sommige gebieden op alle drie de terreinen acties worden ontwikkeld. Integraal beleid op lokaal niveau blijkt dus mogelijk te zijn.

Uit het onderstaande overzicht - dat nagenoeg alle herkenbare activiteiten op een rijtje zet - blijkt overduidelijk de betekenis van de sociale pijler van het grotestedenbeleid. De transformatie van 'probleemwijken' naar 'prachtwijken' veronderstelt een *breed beleidsoffensief* op de terreinen van (1) arbeid en participatie, (2) onderwijs en opvoeding, (3) wonen en de openbare ruimte, en (4) leefbaarheid en veiligheid. Het laatste terrein heeft van de adoptieteams beperkte aandacht gekregen, maar is wel van belang voor het realiseren van weerbare wijken. Verder zijn er ook een aantal belangrijke initiatieven geweest om Haagse regelgeving te veranderen of anderszins toe te passen.

Overzicht 1: Overzicht van plannen in de dertien adoptiegebieden

1 Arbeid en participatie:

- Stimulering van lokaal ondernemerschap.
- Nieuwe onderneming aantrekken waar 60 jongeren aan de slag kunnen.
- Werkhotel realiseren (mix van wonen, leren en werken).
- Leerwerkbanen realiseren.
- Activiteitenwinkel (leerlingen vmbo en ROC bieden diensten aan in een wijk).
- Ontwikkelen van trajecten (begeleiding, werktoeleiding) voor WAO'ers die na de herkeuring minder of geen uitkering meer krijgen.
- Lokale partijen maken plannen voor stimulering van werkgelegenheid in een buurt (mede) gebaseerd op de diversiteit aan culturele achtergronden in de buurt.
- Buurtbewoners zonder werk en zonder startkwalificaties worden individueel opgeroepen of thuis bezocht door mentoren. In deze gesprekken worden individuele trajecten afgesproken, gericht op scholing (incl. taal en inburgering), werk of sociale activering.
- Financiële mogelijkheden onderzoeken om extra te kunnen inzetten op inburgering van niet-uitkeringsgerechtigde allochtone vrouwen.
- Jonge schooluitvallers begeleiden op weg naar werk om zodoende inzicht te krijgen in de knelpunten in de aanpak van deze groep en in mogelijke oplossingen daarvoor.
- Versterking werkgelegenheid en sociale cohesie in een stadsdeel door stimulering wijk economie.

2 Wonen en openbare ruimte:

- Zorgen voor een gevarieerd woningaanbod: aanpak van de hoogbouw.
- Creëren van ontmoetingsplekken in de wijk; schoolplein zo inrichten, dat het zowel voor kinderen tijdens schooltijd als erna door anderen gebruikt kan worden.
- Gestageneerde plannen voor stedelijke herstructurering op de rails zetten, met als te bereiken resultaten op 1 mei 2007: onomkeerbaar besluit aanpak wijk 30/31 (eenzijdige woningvoorraad); onomkeerbaar besluit aanpak van de doorstroomproblematiek.
- Aanvragen extra subsidie voor langer doorlopen van een herstructureringsproject na afloop van de IVS-gelden in 2010.
- Woonatelier: in interactief proces met alle betrokken partijen plannen maken op het gebied van woonomgeving, openbare ruimte en wijk economie.
- Samen met bewoners een plan ontwikkelen om de achterkant van huizen en groenvoorzieningen op te knappen.
- Oplossen problemen rondom de herstructurering van een wijk, waaronder het probleem van de aanleg van een goederenspoorlijn en de vernieuwing van een grote weg in en nabij de buurt.
- Adviseren over aanpak van langdurige leegstand in de gemeente.

3 Onderwijs en opvoeding:

- Verbeteren van de doorstroming van vmbo en mbo.
- Het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt door het opzetten van een transferpunt. De ROC's, RWI (Raad voor Werk en Inkomen), DWI (Dienst Werk en Inkomen) en bedrijven werken daarbij samen.
- Voorwaarden scheppen voor de omvorming van drie basisscholen tot community centres. Dat zijn centra waar naast onderwijs ook andere activiteiten worden aangeboden, ook voor ouders. Op deze centra zullen instellingen als jeugdzorg, maatschappelijk werk, schoolmaatschappelijk werk, sociaal juridische hulpverlening, gezondheidszorg, politie en justitie en leerplichtambtenaren activiteiten ontwikkelen.
- Opzetten van centra voor jeugd en gezin, waarbij jongeren en gezinnen ondersteuning krijgen.
- Steun bij ontwikkeling van een Centrum jeugd en gezin, dat onder meer actief zal zijn op gebied van opvoedingsondersteuning.

4 Leefbaarheid en veiligheid:

- Aanpak risicojongeren: uitbreiden van bestaand project van individuele trajectbegeleiding voor Antilliaanse veelplegers zodat 60 tot 70 jongeren twee jaar lang intensief begeleid kunnen worden.

5 Gezondheid:

- Erkenning van een wijk als achterstandswijk door College Tarieven Gezondheidszorg (CTG), zodat huisartsen en overige eerstelijnsgezondheidszorg in de wijk beter betaald worden.

6 Juridisch:

- Voorkomen voortijdig schoolverlaten door het uitgangspunt wettelijk vast te leggen dat jongeren van 18-23 jaar óf naar school gaan, óf werken.
- Nieuwe wettelijke mogelijkheden creëren om bestaande databestanden te mogen koppelen om zodoende zicht te krijgen op de doelgroep van voortijdige schoolverlaters
- Nieuwe wettelijke mogelijkheden creëren om goed beheer en adequaat woningonderhoud door (particuliere) Verenigingen van Eigenaren (VVE's) te bevorderen en desnoods af te dwingen
- Aanvragen om nieuwe basisschool in de buurt te bouwen hoewel nu nog onvoldoende kinderen in de buurt wonen (dispensatie minimum aantal kinderen).

In de studie *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam* (Engbersen, Snel en Weltevrede, 2005) hebben we gewezen op de betekenis van een *basisniveau aan veiligheid en leefbaarheid* als noodzakelijke voorwaarde voor wijkverbetering. Hoewel het thema van veiligheid in de adoptieprojecten geen dominante plaats heeft gekregen, is het van belang om hier zeer alert op te zijn. Uit de cijfermatige analyses in hoofdstuk 3 blijkt dat in veel adoptiegebieden de veiligheid en de sociale kwaliteit nog altijd te wensen over laten. Bewoners van deze gebieden zijn vaker slachtoffer van vermogens- en geweldsdelicten, voelen zich vaker onveilig en hebben vaker te maken met fysieke verloedering in hun buurt dan de gemiddelde bewoners van de gekozen steden. Dit geldt niet alleen voor de grote steden, maar ook de cijfers van Poelenburg (Zaandijk) en de Rivierenwijk (Deventer) zijn bepaald zorgwekkend.

In de studie *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam* (2005) is ook gewezen op de betekenis en behoefte aan *gedeelde regels van het samenleven*. Op allerlei terreinen zagen we dat publieke en private instellingen (zoals welzijnsinstellingen, scholen, corporaties) regels formuleren voor gedrag in de publieke ruimte (straatetiquette), voor op school (schoolregels) en voor in woningen (huisregels). Ook constateerden we dat instellingen normen stelden aan het gedrag van jongeren (bijv. school afmaken, baan zoeken) en ouders (bijv. Nederlands leren), en als men daaraan niet kan voldoen, dan ingegrepen wordt, zowel met harde als met zachte hand, met repressieve en preventieve maatregelen. Diverse projecten uit de adoptiegebieden kunnen hier ook toe worden gerekend, bijvoorbeeld projecten voor opvoedingsondersteuning, risicojongeren en jonge schooluitvallers. Hiermee is een tweede voorwaarde geformuleerd: naast het realiseren van een basisniveau aan veiligheid, is het ook van belang om een *gedeelde sociale orde* te creëren waardoor bewoners zich beschermd voelen

en in staat zijn – ondanks alle culturele verschillen of generatieverschillen - met elkaar samen te leven.

8.3 Positieve functies en onbedoelde effecten van het adoptiebeleid

In het hoofdstuk over implementatie is vastgesteld dat de adoptieteams in sommige gevallen in staat waren om institutionele barrières bij de landelijke overheid te doorbreken. Relevante initiatieven zijn het ontwikkelen van nieuwe regelgeving om particuliere woningeigenaren aan te pakken die niet aan woningverbetering doen, het stroomlijnen van subsidies in de sfeer van het basisonderwijs, en het wegnemen van barrières van wetgeving zodat relevante databestanden kunnen worden ingezien ter bestrijding van vroegtijdig schoolverlaten. Soms strandden pogingen om lokale problemen op te lossen echter op algemeen geldende regels. Ook de adoptieteams konden geen ijzer met handen breken.

Daarnaast werd in veel gemeenten duidelijk dat er ook institutionele belemmeringen zijn op lokaal niveau (bijvoorbeeld tussen de bij het beleid betrokken (semi-)publieke en particuliere actoren). Juist in zulke gevallen konden de adoptieteams een positieve rol vervullen, zoals:

- Het versterken van de doorzettingsmacht van sommige partijen ten koste van anderen (bijv. van de wijk en wijkorganisaties ten opzichte van dwarsliggende gemeentelijke diensten en machtige particuliere partijen zoals woningcorporaties);
- Door eigen expertise of door expertise van betrokken departementen konden adoptieteams lokale partijen soms overtuigen van de beperktheid van hun probleemdefinities. In sommige gevallen was er geen sprake van institutionele belemmeringen op rijksniveau, maar van een kennislacune die door de adoptieteams kon worden opgevuld;
- Door de vooraanstaande positie van leden van de adoptieteams konden zij lokale partijen dwingen hun onderlinge meningsverschillen op te lossen;
- Het strategisch inzetten van bezoeken van het adoptieteam (en soms een minister) om de lokale besluitvorming onder druk te zetten en tot spoed te manen;

- Het bieden van een snelle ingang voor gemeenten bij landelijke instanties en ministeries.

Naast de positieve functies van de adoptieteams zijn er ook negatieve bijwerkingen te signaleren. Wij zullen deze negatieve werkingen analyseren aan de hand van vier fatale beleidsmechanismen zoals ze door Sieber (1981) zijn beschreven. Het gaan om beleidseffecten die er toe kunnen leiden dat soms het omgekeerde geschiedt van wat wordt beoogd (vgl. Engbersen en Van der Veen, 1992).

Het eerste mechanisme is *overbetrokkenheid*. Sommige beleidinterventies zijn 'self-defeating' omdat de doelen die worden nagestreefd niet realistisch zijn. Tevens is de kans ook groot dat middelen uitgeput raken vanwege onrealistische doelstellingen. Dit mechanisme lijkt in sommige steden te zijn opgetreden. De adoptieformule wekt hoge verwachtingen, maar kan die niet altijd waarmaken. Dat kan leiden tot teleurstellingen waardoor betrokkenen hun inzet en enthousiasme verliezen. Het mechanisme van overbetrokkenheid kan ook een rol gaan spelen in de nieuwe 40 wijkenaanpak die van probleemwijken 'prachtwijken' wil maken. Het is de vraag of daarmee niet te hoge verwachtingen worden gewekt die wel haast tot teleurstelling moeten leiden. Sommige stedelijke problemen zijn zeer hardnekkig en niet op de korte termijn op te lossen.

Een tweede mechanisme is *provocatie*. Beleidsinterventies kunnen dissident en deviant gedrag in de hand werken. Het klassieke voorbeeld is de inzet van ME om demonstraties of voetbalwedstrijden rustig te laten verlopen, maar juist ook agressie kan opwekken. Een voorbeeld in de sfeer van publiek management zijn allerlei vormen van prestatiecontracten of maatregelen om gehoorzaamheid aan hogere beleidsniveaus af te dwingen. Dergelijke *top down*-maatregelen kunnen onvrede genereren waardoor men het werk eigenzinnig of niet gaat uitvoeren. In geval van het adoptiebeleid zijn er aanwijzingen dat sommige steden zich geprovoceerd voelden door de werkwijze van het adoptiegebiedenbeleid. Dat gold bijvoorbeeld voor een wethouder van de gemeente Den Haag, maar ook kleinere steden achtten zich soms op een paternalistische manier bejegend. Zeker als ook de geografische afstand tussen Haagse politici en ambtenaren en een aantal gemeenten te groot is om elkaar frequent te ontmoeten. Sommige partijen voelden zich daardoor niet serieus genomen waardoor weinig vruchtbare initiatieven tot ontwikkeling kwamen.

Een derde mechanisme is *placation* ('geruststelling'). In Nederland wordt ook wel gesproken van het Colijn-effect. Beleid kan burgers geruststellen en

passiviteit en afhankelijkheid in de hand werken. Dat geldt in het bijzonder als er op korte termijn successen worden geboekt. Er zijn indicaties dat sommige partijen zich de activiteiten van het adoptieteam goed lieten aanleunen. Het adoptieteam nam in zekere zin het initiatief uit handen van lokale partijen. Dat is dodelijk voor de slagkracht van lokale partijen. Wellicht wreekt zich hier de adoptiemetafoor. Het is nimmer de bedoeling geweest om activiteiten over te nemen, maar juist om lokale partijen te ondersteunen. Dat is echter niet altijd gelukt.

Een laatste mechanisme is *classificatie*. De aanwijzing tot adoptiegebied leverde gemengde gevoelens op. Aanwijzing tot adoptiegebied biedt enerzijds de mogelijkheid om extra aandacht te krijgen voor specifieke lokale problemen, anderzijds kunnen adoptiegebieden het stigma van probleemgebied opgeplakt krijgen. Deze thematiek speelde ook bij de aanwijzing van de veertig probleemwijken. Men zal met dit fenomeen voorzichtig om moeten gaan, zowel met het opleggen van negatieve stigma's ('probleemwijken') als met positieve stigma's ('prachtwijken'). Subjectieve classificaties kunnen harde objectieve gevolgen hebben (dalende huizenprijzen, vertrekkende bewoners, aarzelende ondernemers). Ook de ervaringen met positieve *wijkbranding* ('ook wijken kunnen een merk zijn', De Graaf 2006) bieden tot op heden weinig aanknopingspunten voor beleid. Bewoners zijn zeer gevoelig voor overdreven negatieve of positieve beeldvorming over hun buurt. Zij willen vooral dat er iets gedaan wordt aan de reële problemen die in hun buurt spelen en aan hun maatschappelijke positie.

8.4 De complexiteit van het grotestedenbeleid

In hoofdstuk twee is een kort overzicht gegeven van de geschiedenis van het grotestedenbeleid. Daaruit bleek dat de effecten daarvan vooralsnog beperkt zijn geweest. De geschiedenis van het grotestedenbeleid kan ook anders geschreven worden, bijvoorbeeld aan de hand van een analysemodel van vier klassieke antwoorden op complexe beleidsvraagstukken. Het interessante van dit model - geïnspireerd op Hood (2000) - is dat we alle vier de reacties terug zien in het grotestedenbeleid, en dat in sommige perioden vooral één daarvan centraal heeft gestaan (zie figuur 8.1).

In de eerste plaats is er het *hiërarchische antwoord* van planning en controle dat vooral in de beginperiode dominant was, maar dat tot op de dag van vandaag een rol speelt, bijvoorbeeld in de veronderstelling van het

project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' dat het vooral verkokerde procedures zijn (institutionele blokkaders) die tot geringe resultaten leiden (vgl. ook Koffijberg, 2005). Het grotestedenvraagstuk is echter meer dan een bestuurlijk vraagstuk.

In de tweede plaats is er het *gemeenschapsantwoord* dat de nadruk legt op gemeenschapsparticipatie in de *civil society*, vaak in reactie op de *top down* benadering van het grotestedenbeleid en op de planvorming van woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars die strijdig kunnen zijn met de belangen van zittende bewoners. Die nadruk op gemeenschapsparticipatie zagen we in de glorie dagen van de stadsvernieuwing (participatie en inspraak) en in de sociale vernieuwing van begin jaren negentig. Denk aan de oproep die Gerard de Kleijn in 1990 ooit deed aan de bewoners van Rotterdam om zich in te zetten voor elkaar. 'Vraag niet wat Rotterdam voor u kunt doen, maar wat u voor Rotterdam kunt doen'. (Sociaal Platform Rotterdam, 2007). Deze woorden, geïnspireerd op John F. Kennedy's inauguratie in 1961, zijn fraaie woorden, maar in hoeverre is er werkelijk ruimte voor bewonersparticipatie, vooral als de uitkomsten daarvan ingaan tegen gevestigde belangen? De Amerikaanse *War on Poverty* met zijn nadruk op "Maximum Feasible Participation" leidde als gevolg van onduidelijkheden en valse verwachtingen tot "Maximum Feasible Misunderstanding" (Moynihan, 1969).

Het *individualiserende antwoord* is vooral geïntroduceerd in de jaren negentig en is nog steeds actueel. In de afgelopen twee decennia vinden grote en kleine stelselherzieningen plaats waarin het principe van marktwerking een centrale plaats inneemt. Woningbouwcorporaties komen op afstand van de overheid te staan, reïntegratiebeleid, inburgeringbeleid en deels ook welzijnsbeleid worden steeds meer uitgevoerd door private partijen. Ook in de sfeer van veiligheid zijn talloze private partijen actief. Daarnaast wordt geprobeerd door verandering van *economische incentives* (prikkel) om instellingen en individuen in de juiste richting te sturen (bijvoorbeeld door het stellen van 'prestatieafspraken', het stoppen en verlagen van uitkeringen of het verhogen van huren). Verder zien we dat de prestaties van scholen, maar ook van steden (en wijken) openbaar worden gemaakt zodat bewoners weten waar de beste school of de veiligste wijk is. Prestatieafspraken en -metingen hebben echter allerlei ongewenste effecten. Als medewerkers van instellingen weten dat ze op prestaties worden afgerekend hebben ze de neiging deze cijfers te manipuleren. Men gaat zich dan achter cijfers verschuilen die geen reële afspiegeling zijn van standen van zaken in de sociale werkelijkheid (Sociaal Platform Rotterdam, 2007)

Ten slotte is er het *fatalistische antwoord* dat vooral op lokaal niveau zichtbaar wordt, vooral bij organisaties die te maken hebben met permanente reorganisaties en ingewikkelde bureaucratie (zoals het welzijnswerk) of bij bewoners die alle nieuwe beleidsretoriek ten spijt weinig zien veranderen aan de sociale problemen van hun buurt. “Als alles moet blijven zoals het is, dient alles te veranderen”, zo luidt het beroemde aforisme van Tomasi di Lampedusa uit de Siciliaanse roman *De Tijgerkat* (1958). Fatalisme is een fraai defensiemechanisme tegen overdreven verwachtingen, maar draagt het gevaar in zich van te veel de schouders ophalen (“het werkt toch niet”, “het heeft toch geen zin”). Tegelijkertijd getuigt het fatalistische antwoord van realisme en ook veerkracht. Maar wie veranderingen wil bewerkstellingen zal lokale culturen van berusting bij instellingen en bewoners moeten doorbreken.

Figuur 8.1: Vier antwoorden op de problemen van het grotestedenbeleid

Het fatalistische antwoord	Het hiërarchische antwoord
Nadruk op: onvoorspelbaarheid en onbedoelde gevolgen	Nadruk op: expertise, planning en management
Schuld: the ‘fickle finger of fate’; of de ‘chaos theorie’ over hoe beleid en organisaties werken	Schuld: ongehoorzaamheid aan formele procedures, verkokering, gebrek aan professionele expertise
Oplossing: minimale anticipatie, ad hoc reacties op gebeurtenissen	Oplossing: meer expertise, strakkere procedures, ontkokering
Wachtwoorden: ‘berusting’ en ‘veerkracht’	Wachtwoord: ‘sturing’
Het individualiserende antwoord	Het gemeenschapsantwoord
Nadruk op: calculerende actoren die op basis van welbegrepen eigen belang kiezen	Nadruk op: <i>civil society</i> , maatschappelijk middenveld
Schuld: verkeerde ‘incentive structures’ door te veel overheid en verkeerde prijsstellingen	Schuld: te veel centrale overheid en markt, problemen van afhankelijkheid en eigen belang
Oplossing: marktachtige mechanismen, competitie, afrekening, prestatiemeting, eigen verantwoordelijkheid	Oplossing: participatie, gemeenschapsdenken
Wachtwoorden: ‘welbegrepen eigenbelang’ en ‘eigen verantwoordelijkheid’	Wachtwoord: ‘gemeenschapsparticipatie’

Bron: Geïnspireerd op Hood, 2000: 26

De vier geschetste antwoorden zijn een reactie op elkaar. In zekere zin veronderstellen ze elkaar. Ook in het nieuwe grotestedenbeleid, waaronder de aanpak van de 40 wijken, zullen deze antwoorden een rol spelen. Van belang

is ons inziens dat een effectieve aanpak van stedelijke problemen een juiste balans veronderstelt van centrale sturing, lokale participatie, eigen belang en eigen verantwoordelijkheid, en berusting en veerkracht. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Er is een groot aantal partijen betrokken bij het grotestedenbeleid. Dat zijn steeds vaker private partijen, waardoor het voor overheden moeilijk is om een goede regie te voeren. Dat geldt in het bijzonder voor lokale overheden die vaak niet bij machte zijn om partij te bieden (in termen van deskundigheid, financiële middelen en tijd) aan grote private partijen (zoals corporaties en projectontwikkelaars). Ook worden op lokaal niveau zowel de invloeden zichtbaar van *hogere beleidsniveaus* (Rijk, provincies, regio's en gemeenten), als van *sectoraal beleid* (onderwijs, huisvesting, veiligheid, integratie, arbeid en sociale zekerheid) en *doelgroepenbeleid* (probleemjongeren, arme huishoudens, middengroepen, ouderen, etc.). Dat maakt het effectief aanpakken van hardnekkige sociale problemen tot een complexe operatie (zie ook Koffijberg, 2005).

8.5 Lessen voor het grotestedenbeleid en de 40 wijken aanpak

De complexiteit van het grotestedenbeleid zal ook in de toekomst een gegeven zijn, evenals de hardnekkigheid van sociale problemen die opgelost moeten worden. De oplossing dient ons inziens niet gevonden te worden in (1) méér centrale sturing en planning; (2) méér marktwerking; (3) méér berusting of (4) louter aandacht voor bewonersparticipatie. Wel zullen overheden meer de regie naar zich toe moeten trekken om resultaten te boeken. In het vormgeven van die regie zijn zes inzichten die deze evaluatiestudie heeft opgeleverd van belang:

1 Sociale leiders. Individuen doen er toe. In weerwil van alle bestuurskundige verhalen over institutionele blokkades en sociologische bezwaren over macrostructuren zijn er sociale leiders aanwijsbaar die de boel in beweging weten te zetten. Dat kunnen wethouders, wijkmanagers, deelraadvoorzitters, bewoners of geëngageerde rijksambtenaren zijn. Het is cruciaal om deze leiders te vinden en rugdekking te geven. Deze studie heeft laten zien dat personen die een verschil kunnen maken op allerlei beleidsniveaus te vinden zijn. Zo hebben, bijvoorbeeld, de directeur-generaal Wonen en de directeur-generaal Personenvervoer een beslissende rol gespeeld in respectievelijk het realiseren van werkgelegenheid in Overvecht in Utrecht en het vinden van

een oplossing voor de goederenspoorlijn voor de Deventer Rivierenwijk. Zij waren in staat om met (grote) private partijen zaken te doen, deskundigheid te mobiliseren en oplossingen te formuleren. Een voorbeeld op gemeentelijk niveau is een Rotterdamse wethouder die een specifieke problemdiagnose maakte die wellicht tot verandering van landelijke wetgeving zal leiden. Een ander voorbeeld betreft een sterke Utrechtse wijkmanager die in staat was om in samenwerking met het adoptieteam diverse zaken voor elkaar te krijgen.

Een les die uit dit beleidsexperiment kan worden getrokken is dat het cruciaal is om sociale leiders te *scouten* en deels ook om *op te leiden*. Het zijn mensen die over drie competenties beschikken: (1) ze zijn in staat de centrale stedelijke problemen te zien en te verwoorden; (2) ze zijn in staat om bruggen te slaan naar, en tevens serieus partij te bieden aan significante andere partijen (zoals corporaties, bedrijfsleven, projectontwikkelaars) en (3) ze zijn in staat hun inzichten en initiatieven beleidsmatig te laten landen (vgl. ook R. Engbersen, 2007). Vooral het vermogen van deze mensen om op basis van persoonlijke kwaliteiten en engagement het verschil te maken, is bijzonder. Evenals hun vermogen om de eigen professionele en ambtelijke torens te verlaten en – ook buiten kantooruren – concrete plannen te ontwikkelen met private partijen. Deze mensen zijn echter schaars. Het scouten van deze mensen is van belang. Daarnaast moet worden gedacht aan het creëren van *specifieke opleidingen* (HBO en universitair) voor mensen die in de frontlinie werkzaam zijn in het grotestedenbeleid. Zij moeten over specifieke competenties beschikken waardoor zij zowel binnen als buiten de sfeer van de overheid serieus genomen worden. Dit impliceert ook het geven van een volwaardige salariëring en status aan deze mensen.

2 Vier kernterreinen en twee voorwaarden. Een aanpak die van probleemwijken ‘prachtwijken’ wil maken zal niet alleen de woningvoorraad moeten verbeteren, maar ook actief moeten zijn op de terreinen van (1) arbeid en participatie, (2) onderwijs en opvoeding, (3) wonen en de openbare ruimte, en (4) veiligheid en leefbaarheid (zie paragraaf twee van dit hoofdstuk). Het zijn vooral deze *vier terreinen* die integratie en samenlevingsopbouw mogelijk maken. Samenlevingsopbouw en integratie zijn geen aparte terreinen, maar een uitvloeisel van wat op deze vier terreinen wordt gerealiseerd.

Het project ‘Nieuwe coalities in de wijk’ heeft de betekenis van de sociale pijler van het grotestedenbeleid gedemonstreerd. ‘Prachtwijken’ zijn wijken waar bewoners wonen die perspectief hebben op positieverbetering. Dit

aspect van emancipatie en sociale stijging is van belang voor de vitaliteit van een wijk. Natuurlijk zullen deze wijken veelal grotere aantallen werklozen kennen dan andere wijken, maar het is van belang dat deze wijken niet langer synoniem zijn met 'uitkeringswijken' (Engbersen, 1997). Daarom dienen er goede scholen te zijn, dient er werk in de wijk te zijn, en dienen er ook mogelijkheden te zijn voor bewoners die sociaal stijgen om een betere woning in de eigen wijk te betrekken.

In paragraaf twee van dit hoofdstuk zijn daarnaast twee belangrijke voorwaarden geformuleerd voor positieve wijkontwikkeling. Ten eerste het realiseren van een basisniveau aan veiligheid en leefbaarheid, en ten tweede het formuleren en naleven van gedeelde regels van het samenleven (voor in de publieke ruimte, op school, in een wooncomplex, etc.). In deze wijken hebben bewoners behoefte aan een sociale structuur die hen zekerheden biedt en waardoor zij zich beschermd voelen.

3 Lokale kennis. Een effectieve aanpak van stedelijke problematiek staat of valt met het vermogen om scherpe lokale problemdiagnoses te maken. Het is van belang om lokale teams te formeren – zonodig ondersteund door deskundigen of vertegenwoordigers van de centrale overheid – die in staat zijn specifieke sociale en bestuurlijke problemen te doorgronden. De beleidstheorie dat lokale partijen beter weten wat er in de eigen gemeente of wijk aan de hand is, gaat vaak niet op. In deze studie zijn wij diverse voorbeelden van 'lokale onmacht' tegengekomen, waarbij lokale partijen moeite hadden om tot een heldere problemdiagnose te komen. Men benoemde dan lokale problemen in termen van het in zwang zijnde Haagse beleidsidoom, bijvoorbeeld in termen van 'sociale cohesie', 'sociaal investeren', 'sociale herovering', 'publiek-private samenwerking', 'waarden en normen', et cetera. Dit hoeft geen probleem te zijn, maar kan er toe leiden dat relevante vraagstukken die specifiek zijn voor een lokale situatie worden genegeerd en dat lokaal beleid te weinig focus krijgt.

Het ontbreken van lokale kennis en focus lijkt een uitvloeisel van twee zaken. Ten eerste *front-line abandonment*: goede uitvoeringsfunctionarissen die *street wise* zijn komen al snel achter een bureau terecht wanneer ze carrière maken. En ten tweede de ervaren afhankelijkheid van Den Haag. Over het eerste punt is al opgemerkt dat het van groot belang is om goede uitvoeringsfunctionarissen te selecteren en te belonen (Hartman en Tops, 2005). Ten aanzien van het tweede punt heeft het beleidsexperiment van de adoptiegebieden diverse voorbeelden opgeleverd van lokaal kennispotentieel. Kenmerkend was daarbij het vermogen om problemen te specificeren,

relevante partijen te mobiliseren en met hen tot oplossingen te komen. Die oplossingen kunnen worden gerealiseerd op lokaal niveau zoals in Amsterdam-West waar scholen, corporaties, ondernemers en anderen samenwerken om de school- en arbeidsloopbanen van jongeren te verbeteren, of op Rijksniveau, zoals het uitbreiden van juridische mogelijkheden waardoor particuliere woningeigenaren gedwongen kunnen worden om aan woningverbetering te doen. Het aanboren van het lokale kennispotentieel is cruciaal voor een effectief grotestedenbeleid.

4 *Sociale slagkracht*. Een effectieve wijkenaanpak staat of valt tevens met het vermogen om sociale slagkracht te organiseren. In de praktijk impliceert dit dat lokale partijen coalities moeten aangaan met (semi-)publieke en private spelers. Belangrijke partijen zijn de woningbouwcorporaties, het onderwijs, het midden- en kleinbedrijf, maar ook het Rijk. Dit onderzoek heeft diverse coalities laten zien, zoals:

- tussen VMBO en MBO scholen
- tussen onderwijs- en welzijnsinstellingen
- tussen ondernemers, Kamer van Koophandel, een ROC en bewonersorganisaties ten behoeve van werkgelegenheid
- tussen bewoners en architecten
- tussen een garagebedrijf, een ROC en de gemeente Utrecht
- tussen bewoners, huisartsen en andere maatschappelijke partijen
- tussen deskundigen van het Ministerie van OCW, vertegenwoordigers van Amsterdam en het stadsdeel Slotervaart voor ontschotting van subsidiestromen
- tussen de gemeentelijke dienst Stadswerken (Utrecht) en de landelijke Taskforce Jeugdwerkloosheid
- tussen de gemeente Haarlem, een woningbouwcorporatie en het Ministerie van VROM
- tussen een Rotterdams gemeentebestuur en wetgevingsjuristen van VROM en Justitie

De bovenstaande coalities zijn context bepaald en kunnen steeds andere vormen aannemen. Twee type coalities zijn met name van belang, namelijk *publiek-private coalities* en *lokaal-centrale coalities* (en mengvormen tussen beide typen). Aan het eerste type liggen vooral principes van welbegrepen eigen belang ten grondslag, het tweede type is vooral gebaseerd op het doorbreken van mogelijke juridische of institutionele blokkades of op het

overdragen van kennis tussen overheden. Beide principes dienen te worden gekoesterd. Wie bedrijven, projectontwikkelaars of bewoners wil interesseren om in een wijk te investeren zal duidelijk moeten maken dat zij daar voordeel bij hebben (en de voorwaarden moeten scheppen voor een prettig onderneming- en woonklimaat). Wie een daadkrachtig grotestedenbeleid wil voeren dient een optimale communicatie en regelgeving te realiseren die in dienst staat van een effectieve uitvoering van beleid en van een snelle oplossing van problemen. Een belangrijke les is ook de inbreng van diverse DG's die door hun bestuurlijk gewicht zaken tot stand wisten te brengen op rijksniveau en op lokaal niveau. Deze 'buitenpost'-rol van DG's verdient continuering.

5 *Schakelen tussen schaalniveaus*. Willen het grotestedenbeleid en de nieuwe 40 wijkenaanpak succesvol zijn, dan zal men op meerdere schaalniveaus actief moeten zijn. Dit is een belangrijke les van het adoptiebeleid. Er dient geïnvesteerd te worden in werk in de wijk, in de openbare ruimte, in goede scholen, in een goede woningvoorraad, maar dit dient niet te leiden tot een fixatie op de wijk. Wat dat betreft is het interessant om te zien dat de projecten in de vier grote steden omvangrijke gebieden betreffen: Rotterdam: Pact op Zuid (ruim 190.000 bewoners), Amsterdam: Nieuw West (bijna 140.000 bewoners), Den Haag: Zuidwest (ruim 60.000 bewoners) en Utrecht: Overvecht (ruim 30.000 bewoners). Het is ook interessant om te zien dat heel kleine gebieden betrokken zijn bij het adoptiegebiedenbeleid, zoals de Rivierenwijk in Deventer (bijna 5000 bewoners) en de Zuiderzeebuurt in Den Helder (bijna 800 bewoners). Kleine schaalniveaus lenen zich bij uitstek voor projecten ter verbetering van de leefbaarheid, veiligheid en de openbare ruimte, of voor projecten voor beter basisonderwijs en opvoedingsondersteuning. Voor vraagstukken die betrekking hebben op werkgelegenheid, huisvesting en landelijke regelgeving ligt het minder voor de hand. Het is noodzakelijk dat regionale, stedelijke arbeidsmarkten worden gestimuleerd om meer werk in de regio tot stand te brengen, dat er een regionaal huisvestingsbeleid komt waarbij steden en randgemeenten tot een gemeenschappelijk beleid komen voor de huisvesting van lage inkomensgroepen, en dat op rijksniveau wet- en regelgeving wordt veranderd of ontwikkeld om stedelijke problemen op te lossen. Ook vroegtijdige schooluitval is veelal een probleem dat buiten een wijk ontstaat (omdat veel scholen buiten een wijk gevestigd zijn), maar waarvan de gevolgen wel in de wijk voelbaar en zichtbaar worden. Een te sterke fixatie op de buurt of de wijkgedachte kan het opereren op hogere schaalniveaus in de weg staan.

6 *Bewonersparticipatie*. Voor de effectiviteit en legitimiteit van het grotestedenbeleid en de 40 wijkenaanpak is het van belang om bewoners mee te laten doen en mee te laten denken. Nu speelt burgerparticipatie in het Nederlandse stedelijk beleid vaak een ondergeschikte rol of wordt er gemakkelijk aan gerefereerd zonder dat het echt serieus wordt genomen. Naar onze overtuiging dient bewonersparticipatie serieus genomen te worden, gelet op de grote veranderingen die wijken zullen ondergaan. Door burgerparticipatie kan een groter draagvlak voor voorgenomen beleidsinitiatieven worden verkregen. Daarnaast krijgen bestuurders door actieve burgers een beter beeld van wat er leeft in de buurt (lokale kennis) en krijgen burgers beter begrip voor elkaars wensen en belangen (vooral belangrijk wanneer sprake is van grote verschillen onder de bevolking). Burgerparticipatie kan ook een middel zijn om sociale samenhang en interetnische relaties in een wijk te bevorderen. Tenslotte kan actieve betrokkenheid van burgers bij de buurt ertoe leiden, dat zij de buurt weer als iets van henzelf ervaren. Dit zou een rem kunnen zijn op misschien wel de meest bedreigende ontwikkeling van stedelijke achterstandswijken, namelijk de uittocht van middengroepen.

Literatuur

Adriaansens, H. en A. Zijderveld (1981), *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat: cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*. Deventer: Van Lochum Slaterus.

Boelhouwer, J. e.a. (2006), *De leefsituatie in de grote stad 1997-2004*. Den Haag: SCP.

Boer, Nico de (2002) Territoriale aanpak, in: Loes Verplanke en Radboud Engbersen et. al (2002) *Open deuren. Sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid*, Utrecht: NIZW, pp. 203-210.

Burgers, J. (1976), *Sociologisch onderzoek naar bouwen en wonen in Nederland*, Tilburg: IVA.

Burgers, J. (2002), *De gefragmenteerde stad*. Amsterdam: Boom.

CBS (2007), *Kerncijfers Wijken en Buurten 2003-2006*
<http://statline.cbs.nl/StatWeb>)

Chaskin, R. (2001), Building Community Capacity: Definitional framework and implications from a comprehensive community initiative. In: *Urban Affairs Review* Vol. 36, nr. 3, pp. 291-323.

Chaskin, R. et al. (2001), *Building Community Capacity*. New York: Aldine de Gruyter.

Cochrane, A. (2007), *Understanding Urban Policy. A Critical Approach*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

Davelaar, M. e.a. (2002), *Wijken voor bewoners. Asset-based community development in Nederland*. Den Haag: Kenniscentrum Grote steden.

Denters, S.A.H. (2001), Verscheidenheid in het verschiet? Mogelijke achtergronden van uniformiteit in het gemeentelijk grotestedenbeleid. In:

VROM-Raad, *Verscheidenheid in samenhang. Stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave (advies 25)*. Den Haag: VROM-Raad, pp. 82-114.

Dagevos, J. (2006), *Hoge (jeugd)werkloosheid onder etnische minderheden. Nieuwe bevindingen uit het LAS-onderzoek*. Den Haag: SCP.

Duyvendak, J.W. (2006), *De staat en de straat. Beleid, wetenschap en de multiculturele samenleving*, Amsterdam: Boom.

Duyvendak, J.W. en C.J.M. Schuyt (2000), De wijkaanpak en de problemen in het protestedenbeleid. In: F. Hendriks & P. Tops (red.), *Stad in spagaat. Institutionele innovatie in het stadsbestuur*. Assen: Van Gorcum, pp. 151-162.

Edwards, A. en L. Schaap (2006), *Burgerparticipatie in Rotterdam*. Rotterdam: Centre for Local Democracy (EUR).

Engbersen, G. (1997) *In de schaduw van morgen. Stedelijke marginaliteit in Nederland*, Boom: Amsterdam

Engbersen, G. en R. van der Veen (1992). 'De onbedoelde effecten van sociaal beleid', in: *Beleid en Maatschappij*, nr. 5, 1992, pp. 214-226.

Engbersen, G., E. Snel en A. Weltevrede (2005), *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Engbersen, R. (2007), De brede woningbouwcorporatie. In: *Vitale Stad*, nr 4.

Florida, R. (2002), *The rise of the creative Class. And how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.

Geertz, C. (1983), *Local knowledge. Further essays in interpretative anthropology*. New York: Basic Books.

Graaf, Kees de (2006), 'Ook wijken kunnen een merk zijn', in: *Building Business*, november 2006, pp. 25-27.

Halpern, R. (1995), *Rebuilding the inner city: A history of neighbourhood initiatives to address poverty in the United States*. New York: Columbia University Press.

Hartman, C. en P. Tops (2005), *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote steden.

Hazeu, C. e.a. (2005), *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004*. Den Haag: WRR.

Von Hoffman, A. (2004), *House by House, Block by Block. The Rebirth of America's Urban Neighborhoods*. Oxford: Oxford University Press.

Hood, Christopher (2000), *The art of the state. Culture, rhetoric, and public management*. Oxford: Oxford University Press.

Kloosterman, R., J. van der Leun en J. Rath (1997a), *Over grenzen. Immigranten en de informele economie*. Amsterdam: IMES.

Kloosterman, R., J. van der Leun en J. Rath (1997b), De valse verlokkingen van de kanszone. In: *Economisch-Statistische Berichten* jrg. 82, no. 4098 (19 maart 1997), pp. 233-234.

Koffijberg, Jos (2005), *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting. Over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen*. Delft: OTB.

Marlet, G. en C. van Woerkens (2006), *De effectiviteit van het grotestedenbeleid*. Utrecht: Stichting Atlas voor Gemeenten.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Jaarboek Grotestedenbeleid 2004 GSB II*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Nulmeting GSB III, Doorstart van het grotestedenbeleid: waar staan we en waar gaan we naar toe*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Moynihan (1969), D.P. *Maximum Feasible Misunderstanding*. New York: Free Press.

Ouwehand, A. en M. van Meijeren (2006), *Economische initiatieven in stadswijken. Een verkennend onderzoek*. Gouda: Habiforum.

Pressman, J. en A. Wildavsky (1973), *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all: this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.

Putnam, R. & L. Feldstein (2004), The Dudley Street Neighborhood Initiative: Grass Roots in the City. Uit: idem, *Better Together. Restoring the American Community*. New York etc.: Simon & Schuster Paperbacks, pp. 75-97.

Putten, N. van (2006), *Terug naar de stad. Een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Reijndorp, A. (2003), Een samenloop van omstandigheden, stedelijke vernieuwing in de netwerkstad, in: *Ruimte in debat*, 02/2003, p. 2-11.

Reijndorp, A. en J. van der Zwaard (1996), *Sociaal Investeren Rotterdam. Kijken naar sociale processen. Nadenken over het perspectief*. Rotterdam, Gemeente Rotterdam.

Schrijer, D. (2003), Het gaat onze draaglast te boven. Een noodkreet uit de lokale praktijk. In: *Socialisme en Democratie*, nr. 10/11, pp. 56-64.

Schuyt C.J.M. (1991), *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*. Leiden: Stenfert Kroese.

SCP, WODC, CBS (2005), *Jaarrapport Integratie 2005*. Den Haag: SCP.

Sieber, S. (1981) *Fatal remedies*. New York: Plenum.

Simonis, J.B.D. (1983), *Uitvoering als beleid als probleem*. Amsterdam: Kobra.

Snel, E. en N. Boonstra (2005), De waarde van interetnisch contact. Een onderzoek over initiatieven en beleidsprojecten om interetnisch contact te bevorderen. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden* (RMO advies 37). Den Haag: RMO, ppp.87-170.

Sociaal Platform Rotterdam (2007) *Organiseren van slagkracht. Een advies gericht op het smeden en versterken van vruchtbare sociale coalities*, Rotterdam: SPR.

Uitermark, J. en J.W. Duyvendak (2006), *Ruimte maken voor straatburgerschap (Essay Mensen maken de stad)*. Rotterdam: Project Sociale Interventie.

Verplanke, Loes en Radboud Engbersen et. al (2002), *Open deuren. Sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid*. Utrecht: NIZW.

Vegt, J. van der, K. Rusinovic, C.Visser en A. Weltevrede (2006), *Extreme Vens(t)ers. Ontwerponderzoek naar transformatiemogelijkheden in Venserpolder*. Amsterdam/ Rotterdam: Bureau Bergzicht/ Erasmus Universiteit Rotterdam/ DaF-architecten.

Verwest, F. en R. van der Wouden (2006), De stad in het rijksbeleid. In: N. van Nimwegen en I. Esveldt (2006), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2006; grote steden in demografisch perspectief*, Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB). NIDI report nr. 71. Den Haag: NIDI, pp. 147-168.

Wacquant, L. (1996), Red Belt, Black Belt: Racial division, class inequality and the state in the French urban periphery and the American ghetto. In: E. Mingione (ed), *Urban Poverty and the Underclass*. Oxford: Blackwell Publishers, pp.234-274.

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

Wilson, W.J. (1987), *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.

Wilson, W.J. en R. Taub (2006), *There Goes the Neighborhood. Racial, Ethnic and Class Tensions in Four Chicago Neighborhoods and their Meaning for America*. New York: Alfred A. Knopf.

Wouden, R. van de en E. de Bruijne (2001), *De stad in de omtrek. Problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad*. Den Haag: SCP.

Wouden, R. van der, B. Hamers en F. Verwest (2006), *Toekomstverkenning grotestedenbeleid: een beschouwing*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

Bijlage 1

Tabel b1.1: de 40-wijken lijst

Gemeente	Wijknaam
Alkmaar	Overdie
Amersfoort	De Kruiskamp
Amsterdam	Bos en Lommer Amsterdam Noord Nieuw West Amsterdam Oost Bijlmer
Arnhem	Klarendal Presikhaaf Het Arnhemse Broek Malburgen / Immerloo
Deventer	Rivierenwijk
Dordrecht	Wielwijk / Crabbehof
Eindhoven	Woensel West Doornakkers Bennekel
Enschede	Mekkelholt / Deppenbroek
's-Gravenhage	Stationsbuurt Schilderswijk Den Haag Z-West Transvaal
Groningen	Korrewegwijk De Hoogte
Heerlen	Meezenbroek
Leeuwarden	Heechterp / Schieringen
Maastricht	Maastricht Noordoost
Nijmegen	Hatert
Rotterdam	Rotterdam Oost West Rotterdam Oud Noord Bergpolder Overschie Oud Zuid Vreewijk Zuidelijke Tuinsteden
Schiedam	Nieuwland
Utrecht	Kanaleneiland Ondiep Overvecht Zuilen Oost
Zaanstad	Poelenburg

Tabel b1.2: Buurten, Wijken en Clusters van Wijken

Gebied		Omschrijving
Amsterdam Nieuw West	G CW	De Westelijke Tuinsteden, in 2005 omgedoopt tot Nieuw West is een cluster van vier stadsdelen (=wijken): (bron: http://www.kei-centrum.nl) • Osdorp, • Geuzenveld/Slotermeer, • Slotervaart/Overtoomse Veld • een deel van Bos en Lommer (de kolenkitbuurt). CBS Kerncijfers en Buurten publiceert geen cijfers over dergelijke clusters van wijken. De in de tabellen gepubliceerde cijfers voor deze clusters van wijken/buurten zijn gebaseerd op een optelling (daar waar het gaat om absolute aantallen zoals b.v. inwoners) en een gewogen gemiddelde daar waar het gaat om percentages.
Overtoomse Veld	B	Overtoomse Veld is volgens de definitie van CBS een buurt. Het is een deel van stadsdeel Slotervaart (en daarmee van Nieuw West) en dus feitelijk onderwerp van twee adoptieprojecten
Rotterdam Pact op Zuid	G CW	Pact op Zuid richt zich op 3 wijken in Rotterdam Zuid: (bron: gemeente Rotterdam) • Feijenoord • IJsselmonde • Charlois CBS Kerncijfers en Buurten publiceert geen cijfers over dergelijke clusters van wijken. De in de tabellen gepubliceerde cijfers voor deze clusters van wijken/buurten zijn gebaseerd op een optelling (daar waar het gaat om absolute aantallen zoals b.v. inwoners) en een gewogen gemiddelde daar waar het gaat om percentages.
Den Haag Zuidwest	G CW	Den Haag Zuidwest bestaat uit een cluster van drie wijken:(bron: http://www.kei-centrum.nl) • Moerwijk, • Morgenstond, • Bouwlust en Vrederust CBS Kerncijfers en Buurten publiceert geen cijfers over dergelijke clusters van wijken. De in de tabellen gepubliceerde cijfers voor deze clusters van wijken/buurten zijn gebaseerd op een optelling (daar waar het gaat om absolute aantallen zoals b.v. inwoners) en een gewogen gemiddelde daar waar het gaat om percentages.
Utrecht Overvecht	G W	Wijk
Haarlem Slachthuisbuurt	G B	De slachthuisbuurt is zoals de naam al suggereert geen Wijk maar een Buurt. Het is onderdeel van wijk3 'Haarlem-Oost'
Zaandstad Poelenburg	G W	Wijk
Emmen Angelslo	G B	In Emmen zijn in eerste instantie drie buurten onderwerp van het adoptieteam. Later is dit beperkt tot alleen Emmerhout. Alle drie de buurten zijn onderdeel van wijk 11 'Emmen'
Emmerhout	B	
Bargeres	B	
Deventer Rivierenwijk	G W	Wijk
Heerlen MSP	G W	In Heerlen is Wijk 32 'Meezenbroek – Schaesbergerveld –Palemig' onderwerp van het adoptieteam. Deze wijk bestaat uit vier buurten nl. Palemig, Burettestraat en omgeving, Meezenbroek en Schaesbergerveld.
Hengelo Berflo Es	G W	Wijk
Den Helder Zuiderzeebuurt	G B	Voor den Helder zou in eerste instantie de wijk Nieuw Den Helder onderwerp worden van het adoptieteam. Later is dit ingeperkt tot de Zuiderzeebuurt (=een deel van wijk 4 Nieuw Den Helder Oost)

Postcodegebieden

In hoofdstuk 3 is naast gegevens uit 'Kerncijfers Wijken en Buurten' is gebruik gemaakt van data van het ministerie van VROM. In de datasets van VROM is echter geen gebiedsindeling volgens de BZK/CBS-wijkindeling beschikbaar. VROM gebruikt zelf namelijk een indeling in postcodegebieden en er is geen exacte koppeling mogelijk tussen deze verschillende type indelingen. De wijk- en buurtindeling wordt namelijk gemaakt door de gemeente op basis van een combinatie van postcodes met het huisnummer terwijl de indeling naar postcodes zijn gemaakt door het postbedrijf.

Identieke postcodes kunnen daardoor in principe in meerdere buurten voorkomen.

Tabel b1.3: Wijken in relatie tot 4-cijferige postcodegebieden

Gemeente	Wijk	4 cijferige postcode
0363 Amsterdam	WK036305 Stadsdeel Bos en Lommer	1014, 1043, 1055, 1056, 1061
	WK036308 Stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer	1043, 1046, 1063, 1064, 1067
	WK036309 Stadsdeel Osdorp	1060, 1067, 1068, 1069
	WK036310 Stadsdeel Slotervaart/Overtoomse Veld	1057, 1058, 1059, 1061, 1062, 1064, 1065, 1066,
0599 Rotterdam	WK059910 Wijk 10 Feijenoord	3071, 3072, 3073, 3074, 3075, 3076 3083
	WK059912 Wijk 12 IJsselmonde	3071, 3076, 3077, 3078, 3079
	WK059915 Wijk 15 Charlois	3081, 3082, 3083, 3084, 3085 3086, 3087, 3088, 3089
0518 Den Haag	WK051833 Wijk 33 Bouwlust/Vrederust	2541, 2542, 2543, 2544, 2545
	WK051834 Wijk 34 Morgenstond	2533, 2541, 2542, 2544, 2545, 2546
	WK051836 Wijk 36 Moerwijk	2531, 2532, 2533
0344 Utrecht	WK034403 Wijk 03 Overvecht	3561, 3562, 3563, 3564, 3565 3566
0392 Haarlem	Slachthuisbuurt (deel van WK039203 Wijk 03 Haarlem-oost)	2031, 2032, 2033, 2034
0479 Zaanstad	WK047912 Wijk 12 Poelenburg	1503, 1504
0114 Emmen	Angelslo, Emmerhout, Barges (deel van WK011411 Wijk 11 Emmen)	7811, 7812, 7814, 7815, 7821 7822, 7823, 7824, 7825, 7827 7885
0150 Deventer	WK015005 Wijk 05 Rivierenwijk	7417
0917 Heerlen	WK091712 Wijk Hoensbroek -Den Dem	6431, 6433
	WK091732 Wijk 32 Meezenbroek tm Schaesbergerveld	6415
0164 Hengelo	WK016405 Wijk 05 Berflo Es	7552, 7253, 7554
0400 Den Helder	WK040004 Wijk 04 Nieuw Den Helder-oost	1784

Uiteraard kunnen in één buurt ook verschillende postcodes voorkomen. Op het niveau van de 6-digit postcode (dus 4 cijfers en de 2 letters) kan een wijk of buurt niettemin redelijk betrouwbaar worden afgebakend. Helaas zijn de meeste VROM gegevens alleen op het 4-digit PC-niveau beschikbaar (alleen de 4 cijfers). Met uitsluitend de 4-digit postcode lukt het niet om de buurten en ook wijken op betrouwbare wijze af te bakenen. Zo behoort bijvoorbeeld een deel van postcodegebied 3083 tot de wijk Rotterdam Feijenoord en een ander deel van postcodegebied 3083 tot de wijk Charlois.

Informatie over de adoptiegebieden die is gebaseerd op 4-digit postcode dient dus met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd en moet vooral worden gezien als een redelijke indicatie voor de stand van zaken in een adoptiegebied. In tabel b1.3 zijn de 4-digit postcodes vermeld die in de betreffende wijk voorkomen.

Bijlage 2

Tabel b2.1: Huishoudens naar type en bevolkingsdichtheid (2006)

		aantal huishoudens	eenpersoons huishoudens (%)	huishoudens zonder kinderen (%)	huishoudens met kinderen (%)	gemiddelde huishoudgrootte	bevolkings- dichtheid
Nederland		7.146.090	35	30	35	2,3	484
Amsterdam	G	410.200	56	20	24	1,8	4.469
Nieuw West	CW	63.960	44	22	34	2,1	4.706
Overtoomse Veld	B	4.130	47	19	35	2,3	6.583
Rotterdam	G	295.160	47	24	29	2,0	2.859
Pact op Zuid	CW	95.410	46	23	31	2,0	7.357
Den Haag	G	239.780	49	22	29	2,0	5.770
Zuidwest	CW	32.150	53	21	27	1,8	8.744
Utrecht	G	147.740	53	23	24	1,9	2.947
Overvecht	W	15.510	49	23	27	1,9	3.927
Haarlem	G	71.640	44	26	29	2,0	5.015
Slachthuisbuurt	B	2.890	46	26	29	1,9	8.757
Zaanstad	G	61.130	33	30	38	2,3	1.890
Poelenburg	W	3.340	34	23	43	2,4	7.875
Emmen	G	46.090	29	34	37	2,3	322
Angelslo	B	3.860	38	33	29	2,1	3.319
Emmerhout	B	3.290	37	32	32	2,1	3.496
Bargeres	B	4.350	38	29	34	2,2	3.903
Deventer	G	43.640	38	29	33	2,2	735
Rivierenwijk	W	2.460	53	20	27	1,9	6.805
Heerlen	G	44.310	41	29	30	2,0	2.032
MSP	W	3.540	42	26	32	2,0	3.821
Hengelo	G	36.220	36	30	34	2,2	1.332
Berflo Es	W	4.020	45	27	27	1,9	1.962
Den Helder	G	26.660	36	30	34	2,2	1.301
Zuiderzeebuurt	B	380	48	16	36	2,0	7.456
legenda		Bevolkingsdichtheid= aantal inwoners per vierkante kilometer					

Bron: CBS, Kerncijfers Wijken en Buurten, 2003-2006

Tabel b2.2: Eenoudergezinnen in Rotterdam en Amsterdam naar wijk (2006)

	% eenoudergezinnen (t.o.v. aant. huishoudens)
Rotterdam	11,8
Feijenoord	15,4
IJsselmonde	13,2
Charlois	13,6
Amsterdam	9,5
Stadsdeel Bos en Lommer	9,5
Stadsdeel Geuzenveld en Slotermeer	10,9
Stadsdeel Osdorp	9,3
Stadsdeel Slotervaart en Overtoomse Veld	10,1

Bron: COS, Rotterdam, OenS, Amsterdam

Tabel b2.3: Leerlingen in het basisonderwijs naar leerlinggewicht (2004)

		leerlingen basis- onderwijs (abs.)	waarvan met leerlinggewicht (%)				
			llg 1.00	llg 1.25	llg 1.40	llg 1.70	llg 1.90
Nederland		1.548.753	77,4	10,3	0,1	0,2	12,1
Amsterdam	G	56.222	49,9	4,7	0,0	0,0	45,3
Nieuw West	CW	17.337	34,3	4,0	0,0	0,1	61,5
Overtoomse Veld	B	-	-	-	-	-	-
Rotterdam	G	50.863	41,2	9,3	0,0	0,0	49,5
Pact op Zuid	CW	17.731	25,9	11,3	0,0	0,0	62,8
Den Haag	G	40.975	55,6	6,3	0,0	0,2	37,8
Zuidwest	CW	5.021	30,9	10,4	0,1	1,0	57,7
Utrecht	G	21.719	63,0	6,4	0,0	0,2	30,4
Overvecht	W	2.333	27,5	6,9	0,0	0,4	65,2
Haarlem	G	11.504	74,6	8,5	0,0	0,2	16,8
Slachthuisbuurt	B	1.978	56,1	14,2	0,0	0,4	29,3
Zaandstad	G	13.402	72,7	10,1	0,1	0,1	17,0
Poelenburg	W	2.084	39,0	8,2	0,0	0,0	52,8
Emmen	G	10.344	73,0	20,0	0,0	0,9	6,1
A/E/B	B	2.056	62,2	16,6	0,0	0,1	21,0
Deventer	G	9.048	76,5	8,9	0,0	0,4	14,2
Rivierenwijk	W	313	12,1	19,5	0,6	1,9	65,8
Heerlen	G	6.766	66,8	18,5	0,0	0,6	14,1
MSP	W	538	55,4	19,7	0,0	0,6	24,3
Hengelo	G	7.766	81,6	6,8	0,0	0,0	11,6
Berflo Es	W	1.963	69,5	8,4	0,0	0,1	22,1
Den Helder	G	5.266	66,5	20,2	0,0	0,1	13,2
Nieuw West	B	790	50,4	17,3	0,1	0,1	32,0

Bron: Ministerie van VROM (CFI)

Tabel b2.3 gaat in op leerlingen in het basisonderwijs. Hierbij wordt opgemerkt dat deze gegevens zijn gebaseerd op de 4-digit postcode en er op basis hiervan geen exacte afbakening kan worden gemaakt van wijken en buurten. Deze dienen daarom te worden beschouwd als een (redelijke) indicatie voor de stand van zaken in een adoptiegebied (zie ook bijlage 1). Tevens wordt opgemerkt dat het gaat om leerlingen op basisscholen in de adoptiegebieden. Dat wil dus niet perse zeggen dat deze leerlingen ook in de betreffende adoptiegebieden wonen. Het basisonderwijs in de adoptiewijken kent relatief veel leerlingen met een zwaar leerlinggewicht. Leerlinggewichten worden toegekend in het kader van het Formatiebesluit WPO. Dat besluit regelt de formatie voor bestrijding van onderwijsachterstanden. Volgens dit besluit hebben kinderen met laag opgeleide autochtone ouders gewicht 1.25, voor schipperskinderen geldt een gewicht van 1.40, kinderen van trekkende bevolking worden gewogen met 1.70 en kinderen van laag opgeleide allochtone ouders met 1.90. Voor alle andere kinderen geldt een gewicht van

1.00. De scholen ontvangen extra personele en materiele faciliteiten voor deze achterstandleerlingen.

Tabel b2.4: Werkzame personen naar sector (2005)

		Landbouw	Industrie	Commerciële dienstverlening		Niet commerciële dienstverlening			onbekend
				handel	overig commercieel	onderwijs	gezondheidszorg	overig niet-commercieel	
Nederland		2	18	17	29	6	14	11	3
Amsterdam	G	0	8	13	43	7	13	14	3
Nieuw West	CW	1	9	16	43	5	13	11	2
Overtoomse Veld	B	0	7	17	48	4	13	10	2
Rotterdam	G	1	13	15	38	5	15	11	2
Pact op Zuid	CW	1	16	15	38	4	15	9	2
Den Haag	G	1	9	13	38	5	14	18	2
Zuidwest	CW	3	12	15	37	3	15	13	1
Utrecht	G	0	10	13	37	11	14	13	2
Overvecht	W	0	12	17	36	8	14	11	1
Haarlem	G	0	14	16	33	6	16	13	2
Slachthuisbuurt	B	0	16	18	33	3	16	11	2
Zaanstad	G	1	20	18	32	5	13	10	2
Poelenburg	W	1	18	20	39	4	10	7	2
Emmen	G	4	28	15	24	5	14	8	3
Angelslo	B	2	29	13	31	4	12	7	2
Emmerhout	B	1	23	16	26	6	16	9	3
Bargeres	B	2	21	15	26	8	17	10	2
Deventer	G	1	20	15	28	6	17	11	2
Rivierenwijk	W	1	24	14	40	3	11	6	1
Heerlen	G	0	19	16	30	5	15	10	4
MSP	W	1	23	17	31	4	15	7	3
Hengelo	G	1	22	16	26	8	15	9	3
Berflo Es	W	0	24	18	31	5	13	7	2
Den Helder	G	2	13	13	25	4	15	25	2
Zuiderzeebuurt	B	x	x	10	27	3	17	17	0

Bron: CBS, Kerncijfers Wijken en Buurten, 2003-2006

Tabel b2.5: Inkomen en uitkeringen in 2005

		Inkomen					ABW/WWB-uitkering			AO-uitkering			WW-uitkering	
		Aantal inkomens- ontvangers	GIPIO	LI (%)	HI(%)	PNA	aantal	pkhh	mut	aantal	pknw	mut	aantal	pknw
Nederland		10.773.400	18	40	20	22	339.370	51	0	925.165	84	-3	340.820	30
Amsterdam	G	472.900	19	38	21	28	37.490	102	-6	47.020	87	-2	19.370	36
Nieuw West	CW	81.800	17	40	17	30	6.330	121	-3	8.720	98	-2	2.390	27
Overtoomse Veld	B	5.000	17	39	16	33	530	153	-3	510	81	1	190	30
Rotterdam	G	381.700	17	41	16	30	37.670	137	-2	28.190	69	-3	14.610	36
Pact op Zuid	CW	123.300	15	44	11	33	15.890	183	-3	9.970	76	-3	5.040	39
Den Haag	G	300.600	18	38	20	25	19.910	93	-1	26.000	80	-1	8.770	27
Zuidwest	CW	39.400	15	45	7	36	4.630	152	1	4.210	108	-2	1.070	27
Utrecht	G	182.500	18	38	21	27	8.330	63	0	15.860	79	-3	5.890	29
Overvecht	W	20.000	16	44	11	37	1.880	133	2	2.530	123	-3	630	31
Haarlem	G	102.300	18	37	20	22	3.230	49	2	10.470	105	-4	2.660	27
Slachthuisbuurt	B	3.900	14	49	6	38	310	112	4	630	170	-4	90	24
Zaanstad	G	95.200	17	38	19	22	2.760	48	4	10.520	112	-2	2.580	27
Poelenburg	W	4.800	15	47	11	37	470	150	4	780	146	-1	220	42
Emmen	G	73.400	16	45	13	25	2.640	60	6	8.160	113	-2	4.000	56
Angelslo	B	5.500	15	47	11	36	460	127	10	710	139	-1	400	78
Emmerhout	B	4.700	16	45	11	34	300	100	-2	570	124	0	280	62
Bargeres	B	6.600	16	40	14	26	380	93	8	710	105	-1	400	59
Deventer	G	63.100	17	41	16	23	1.980	50	5	5.970	93	-2	2.230	35
Rivierenwijk	W	2.800	13	55	-	44	240	113	-7	380	106	1	220	61
Heerlen	G	63.300	16	44	13	31	4.050	95	-1	8.020	129	-4	3.260	52
MSP	W	4.600	14	48	7	33	460	133	0	570	118	-9	280	57
Hengelo	G	54.500	17	40	17	23	1.910	58	2	4.800	89	-1	1.960	36
Berflo Es	W	5.300	15	47	9	30	360	99	6	600	107	1	260	47
Den Helder	G	40.500	16	40	15	27	1.780	70	2	4.170	102	-2	920	23
Zuiderzeebuurt	B	600	14	51	7	54	150	395	4	50	100	0	20	45
legenda		GIPIO=gemid. inkomen per inkomensontvanger (x 1000) GIPIW=Gemiddeld inkomen per inwoner (x 1000) LI=percentage Lage Inkomens (%) HI=percentage Hoge Inkomens (%) PNA=Percentage Niet Actieven (%)						ABW/WWB=Uitkeringen Algemene bijstand AO=Uitkeringen Arbeidsongeschiktheid WW=Uitkeringen Werkloosheid pkhh=uitkeringen per 1000 huishoudens mut.=uitkeringen jaarmutatatie (%) pknw=uitkeringen per 1000 inwoners 15-64 jaar						

Bron: CBS, Kerncijfers Wijken en Buurten, 2003-2006

Tabel b2.6: Woningvoorraad en woningwaarde (2006) en woningeigendom (2004)

		2004		2006		mutatie		huur (%)	koop (%)
		voorraad	WOZ-waarde (*1000 euro)	voorraad	WOZ-waarde (*1000 euro)	voorraad	WOZ-waarde		
Nederland		6.809.580	134	6.912.405	201	1,5	50,0	47	53
Amsterdam	G	378.575	134	381.830	204	0,9	52,2	86	14
Nieuw West	CW	60.400	111	61.220	169	1,4	52,2	84	16
Overtoomse Veld	B	3.900	96	3.940	156	1,0	62,5	96	4
Rotterdam	G	286.285	85	287.260	137	0,3	61,2	75	25
Pact op Zuid	CW	95.650	69	95.485	110	-0,2	60,3	80	20
Den Haag	G	228.240	102	230.600	166	1,0	62,7	58	42
Zuidwest	CW	31.535	61	31.325	94	-0,7	53,2	87	13
Utrecht	G	117.020	133	120.790	183	3,2	37,6	58	42
Overvecht	W	14.245	100	14.360	135	0,8	35,0	86	14
Haarlem	G	67.040	128	67.325	201	0,4	57,0	51	49
Slachthuisbuurt	B	2.895	90	2.845	142	-1,7	57,8	87	13
Zaandstad	G	59.440	118	60.080	176	1,1	49,2	57	43
Poelenburg	W	3.145	84	3.150	138	0,2	64,3	76	24
Emmen	G	45.435	102	45.990	152	1,2	49,0	43	57
Angelslo	B	3.590	75	3.795	112	5,7	49,3	56	44
Emmerhout	B	3.430	81	3.380	117	-1,5	44,4	57	43
Bargeres	B	4.315	85	4.310	127	-0,1	49,4	50	50
Deventer	G	37.560	110	40.785	180	8,6	63,6	53	47
Rivierenwijk	W	1.890	60	1.890	96	0,0	60,0	68	32
Heerlen	G	44.660	102	44.835	130	0,4	27,5	57	43
MSP	W	3.390	87	3.465	110	2,2	26,4	64	36
Hengelo	G	35.445	108	36.220	164	2,2	51,9	50	50
Berflo Es	W	3.970	76	3.970	116	0,0	52,6	67	33
Den Helder	G	26.435	84	26.550	145	0,4	72,6	51	49
Zuiderzeebuurt	B	375	55	375	105	0,0	90,9	93	7

Bron: CBS, Kerncijfers Wijken en Buurten, 2003-2006

Bijlage 3: Definities

Bron: CBS, Kerncijfers Wijken en Buurten 2003-2006

Werkzame personen

Werkzame personen jaarmutatie

De verandering in procentpunten in aandeel werkzame personen per buurt, wijk of gemeente ten opzichte van het voorgaande jaar. Hierbij is gecorrigeerd voor eventuele hercoderingen van adressen en ook voor verandering van de grenzen.

De jaarmutatie is vermeld bij meer dan 5 werkzame personen op de laatste vrijdag van september in het verslagjaar en in het voorgaande jaar, en bij meer dan 50 inwoners per buurt op 1 januari

Zelfstandigen

Het aandeel zelfstandigen op de laatste vrijdag van september, uitgedrukt in hele procenten van het aantal werkzame personen van 15 tot en met 64 jaar. Dit gegeven is gebaseerd op belastingaanslagen en ontleend aan het Sociaal Statistisch Bestand (SSB). Het percentage is vermeld bij meer dan 5 zelfstandigen op de laatste vrijdag van september en meer dan 50 inwoners per buurt op 1 januari.

Werkzame personen naar herkomst

Het aandeel werkzame personen van de herkomstgroep op de laatste vrijdag van september, uitgedrukt in hele procenten van het aantal inwoners van deze herkomstgroep van 15 tot en met 64 jaar.

Inkomen

Inkomen

De gegevens (met uitzondering van het aandeel pensioenontvangers) zijn afkomstig uit het Regionaal Inkomensonderzoek van het voorgaande jaar. De cijfers gepubliceerd bij 2003 zijn dus afkomstig van verslagjaar 2002. De cijfers gepubliceerd bij 2004 zijn dus afkomstig van verslagjaar 2003. Het Regionaal Inkomensonderzoek is een zeer grote steekproef van 1,9 miljoen huishoudens (ruim 5 miljoen personen), maar de uitkomsten voor kleine gebieden hebben een grote onnauwkeurigheid. Zo is bijvoorbeeld voor verslagjaar 2002 en 2003 voor een gebied met 200 tot 300 inwoners de standaardfout van het gemiddeld inkomen per inwoner respectievelijk 1,5 duizend euro en 0,7 duizend euro. De standaardfout van het gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden is voor een dergelijk gebied voor 2002 en 2003 respectievelijk 3,1 duizend euro en 1,9 duizend euro. Vanaf publicatiejaar 2004 zijn de cijfers per wijk of

buurt aanvullend geheim gemaakt als één enkele inkomensontvanger het gemiddelde inkomen per persoon van de wijk of buurt met méér dan 5 duizend euro liet afwijken.

Aantal inkomensontvangers

Het aantal personen met 52 weken of een geheel jaar inkomen over het voorgaande jaar. De categorie zelfstandigen behoort tot de groep personen met 52 weken inkomen, evenals de bevolking in instellingen, inrichtingen en tehuizen. Personen die in het onderzoeksjaar gedurende kortere tijd of over een qua tijdsduur onbekende periode inkomen hebben, worden hier niet bijgeteld. Ook personen die uitsluitend kinderbijslag of individuele huursubsidie ontvangen worden bij de categorie personen met 52 weken inkomen buiten beschouwing gelaten. Studenten, dat wil zeggen personen met een studiebeurs in het kader van de Wet Studiefinanciering, worden ook niet tot deze groep gerekend, ook al hebben zij het gehele jaar een baan. Dit gegeven is afkomstig uit het Regionaal Inkomensonderzoek. De cijfers zijn afgerond op tientallen en is vermeld bij minimaal 200 inwoners per buurt.

Gemiddeld inkomen per inkomensontvanger

Het gemiddeld besteedbaar inkomen per individu met 52 weken inkomen over het voorgaande jaar. Het besteedbaar inkomen is het totaal aan inkomsten van een individu, verminderd met betaalde premies en belastingen. Individuen met 52 weken inkomen hebben het gehele voorgaande jaar inkomsten genoten, al dan niet in deeltijd. Groepen inkomensontvangers die buiten deze definitie vallen zijn bijvoorbeeld seizoenswerkers en oproepkrachten. Dit gegeven is afkomstig uit het Regionaal Inkomensonderzoek. De genoemde bedragen zijn afgerond op 1000-voud met één cijfer achter de komma, dus bijvoorbeeld een waarde van 14,9 lezen als 14,9 duizend euro. De waarde is vermeld bij minimaal 200 inwoners per buurt.

Gemiddeld inkomen per inwoner

Het gemiddeld besteedbaar inkomen per inwoner over het voorgaande jaar. Het besteedbaar inkomen is het totaal aan inkomsten van een individu, verminderd met betaalde premies en belastingen. Voor de berekening van dit veld zijn de besteedbare inkomens van alle individuen binnen een gebied opgeteld. Het resulterende bedrag is vervolgens gedeeld door het aantal inwoners van het gebied. Dit gegeven is afkomstig uit het Regionaal Inkomensonderzoek. De genoemde bedragen zijn afgerond op 1000-voud met één cijfer achter de komma, dus bijvoorbeeld een waarde van 10,2 lezen als 10,2 duizend euro. De waarde is vermeld bij minimaal 200 inwoners per buurt.

Lage inkomens

Het aantal inkomensontvangers met 52 weken inkomen dat in het voorgaande jaar een besteedbaar inkomen had dat lager was dan of gelijk was aan het 40-procentpunt van de landelijke inkomensverdeling. In 2002 was het grensbedrag van het 40-procentpunt van de landelijke inkomensverdeling 14,2 duizend euro. In 2003 was dit grensbedrag 13,8 duizend euro. Het percentage is vermeld bij minimaal 200 inwoners per buurt. Waarden lager dan 5 procent zijn vastgezet op 5 procent, waarden hoger dan 95 procent zijn vastgezet op 95 procent.

Hoge inkomens

Het aantal inkomensontvangers met 52 weken inkomen dat in het voorgaande jaar een besteedbaar inkomen had dat hoger was dan of gelijk was aan het 80-procentpunt van de landelijke inkomensverdeling. In 2002 was het grensbedrag van het 80-procentpunt van de landelijke inkomensverdeling 25,2 duizend euro. In 2003 was dit grensbedrag 24,2 euro. Het percentage is vermeld bij minimaal 200 inwoners per buurt. Waarden lager dan 5 procent zijn vastgezet op 5 procent, waarden hoger dan 95 procent zijn vastgezet op 95 procent.

Niet actieven

Het aantal inkomensontvangers van 15 tot en met 64 jaar met 52 weken inkomen dat in het voorgaande jaar een uitkering als voornaamste inkomensbron had, uitgedrukt in hele procenten van het totaal aantal inkomensontvangers van 15 tot en met 64 jaar. Personen met een werkloosheidsuitkering, arbeidsongeschikten, pensioenontvangers, bijstandontvangers en de groep 'overige inkomensontvangers' worden tot de niet-actieven gerekend. Vanaf het verslagjaar 2002 worden ook werkstudenten meegenomen in de populatie. Zij worden ook tot de niet-actieven gerekend. Het percentage is vermeld bij minimaal 200 inwoners per buurt. Waarden lager dan 5 procent zijn vastgezet op 5 procent, waarden hoger dan 95 procent zijn vastgezet op 95 procent.

Uitkeringen

Uitkeringsontvangers

Het aandeel uitkeringsontvangers van 15 tot en met 64 jaar op de laatste vrijdag van september, uitgedrukt in hele procenten van het aantal personen van 15 tot en met 64 jaar. Bij uitkeringen gaat het hier om uitkeringen krachtens de Algemene Bijstandswet (ABW), Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong), de Werkloosheidswet (WW), of een andere uitkering. Dit gegeven is ontleend aan het Sociaal Statistisch Bestand (SSB).

Uitkeringen Algemene bijstand (ABW / WWB)

Het aantal algemene bijstandsuitkeringen krachtens de Algemene bijstandswet (ABW) en (met ingang van 1 januari 2004) de Wet werk en bijstand (WWB) die in de betreffende maand geregistreerd zijn. Vanaf 1 januari 2005 worden uitkeringen die met terugwerkende kracht na afloop van de betreffende maand worden vastgesteld, niet meer meegeteld (administratieve vertraging). Het betreft uitkeringen aan thuiswonenden, dus niet uitkeringen die worden toegekend aan mensen die in instellingen of inrichtingen verblijven. Uitkomsten over het aantal bijstandsuitkeringen worden ontleend aan de administraties van de gemeenten. De cijfers over verslagjaar 2005 zijn voorlopige cijfers.

Uitkeringen Arbeidsongeschiktheid (AO)

Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen krachtens de wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de wet arbeids- ongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) die aan het eind van de verslagperiode niet waren beëindigd, de zogeheten lopende uitkeringen. Afhankelijk van de arbeidsmarktsituatie voor de intreding van de volledige of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid kan aanspraak bestaan op meer dan één uitkering. Er is dan sprake van samenloop van uitkeringen. Het gaat hierbij om zo'n tienduizend uitkeringen. Bij een dergelijke samenloop zijn van elke uitkering de gegevens opgenomen. De gepubliceerde aantallen zijn inclusief nuluitkeringen. Nuluitkeringen zijn uitkeringen die niet tot uitbetaling komen door korting op de uitkering, sanctie of schorsing. De cijfers zijn exclusief de uitkeringen aan uitkeringsgerechtigden in het buitenland. Uitkomsten over het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden ontleend aan de administraties van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Uitkeringen Werkloosheid (WW)

Het aantal werkloosheidsuitkeringen die aan het eind van de verslagperiode werden verstrekt, de zogeheten lopende uitkeringen. Afhankelijk van de arbeidsmarktsituatie voor de intreding van de werkloosheid kan aanspraak bestaan op meer dan één uitkering. Er is dan sprake van samenloop van uitkeringen. Bij een dergelijke samenloop zijn van elke uitkering de gegevens opgenomen. De gepubliceerde aantallen zijn inclusief nuluitkeringen. Nuluitkeringen zijn uitkeringen die niet tot uitbetaling komen door korting op de uitkering, sanctie of schorsing. De cijfers per gemeente, wijk of buurt zijn exclusief de uitkeringen aan uitkeringsgerechtigden in het buitenland. Uitkomsten over het aantal WW-uitkeringen worden ontleend aan de administraties van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).