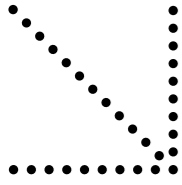


Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Samenvatting	3
3. Aanleiding	5
3.1 Voorgeschiedenis	5
3.2 Startfase	5
4. Doel van het project	6
4.1 Inleiding	6
4.2 Missie	6
4.3 Beoogde resultaten	6
5. Opzet en organisatie	8
5.1 Inleiding	8
5.2 Welke filosofie?	8
5.3 Welke wijken?	9
5.4 Wie deed wat?	9
5.4.1 Opdrachtgeverschap	9
5.4.2 Adoptieteams	9
5.5 Uitgangspunten voor de externe communicatie	10
6. Procesbeschrijving	11
6.1 Inleiding	11
6.2 Fase van probleemanalyse	11
6.3 Uitvoering	11
6.4 Meersporenaanpak	12
7. Resultaten	12
7.1 Inleiding	12
7.2 Projectresultaten	12
7.2.1 Amsterdam 1 (Nieuw West): economisch meedoen van jongeren	12
7.2.2 Amsterdam 2 (Nieuw West): basisscholen ontwikkelen tot community centres	14
7.2.3 Rotterdam 1 (Pact op Zuid): aanpak particuliere woningvoorraad	15
7.2.4 Rotterdam 2 (Pact op Zuid): vroegsignalering jeugd	17
7.2.5 Den Haag (Zuidwest): overdrachtsbelasting, ontmoeten, sport-/onderwijsaccommodatie	17
7.2.6 Utrecht (Overvecht): sociaal-economische impulsen	19
7.2.7 Zaanstad (Poelenburg): eerstelijnsgezondheidszorg en jeugdzorg	21
7.2.8 Den Helder (Zuiderzeebuurt): overdrachtsbelasting, ontmoeten, sport- en onderwijsaccommodatie	22
7.2.9 Heerlen (MSP): sloopopgave, verloedering, werkgelegenheid	24
7.2.10 Hengelo (Berflo Es): regierol bij herstructurering (wijkconomie)	25
7.2.11 Deventer (Rivierenwijk): infrastructuur	26
7.2.12 Emmen (Emmerhout): buurtgerichte sociale activering jongeren	28
7.2.13 Haarlem (Slachthuisbuurt), sociaal-economisch-ruimtelijke impulsen	29
7.3 Wetenschappelijke analyse	30
7.4 Interviews met betrokkenen	32
7.5 Borging in Den Haag	34
7.5.1 Thema's voor een effectieve wijkenaanpak	34
7.5.2 Aanbevelingen vanuit de workshops	35
7.6 Relaties met (andere) rijksprojecten en kennisinstituten	36



1. Inleiding

In het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' hebben dertien adoptieteams evenzeveel wijken bijgestaan met raad en daad. Zij zochten de confrontatie met de praktische problemen in die wijken. Iedereen die bij het project betrokken was, is onder de indruk geraakt van de urgentie van de problemen in de wijken en de impact daarvan op de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving.

Dit eindrapport geeft een beschrijving van het project en de resultaten. In een apart document *Hoe maak je het verschil in de wijk? Aanbevelingen uit het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk'* hebben we de conclusies en aanbevelingen vevat. Daarin kijken we vooruit: hoe kunnen we de resultaten van deze experimentele aanpak gebruiken voor de aanpak van de veertig wijken die minister Vogelaar heeft geselecteerd.

Het projectbureau dat het project heeft begeleid, kijkt met veel plezier en voldoening terug op een project dat anders was dan anders. We gingen samen met collega's van bijna alle departementen zeer regelmatig de wijk in om met vele professionals en bewoners de adoptieteamleden bij te staan: Dat doe je niet iedere dag. Het was enerverend en zeer verrijkend en we willen alle kanjers in de wijken bedanken voor hun enthousiasme en openheid. Ook de mensen die hier in Den Haag aan het project deelnamen, enorm bedankt.

Het belangrijkste hoofdstuk van dit rapport is hoofdstuk 7, waarin de resultaten worden benoemd zoals de wijken die hebben teruggekoppeld. De procesbeschrijving kent nogal wat 'Haagse' woorden, maar in deze inleiding laten we nog graag het woord aan onze partners, om u een beeld te geven van het project.

Hoe kijken betrokkenen aan tegen de wijk?

"Problemen waren op zich wel bekend maar kwamen door de adoptiemethode in hun volle omvang op tafel." *Waarnemend burgemeester Geke Faber, lid van adoptieteam Den Helder, in een interview over het project*

"Het zijn geen makkelijke jongens en behalve een opleiding hebben ze ook begeleiding nodig. Binnen de groep zitten altijd een paar lastpakken waarop je overwicht moet hebben. (...) Maar dan gaan ze ook voor je door het vuur."

John Reindertsen, van het Utrechtse garagebedrijf dat door de adoptie extra leerwerkbanen gaat aanbieden in Overvecht, in een interview over het project

"Afvallutje? Dat vind ik zo denigrerend. Je mag al die mensen toch niet afschrijven? (...) We hebben de afgelopen jaren geprobeerd te blijven drijven. Nu gaan we leren zwemmen."

Wijkmanager Marianne van der Horst, Utrecht Overvecht, in Trouw, 10 februari 2007

Een paar observaties

"Het aardige van het model is dat je vreemde ogen binnenbrengt."

Directeur-generaal Marcel van Gestel (VWS), lid van adoptieteam Zaanstad, in een interview over het project

"De zaak zit niet meer op slot."

Rob van Beek, als projectleider betrokken bij het adoptieteam Deventer, in een interview over het project

"Het gaat niet om geld, maar om de verbindingen. (...)

De beleidsruimte blijkt soms groter dan gedacht." *Wethouder Hans Kok, lid van adoptieteam Hengelo, in een interview over het project*

"De status van het adoptieproject heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld: er moest iets gebeuren om de impasse te doorbreken, er was tijdsdruk."

Wethouder Dominic Schrijer, lid van adoptieteam Rotterdam, in een interview over het project

"Dit is een motor voor verbetering van de buurt."

Directeur projecten van de Woonmaatschappij Gerard van Noort, betrokken bij het adoptieteam Haarlem, in het Haarlems Dagblad van 2 december 2006

"Het project leidde binnen de gemeente tot sneller focussen van een probleem."

Wethouder Rabin Baldewsingh, betrokken bij het adoptieteam Den Haag, in een bijlage met de projectresultaten bij een evaluatieve brief aan minister Vogelaar, 2 mei 2007

Wat moeten we echt vasthouden voor de veertig wijken?

"Een open houding en instelling naar de mensen die daar wonen en werken is een voorwaarde voor succes." *Directeur-generaal Siebe Riedstra (VenW), lid van adoptieteam Deventer, in een interview over het project*

"Als bestuurder moet je ruimte geven."

Wethouder Ina Adema, lid van adoptieteam Deventer, in een interview over het project

"De kracht van het traject ligt in het stimuleren, aanzwengelen en ook een beetje in de druk van de autoriteit"

Corporatiedirecteur Harry Rüpert, betrokken bij het adoptieteam Hengelo, in een interview over het project

"De belangrijkste les is dat het niet zozeer de regels zijn die knellen, als wel de cultuur; het niet verder willen kijken dan regels."

Wethouder Tjeerd Herrema, lid van adoptieteam Amsterdam 1, in een interview over het project

"Een meer servicegerichte, adviserende houding (bijvoorbeeld wijkgerichte aanpak) vanuit de ministeries over de mogelijkheden van beleid is wel nodig."

Gerrit Veneboer van de Taskforce Jeugdwerkloosheid, in een interview over het project

Nieuwsgierig naar de conclusies en aanbevelingen? Lees *Hoe maak je het verschil in de wijk? Aanbevelingen uit het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk'*.

Het projectbureau 'Nieuwe Coalities voor de Wijk',

Wybo Jurgens (projectleider)

Quirine Diesbergen

Ton van Gestel

Paulien van der Hoeven

Den Haag, 11 mei 2007

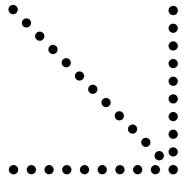
2. Samenvatting

Dit eindrapport beschrijft de resultaten van het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk'. In hoofdstuk 3 wordt de aanleiding van het project geschetst. Het rapport *Vertrouwen in de buurt van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2005)*, geeft een impuls om de aanpak van stedelijke problematiek een stap verder te brengen.

De problemen in de wijken zijn urgent, hardnekkig en omvangrijk. Bovendien spelen er soms belemmeringen of onduidelijkheden in regelgeving, verkokering en misverstanden tussen departementen, binnen de gemeente, of tussen gemeente en rijk. De samenwerking in het netwerk van partijen en personen betrokken bij wijkverbetering verloopt, door de complexiteit ervan, niet altijd even adequaat. Zaken kunnen uit balans raken of partijen haken af; het probleem staat niet langer centraal en niemand hakt knopen door. Aanleiding om hier met betrokken partijen wat aan te doen. Na een periode van verkenning van draagvlak en van de meest effectieve opzet gaat op 14 september 2006 het project officieel van start.

Hoofdstuk 4 geeft aan dat het doel van het project is om in dertien wijken een aantal hardnekkige problemen op te lossen door kwalitatief hoogwaardige teams in te zetten. Deze brengen rijk en experts uit het maatschappelijk middenveld 'in de wijk' en begeleiden de lokale overheid om knelpunten op te lossen. Het is een beleidsexperiment dat een 'pressure cooker'-situatie creëert en inzicht geeft in de manier waarop problemen in wijken kunnen worden aangepakt. De missie is enerzijds het doorbreken van vastgelopen processen (met óf zichtbare resultaten voor 1 mei 2007 óf een onomkeerbaar proces dat daarna tot resultaat leidt) en anderzijds het opdoen van kennis en ervaring zodat inzicht ontstaat in wat het verschil maakt in de aanpak van aandachtswijken. Dit gebeurt door een toets van de praktijk aan de theorie (wetenschappelijk onderzoek van de Erasmus Universiteit), door een subjectieve evaluatie (interviews met betrokkenen) en door borging in het reguliere beleidsproces bij de rijksoverheid (interviews en workshops). Er wordt veel aandacht besteed aan heldere communicatie, met name over de activiteiten in de wijken.

In hoofdstuk 5 worden opzet en organisatie van het project beschreven. De filosofie van het project laat zich omschrijven door samenwerking met creativiteit en durf én dwars



door bestaande structuren en standaardwerkwijzen heen. Ontkokerd, kabinetsbreed, met tempo en met als belangrijkste motto 'kan niet bestaat niet.' De selectie van de dertien deelnemende wijken is een samenspel tussen rijk en gemeenten. Er liggen geen harde selectiecriteria aan ten grondslag, maar er wordt gekeken naar waar concrete problemen liggen en wil bestaat om met inspiratie, energie en resultaatgerichtheid op zoek te gaan naar aanpakken die werken. De ministerraad heeft besloten tot het project en de deelnemende directeuren-generaal (DG's) vormen de stuurgroep. De processturing is in handen van de DG's van VROM en BZK, terwijl de dagelijkse begeleiding in handen ligt van het projectbureau. Kern van het project vormen de adoptieteams: de wethouder van de betreffende gemeente (en in het geval van Den Helder, de waarnemend burgemeester), een directeur-generaal van een willekeurig departement, en personen met statuut uit het maatschappelijk middenveld. Bovendien krijgt iedere aan het project deelnemende wijk een 'adoptie-minister' toegewezen. De adoptieteams formuleren de uitdagingen in een plan van aanpak en committeren zich aan het vinden van oplossingen.

Hoofdstuk 6 geeft een schets van hoe het project is verlopen na de officiële start op 14 september 2006. Het project begint in de wijken met verdieping van de plannen van aanpak. Hoe lang dat duurt, verschilt erg per wijk. Vervolgens gaat de uitvoering van de beschreven acties van start. Het projectbureau steekt vanaf het einde van 2006 veel energie in evaluatie en borging (wetenschappelijk, door middel van interviews en door verdieping in workshops).

Hoofdstuk 7 tenslotte geeft de resultaten die in de wijken zijn behaald. Per wijk wordt steeds in zo'n twee A4-tjes een beschrijving gegeven van de (maatschappelijke) problemen die er spelen en de uitdagingen die het adoptieteam zichzelf hierbij hebben gesteld. Vervolgens worden de resultaten beschreven en de getrokken lessen benoemd. Voor deze beschrijvingen per wijk is steeds een samenvatting gemaakt van de plannen van aanpak (problemen, uitdagingen) en de evaluatierapporten (resultaten en leerpunten zoals benoemd in de brieven van gemeenten en de rapporten van Engbersen, Singelenberg en Tops). Een samenvatting van deze samenvattingen zou geen goed beeld geven van de deelprojecten en wij bevelen u de wijkbeschrijvingen daarom van harte in zijn geheel aan.

Na de resultaten per wijk volgen samenvattingen van de evaluatieve rapporten die door externen zijn opgesteld. Ten eerste een verslag van het onderzoek van de Erasmus Universiteit (EUR) onder leiding van hoogleraar Algemene Sociologie Godfried Engbersen. Engbersen c.s. confronteerde enerzijds de vooronderstellingen en probleemdefinities van het project met bestaande inzichten uit de sociaal-wetenschappelijke literatuur. Anderzijds bracht hij de sociaal-economische en sociaal-culturele problematiek van aandachtswijken in beeld en op basis hiervan doet hij een aantal conclusies en aanbevelingen over aanpak en vervolg. Ten tweede een samenvatting van de subjectieve evaluatie die door de SEV (Jeroen Singelenberg) en de Universiteit Brabant (Pieter Tops) is uitgevoerd. Na uitgebreide interviews met betrokkenen (leden van de adoptieteams, maar ook de mensen om hen heen zoals ambtenaren, bewoners en de lokale partijen) over hun ervaringen met het project, doen zij een aantal observaties en aanbevelingen. Ten derde een overzicht van het proces van borging in Den Haag. Aan de vakdepartementen is gevraagd hoe (de resultaten van) het project de beleidsontwikkeling van dat ministerie zou kunnen helpen. Daaruit kwam een viertal thema's naar voren dat in workshops is uitgewerkt. Het gaat om de behoefte aan beter inzicht in de problemen in de wijken, meer grip op interdepartementale samenwerking, meer zicht op hoe het rijk gemeenten kan ondersteunen bij ver(der)gaande decentralisatie en meer inzicht in de werking van (en draagvlak voor) de maatschappelijke kosten en baten van investeringen in het sociale domein. Als laatste wordt het traject van aanhaking bij reeds bestaande kennisnetwerken beschreven.

De conclusies en aanbevelingen uit dit project zijn in een apart document weergegeven: *Hoe maak je het verschil in de wijk? Aanbevelingen uit het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk'*.

In de appendices zijn de startdocumenten te vinden (het intentiedocument, een tabel met de samenstelling van de adoptieteams en het plan van aanpak), de evaluatieve rapporten van Engbersen, Singelenberg en Tops, verslagen van de workshops en de tussentijdse bijeenkomsten en ten slotte de brief van minister Vogelaar met het verzoek om een evaluatie door de gemeenten en de reacties daarop.

3. Aanleiding

3.1 Voorgeschiedenis

De concrete aanleiding voor het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' is het rapport *Vertrouwen in de buurt* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2005). Het kabinet benadrukt in haar reactie op dit rapport dat verbeteringen in de leefomgeving van mensen toenemen zodra bewoners zich meer betrokken gaan voelen bij hun wijk en een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgen voor hun wijk. Ook stelt het kabinet dat stedelijke vernieuwing niet beperkt mag blijven tot fysieke maatregelen, maar tevens sociale cohesie moet bevorderen. Tegelijkertijd blijkt dat goedbedoelde initiatieven voor wijkverbetering vaak stranden. Want partijen die de sleutel tot oplossingen in handen hebben, denken niet vanuit de problemen van bewoners, maar vanuit de logica van hun organisatie.

Het initiatief 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' beoogt de aanpak van stedelijke problematiek een stap verder te brengen. Naast de institutionele belemmeringen zowel op landelijk als op lokaal niveau, zijn bestaande subsidiemogelijkheden soms zo ingewikkeld dat lokale bestuurders daarin de weg kwijtraken. En weer in andere gevallen verzanden noodzakelijke beleidsbeslissingen over de aanpak van stedelijke problematiek op lokaal niveau in een moeras van ambtelijk overleg. Tenslotte is stedelijk beleid niet alleen een zaak van de overheid. Het vergt samenwerking met tal van publieke en private partijen.

Tegen deze achtergrond nemen de toenmalige bewindspersonen van VWS, VROM en OCW (en later BZK en SZW) het initiatief om in een beperkt aantal wijken (uiteindelijk werden het dertien wijken in elf gemeenten) zogenaamde 'adoptieteams' in te zetten. Aan de adoptieteams de taak om in een halfjaar tijd institutionele en bestuurlijke blokkades in de praktijk van aandachtswijken te doorbreken.

3.2 Startfase

De naam 'Nieuwe Coalities voor de Wijk' benadrukt dat het project gaat om de vele partijen die in steeds wisselende coalities dagelijks vormgeven aan stedelijke en maatschappelijke ontwikkeling. De sleutel tot hun succes is het centraal stellen van een gezamenlijke oplossing van problemen. Dat betekent dat partijen niet langer kunnen volstaan met alleen vanuit hun eigen achtergrond, procedures en regelgeving te denken om hun eigen doelen te bereiken. Immers, een netwerk van partijen en personen functioneert

door de complexiteit ervan niet altijd even adequaat. Zaken kunnen uit balans raken of partijen haken af.

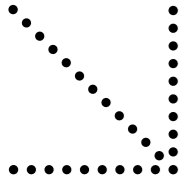
De uitvoeringspraktijk laat een duidelijke noodzaak zien om samenwerking te intensiveren richting een integrale aanpak waarin wonen, werken, leren, integratie, leefbaarheid en veiligheid in samenhang worden opgepakt. Hierbij zijn andere coalities nodig. Nieuwe coalities van partijen die een gezamenlijk doel willen bereiken: het verbeteren van de leefbaarheid voor de bewoners in de wijken. Zij laten zich daarbij leiden door het principe 'kan niet bestaat niet'.

Nadrukkelijk zij nog vermeld dat met het project geen extra geld is gemoeid. Uitgangspunt is dat het verschil wordt gemaakt door te zoeken naar nieuwe coalities, te focussen op het probleem in plaats van de eigen organisatie en door spelers te betrekken die de energie hebben om problemen op te lossen.

De officiële start van het project is op 14 september 2006. In de maanden daarvoor passeren verschillende vragen en overwegingen de revue:

- Wordt zo'n focus op wijken vanuit het rijk wel gedragen 'in het veld'? Hiertoe vond op 8 juni 2006 een congres plaats. Daar bleek duidelijk enthousiasme voor de plannen.
- Welke wijken doen mee en waarom?
- Welke problemen worden aangepakt en wanneer zij we tevreden? (plannen van aanpak per wijk).
- Hoe worden de wijken het beste bediend? Er is gekozen voor adoptieteams met een wethouder, een hoge Haagse ambtenaar (directeur-generaal) en een onafhankelijk deskundige, die gedrieën eindverantwoordelijk zouden zijn. Tevens werd iedere wijk door een bewindspersoon geadopteerd.
- Wie zijn verder nodig in het proces en wie heeft welke rol?
- Hoe wordt het project aangestuurd?
- Hoe maken we het proces tot een succes?
- En, 'last but not least', om zicht te krijgen op wat het verschil gaat maken, is een wetenschappelijke en casus-evaluatie opgestart.

In de volgende hoofdstukken wordt hier nader op ingegaan. Startpunt is steeds de probleemstellingen zoals die door de gemeenten naar voren zijn gebracht. Gaandeweg wordt bekeken in hoeverre die probleemstellingen concreet en reëel zijn of dat zij eventueel aangepast moeten worden.



Voorwaarde om op zo'n pragmatische wijze van start te kunnen gaan, is dat de betrokken partijen – en in het bijzonder de zogenaamde adoptieteams – enthousiast en vastbesloten zijn om van dit experiment een succes te maken.

4. Doel van het project

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het doel van het project, vertaald in missie en beoogde resultaten.

4.2 Missie

Het project 'Nieuwe coalities voor de Wijk' is een poging de kloof tussen rijk en gemeenten te slechten door kwalitatief hoogwaardige teams in te zetten. De teams brengen de rijksoverheid en machtige politieke en bestuurlijke vertegenwoordigers 'in de wijk' en begeleiden de lokale overheid om knelpunten op te lossen. Het is een beleidsexperiment dat een 'pressure cooker'-situatie creëert en inzicht geeft in de manier waarop sociale problemen in wijken kunnen worden aangepakt. In het instellingsbesluit voor het project komt dat tot uiting in het volgende: "We spreken af dat we met 'kan niet' geen genoegen nemen".

Samengevat kent het project de volgende missie:

- *Doorbreken van vastgelopen processen, ontkokerd en denkend vanuit het probleem, waardoor:*
 - *ófwel concreet zichtbare resultaten worden behaald vóór 1 mei 2007,*
 - *ófwel een onomkeerbaar proces op gang is gebracht dat snel daarna resultaat kent.*
- *Kennis en ervaring opdoen in dit project met de gekozen werkwijze en deze vertalen naar de toekomstige doelen en aanpak van de problematiek in aandachtswijken, leidend tot inzicht in 'wat maakt het verschil'.*

4.3 Beoogde resultaten

De missie is vertaald in een drietal doelstellingen:

1. Projectresultaten behalen

Voor iedere wijk zijn resultaten benoemd die voor 1 mei 2007 behaald moeten zijn. Meestal zijn dat deelresultaten binnen een omvattend proces van fysiek/sociale herstructurering. De verwachting is dat de vreemde ogen van het adoptieteam een doorbraak kunnen forceren. De aanwezigheid van het adoptieteam zal tevens leiden tot anderen dan de 'usual suspects' aan tafel; mensen die misschien niet primair de verantwoordelijkheid hebben voor het oplossen van een probleem, maar wel het lef en de kracht om knopen door te hakken. Voor ieder project zijn doelen geformuleerd. Deze moeten uiterlijk op 1 mei 2007 zijn gerealiseerd. Of er

moeten onomkeerbare processen in gang zijn gezet die een oplossing na 1 mei 2007 onvermijdelijk maken.

2. Verankering: de meersporenaanpak

In de zoektocht naar nieuwe coalities is de centrale vraag: Wat maakt het verschil, indien men ontkokerd, kabinetsbreed, in hoog tempo en via nieuwe samenwerkingsverbanden verandering brengt in de wijk? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is ingezet op drie sporen:

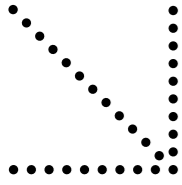
1. Toets van praktijk aan theorie: de Erasmus Universiteit (hoogleraar Algemene Sociologie Godfried Engbersen) kreeg de opdracht de vooronderstellingen en probleemdefinities van het project te confronteren met bestaande inzichten uit de sociaalwetenschappelijke literatuur. Ook bracht de Erasmus Universiteit de sociaal-economische en sociaal-culturele problematiek van aandachtswijken in beeld.
2. Subjectieve evaluatie: wat vinden de leden van de adoptieteams en de mensen om hen heen (de ambtelijk voorbereiders, de bewoners en de lokale partijen als welzijnsinstellingen, scholen, corporaties en bedrijfsleven) van het project? Wat vinden zij sterke en minder sterke kanten van de gekozen invalshoek en methode en welke inhoudelijke knelpunten spelen in hun wijken? Deze vragen zijn gesteld door SEV (Jeroen Singelenberg) en de Universiteit Brabant (Pieter Tops).
3. Borging in Den Haag: aan de vakdepartementen is gevraagd hoe (de resultaten van) het project de beleidsontwikkeling van dat ministerie zou kunnen helpen. Daaruit zijn een viertal thema's naar voren gekomen. In workshops zijn die uitgewerkt:
 - Er is behoefte aan een beter inzicht in de problemen in de wijken: hoe weten we wat daar speelt?
 - De interdepartementale samenwerking moet beter: hoe geven we dat handen en voeten?
 - Hoe kan het rijk gemeenten beter ondersteunen bij ver(der)gaande decentralisatie?
 - De maatschappelijke kosten en baten (MKB) van investeringen in het sociale domein zouden inzichtelijker moeten zijn en het gebruik van MKB's zou breder gedragen moeten worden.

Tenslotte is in dit kader gezocht naar contact met reeds bestaande kennisnetwerken, zoals o.a. het Kennis-

centrum Grote Steden (nu NICIS), Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing KEI, Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA), Taskforce Jeugdwerkloosheid etc.

3. Goede communicatie

Een derde belangrijk doel van dit project is goede communicatie. Met name omdat er zoveel mensen met even zoveel belangen betrokken zijn. Het is van wezenlijk belang dat iedereen weet wat wanneer gebeurt en wat er van iedereen wordt verwacht. Een goede communicatie dus binnen het project (relatie-management) maar ook naar buiten (de presentatie van resultaten naar politiek, burger en maatschappelijke organisaties). Bovendien is communicatie een middel om leerervaringen over te dragen aan anderen. Hierbij geldt als uitgangspunt dat niet de Haagse inzet centraal staat, maar de resultaten in de wijken. Daarom kreeg een communicatiebureau de opdracht om de wijken te helpen bij het vormgeven en 'pluggen' van hun nieuwsberichten.



5. Opzet en organisatie

5.1 Inleiding

Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de opzet en organisatie van het project. Achtereenvolgens komen aan de orde de filosofie van waaruit het project is opgezet, welke wijken mee hebben gedaan en waarom juist deze, wie welke rol heeft gehad in het project en hoe de communicatiestrategie rond het project er uitzag.

5.2 Welke filosofie?

Aandachtswijken kennen veelal een geconcentreerde aanwezigheid van maatschappelijke problemen op het gebied van veiligheid, leefbaarheid, uitsluiting, schooluitval, werkloosheid en gezondheid. Juist in deze wijken is het risico van verder afglijden en verloedering het grootst. Al doen gemeenten al veel aan het oplossen van maatschappelijke problemen in wijken; een structurele oplossing van complexe vraagstukken blijft vaak uit door regels en conventies. Beslissingen die de leefbaarheid in wijken raken, worden op veel verschillende niveaus en door diverse partijen genomen. Met de beste intenties werken partijen daardoor soms langs elkaar heen of zelfs tegen elkaar in. Dit kan verstrekkende gevolgen hebben voor de leefbaarheid en sociale cohesie in een wijk. Het is noodzakelijk om knopen door te hakken. En dat kan door samen te werken met creativiteit en durf én dwars door bestaande structuren en standaardwerkwijzen heen.

Uitgangspunt is de 'stad en milieu-aanpak', een (aan de wijkenaanpak aangepaste) methode die door het ministerie van VROM is ontwikkeld om doorbraken te realiseren in vastgelopen processen van stedelijke vernieuwing. De 'stad en milieu-aanpak' kent een aantal fasen, te beginnen bij wat VROM een "open planproces" noemt. Men gaat met alle betrokkenen om de tafel om knelpunten op te lossen door 'open' te denken vanuit het probleem, dus niet vanuit de eigen logica. Als dat niet tot resultaat leidt, kan worden gekozen voor maatwerk (binnen bestaande mogelijkheden in wet- en regelgeving zoeken naar specifieke maatregelen) en als uiterste redmiddel, kan (op experimentele basis) worden afgeweken van de regelgeving.

In de praktijk van de aanpak die van 1997 tot 2003 is toegepast, bleek die laatste stap uiterst zelden noodzakelijk. Het was in het merendeel van de gevallen voldoende om de partijen om de tafel te zetten en te vragen om de eigen institutionele logica los te laten. Deze ervaringen zijn daarom meegenomen in de opzet voor 'Nieuwe Coalities voor de Wijk'. Dat resulteerde in de ontkokerde en kabinetsbrede aanpak, het werken van klein naar groot, een kritische blik op de werkwijze van de overheid, de nieuwe samenwerkingsverbanden die verandering brengen, het principe 'kan niet bestaat niet', het gebruik van elkaars expertise en netwerken en de focus op concrete resultaten.

De doorlooptijd van het project is heel bewust ingeperkt. De einddatum 1 mei 2007 is ruim een halfjaar vanaf de officiële start. De urgentie van de problemen is immers

groot. Dat vraagt om een aanpak onder druk waardoor obstakels vloeibaar worden en oplossen.

5.3 Welke wijken?

De selectie van de dertien wijken die meedoen met het project is een samenspel tussen gemeenten en het rijk. Er zijn geen harde selectiecriteria zoals bijvoorbeeld bij de selectie van de huidige 40 wijken. Wel wordt er gekeken naar waar concrete problemen in een relatief kort tijdsbestek kunnen worden opgelost; waarvan de oplossing gezocht moet worden in nieuwe samenwerkingsverbanden (nieuwe coalities) en het overwinnen van bestuurlijke knelpunten en institutionele belemmeringen; en waar de wil bestaat om met inspiratie, energie en resultaatgerichtheid op zoek te gaan naar aanpakken die werken.

5.4 Wie deed wat?

5.4.1 Opdrachtgeverschap

Formeel is de ministerraad met haar besluit van 2 juni 2006 opdrachtgever van het project, feitelijk heeft zij dit gemandateerd aan de gezamenlijke directeuren-generaal (DG's). Dertien bewindslieden hebben een wijk 'geadopteerd'.

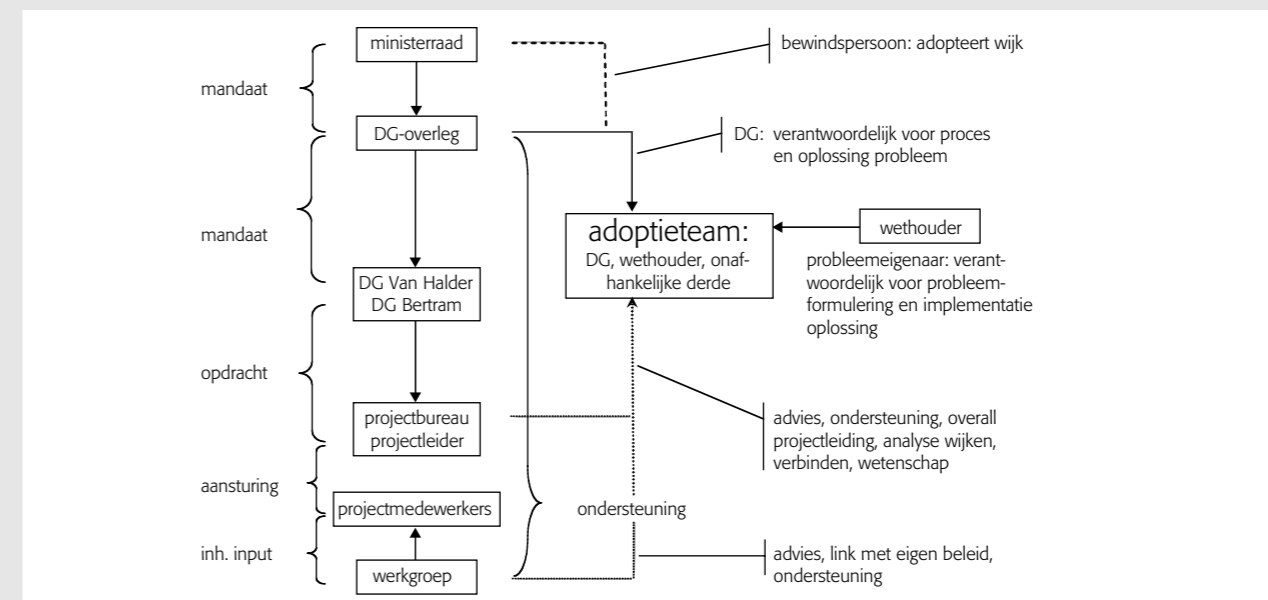
De DG's hebben de dagelijkse sturing van het project neergelegd bij toenmalig directeur-generaal Wonen van VROM, mw. mr. drs. A.W.H. Bertram, en toenmalig directeur-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur van BZK, drs. L.A.M. van Halder. Zij op hun beurt hebben opdracht gegeven aan het projectbureau om het project te begeleiden.

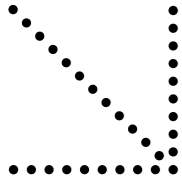
Zie het schema onderaan deze pagina.

5.4.2 Adoptieteams

Er is gekozen voor een adoptiemethode met teams van topmensen, zodat knelpunten door de rechtstreekse interventie van deze ambtelijke en bestuurlijke top sneller kunnen worden opgelost. Het gaat om knelpunten als belemmeringen of onduidelijkheden in regelgeving, verkeer tussen departementen of diensten van gemeenten, misverstanden tussen gemeente en rijksoverheid, maar vooral om vastgelopen stedelijke vernieuwingsprocessen. Het adoptieproject moet leiden tot nieuwe coalities tussen partijen op lokaal niveau, in de wijk, tussen rijk en gemeente, maar ook tussen rijkspartners, waardoor een duurzaam resultaat tot stand kan komen. Voor elk van de dertien wijken is een adoptieteam samengesteld. Dit team bestaat uit een wethouder van de gemeente waarin de wijk ligt, een directeur-generaal (DG) en een onafhankelijk deskundige. Daarnaast is aan elke wijk een bewindspersoon gekoppeld. Overigens zijn alle departementen betrokken, met uitzondering van Defensie.

Wijken en steden	Aard problematiek
Amsterdam 1, Nieuw West	economisch meedoen van jongeren
Amsterdam 2, Nieuw West	basisschool wordt community centre
Rotterdam 1, Pact op Zuid	aanpak particuliere woningvoorraad
Rotterdam 2, Pact op Zuid	vroege signalering jeugd
Den Haag, Zuidwest	overdrachtsbelasting, ontmoeten, sport- en onderwijsaccommodatie
Utrecht, Overvecht	sociaal-economische impulsen
Zaanstad, Poelenburg	1e lijnsgezondheidszorg en jeugdzorg
Den Helder, Zuiderzeebuurt	verbeteren van de leefomgeving, bevorderen arbeidsparticipatie en aanpak van risicojongeren
Heerlen, MSP	sloopopgave, verloedering, werkgelegenheid
Hengelo, Berflo Es	regierol bij herstructurering (wijkconomie)
Deventer, Rivierenwijk	infrastructuur
Emmen, Emmerhout	buurtgerichte sociale activering jongeren
Haarlem, Slachthuisbuurt	sociaal-economisch-ruimtelijke impulsen





De rol van de leden van het adoptieteam en bewindspersoon

Wethouder. Ik ben de probleemeigenaar, ik geef aan wat het probleem is waaraan ik wil dat het adoptieteam een bijdrage levert en ik formuleer een heldere opdracht aan het adoptieteam. Ik werk actief mee aan het realiseren van oplossingen en breng mijn kennis in over de lokale situatie en relevante contacten. Wanneer nodig steek ik m'n nek uit in het college van B&W.

Directeur-generaal. Ik voel me verantwoordelijk voor het uitvoeren van acties waardoor op 1 mei 2007 concrete resultaten zijn geboekt in het oplossen van het probleem. Ik zal de grenzen van mijn bevoegdheden opzoeken. Wanneer vraagstukken buiten mijn portefeuille liggen, zal ik mijn collega DG('s) overtuigen dat hij of zij voor dit project zijn nek moet uitsteken. Wanneer nodig zal ik de adoptieminister vragen dit knelpunt in het kabinet te bespreken.

Externe. Ik onderneem gevraagd en ongevraagd initiatieven en zet daarbij competenties in als innovatiekracht, invloedssfeer, fris perspectief, activisme, voorkomen van traditioneel aanpakken.

Bewindspersoon (geen lid van het adoptieteam). Ik ga mijn invloed uitoefenen. Ik zal de grenzen van mijn bevoegdheden opzoeken. Wanneer vraagstukken buiten mijn portefeuille liggen, zal ik deze in het kabinet brengen.

Maandelijks komen de DG's bij elkaar voor sturing en verantwoording. Zij bespreken steeds de voortgang van het project en waar nodig knelpunten in de aparte projecten. Ook komt aan de orde:

- De (outlines van de) concepttussenrapportages.
- De (voortgang in de uitvoering van de) communicatieplannen.
- Voorstellen en besluitvorming met betrekking tot de wijze waarop de uitkomsten van het project door de betrokken wetenschappelijke instellingen worden geïnterpreteerd en op hun merites worden beoordeeld tegen de achtergrond van wetenschappelijke studies en ander onderzoeksmateriaal.
- Voorstellen voor beleidsmatige vervolgstappen.
- De evaluatie van het project en eventuele daaruit voortvloeiende vervolgstappen.

De ondersteuners van de DG's treffen elkaar tweewekelijks in een werkgroep die verder bestaat uit het projectbureau en communicatiemedewerkers. Ook hier wordt de voortgang van het project besproken, met name de voortgang in de afzonderlijke wijken. Daarnaast bespreekt deze werkgroep de stukken voor het DG-overleg.

Het projectbureau (bestaande uit een projectleider en drie medewerkers – totaal circa 2 fte – werkzaam bij de ministeries van VROM en BZK) is spin in het web en heeft een signalerende en coördinerende rol. Het projectbureau

rapporteert aan de opdrachtgevende DG's over de voortgang in de deelprojecten en de overkoepelende evaluerende trajecten. Het projectbureau draagt zorg voor de voortgang in de afzonderlijke projecten, ondersteunt de adoptieteams met raad en daad waar nodig, verzorgt rapportages over het project, bereidt diverse overleggen voor (DG, werkgroep ondersteuners) en onderhoudt contact met de extern deskundigen. Als laatste begeleidt het projectbureau de borging (opdrachten aan externen) en geeft het die borging vorm (bijvoorbeeld door interviews en workshops over de relatie van het project met de reguliere beleidsontwikkeling in Den Haag).

Verder realiseren de deelnemende gemeenten rond hun project ook verschillende overleg- en rapportagevormen. Die variëren erg in opzet en scope, hetgeen afhankelijk is van de grootte van de gemeente maar ook van de aard van de problemen die in het project worden opgepakt.

5.5 Uitgangspunten voor de externe communicatie

De kernboodschap van het project bevat een aantal cruciale elementen:

- Aandachtswijken kennen een geconcentreerde aanwezigheid van problemen waardoor ze dreigen te verloederen.

- Er zijn vijf inhoudelijke invalshoeken waarlangs wordt gewerkt aan verbetering:
 - wonen,
 - werken,
 - leren,
 - veiligheid en leefbaarheid,
 - integratie.
- Dat werkt alleen maar als er nieuwe coalities worden gesloten om met inspiratie, energie en resultaatgerichtheid op zoek te gaan naar aanpakken die werken.

Woorden die de kernboodschap ondersteunen zijn:

- ontokerde aanpak,
- van klein naar groot,
- kabinetsbreed,
- tempo,
- impact op werkwijze overheid,
- nieuwe samenwerkingsverbanden,
- gebruikmaken van elkaars expertise en netwerken,
- concrete resultaten,
- 'kan niet bestaan niet'.

Uitdrukkelijk is gesteld dat de boodschap vanuit Den Haag niet moet zijn dat 'we' hier zo'n geweldige werkwijze hebben bedacht, maar dat de focus moet liggen op de vertaling van deze opzet naar de concrete projectresultaten door en in de wijken.

Na de officiële aftrap op 14 september 2006 is er geen pro-actief persbeleid gevoerd. Er worden geen nationale 'events' georganiseerd, enkel op lokaal niveau. Dat wordt – indien daar vraag naar is – ondersteund door de Haagse communicatiemedewerkers en vanuit een bureau dat hiervoor speciaal is ingehuurd. Dat bureau helpt de wijken ook met het vormgeven en 'pluggen' van hun nieuwsberichten, vooral in de lokale en regionale media.

6. Procesbeschrijving

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe het project is verlopen na de officiële start op 14 september 2006. Het begint in de wijken met verdieping van de plannen van aanpak. Hoe lang dat duurt, verschilt erg per wijk. Vervolgens gaat de uitvoering van de beschreven doelen van start. Door het projectbureau wordt vanaf het einde van 2006 veel energie gestoken in evaluatie en borging. Dat gebeurt langs drie sporen:

- Interviews met alle betrokkenen om zicht te krijgen op de belangrijkste problemen in aandachtswijken en hoe de adoptiemethode werkt in het aanpakken daarvan.
- Een wetenschappelijke analyse van methode en problematiek getoetst aan relevante literatuur.
- Verdieping bij betrokken departementen in de thema's die het verschil maken voor wat betreft rijksbeleid en -aanpak van aandachtswijken.

6.2 Fase van probleemanalyse

In juli 2006 vragen de twee eerstverantwoordelijke DG's aan de gemeenten om een plan in te dienen. Daarin moet aan de orde komen:

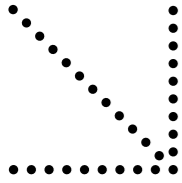
- Welke problemen specifiek in de betreffende wijk spelen en wat daarbij de gekozen oplossingsrichtingen zijn;
- Welke resultaten daarin op 1 mei 2007 geboekt zouden moeten zijn (en tussentijds op 1 november 2006);
- Wat de gemeente daarin van het adoptieteam verwacht en wat de bewoners hiervan zouden gaan merken.

Een eerste concept (een à twee A4) moet half augustus met het adoptieteam worden besproken opdat een gedragen plan van aanpak gepresenteerd kan worden op de startbijeenkomst van 14 september 2006.

Met name dat eerste, het breed bespreken van een concept met het hele adoptieteam, lukt lang niet iedere gemeente. Dat zorgt ervoor dat de plannen van 14 september nog rijp en groen door elkaar zijn. Sommige spreken van erg concrete problemen ("er is nog 15.000 euro nodig voor een buurtwebsite"), andere kennen een erg grote scope ("we gaan de jeugdwerkloosheid oplossen").

6.3 Uitvoering

Na de officiële aftrap half september 2006 gaan de pilots in de wijken vervolgens met de uitvoering van start; in verschillende snelheden, afhankelijk van hoe ver men met het plan van aanpak is gekomen.



In hoofdstuk 7 wordt per project uitgebreid beschreven wat de resultaten zijn in de wijken. Een aantal algemene observaties is voor nu relevant:

- Bijna alle adoptieteams beginnen met de start-A4's: de probleemanalyse goed doornemen om er zeker van te zijn dat iedereen hetzelfde beeld heeft van de doelstellingen. In een aantal gevallen leidt dat tot behoorlijke aanscherping. En soms duurt dit proces nog enkele weken tot zelfs enkele maanden.
- Naast de meer inhoudelijke invalshoek (wat gaan we aanpakken?) is het vooral ook zoeken naar: met wie gaan we het aanpakken, waar zit de energie? Dat is immers niet altijd de formeel verantwoordelijke. Kernaspect van het zoeken naar coalities is juist het open planproces en inzetten van mensen van buiten de bestaande kaders.
- Het helpt enorm om naast de doorkijk naar de op te leveren resultaten op 1 mei 2007, ook kortetermijnsucces(jes) in te bouwen en te laten zien. Dat geeft energie en stimuleert dat mensen betrokken raken.

6.4 Meersporenaanpak

In hoofdstuk 5 is al gerefereerd aan de meersporenaanpak. Naast het doel om concrete resultaten in de wijken te realiseren, zijn drie sporen ingezet om antwoord te krijgen op de vraag wat het verschil maakt:

- Toets van praktijk aan theorie: de wetenschappelijke analyse.
- Subjectieve evaluatie: interviews met betrokkenen.
- Borging in Den Haag: interviews en workshops over hoe (de resultaten van) het project de beleidsontwikkeling van ministeries kunnen helpen.

Het projectbureau coördineert bovenstaande sporen en voert ze uit. Waar in eerste instantie het accent ligt op de coördinatie van de pilots in de wijken, verschuift dat geleidelijk in de richting van de borgingsprocessen.

7. Resultaten

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het project beschreven. Zowel de individuele projectresultaten op basis van dossiers én op basis van een evaluatieve brief van gemeenten zelf, als de resultaten van de wetenschappelijke analyse, de interviews en de inhoudelijke resultaten van de workshops.

7.2 Projectresultaten

7.2.1 Amsterdam 1 (Nieuw West): economisch meedoen van jongeren

7.2.1a Korte beschrijving van de wijk en de problemen
Het project omvat alle vier de stadsdelen in Amsterdam Nieuw West. In dit gebied wonen ruim 85.000 mensen en er is een grootscheepse stedelijke vernieuwingsoperatie aan de gang. Het project bouwt voort op het bestaande programma 'Koers Nieuw West' van het Amsterdamse gemeentebestuur. De stadsdelen in Nieuw West blijken op allerlei manieren een achterstand te hebben ten opzichte van het Amsterdamse gemiddelde. Het doel van het programma 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 in de wijk al activiteiten plaatsvinden waarbij het adoptieteam kan aansluiten.

Factoren die een rol spelen bij jeugdwerkloosheid in Nieuw West:

- Grootste problemen bij het vinden van een baan zijn gebrek aan opleiding (geldt voor zowel allochtonen als autochtonen) en taalproblemen.
- Veel ouders voelen zich machteloos of hebben weinig controle over hun kinderen.
- De stimulans om aan de slag te gaan is er niet altijd.
- Gebrek aan rolmodellen. Veel ouders in Nieuw West zitten op jonge leeftijd al in de WAO of zijn werkloos. Jongeren zullen dus inspirerende voorbeelden voor hun eigen carrière buiten het eigen gezin moeten vinden. Een voorbeeld: een Turkse jongen had de hoogste CITO-score in Nederland. Zijn beide ouders werken niet en vader van rond de 40 is arbeidsongeschikt. Hoe kan deze getalenteerde jongen in een situatie komen waarin zijn talenten de volle ruimte krijgen?

7.2.1b De uitdagingen van het adoptieteam

1. Verbeteren van de doorstroming van vmbo en mbo
Veel jongeren komen uit multi-probleemgezinnen. Een individuele aanpak is nodig om deze jongeren hun onderwijs carrière met goed gevolg te laten voltooien.
2. Verbeteren van aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt
Om deze aansluiting te verbeteren, moet meer geredeneerd worden vanuit de arbeidsvraag van bedrijven. Onderwijsinstellingen dienen leerlingen de kwalificaties mee te geven die bedrijven zoeken in hun werknemers.
3. Stimuleren van lokaal ondernemerschap
Hoe kunnen mensen in Nieuw West meer ruimte krijgen om zelfstandig te ondernemen?

7.2.1c De resultaten

De volgende resultaten zijn behaald:

Ad 1. Doorstroming vmbo-mbo: verbreding van Calvijn met Junior College tot campus
Het Calvijn met Junior College wordt een brede voortgezetonderwijschool in een nieuw gebouw op een zogenaamde campus. Daarmee worden leren, werken en vrije tijd beter geïntegreerd. Leerlingen kunnen hier mbo 1 en 2 volgen. De verbreding is een uniek concept dat tussentijdse uitval kan voorkomen en waardoor vmbo en mbo beter op elkaar worden afgestemd.

Ad 1. Doorstroming vmbo-mbo: betere aansluiting vmbo-mbo
Het NOVA College in Geuzenveld start met een project waarbij eindexamenleerlingen een jaar lang persoonlijk worden begeleid. Van december tot december krijgen zij een mentor die erop toeziet dat zij de overstap van vmbo naar mbo maken. Daarmee komt de beroepsoriëntatie voor deze leerlingen al eerder aan bod.

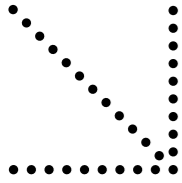
Ad 2. Verbeteren aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt: leerwerkbedrijf Nieuw West
In Nieuw West hebben veel partijen samen het initiatief genomen om een leerwerkbedrijf op te richten voor huismeesterschap, buurtbeheer en onderhoud. Het gaat om ongeveer 350 leerlingen per jaar op niveau mbo 1 en 2 die een werkplek voor vier dagen per week nodig hebben. De ROC's zullen deze jongeren klaarstomen voor het werk en de werkgevers is gevraagd om voor langere termijn dit type banen voor deze groep te creëren.

Ad 3. Stimuleren van lokaal ondernemerschap: ondernemen in West
Het midden- en kleinbedrijf, de Kamer van Koophandel, woningbouwcorporaties, ROC en de stadsdelen gaan een aantal initiatieven ontplooien die zoveel mogelijk gebundeld zullen worden. Het gaat onder andere om uitbreiding van het ondernemershuis en het instellen van de prijs 'Ondernemen in West'. Daarnaast wordt er een ondernemersacademie opgericht aan het ROCAsa.

Ad 3. Stimuleren van lokaal ondernemerschap: kanszone Nieuw West
In Nieuw West wordt gekeken naar mogelijkheden om aansluiting voor jongeren makkelijker te maken. Het gaat om mogelijkheden als het omzetten van kantoren naar broedplaatsen en het aanbieden van vrijkomende sloopwoningen als tijdelijke ruimte voor startende ondernemers.

7.2.1d De leerpunten

Hoogleraar Engbersen (EUR) merkt in de evaluatie van het project 'Nieuwe Coalities' op dat dit project een voorbeeld is van sterk organiserend vermogen op lokaal niveau: men was in staat om problemen te specificeren en om partijen te mobiliseren. Daarnaast is kenmerkend dat lokale partijen het vermogen hadden buiten gegeven kaders te denken. Bovendien zijn ze zo voortvarend aan de slag gegaan dat men het adoptieteam beperkt nodig had.
De gemeente Amsterdam geeft in haar brief over de ervaringen met het project aan dat, mede door de inzet van de adoptieteams, in de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt een paar stevige doorbraken zijn bereikt. Zoals de doorlopende leerlijn en het leerwerkbedrijf voor de laagstgeschoolden waaraan ROC's en werkgevers zich verbinden. De gemeente Amsterdam vindt een voordeel van de adoptiemethode dat de opgaven in Nieuw West extra aandacht hebben gekregen, zowel in de publieke opinie als in Haagse kringen. Het project gaf de mogelijkheid om heel snel binnen te komen bij de hoogste ambtenaren en bestuurders op rijksniveau om zaken echt te regelen. En dat dwars door de departementen heen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de doorlopende leerlijn vmbo-mbo bij het Calvijn met Junior College. De rol en persoonlijke inzet van DG Jan van den Bos is daarbij heel belangrijk geweest.



7.2.2 Amsterdam 2 (Nieuw West): basisscholen ontwikkelen tot community centres

7.2.2a Korte beschrijving van de wijk en de problemen
Overtoomse Veld behoort tot één van de naoorlogse buurten waar verschillende problemen samenkomen en cumuleren. De wijk Overtoomse Veld ligt in stadsdeel Slotervaart in Amsterdam-West en is een stedelijk vernieuwingsgebied. Er wonen 10.000 mensen. Bijna 72% van de bewoners is van niet-Nederlandse afkomst. Voor heel Amsterdam is dit percentage 38%. De grootste groep bewoners met een etnisch culturele achtergrond wordt gevormd door de Marokkaanse gemeenschap met 33%. In Overtoomse Veld is 41% van de bewoners jonger dan 25 jaar, 24% van de bewoners is jonger dan 14 jaar. Het aandeel grote gezinnen met kinderen is groot.

7.2.2b De uitdagingen van het adoptieteam
Er is de wens om drie basisscholen in Overtoomse Veld te ontwikkelen tot zogenaamde community centres: de Ru Paré school, de professor Einsteinschool en de Huizingaschool. Een community centre is een plek waar naast onderwijs ook andere activiteiten worden aangeboden. Een verbreding van de activiteiten voor kinderen en hun ouders naar kunst, cultuur en sport, vergroot hun maatschappelijke participatie. En daarmee neemt ook het vermogen toe om effectief een bijdrage te leveren aan meer kansen voor kinderen en een versterking van de maatschappelijke positie van hun ouders. Daarnaast worden activiteiten ontwikkeld door instellingen als jeugdzorg, (school)maatschappelijk werk, sociaal-juridische hulpverlening (bijvoorbeeld formulierenhulp), gezondheidszorg, politie en justitie, en leerplichtambtenaren. Doelstelling voor het adoptieteam is de komst van community centres te versnellen door dusdanige randvoorwaarden te creëren, dat op 1 mei 2007 de verdere ontwikkeling naar community centres met vertrouwen kan worden ingezet. Op 2 november 2006 wordt een intentieverklaring ondertekend door de leden van het adoptieteam: Marjan Freriks, voorzitter van de Stichting Openbaar Basis Onderwijs Westelijke Tuinsteden; Ahmed Aboutaleb, wethouder gemeente Amsterdam; en Gerrit Zalm, minister van Financiën (de adoptieminister). In deze intentieverklaring is onder meer afgesproken dat er een kwartiermaker wordt aangesteld bij de stichting. Op 1 mei 2007 presenteert de kwartiermaker een gedragen en realistisch plan van aanpak voor de scholen en de andere betrokken uitvoerende organisaties. Dit plan van aanpak bevat alle elementen om de drie basisscholen op een goede wijze om te vormen tot

community centres: de doelen, de middelen (financiering, management, personeel en huisvesting), de tijdsfasering voor de afronding van fases en activiteiten, en het geeft aan welke verantwoordelijkheid elk van de partijen heeft. Het adoptieteam ondersteunt de kwartiermaker in de periode tot 1 mei 2007 bij het slechten van de barrières die de realisatie van de community centres in de weg staan. Het zal zich voorts met name inzetten om de juiste randvoorwaarden te creëren op het gebied van huisvesting, zorgstructuur, de ontschotting van budgetten en de inzet van (en samenwerking met) instellingen voor zorg en welzijn.

7.2.2c De resultaten

In dit project zijn veel resultaten behaald:

- Er is een visie op community centres.
- Er is een gemotiveerde, betrokken en positieve grondhouding voor het bouwen en werken aan de community centres bij o.a. schooldirecteuren, schoolbestuur, stadsdeel, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO), adoptieteam, Centrale Financiën Instellingen (CFI), ministerie van OCW, zorgpartners, maatschappelijke organisaties, ministerie van VROM, KNW etcetera.
- Er is een model opgesteld voor de organisatie, de exploitatie en het beheer van de community centres.
- Er is consensus over de eigendomsverhoudingen met betrekking tot huisvesting van de community centres.
- Er is een campagne opgezet voor het werven van 20 nieuwe topleerkrachten voor de Ru Paré (o.a. via een commercial, een documentaire, advertentie en brede persaandacht).
- Er is een verbeterplan voor de Ru Paré school. Dit plan is mede tot stand gekomen onder begeleiding van het adoptieteam in samenwerking met OCW en de onderwijsinspectie.
- De huisvestingsbarrières van de beoogde community centres zijn geïnventariseerd en er wordt gewerkt aan een oplossing.
- Er is een voorstel gemaakt voor de ontschotting van middelen voor de community centres. Dit plan wordt verder geoperationaliseerd door OCW, CFI, de scholen, DMO, gemeente Amsterdam en het stadsdeel. In januari 2009 is ontschotting een feit. Tot die tijd zal het adoptieteam aanblijven.
- Zorgpartners, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven zijn benaderd en betrokken bij de verdere organisatieontwikkeling. Het gaat hierbij o.a. om de Kamer van Koophandel, Platform Basisonderwijs en Bedrijfsleven, Ouder- en Kindcentrum (OKC), Stichting Amsterdamse Gezondheidscentra, de Bascule

(Academisch Centrum voor Kinder- en Jeugdpsychiatrie) en het Sint Lucas Andreas Ziekenhuis.

- Landelijke aandacht: het project community centres Overtoomse Veld is ingebracht door OCW in het G4-overleg als pilot in het kader van de Brede School Ontwikkeling.

7.2.2d De leerpunten

De gemeente Amsterdam meldt in haar brief over de ervaringen met het project 'Nieuwe Coalities' dat een voordeel van de adoptiemethode is dat de opgaven in Nieuw West extra aandacht hebben gekregen. Zowel in de publieke opinie als in Haagse kringen. Het project gaf de mogelijkheid heel snel binnen te komen bij de hoogste ambtenaren en bestuurders op rijksniveau om zaken echt te regelen. Dwars door de departementen heen, zoals bijvoorbeeld is gebeurd bij de ontschotting van gelden voor de community centres. Hierin is de rol en persoonlijke inzet van DG Annet Bertram heel belangrijk geweest. Het gewicht van de adoptieteams heeft het makkelijker gemaakt om op lokaal niveau snel zaken te doen. "Het dwingt eenieder (bijvoorbeeld schoolbesturen en gemeentelijke diensten en organen) om uit het hok te komen en niet vast te blijven houden aan het eigen gelijk. Het was bij de Ru Paré nooit zo snel gelukt als het adoptieteam er niet achter had gestaan. We voelen als het ware de hete adem van deze gezagsdragers in onze nek. Die symboolfunctie is erg belangrijk. De aanwezigheid van minister Zalm respectievelijk Bos op onze basisscholen is van bijzondere betekenis." Het project heeft uitvoerend gemotiveerd om te werken aan het oplossen van hardnekkige maatschappelijke problemen zoals die in achterstandswijken voorkomen, etnische verschillen, sociale achterstanden en onderwijsachterstanden. Verantwoordelijken en uitvoerenden op rijks- en gemeentelijk niveau en bij maatschappelijke organisaties werken als 'een team' samen aan oplossingen. Kracht, expertise en slagvaardigheid zijn op een effectieve manier samengebracht. Het project heeft een positieve uitstraling op de omgeving, want men ziet succes. Dit motiveert om op een onorthodoxe wijze hardnekkige problemen aan te pakken.

7.2.3 Rotterdam 1 (Pact op Zuid): aanpak particuliere woningvoorraad

7.2.3a Korte beschrijving van de wijk en de problemen
Rotterdam Zuid, een deel van de stad waar zo'n 130.000 mensen wonen, kent een aantal forse problemen. Uit de Grote Woontest komt naar voren dat Zuid haar aantrek-

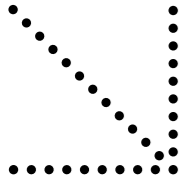
kingskracht op de huidige en potentiële bewoners verliest. De inwoners die Zuid hard nodig heeft, de sociaaleconomische stijgers, willen het liefst rustig stedelijk wonen, in buurten met vooral eengezinswoningen en winkels. Daarbij vinden zij goede scholen en andere voorzieningen in de buurt belangrijk. De huidige plannen komen deze wensen onvoldoende tegemoet. Het grootste deel van de geplande woningen bestaat niet uit eengezinswoningen maar uit appartementen. Naast de fysieke tekortkomingen van Zuid vragen bewoners aandacht voor de sociale aspecten van wonen op Zuid. Mensen hebben het gevoel langs elkaar heen te leven en elkaar niet meer te begrijpen. Het geringe contact en de beperkte mate van herkenning, leidt tot een groeiende vervreemding.

Op Zuid onderscheiden de verschillende wijken zich onvoldoende van elkaar: ze hebben te weinig identiteit. Er is te weinig differentiatie in het woningaanbod van de woonwijken en er zijn veel gestapelde woningen met een relatief lage WOZ-waarde. Bewoners willen dat 'hun wijk' een eigen gezicht heeft: een herkenbaar karakter dat qua voorzieningen en uitstraling past bij de eigen leefstijl en specifieke behoeften. De bewoners op Zuid hebben behoefte aan diversiteit en aan kleuren die elkaar versterken. Bewoners met wie het economisch beter gaat, vertrekken naar andere delen van de stad of regio. Het zijn juist deze groepen die sociaal en economisch een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de wederopstanding van Zuid. Doordat de mensen die economisch sterker worden uit Zuid vertrekken, blijft een relatief zwakke groep bewoners achter. De werkloosheid op Zuid neemt hierdoor toe met alle negatieve sociaal-economische gevolgen van dien.

7.2.3b De uitdagingen van het adoptieteam

De particuliere woningvoorraad op Zuid is sterk onder de maat. De kwaliteit (onderhouds- en woontechnisch) voldoet niet en het aanbod is niet gevarieerd genoeg. De wijken hebben te weinig eigen identiteit. Om dit te verbeteren wordt ingezet op:

- Wettelijke mogelijkheden creëren om goed beheer door Verenigingen van Eigenaren (VE's) te bevorderen.
- Goede (juridische) regelingen treffen voor de financiering van achterstallig onderhoud en reservering voor toekomstig onderhoud door Verenigingen van Eigenaren.
- Extra instrumenten creëren voor het voorkomen van malafide praktijken, zoals huisjesmelken, illegale logementen en hennepkwekerijen.
- Bevorderen van samenwerking van betrokken partijen om het woningaanbod gevarieerder te maken (bijvoorbeeld door samenvoeging van bestaande woningen).



Aandachtspunten daarbij zijn ook de inrichting van de buitenruimte, voorzieningen en waterberging.

7.2.3c De resultaten

Waar het uiteindelijk vooral om draait is de problematiek van de kleine zwakke VwE's in de slechtere delen van Rotterdam Zuid. Er is daar veel verwaarloosd particulier woningbezit. Na kostbare gesubsidieerde verbeteringen blijft dan opnieuw het onderhoud achterwege. De Verenigingen van Eigenaren functioneren niet goed, zijn te klein en te zwak.

Rotterdam vroeg aanvullend wettelijk instrumentarium, met name voor schaalvergroting van VwE's. De problematiek en het jargon rond de aanpak van particuliere woningverbetering waren tamelijk onbekend bij het adoptieteam.

Daardoor stond de startfase vooral in het teken van kennisoverdracht. Het opstellen van een overzicht van het huidige instrumentarium werkte verhelderend. Wethouder Schrijer gaf aan het volkomen terecht te vinden dat het adoptieteam om een voor buitenstaanders heldere probleemanalyse vroeg. Het inhoudelijk relevante ministerie (VROM) constateerde juridische complicaties om in bepaalde moeilijke wijken het eigendomsrecht aan te tasten en Verenigingen van Eigenaren tot fusie te dwingen.

De adoptie-DG heeft deze situatie persoonlijk met de verantwoordelijke DG bij VROM besproken, wat een oplossingsrichting in gang heeft gezet. Inmiddels beamen Justitie en VROM dat aanvullende wettelijke maatregelen nodig zijn om te komen tot een goede beheerstructuur voor VwE's na woningverbetering. De exacte inhoud van deze instrumenten en de voorwaarden waaronder deze mogen worden ingezet, zijn aan het einde van het adoptieproject uitgewerkt.

Het thema 'Financiering geregeld' betrof voorstellen met betrekking tot fiscale maatregelen bij onderhoudsinvesteringen en subsidiemaatregelen, maar hier heeft het adoptieteam zich uiteindelijk niet op geconcentreerd.

Ook het thema 'Voorkomen van malafide praktijken' kreeg in het najaar van 2006 minder prioriteit omdat het knelpunt leek te zijn opgelost. De gemeente heeft daartoe convenanten gesloten met relevante partners (zoals banken en notarissen) hetgeen achteraf overigens niet tot bevredigende resultaten heeft geleid.

Naast de thema's die betrekking hebben op particuliere woningverbetering was in het adoptieteam waterberging opgevoerd onder de noemer 'Kwaliteitsslag'. De opgave rond waterberging in Rotterdam Zuid dreigt het herstructureringsproces te vertragen. Het adoptieteam is gevraagd

een innovatieve oplossing te vinden om de afspraken tussen de betrokken partijen snel tot stand te laten komen. Inmiddels is een pilot gestart waarin ook VROM participeert. De paraplu van het adoptieteam heeft in dit proces een duidelijke rol gespeeld. In de pilot wordt naast de uitwerking van ontwerpvarianten direct getoetst op maatschappelijke kosten en baten voor diverse partijen, alvorens een voorkeursvariant te bepalen. Alle betrokken partijen (corporaties, waterschappen, (deel-)gemeenten en VROM) werken uiterst constructief en enthousiast mee. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft ook gevraagd te mogen participeren. Hoewel de directe rol van de adoptieleden beperkt is gebleven, lijkt de pilot tot een zeer positief resultaat te leiden.

7.2.3d De leerpunten

De algemene ervaringen van de gemeente voor beide adoptieteams (zie hierna § 7.2.4, Rotterdam 2, vroegsignalering jeugd) geven het belangrijkste signaal:

- Rijksbetrokkenheid op wijkniveau helpt bij het verduidelijken van de ernst van een situatie. Door betrokkenheid bij concrete programma's ontstaat meer inzicht in de lokale praktijk.
- De neutrale rol van de adoptie-DG in het team werkte als intermediair in complexe discussies tussen stad en het rijk. Processen die normaal veel tijd kosten zijn de afgelopen tijd door de intensieve rijksbetrokkenheid sneller verlopen. Ook de betrokkenheid van meerdere ministeries in één gebied werkte positief.
- In het team werd regelmatig gesproken over de uitwerking van rijksbeleid op stads/wijkniveau. Het adoptieteam werd daarmee voor het rijk een platform om te toetsen of rijksbeleid uitpakt zoals bedoeld. Rotterdam heeft de teams benut om aan te geven wat er nodig is van het rijk om de uitvoering in Rotterdam te versnellen.
- Het informele contact van leden van de adoptieteams leidde tot korte lijnen en transparantie. De teams voerden geen structureel overleg met dikke pakken papier. De teams hebben zich verre gehouden van grote detailbemoeiens. De focus op een gebied heeft gezorgd voor concrete voorbeelden die stedelijke vraagstukken illustreren, en niet voor microbeleid.

In deze casus – de aanpak van de particuliere woningvoorraad – heeft de adoptiemethode goed gewerkt. Zowel Rotterdam als OCW (het adoptiedepartement) zijn het daarmee eens. Voor een slepend probleem is nu een oplossing in zicht. Het gaat er om dat iemand met voldoende gewicht een onafhankelijke rol kan vervullen tussen gemeente en rijk in het geval van complexe 'regelkwesties'.

7.2.4 Rotterdam 2 (Pact op Zuid): vroegsignalering jeugd

7.2.4a Korte beschrijving van de wijk en de problemen
Zie hiervoor § 7.2.3a

7.2.4b De uitdagingen van het adoptieteam

Behalve voor de voorgenoemde aanpak van de particuliere woningvoorraad, was er in Rotterdam een adoptieteam dat zich richtte op problemen rondom jeugd.

- Voertijdig schoolverlaten vormt in Zuid – meer dan elders – een probleem. Het gevolg is een hoge jeugdwerkloosheid. Het is daarom van groot belang hier verbetering in aan te brengen. Oorspronkelijk zijn er voor het adoptieteam onderstaande thema's geformuleerd om daartoe te komen:
- Voertijdig schoolverlaten (VSV), met als deelonderwerpen: werkenden zonder startkwalificatie, fiscale faciliteiten die 'groenpluk' tegengaan en verlengde schooltijd. Een ander belangrijk onderwerp was het op orde krijgen van cijfers rond VSV; om het 'dark number' in kaart te krijgen.
 - Brede school, met name de bepalingen rondom personele inzet en huisvesting van scholen en hoe het brede schoolconcept zijn weerslag zal krijgen in de Wijkactieprogramma's van de deelgemeenten.
 - Risicojeugd, met als thema's: het elektronisch kinddossier, regie op de jeugdketen, flexibilisering van contactmomenten om extra tijd in te kunnen zetten op gezinnen die extra hulp nodig hebben en JONG XL, centra voor jeugd en gezin ook voor 18- tot 23-jarigen.

7.2.4c. De resultaten

Het tweede Rotterdamse adoptieteam richtte zich dus op vraagstukken rond jeugd, onderwijs en opvoeding in de wijk, met name op voertijdige schooluitval, risicojongeren en de brede school (verlengde schooltijd voor jongeren). Voertijdig schoolverlaten werd 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. Voor de aanpak van voertijdig schoolverlaten zal men eerst zicht moeten 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 heeft tot het zogenaamde SUWI-net (met gegevens over uitkeringsgerechtigden). Met deze informatie komt men tot een betere afbakening van

de doelgroep van voertijdige 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 al deze initiatieven niet zelf te kunnen 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.

7.2.4d De leerpunten

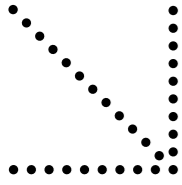
Naast de algemene bevindingen zoals beschreven in paragraaf 7.2.3d, zijn er ook voor deze casus specifieke leerpunten te benoemen. In dit adoptieteam zijn minder concrete resultaten gehaald dan in het andere, hoewel het zeker een aantal belangrijke ontwikkelingen heeft geïnitieerd. Daarbij komt niet op de laatste plaats dat binnen de gemeente een aantal zaken is versneld: de problematiek is veel duidelijker naar voren gekomen, beter gedeeld en uitgebreid gekwantificeerd.

Een belangrijke procesmatige conclusie betreft de samenstelling en rolverdeling van of binnen het adoptieteam. Net als bij de andere casus heeft Rotterdam baat gehad bij de frisse onbevangen blik van de adoptie-DG. Het betrekken van een externe die de problematiek nog niet goed kende, bleek in die casus positief. Uiteraard zou een externe die materiedeskundig is óók veel toegevoegde waarde kunnen hebben. Deze casus – het adoptieteam Jeugd – zou dus veel baat gehad kunnen hebben bij een actieve deelname van haar externe voormalig jeugd-commissaris Van Eijck. Hiervan kon echter door zijn overvolle agenda nauwelijks sprake zijn. Bij het samenstellen van adoptieteams is het dus van groot belang uit te gaan van persoonlijke toewijding en voldoende beschikbaarheid.

7.2.5 Den Haag (Zuidwest): overdrachtsbelasting, ontmoeten, sport-/onderwijsaccommodatie

7.2.5a Korte beschrijving van de wijk en de problemen

De wijk Zuidwest is een naoorlogse wijk, circa 32.000 voornamelijk vierlaagse portieketagewoningen en circa 65.000 inwoners. De afgelopen decennia vond een uitstroom van kansrijken en instroom van kansarme bevolking plaats.



Mede daardoor is de wijk in een neerwaartse spiraal gekomen. Het ontbreekt nu aan sociale cohesie en de voorzieningen staan onder druk (winkels, scholen, kerken, sportvoorzieningen). De corporaties investeren de komende jaren vele honderden miljoenen in de herstructurering van de bestaande woningvoorraad en in nieuwbouw. Investeren in andere sectoren (onderwijs, economie etc.) houden, naar het zich laat aanzien, geen gelijke tred met deze vastgoedinvesteringen. Het overheersende negatieve imago maakt dat het sommige partijen aan vertrouwen ontbreekt om in de wijk te investeren.

7.2.5b De uitdagingen van het adoptieteam

De gemeente benoemde drie problemen uit Den Haag Zuidwest waarvoor het de hulp van het adoptieteam wilde gebruiken: (1) Aanpak fiscale bureaucratie voor de vitalisering van oude wijken, (2) Totstandbrengen van een hoogwaardige sportaccommodatie en daarbij behorend onderwijs op het voormalige ADO-terrein in het Zuiderpark en (3) Ontmoeten. Deze punten worden hieronder nader toegelicht. (Bron: Eindverslag adoptieteam)

1. Aanpak fiscale bureaucratie nodig voor vitalisering oude wijken

Als onderdeel van de uitvoering van sloop- en nieuwbouwprojecten komen de woningcorporaties veelal met de gemeente overeen dat zij ook verantwoordelijk worden voor de herinrichting van de openbare ruimte. Daarnaast treden bij een gebiedsgerichte aanpak vaak wijzigingen op in de verkaveling, waardoor openbaar gebied aan corporaties wordt overgedragen en andersom. Voor al deze herstructureringsactiviteiten gelden fiscale regels. Indien geen beroep kan worden gedaan op een vrijstelling, wordt bij de overdracht van de heringerichte openbare ruimte aan de gemeente de toename van de waarde van de openbare ruimte met overdrachtsbelasting belast. En corporaties zijn overdrachtsbelasting verschuldigd indien gronden aan hen worden overgedragen. De inspanningen om een ontheffing te krijgen, leiden tot hoge kosten in tijd en geld (advieskosten, administratieve procedures etc.). Dit is ook het geval in de wijk Zuidwest. Voor het fiscale regime maakt het verder uit of voor de herstructurering wel of niet een wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) is opgericht.

2. Hoogwaardige sportaccommodatie en bijbehorend onderwijs voormalig ADO-terrein
Uit de wijk Zuidwest zijn alle hogere onderwijsvormen, zoals de VWO/HAVO-scholen vertrokken. De gemeente

streeft naar terugkeer van een school in de wijk in combinatie met sportvoorzieningen. De vernieuwing van een deel van de woningvoorraad waardoor meer differentiatie in woonmilieus en bevolkingssamenstelling ontstaat, in combinatie met de toevoeging van een goede school en sport(onderwijs), kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de wijk. De gemeente wil daarom op het voormalige ADO-terrein een hoogwaardige topsportaccommodatie en onderwijsinstelling vestigen. Met een majeure investering in sport en onderwijs op een strategische locatie in de stad wil Den Haag als belangrijke sportgemeente op de kaart komen.

3. Ontmoeten

De wijk heeft behoefte aan meer plaatsen waar mensen elkaar kunnen ontmoeten. Een van de knelpunten daarbij is de verplichte aanwezigheid van een gediplomeerde beheerder in locaties (buurthuizen) met veel bezoekers. Dat heeft consequenties voor het beheer, de exploitatie en overige professionele ondersteuning.

7.2.5c De resultaten

De volgende resultaten zijn behaald:

Ad 1. Aanpak fiscale bureaucratie nodig voor vitalisering oude wijken
Onder leiding van de extern deskundige uit het adoptieteam, Hans de Boer, is een werkgroep opgericht die heeft voorgesteld corporaties en gemeenten met een herstructureringsstaakstelling binnen een herstructureringsgebied – los van de rechtspersoon waarin de samenwerking plaatsvindt – vrij te stellen van overdrachtsbelasting. De vrijstelling geldt als onderling grond wordt overgedragen, als de openbare ruimte door corporaties (of andere private partijen) wordt heringericht en bij interne overdrachten binnen het concern van een woningcorporatie. De notitie daarover werd op 12 april 2007 aan minister Vogelaar aangeboden tijdens haar bezoek aan Den Haag. De ministeries van VROM en Financiën onderzoeken momenteel de voorstellen van het adoptieteam.

Ad 2. Hoogwaardige sportaccommodatie en bijbehorend onderwijs voormalig ADO-terrein
Het draagvlak bij partijen die dit initiatief mogelijk kunnen maken (gemeente, HALO, Mondriaan, NOC*NSF), groeit. De gemeente Den Haag en adoptieteamlid voormalig minister Dekker, hebben de mogelijkheden van de locatie bij het NOC*NSF bepleit.

Ad 3. Ontmoeten

Inmiddels is de ARBO-wet aangepast. De eigenaar/verhuurder van het gebouw, dus de gemeente of welzijnsinstelling in de wijk Zuidwest, moet nu zelf zorgen voor voldoende veiligheid. De gemeente heeft daarmee meer mogelijkheden. Ze kan met betrokken functionarissen overleggen over de voorwaarden waaronder de buurthuizen 's avonds veilig opengesteld kunnen worden. Ook kan ze vrijwilligers opleiden tot beveiligers. Een gemeentelijke werkgroep zal het college van Burgemeester en Wethouders voorstellen te experimenteren met verschillende openstellingvarianten, waaronder die van 'sleutelgebruik', en vervolgens een keuze te maken. Een notitie voor het college is in voorbereiding.

7.2.5d De leerpunten

De gemeente noemt als voornaamste les uit het project dat, wil men tot vitale coalities komen, partijen tijd moeten nemen om met elkaar vast te stellen welke problemen worden aangepakt, hoe men dat wil doen, welke coalitiepartners daarvoor nodig zijn en hoe gezamenlijk mogelijke oplossingen in kaart worden gebracht.

Andere leerpunten die de gemeente naar voren brengt:

- Ondanks de aanvankelijke scepsis zijn er resultaten geboekt.
- De inzet van een externe (bestuurlijk) zwaargewicht, die gericht was op één praktisch punt, leidde in een korte tijdsperiode tot goede resultaten.
- Het project leidde binnen de gemeente tot sneller focus op een probleem.
- Er is geleerd hoe ingewikkelde kwesties in korte tijd zodanig op de agenda kunnen worden gezet dat het tot resultaten kan leiden, waardoor lang lopende problemen opnieuw konden worden geagendeerd.
- Er zijn goede contacten ontstaan tussen medewerkers van rijk en gemeente. Dat leidde tot meer inzicht in elkaars werkwijzen en had gevolgen voor de samenwerking.
- Een probleem onder hoge tijdsdruk oplossen, kan positief maar ook verlamdend werken.
- Als duidelijk wordt dat het niet lukt om een goede probleemanalyse te maken, moet worden overwogen met het project te stoppen.

De gemeente noemt als belemmeringen van het project:

- Het ontbreken van geld en tijd voor goede ambtelijke ondersteuning binnen de gemeente.

- Kortere lijnen werkten wel als breekijzer maar hebben (nog) tot onvoldoende resultaat geleid.
- Een goed onderbouwde visie op de richting van het project ontbrak en werd pas laat duidelijk.
- Veel te weinig flexibiliteit in de tijd.
- Onvoldoende tijd om een goed draagvlak voor het project in de wijk te creëren.
- De deadline werkte voor één onderdeel wel als een goed drukmiddel, maar werkte voor andere onderdelen als een onmogelijke horizon om resultaten te kunnen bereiken.

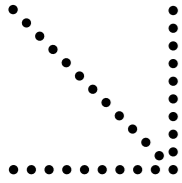
In het rapport van Singelenberg worden de volgende leerpunten naar voren gebracht:

- De aangedragen projecten waren eigenlijk niet geschikt voor de adoptiemethode, met uitzondering van de kwestie van de dubbele belasting. Partijen vonden bij de start al dat een andere methodiek (langere termijn, betere voorbereiding, geld) beter had gepast bij de problematiek. De vraag is dus waarom het project niettemin van start is gegaan.
- De personele wisselingen (wethouder, minister) zijn het project niet ten goede gekomen, maar belangrijker is dat het project binnen Den Haag niet voldoende gedragen werd en onvoldoende ambtelijk werd ondersteund.

7.2.6 Utrecht (Overvecht): sociaal-economische impulsen

7.2.6a Korte beschrijving van de wijk en de problemen

De wijk Overvecht heeft de zwakste sociaal-economische positie van Utrecht. De demografische samenstelling van de wijk Overvecht is in één decennium sterk veranderd. Het aandeel 55-plussers is sterk gedaald ten opzichte van het Utrechts gemiddelde en het aandeel jongeren is sterk toegenomen. Het aandeel van mensen met een niet-westerse etniciteit is eveneens sterk toegenomen. Daarnaast is er een sterke toename van eenoudergezinnen waarneembaar. Instromende gezinnen zijn veelal laag tot zeer laag opgeleid (meer dan 40% van de wijk is nu laag opgeleid). Overvecht kent ook het hoogste percentage huishoudens met een laag inkomen van Utrecht. Bovendien kent de wijk het hoogste percentage (langdurig) werkzoekenden en mensen met een uitkering binnen Utrecht en scoort ze het slechtst van alle Utrechtse wijken op het gebied van sociale contacten en armoede (23% van de 0- tot 19-jarigen groeit op in een bijstandsgezin, tegen 12% voor heel Utrecht). Er zijn veel gezondheidsproblemen en er is veel eenzaamheid.



7.2.6b De uitdagingen van het adoptieteam

Er zijn twee speerpunten benoemd:

Speerpunt 1. Jeugd perspectief bieden door in te zetten op werk.

1. Nieuwe onderneming aantrekken waar 60 jongeren aan de slag kunnen.
2. Werkhotel realiseren (mix van wonen, leren en werken).
3. Tien-leerwerkbanen realiseren bij een gemeentelijke dienst.
4. Activiteitenwinkel opzetten (leerlingen vmbo en ROC bieden diensten aan in de wijk).

Speerpunt 2. Zorgen voor een gevarieerd woningaanbod: aanpak van de hoogbouw.

1. Op korte termijn: creëren van ontmoetingsplekken in de wijk en een schoolplein zo inrichten, dat het zowel tijdens schooltijd (voor kinderen) als erna door anderen gebruikt kan worden.
2. Op lange termijn: gestagene plannen voor herstructurering vlottrekken, met als te bereiken resultaten op 1 mei 2007:
 - Er is een onomkeerbaar besluit over de aanpak Zambesi-Tigrisdreef (daar is de woningvoorraad te eenzijdig).
 - Er is een onomkeerbaar besluit over aanpak van de doorstroomproblematiek (nieuwbouwplannen versnellen als eerst wordt gebouwd en dan pas gesloopt: bewoners hoeven dan niet te verhuizen naar een tijdelijke woning).

7.2.6c De resultaten

De volgende resultaten zijn behaald:

Ad 1. Perspectief voor jeugd: nieuwe onderneming aantrekken

Concrete vestiging van een bedrijf dat aan 60 jongeren werk zou bieden, is van de baan. Wel zijn door de focus en gesprekken over jongerenwerk in Overvecht twee andere zaken in een stroomversnelling gekomen:

- Uitbreiding leer-werkplekken van ROCAsa bij garage-bedrijf ACDelco van 13 naar 44 plekken in 2007, met zicht op 120 plekken in 2008-2009. Jongeren hebben boven de garage les en kunnen in de garage praktijkervaring opdoen.
- De ondernemers van het bedrijventerrein Overvecht-Noord hebben het initiatief genomen tot het opstellen van een masterplan voor vernieuwing van het bedrijventerrein. In het masterplan zetten zij in op integratie

van onderwijs en leerwerkprojecten voor 4000-5000 leerlingen; een ROC-campus voor de sectoren auto-techniek, games, dans en toerisme; studentenhuising; horeca, winkels en groen, etc.

Ad 1. Perspectief voor jeugd: werkhotel

Doel was een vastgestelde locatie voor een werkhotel: een combinatie van wonen, leren en werken voor jongeren, met functies voor de wijk zoals een restaurant, kleinschalige bedrijvigheid, ateliers en dergelijke. Woningcorporatie Portaal heeft grond gekocht voor nieuwbouw en op 9 mei 2007 hebben alle betrokken partijen een verklaring ondertekend om te komen tot een woonvoorziening met begeleiding voor 35 jongeren, opvang voor nog eens 20 jongeren en een functie voor de buurt (horeca en ontmoeting).

Ad 1. Perspectief voor jeugd: 10 leerwerkbanen

Er zijn 10 leerwerkbanen voor vroegtijdig schoolverlaters gerealiseerd door en voor de gemeente (Stadswerken; groen en reiniging). Onder andere door inzet van expertise van de gemeente en de Taskforce Jeugdwerkloosheid.

Ad 1. Perspectief voor jeugd: activiteitenwinkel

De activiteitenwinkel was één van de ideeën die op het Vader Rijn College (vmbo) ontstond om jongeren meer aansluiting op arbeid/maatschappij te geven (buurtbewoners kunnen klussen inkopen bij de scholieren). De coalities met andere partijen die in het project zijn ontstaan, hebben nog meer soortgelijke projecten opgeleverd. Eén daarvan is het project met de Dr. Vliegthartschool (praktijkonderwijs 12-18-jarigen). Er is een huis gekocht waar jongeren worden voorbereid op zelfstandig wonen, werken, vrijetijdsbesteding en goed burgerschap. Voor corporatie Mitros ontwerpen de jongeren nu onder andere de huurderskrant. Ook de GG&GD is 'klant'.

Ad 2. Gevarieerd woningaanbod: creëren ontmoetingsplekken

Het idee was om vijf flatwoningen in hoogbouwcomplexen tijdelijk te bestemmen voor ontmoetingsactiviteiten voor met name vrouwen. Drie van de ontmoetingsflats zijn inmiddels gerealiseerd (Apollodreef, Ankaradreef en Oranjerivierdreef). Van één is de locatie bekend maar nog niet in gebruik genomen (Kasaidreef) en voor een vijfde wordt gekeken naar het zuidelijk deel van Overvecht. Hierover is de knoop nog niet doorgehakt.

Ad 2. Gevarieerd woningaanbod: herinrichten schoolplein
Voor de herinrichting van het schoolplein was geen budget maar dat is inmiddels geregeld en in de zomer van 2007 wordt het plein heringericht. Voor de beheerskosten is met het adoptieteam een werkbaar model uitgedacht dat nog zijn beslag moet krijgen. Overigens is dit voor heel Utrecht toepasbaar, dus ook voor andere scholen met vergelijkbare problematiek.

Ad 2. Gevarieerd woningaanbod: onomkeerbaar besluit aanpak Zambesi-Tigrisdreef

In juni neemt het college van B&W hierover een besluit. Daarna start een brede consultatieronde in het gebied. Na de zomer start een woonkansenonderzoek voor de individuele bewoners in de betreffende complexen. Met name het draagvlakonderzoek (60% van de zittende bewoners moet het plan steunen) zal wezenlijk zijn in de uiteindelijke beslissing. De corporatie heeft veel aandacht gehad voor korte termijnacties om de leefbaarheid te vergroten, zoals de aanpak van bergingen, en zal veel aandacht besteden aan genoemd draagvlak. Partijen nemen hiermee gebiedsverantwoordelijkheid voor het gebiedsplan 'De Gagel' (de nieuwe naam voor Zambesi-Tigrisdreef).

Ad 2. Gevarieerd woningaanbod: groen licht woningbouw Braille- en Bruidsdreef

Het college van B&W heeft eind januari ingestemd met de *concept Nota van Uitgangspunten Bruidsdreef*, waarin de randvoorwaarden voor de nieuwbouw besloten liggen. In maart is een drukbezochte consultatieavond in de buurt gehouden. In juni zal het college besluiten over de definitieve nota van uitgangspunten. De Bruidsdreef is onderdeel van een groter gebiedsplan 'Sporzone'. Voor de ontwikkeling daarvan is een bureau ingehuurd, dat in juli met een plan komt dat zowel de sociale als fysieke aspecten van het gebied omvat.

7.2.6d De leerpunten

De ervaringen in Utrecht (Overvecht) geven aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- Het adoptieteam heeft als katalysator gewerkt om coalities te smeden en processen te versnellen.
- Er is geen structurele oplossing voor de versnippering van geldstromen leren/werken; dat proces blijft dus op deze deelonderdelen 'stroperig' (in de woorden van werkgemers ACDelco en Stadswerken).
- Het ging om het oplossen van complexe managementproblemen eerder dan om knelpunten in de regelgeving

(de weg wijzen in regelingen, bemiddelen, partijen bijeen brengen).

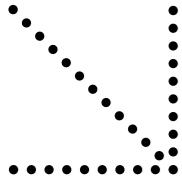
- Per saldo wordt de inbreng van het adoptieteam positief ervaren.
- Corporaties en gemeenten hebben elkaar nu gevonden in concrete plannen. Corporaties hebben wel last van weinig doortastende cultuur bij de gemeente.
- Bewonersorganisaties zijn wel enthousiast over het nieuwe élan. Wel worden plannen nog teveel van bovenaf gedropt.
- Wat goed heeft gewerkt is dat Utrecht tijdig met een concreet pakket voorstellen kwam. Wel plaatst men vraagtekens bij de uiteindelijke selectie van projecten en de analyse van problemen en oplossingen. Ook vraagt men zich af hoe duurzaam de nieuwe coalities zijn en of de gevonden gelegenhedenoplossingen voor leer-werkplaatsen duurzaam zullen blijken.

7.2.7 Zaanstad (Poelenburg): eerstelijnslijnsgezondheidszorg en jeugdzorg

7.2.7a Korte beschrijving van de wijk en de problemen
Zaanstad Poelenburg is op het eerste oog een keurige wijk. Het is netjes op straat en de flats zien er niet verpauperd uit, dus blijkt zit er iets achter de voordeur van die flats. Er wonen ruim 8000 mensen en 57% van hen behoort tot niet-westerse allochtone bevolkingsgroepen (in Zaanstad als geheel is dat 15%). Van de jongeren onder de 20 jaar is zelfs 73% van niet-westerse afkomst (in Zaanstad als geheel is dat 23%). Poelenburg kent twee totaal verschillende buurten: één buurt met veel autochtone mensen met een relatief goed inkomen en opleidingsniveau en een tweede buurt met een nagenoeg volledig allochtone bevolking (waarvan het grootste deel van Turkse afkomst is) en een concentratie van problemen. Van de woningen bestaat 84% uit huurwoningen, het gemiddeld besteedbaar jaarinkomen is € 10.000, de bewoners hebben een relatief slechte gezondheid en er zijn veel en grote opvoedingsproblemen.

7.2.7b De uitdagingen van het adoptieteam

- Zaanstad wilde een aantal zaken bereiken namelijk:
- Goede afspraken in de keten met betrekking tot preventieve zorg voor jeugd.
 - Erkenning van de wijk als achterstandsgebied door het College Toezicht Gezondheidszorg (CTG).
 - Aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en (re)integratie in het arbeidsproces.



De gemeente heeft zich gefocused op een probleem waar bij men in het bijzonder last had van knellende regelgeving, namelijk de financiering van de eerstelijns gezondheidszorg. Het probleem is dat het in Poelenburg moeilijk is om huisartsen te vinden die er praktijk willen houden. Qua tariefstelling wordt Poelenbrug niet erkend als achterstandswijk, omdat (het problematische deel van) de wijk te klein is.

7.2.7c De resultaten

Het adoptieteam vroeg zich af of de tariefstelling van de huisartsen wel het kernprobleem was. Door dit aan het begin van het project nog eens met bewoners en maatschappelijke partners als scholen en zorginstellingen te bespreken, werd een andere conclusie getrokken.

Maatschappelijke problemen vertalen zich in een hoge zorgconsumptie, wat vervolgens tot knelpunten in de eerstelijnsgezondheidszorg kan leiden.

Het onafhankelijk lid Andrée van Es heeft zich ingespannen om ook aandacht te vragen bij de zorgverzekeraars voor Poelenburg. Daar is wel wat bereikt om de problemen in de eerstelijnszorg te verlichten, met name de inzet van een voorlichtster eigen taal.

De gemeente Zaanstad heeft achteraf het gevoel dat VWS pas laat duidelijk heeft gemaakt dat het aangedragen probleem rond de tariefstelling voor huisartsen niet kon worden opgelost. De betrokken partijen zijn op dit punt niet tot elkaar gekomen, maar hebben wel samen richting gegeven aan, en gesproken over, toekomstige oplossingen voor de problemen in de wijk.

Er zijn dus slechts bescheiden concrete resultaten geboekt. Op het gebied van het speerpunt 'versterking eerstelijnszorg' is op de valreep van het project via VWS door het bureau Commonsense een 'aanjaagteam eerstelijnszorg' ingesteld dat de gemeente bij zal staan op dat gebied.

7.2.7d De leerpunten

Zaanstad heeft een probleem op tafel gelegd dat moeilijk op te lossen bleek via de adoptiemethodiek. Het adoptieteam en Zaanstad zijn er vervolgens niet goed in geslaagd om samen projecten te formuleren die wel vruchtbaar zouden zijn. Er kwam zeker volop inzet van de contactambtenaren aan beide kanten en van het onafhankelijke teamlid. De DG en de wethouder hebben zelf aangegeven dat zij geen hoge prioriteit aan het forceren van een oplossing konden geven.

Een leerpunt in de casus Zaanstad is dat in de problemen doelstellingsfase een dialoog tussen rijk en stad veel latere wederzijdse frustratie had kunnen voorkomen. Een aantal cruciale, steeds terugkomende gevoeligheden zou-

den dan niet tussen de partijen hebben ingestaan. Zoals het onvermogen van het adoptieteam om het CTG-stelsel aan te passen – of toch de keuze om dat niet doen – en het ontbreken van aanvullende financiële middelen in deze adoptieaanpak. Of nog belangrijker: er zou minder sprake zijn geweest van partijen en meer van een team.

7.2.8 Den Helder (Zuiderzeebuurt): verbeteren van de leefomgeving, bevorderen arbeidsparticipatie en aanpak van risicojongeren

7.2.8a Korte beschrijving van de wijk en de problemen

De Zuiderzeebuurt staat bekend als een minder welvarende buurt. Op het gebied van wonen is te weinig variatie in het woningaanbod. De Zuiderzeebuurt kent, in vergelijking met andere delen van Den Helder, een grote culturele diversiteit. Den Helder worstelt al jarenlang met sociale problemen en verloedering van de woonomgeving in de Zuiderzeebuurt. De problemen liggen op het terrein van wonen (kwaliteit van woningen en woonomgeving), overlast (dealen, harde muziek, scheuren met auto's) en gebrekkige integratie van Antillianen en Arubanen. Onder deze bevolkingsgroep zijn verhoudingsgewijs veel problemen met werkloosheid, onvoldoende scholing, overkreditering en opvoedingsproblemen.

7.2.8 De uitdagingen van het adoptieteam

Doel van het adoptieproject was om aan drie thema's in de Zuiderzeebuurt een impuls te geven: (1) leefbaarheid en wonen, (2) handhaving van wet- en regelgeving, en (3) scholing, reïntegratie en werk voor werkzoekenden. Deze drie thema's zijn uitgewerkt in vijf deelprojecten. In een intentieverklaring is voor elk van de vijf deelprojecten aangegeven wat het doel is, welke partners bij het project worden betrokken en welke organisatie 'de kar zal trekken'. De omschrijvingen van de projecten zoals die in de intentieverklaring staan, zijn hieronder kort weergegeven. De intentieverklaring is op 18 december 2006 door alle relevante partijen ondertekend.

Een breed scala van partijen is bij de deelprojecten betrokken, te weten: Antilliaans en Arubaans Beraad, Bewonersorganisatie Nieuw Den Helder, Bureau Jeugd zorg, Centrum voor Werk en Inkomen (mede namens UWV), Helderse Ondernemers Vereniging, Instituut voor multiculturele ontwikkeling Forum, de reclassering, Kamer van Koophandel, OM, politie, Projectorganisatie Stedelijke Vernieuwing, ROC Kop van Noord-Holland, Veiligheidshuis Den Helder, Verslavingszorg en Woningstichting Den Helder.

A. Woonateliërs Zuiderzeebuurt

Bewoners(organisaties), gemeente, woningcorporatie en Projectorganisatie Stedelijke Vernieuwing werken samen in de ontwikkeling én uitvoering van plannen voor de Zuiderzeebuurt op het gebied van de 'woonomgeving', de 'openbare ruimte' en de 'wijk economie'. Om bewoners te betrekken, worden zogenaamde 'woonateliërs' gehouden. De woonateliërs leveren input voor de bevordering van werkgelegenheid (project B) en voor het opknappen van de gebouwde omgeving (project C). Trekker: Projectorganisatie Stedelijke Vernieuwing.

B. Bevordering van werkgelegenheid

Er worden concrete plannen gemaakt om werkgelegenheid in de Zuiderzeebuurt te stimuleren. In het plan van aanpak worden nadrukkelijk de ideeën en wensen van buurtbewoners geïntegreerd. De te ontwikkelen werkgelegenheid zal worden gebaseerd op de diversiteit aan culturele achtergronden in de buurt. Trekker: Projectorganisatie Stedelijke Vernieuwing.

C. Opknappen van de gebouwde omgeving

Samen met bewoners wordt een plan ontwikkeld om de achterkant van de huizen en de omliggende openbare groenvoorzieningen op te knappen. De optie om de woningen te vergroten, zal in dit plan worden meegenomen. Trekker: Projectorganisatie Stedelijke Vernieuwing.

D. Aanpak van risicojongeren

Uitbreiding van RiskAnt. In het project RiskAnt krijgen volwassen risico-Antilliaanse een persoonsgebonden traject aangeboden. Dit traject wordt uitgebreid naar risicojongeren. Doel is enerzijds de leefbaarheid in de buurt te verbeteren en anderzijds veelplegers een beter maatschappelijk perspectief te bieden. In het plan van aanpak wordt hiervoor een traject uitgewerkt dat voorziet in budget, personele capaciteit en organisatie om in totaal 60 à 70 personen in twee jaar intensief te begeleiden. Trekker: gemeente Den Helder (Veiligheidshuis).

E. Toeiden van 'mensen buiten het zicht' naar werk

Een nader te kwantificeren aantal buurtbewoners zonder werk en zonder startkwalificaties blijft 'buiten zicht' van instanties. De bewoners worden individueel opgeroepen en eventueel door mentoren thuis bezocht. Met alle betrokkenen (o.a. CWI, ROC, ondernemers) wordt een traject geformuleerd dat leidt naar scholing (inclusief inburgering en taal cursus), werk of sociale activering. De individuele trajectplannen leiden minimaal tot een startkwalificatie. Trekker: gemeente Den Helder.

7.2.8c De resultaten

De volgende resultaten zijn behaald:

Ad A. Woonateliërs Zuiderzeebuurt

Het instituut Forum heeft vier woonateliërs georganiseerd. Eén woonateliër ten behoeve van professionals, twee ten behoeve van bewoners en één slotateliër met professionals en bewoners samen. De resultaten hiervan zijn hieronder bij de betreffende onderdelen meegenomen.

Ad B. Bevordering van werkgelegenheid

Er zijn drie prioriteiten voor verbetering van de woonomgeving benoemd: maak het Marsplein voor iedereen; maak ruimte voor woonvormen en functies die nu slecht aan bod komen; en knap de collectieve groene hoeven op en maak mensen ervoor verantwoordelijk. Voor de wijk economie zijn de drie belangrijkste punten: ontwikkel een bovenwijkse voorziening; zie de Zuiderzeebuurt als kleurrijk en kansrijk; en onderzoek de economische potentie onder de bewoners.

Ad C. Opknappen van de gebouwde omgeving

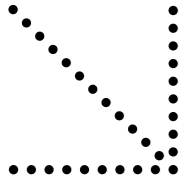
Voor wat betreft de bewonersbetrokkenheid is de top drie: zorg voor een veilige buurt door duidelijk optreden tegen overlast; zorg voor een adequate opvang en hulp voor bewoners die het moeilijk hebben; en betrek de betrokken bewoners in een vroeg stadium bij de planontwikkeling op alle fronten.

Ad D. Aanpak van risicojongeren

Het bestaande succesvolle project RiskAnt is uitgebreid met de categorie Antilliaanse risicojongeren. Partners hebben regelmatig een casusoverleg over deze veelplegers in de leeftijd van 12 tot 24 jaar. Het Veiligheidshuis voert hierbij de regie. Jonge veelplegers worden opgespoord, onder meer met behulp van het instrument Verwijs Index Antilliaanse, een landelijke database voor zeer mobiele criminele Antilliaanse. Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft het casusoverleg goedgekeurd: de privacy van de betrokken personen is gewaarborgd.

Ad E. Toeiden van 'mensen buiten het zicht' naar werk

Als eerste stap bestanden van een aantal instanties aan elkaar gekoppeld. Hieruit bleek dat het een doelgroep van circa 250 personen betrof. Het CWI (inclusief het UWV), de gemeentelijke afdelingen WIZ en Onderwijs, Welzijn en Sport en werkgeversorganisaties gaan deze bewoners benaderen en begeleiden.



Bewoners worden individueel opgeroepen en eventueel door mentoren thuis bezocht. In overleg met de bewoner zorgt één van de organisaties voor toeleiding naar scholing, werk of sociale activering. Dit project heeft geleid tot een nieuwe werkwijze die wordt uitgebreid naar overige wijken in Den Helder.

7.2.8d De leerpunten

De gemeente Den Helder heeft in een evaluatie van het project de volgende zaken benoemd en nader uitgewerkt:

- Er zijn concrete resultaten geboekt op de lange en korte termijn.
- Er is eenduidigheid, draagvlak en vertrouwen gegroeid bij alle betrokken partijen.
- Er zijn nieuwe samenwerkingsverbanden tot stand gekomen.
- Tijdsdruk is goed, maar houd het werkbaar.
- Zorg voor bestuurlijke dekking en een heldere rolverdeling.
- Bed het project organisatorisch goed in, in de gemeentelijke organisatie.
- Het adoptieproject heeft ‘Schwung’ gebracht. Het adoptieteam heeft een versnelling en focus gebracht. Vraag is wel, hoe houden we dit vast? Singelenberg merkt hierover op: “De gemeente doet er vermoedelijk goed aan om ‘gebiedsverantwoordelijkheid’ onder bepaalde voorwaarden af te staan aan coalities in de wijk, omdat structurele verbetering van de bestuurskracht nog veel tijd zal vergen. Het ontbreekt nu in het gemeentelijk apparaat nog te veel aan ‘mensen die wat willen’. De adoptierelatie moet op een of andere wijze worden voortgezet.”

7.2.9 Heerlen (MSP): sloopopgave, verloedering, werkgelegenheid

7.2.9a Korte beschrijving van de wijk en de problemen Heerlen heeft als een van de eerste gemeenten in Nederland met een uitgebreide herstructureringsopgave te maken die direct verband houdt met een mismatch tussen de lokale bevolkingsopbouw met haar woonwensen en het woningaanbod. De voor Heerlen zo kenmerkende demografische krimp (o.a. door vergrijzing) ligt hier voor een groot deel aan ten grondslag. Ook geeft de kwaliteit van de gebouwde omgeving aanleiding tot actie. Deze opgaven kwamen aan bod in het adoptieteam voor wat betreft het stadsdeel Meezenbroek – Schaesbergerveld – Palemig (MSP). Voor het subcentrum Hoensbroek speelden sociale opgaven op het gebied van werkgelegenheid en sociale cohesie.

7.2.9b De uitdagingen van het adoptieteam

Vele partners zijn deelgenoot in de ingrijpende opgaven die te maken hebben met demografische krimp. Geen van de betrokken partijen is in staat om deze nieuwe uitdaging aan te gaan, niet op de laatste plaats vanwege de enorme kosten. Het was dus voor het adoptieteam belangrijk de gemeente, corporaties en andere betrokkenen op één lijn te krijgen betreffende de voorziene krimp. De meest concrete invulling daarvan was het gezamenlijk tot stand brengen van een nieuwe, kleinere (halvering), hoogwaardigere woningvoorraad in MSP. Nieuwe coalities waren nodig in Hoensbroek (tussen bijvoorbeeld woningstichting Woonpunt, scholen en de gemeente) om daar een positieve ontwikkeling op het gebied van werkgelegenheid en sociale cohesie in te zetten. Het adoptieteam was dus enerzijds concreet op zoek naar oplossingen voor de sloopopgave (financieringsmechanisme) en voor langdurige leegstand en negatieve uitstraling daarvan op particuliere panden. En anderzijds zocht het adoptieteam naar oplossingen voor versterking van de werkgelegenheid en sociale cohesie. Minstens zo belangrijk was het om het steeds prominente thema ‘krimp’ hoger op de (rijks)agenda te plaatsen.

7.2.9c De resultaten

Sloopopgave MSP Om de sloopopgave financieel te kunnen realiseren moesten de betrokken corporaties via het met Aedes afgesproken ‘matchingsstappenplan’ bekijken op welke manier collega-corporaties met de Heerlense opgave zouden kunnen helpen. Hiertoe zijn gesprekken tussen diverse corporaties in gang gezet. VROM zal deze ontwikkeling daar waar mogelijk actief begeleiden en stimuleren. Daarnaast is het buurtontwikkelingsplan voor MSP gereed. Dit is geaccordeerd door het college van B&W. In het buurtontwikkelingsplan worden zowel op sociaal als op fysiek vlak afspraken gemaakt voor de ontwikkeling van MSP. Zonder het adoptieteam was deze opgave waarschijnlijk niet gerealiseerd. Het ministerie van VROM begeleidt het fusieproces van de woningcorporaties, een proces dat ook na 1 mei 2007 zal doorlopen. Daarnaast helpt VROM de gemeente Heerlen met het ondersteunen van de wethouder bij dit soort fysieke ingrepen. Indien gewenst, zou hiertoe een projectorganisatie opgezet kunnen worden. Daarnaast maakt het bureau Gerrichhausen en Partners voor de regio Parkstad (mede in opdracht van VROM) een studie ‘krimp als kans’ waarin een ‘matchingsfonds van/voor de corporaties’ en de rol van projectontwikkelaars wordt besproken.

Om het thema bevolkingsdaling op de politieke agenda te zetten heeft BZK een adviesaanvraag gedaan aan de ROB/RV. Het advies dient in het najaar van 2007 afgerond te worden. VROM levert een bijdrage door daar waar mogelijk bij onderzoeken de regio Parkstad als voorbeeld te gebruiken.

Leegstand en verloedering

De gemeente Heerlen heeft toegezegd volop in te zetten op de aanpak van langdurige leegstand van particuliere woningen met behulp van de bestaande middelen. De woningbouwcorporatie Woonpunt steunt deze aanpak daar waar het haar verantwoordelijkheden betreft. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in het voorjaar van 2007 het ‘actieplan overlast en verloedering’ gereed. Het zal daarin expliciet aandacht besteden aan de ontwikkeling van instrumenten om leegstand van particuliere woningen in Heerlen tegen te gaan, daar waar dit tot verloedering leidt. Een deel van de oplossing voor langdurige leegstand is mogelijk het toepassen van een heffing op leegstand. BZK neemt in het actieplan op dat – in samenwerking met het ministerie van VROM – wordt onderzocht of dergelijke wetgeving in Nederland wenselijk en toepasbaar is.

Versterking werkgelegenheid in het licht van sociale cohesie De gemeente Heerlen probeert inmiddels met banken tot afspraken te komen die de uitgifte van microkredieten vergemakkelijken. De extern deskundige, de heer baron van Voorst tot Voorst, zet zich in om de contacten met de banken tot stand te laten komen. Daarbij is er een traject ingezet om Heerlen onder de aandacht van de Raad voor de microfinanciering te brengen. Op deze manier doet Heerlen een beroep op relevante kennis in haar contacten met lokale banken om microkredieten te organiseren.

7.2.9d De leerpunten

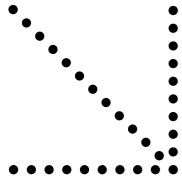
Uit de ervaringen in Heerlen (MSP) is gebleken dat de manier en timing waarop een adoptieproject tot stand komt van veel invloed is op het verloop ervan. Bij aanvang heeft de gemeente problemen ondervonden in het formuleren van een passende probleem- en doelstelling. Omdat daar tijdsdruk bovenop kwam, maakte het project een valse start. Sommige deelproblemen bleken van een aard en een schaalniveau waarop het adoptieteam inderdaad effectief kon zijn, bijvoorbeeld in het geval van de sloopopgave en de verloedering. Maar in sommige gevallen kon het adoptieteam minder betekenen vanwege het specifieke lokale karakter van de problematiek zoals de sociale cohesie.

Geconstateerd kan worden dat het adoptieteam niet het maximale rendement heeft behaald. Overbelaste agenda’s van DG en bewindspersoon waren debet aan een mismatch tussen verwachtingen en resultaten. Samen met een aantal politiek getinte schoonheidsfoutjes in het proces (beoogde werkbezoeken rond verkiezingstijd), mag worden geconcludeerd dat er steeds sprake is geweest van een wij-zij verhouding tussen rijk en stad (en omgekeerd). Dat moet in een toekomstige aanpak voorkomen worden. Er zou meer geïnvesteerd moeten worden in een vertrouwensrelatie.

7.2.10 Hengelo (Berflo Es): regierol bij herstructurering (wijk economie)

7.2.10a Korte beschrijving van de wijk en de problemen De Berflo Es is één van de 56 aandachtswijken die in heel Nederland zijn aangewezen in het kader van het actieprogramma Herstructurering. In de wijk wonen ongeveer 8000 mensen waarvan 1000 mensen met een uitkering. In juli 2005 heeft de gemeente *De sociale verbouwing, visie op de sociale infrastructuur Berflo Es 2015* gepubliceerd. In dit document zijn de sociale wensen en ambities voor de wijk verwoord en wordt een verband gelegd tussen de sociale leerbaarheid en fysieke karakteristieken van de wijk. De Berflo Es gaat de komende jaren flink op de schop. Er wordt grootschalige nieuwbouw en renovatie gepleegd en er worden woningen gesloopt. De gemeente Hengelo wil het ondernemerschap in de wijk behouden en nieuw ondernemerschap stimuleren. Het stimuleren van de wijk economie in Berflo Es is uiteindelijk het speerpunt geworden voor het adoptieproject. Problemen die spelen in het versterken van de wijk economie in Berflo Es zijn onder meer:

- Het is voor (kleine) bedrijven niet in alle gevallen aantrekkelijk zich te vestigen in Berflo Es. Wijkgebonden (toonbank)bedrijven hebben problemen met de marktpotentie, niet wijkgebonden bedrijven met de uitstraling, vestigingsplaats en bereikbaarheid. Dit vertaalt zich in een afname van 5% per jaar van de wijkgebonden bedrijvigheid in Berflo Es.
- Beschikbaarheid van voldoende adequate en (goedkope) bedrijfsruimte ook na de herstructurering.
- Diverse knelpunten in sociale regelgeving en belastingwetgeving die nieuwe kleinschalige vormen van ondernemerschap belemmeren.
- Belemmeringen in de RO-wetgeving en milieuzonering en (bij verbouwingen) het Bouwbesluit.



7.2.10b De uitdagingen van het adoptieteam

Berflo Es is aangemeld als een wijk met de nodige problemen, maar meer nog vanwege een interessant project met FC Twente. Het heeft de gemeente enige tijd gekost om een goed en gericht vraagstuk aan het adoptieteam voor te leggen. De gemeente Hengelo agendeerde op een gegeven moment het vraagstuk van de regievoering rond herstructureringsprojecten. Op welke manier kun je als gemeentebestuur de regie voeren zonder de creatieve ruimte voor initiatiefnemers en partners al te zeer in te perken? Deze vraagstelling was, door de brede formulering, echter niet geschikt voor bespreking met het adoptieteam. Uiteindelijk is afgesproken in te zoomen op de problematiek van de wijk economie, die in de visie op Berflo Es een prominente rol speelt. Twee vraagstukken zijn centraal gesteld:

1. Welke beleidsmatige en wettelijke beperkingen vormen een zodanige hinder voor de ontwikkeling van een vitale wijk economie, dat er ontheffing of een formele gedoogsituatie nodig is? Hierbij wordt zowel gekeken naar gemeentelijk beleid als naar regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en bouw. Belangrijke vraagstukken liggen er ook op het gebied van sociale en fiscale regelgeving die met name starten de ondernemingen tegenkomen.
2. Hoe regisseer je als gemeente het proces rond een wijk economie? Daarbij gaat het niet alleen om de voorwaarden en de vergunningverlening, maar ook om actieve participatie in de uitwerking van sociale economie.

7.2.10c De resultaten

De gemeente Hengelo geeft aan blij te zijn met de behaalde resultaten. "De gesprekken met het adoptieteam hebben in hoge mate bijgedragen aan het aanscherpen van het beeld van de uitgangssituatie, van de ambities en van de positie van het gemeentebestuur. Door het vraagstuk op verschillende abstractieniveaus te benaderen, ontstond geleidelijk een steeds scherpere en duidelijkere probleemstelling en zijn we er uiteindelijk ook in geslaagd een goed slotdocument te produceren met heldere vervolgspraken. De gesprekken met het adoptieteam hebben ons op een prettige manier 'gedwongen' om de samenhang tussen concrete vragen en de meer visionaire achtergrond zichtbaar te maken, en om in samenwerking met onze partners (twee woningcorporaties en KISS als ons regionale kenniscentrum grote steden) tot een helder voorstel te komen voor het vervolg."

Als vervolg op het traject worden de volgende stappen ondernomen:

- Het organiseren van een regionale werkconferentie met alle betrokken partijen over de aanpak van de wijk economie in partnerschap en de regie daarover.
- Een inventarisatie van een aantal concrete belemmeringen voor de verdere ontwikkeling van een vitale wijk economie. Zo'n inventarisatie zou in gesprekken met andere gemeenten en een interdepartementale werkgroep kunnen leiden tot een geformaliseerde beleidsruimte voor gemeenten die voor de aanpak van probleemwijken in coalitie met anderen tot behoud en ontwikkeling van wijk economie willen komen.

Daarnaast hebben adoptieteamleden Ralph Pans en Leon van Halder aangeboden om gesprekspartner te blijven; ook na afloop van het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk'.

7.2.10d De leerpunten

In het rapport van Singelenberg wordt over dit project onder meer het volgende opgemerkt:

- Betrokkenen zijn het erover eens dat de situatie in Berflo Es niet zodanig ernstig was dat deze een zo zwaar instrument als een adoptieteam rechtvaardigt. De gemeente had vooral moeite met het concreet invullen van haar regierol ten opzichte van een veelheid aan initiatieven.
- Het team heeft goed gefunctioneerd. Alle betrokkenen hebben de samenwerking positief ervaren. In Hengelo is men niet te benauwd geweest om zich een spiegel te laten voorhouden.
- De relatie tussen de corporatie en sportorganisaties heeft zich positief ontwikkeld, met als resultaat projecten voor de wijk. Verder bevallen de bestaande overlegstructuren redelijk goed in Hengelo.
- Eigenlijk zou je eerst een goede probleemanalyse op tafel moeten hebben voordat je besluit om een adoptieteam in te zetten. Daarna moet je de juiste personen bij de problemen zoeken. Het kan dan ook zijn dat je een andere methode inzet. Laat bijvoorbeeld twee deskundige Haagse ambtenaren met lokale betrokkenen door de wijk lopen en laat ze tips geven hoe je problemen met regelgeving kan oplossen (DG Leon van Halder). Ook Hengelose partijen vinden dat het rechtstreekse contact met Den Haag op een of andere wijze voortgezet moet worden.

7.2.11 Deventer (Rivierenwijk): infrastructuur

7.2.11a Korte beschrijving van de wijk en de problemen

De Rivierenwijk scoort op vele fronten slecht ten opzichte

van het stedelijke gemiddelde. Daarom is herstructurering van de Rivierenwijk noodzakelijk, zowel in sociale, fysieke als economische zin. In de Rivierenwijk worden circa 500 woningen gesloopt. Voor de gesloopte woningen worden circa 700 woningen in verschillende types en prijsklassen teruggebouwd. Er lag direct al een heldere probleemstelling van de gemeente op tafel. Het ging om twee belangrijke infrastructuurprojecten die, zo lang ze niet zijn opgelost, grote onzekerheid veroorzaken over de vernieuwingsplannen voor de Rivierenwijk. Het betreft de aanleg van een derde spoor langs de wijk voor vrachtvervoer per trein en het opheffen van een barrière door de wijk door verdiepte aanleg van de drukke Amstellaan. De knelpunten betreffen luchtkwaliteit, geluidshinder en veiligheid.

7.2.11b. De uitdagingen van het adoptieteam

Op 14 december 2006 is door alle relevante partijen een intentieverklaring ondertekend waarin de doelstellingen van het adoptieteam nader zijn gepreciseerd. Samengevat had de intentieovereenkomst de volgende inhoud:

1. Het verkrijgen van goede cijfers van het toekomstige spoortraffic en de hoeveelheid gevaarlijke stoffen.
2. Het voorkomen van planologische beperkingen voor de herontwikkeling van de Rivierenwijk door het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor.
3. Het samen uitwerken van het stedenbouwkundig plan voor de Rivierenwijk en het samen zoeken naar aanvullende financiering voor het deelproject Amstellaan.
4. Het maximaal combineren van subsidiemogelijkheden voor het beperken van geluidshinder in het kader van een goede totaaloplossing.
5. De mogelijkheden verkennen voor de financiering van een spoortunnel of -brug voor langzaam verkeer tussen de Rivierenwijk en het groengebied Rielerenk.

7.2.11c De resultaten

Het resultaat is dat beide infrastructurele knelpunten zijn opgelost en dat de vernieuwing van de Rivierenwijk voortgang kan vinden. Wel is het zo dat de benodigde 12 miljoen voor de verdiepte Amstellaan nog niet geheel rond is. Ook het voetgangerstunneltje onder het spoor dat bewoners graag willen, is nog niet helemaal opgelost. Door het adoptieteam is vooral gewerkt vanuit bestaande lokale coalities. ProRail was een nieuwe coalitiegenoot. Dat was ook nodig vanwege de onduidelijkheid over de ontwikkelingen rond het spoor. Voor de vernieuwing van de Rivierenwijk heeft de Nieuwe Coalitie een belangrijke impuls gebracht. Niet alleen vanwege de bereikte inhoudelijke resultaten. Zeker ook vanwege de 'sense of urgency'

die het gaf aan de Deventer Partners. Dit heeft de resultaatgerichtheid zeker gestimuleerd. Voor de Haagse coalitiegenoten heeft het adoptieteam inzicht geboden in de lokale problematiek. Bovendien hebben zij bijgedragen aan het oplossen van de geadopteerde problemen. Daarnaast zijn de Haagse coalitiegenoten zich bijzonder betrokken gaan voelen bij de Rivierenwijk, een wijk om trots op te zijn. De samenwerking was stimulerend.

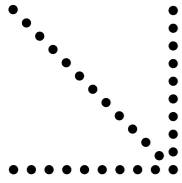
7.2.11d De leerpunten

In het slotdocument over dit project doet de gemeente Deventer de volgende aanbevelingen:

- Een focus op sociale en economische thema's is goed, maar besef dat er ook fysieke opgaven zijn waarbij een adoptieaanpak tot goede resultaten kan leiden.
- Stem de samenstelling en zwaarte van het team af op de aard en omvang van de problemen in de wijk.
- Kies voor maatwerk in de aanpak die aansluit op bestaande coalities in de wijk.
- Zorg dat de adoptieaanpak zich richt op concrete problemen die zich lenen voor een projectmatige aanpak.
- Het is van belang dat het netwerk van het adoptieteam voorlopig intact blijft en dat de leden commitment blijven geven aan de bereikte resultaten.

In het rapport van Singelenberg wordt over dit project onder meer het volgende opgemerkt:

- Het heeft in dit geval goed gewerkt om juist de DG van het meest betrokken departement ook adoptie-DG te maken. Dan moet het niet om geld gaan, maar om deskundig procesmanagement, anders zit je er met een dubbele pet op. Belangrijk is ook dat de gemeente een bekwame projectleider vrijmaakte en daardoor haar inzet kenbaar maakte.
- Er is een veel betere verbinding ontstaan tussen gemeente en het rijk en met name ook met ProRail. Verder was het nuttig dat er ook een bewoner deelnam die wist wat er in de buurt leefde.
- Conclusie: de klus is voortvarend geklaard en alle betrokkenen zijn hier positief over. Het betrof dan ook een thema waar Den Haag daadwerkelijk wat aan kan doen. Belangrijk is om daarbij niet een typisch Haags dédain uit te stralen, maar een opstelling van 'jouw probleem is mijn probleem' (DG Riedstra). "Rationeel gezien had een lichtere aanpak misschien ook wel tot het gewenste resultaat geleid." (Rob van Beek, projectleider).



7.2.12 Emmen (Emmerhout): buurtgerichte sociale activering jongeren

7.2.12a Korte beschrijving van de wijk en de problemen Emmen – vooral de Emmen-revisited wijk Emmerhout – heeft al jaren te maken met veel problemen op sociaal-economisch gebied en met jeugdproblematiek. Het opleidingsniveau is laag (maar liefst 35% heeft lager onderwijs als hoogst voltooide opleiding en 48% heeft middelbaar onderwijs) en de bijstandspopulatie is groot, ook onder jongeren (ruim 10% van die populatie is jonger dan 25). Er zijn veel vroegtijdige schoolverlaters, weinig voorzieningen voor de jeugd, een grote jeugdcriminaliteit en te weinig ontmoetingsmogelijkheden. Ook is een grote groep jongeren buiten zicht: ze zitten niet in de bijstand, gaan niet naar school, hebben geen werk en leven van ouders of criminaliteit. Deze groep kan ontwrichtend werken voor de wijk.

7.2.12b De uitdagingen van het adoptieteam

Als speerpunten zijn benoemd:

- Creëren van een grotere betrokkenheid van jongeren bij hun wijk, jongeren laten zien wat ze zelf kunnen, hun opleidingsniveau verhogen tot minimaal startkwalificatie en zorgen voor een betere aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt.
- De aanpak zal zich richten op een zogenaamde ‘keten-aanpak’ waarbij onderwijs, zorg en werk voor jongeren beter op elkaar aansluiten.

Deze speerpunten zijn geconcretiseerd in een aantal acties:

- Problemen rond de uitwisseling van gegevens tussen onderwijs en zorg opheffen, met name voor wat betreft de privacywetgeving.
- Om de mismatch van werkzoekende jongeren enerzijds en het aanbod van werk anderzijds op te heffen, wordt een plan van aanpak opgesteld: ‘Buurtgerichte sociale activering jongeren’ (BSA).
- Om dit plan uit te kunnen werken, worden tegelijkertijd de mogelijkheden van werktoeleidingsprojecten en stages onderzocht.
- Er wordt een onderzoekstraject gestart naar de resultaten van het buurtgericht sociaal activeren: wat werkt, wat niet en waarom. Hierbij wordt samengewerkt met de Rijksuniversiteit Groningen.

7.2.12c De resultaten

De volgende resultaten zijn behaald:

- Gegevensuitwisseling: blijkt te regelen door middel van ‘warme overdracht’, oftewel gesprekken tussen hulpverle-

ners en school over probleemjongeren (en dit gebeurt ook al).

- Plan van aanpak: gereed. In april 2007 is met de uitvoering gestart. Het traject duurt een jaar en heeft als eindresultaat: 10 jongeren begeleid naar scholing of werk. Tevens levert het een beschrijving van de werkmethode BSA op, alsmede casusbeschrijvingen van de trajecten. Daaruit kan een advies volgen voor het uitvoeren van beleidsaanpassingen (5 interventies). Tenslotte wordt een wetenschappelijke analyse (onderzoekstraject) uitgevoerd, die aan het einde van het traject gereed zal zijn.
- Mogelijkheid van werktoeleidingsprojecten en stages: contacten gelegd met ministerie van EZ en (via de adoptie-DG) met Staatsbosbeheer. Dat laatste heeft tot een concrete aanbieding van Staatsbosbeheer geleid om jongeren te plaatsen.

7.2.12d De leerpunten

De ervaringen in Emmerhout geven aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- Het adoptieteam heeft de plannen die Emmen toch al had, versneld (deadline functie) en gestimuleerd om problemen beter te analyseren.
- Ook heeft (de aanwezigheid van) het adoptieteam stimulerend gewerkt om werkprocessen (samenwerking) rond jongeren te verbeteren en om jongeren zelf er meer bij te betrekken. De relatie met externe partijen was tot nu toe zwak ontwikkeld.
- Wel heeft Emmen tijd nodig gehad (tot oktober) om met een concrete vraagstelling te komen en een aanpak te formuleren. Daarbij is het ambitieniveau teruggebracht tot een proef met een klein aantal jongeren. De regie is bij Welzijn gelegd, die dan de link moest leggen richting onderwijs, werk en vrije tijd. Het is niet duidelijk of er daadwerkelijk nieuwe coalities zijn ontstaan.
- Problemen bleken grotendeels te liggen in samenwerking in de keten, niet in de regelgeving. Onduidelijk is nog tot welke aanpassingen in de werkwijze dit project zal leiden.
- Er is vanuit de gemeente geen heldere en offensieve visie gekomen en men stelde zich in het project aanvankelijk nogal afwachtend op. Aan de andere kant had Emmen een meer actieve en aanscherpende rol van het adoptieteam verwacht en meer ingangen in Den Haag. Ze constateren dat Emmen verder is voor de Haagse adoptieteamleden, dan Den Haag voor de mensen uit Emmen.

7.2.13 Haarlem (Slachthuisbuurt), sociaal-economisch-ruimtelijke impulsen

7.2.13a Korte beschrijving van de wijk en de problemen

De Slachthuisbuurt ligt centraal in Haarlem, net buiten het stadscentrum. Het is een oude arbeidersbuurt met een kleinschalig karakter, in latere perioden vaak uitgebreid met kleine nieuwbouwprojecten en vernieuwd door sloop en inbreiding. De Slachthuisbuurt bestaat uit krap 3000 woningen, waarvan 85% in bezit is van de corporaties. Het aandeel eengezinswoningen bedraagt 60%. In 2004 telde de Slachthuisbuurt 5769 inwoners. In de afgelopen twee decennia zijn met name de jongeren weggetrokken, met als gevolg dat de bevolking in de Slachthuisbuurt sterk is vergrijsd (het aandeel 65-plussers is 18%). De Slachthuisbuurt telt relatief veel allochtonen, ruim 28% van de bevolking is van allochtone afkomst, waarvan veel van Turkse herkomst. Het inkomensniveau in de buurt is laag (18,9% lager dan het Haarlemse gemiddelde), bovendien duidt het hoge werkloosheidspercentage en het hoge percentage bijstandsontvangers op een lage maatschappelijke positie.

7.2.13b De uitdagingen van het adoptieteam

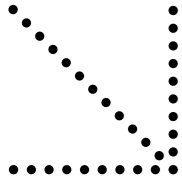
- De aanpak van de sociale problematiek: integratie, sociale cohesie en de identiteit van de buurt, vraagt om een onorthodoxe aanpak. De financiering van projecten hierbij wordt bemoeilijkt door de verkokering binnen de pijlers van het Grotestedenbeleid. Uitdaging: probleem nader onderzoeken en een oplossing implementeren.
- De Slachthuisbuurt kent een hoog percentage WAO'ers (15 à 20%). Een aanpak van deze problematiek vraagt om verregaande samenwerking tussen diverse instanties. Informatie is lastig boven tafel te krijgen. Het herkeuringstraject moet beter worden begeleid en daarna moet een werktoeleidingstraject in gang worden gezet. Gemeente, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het ministerie van SWZ moeten hierover afspraken maken.
- Na herstructurering wordt het minimum aantal leerlingen dat nodig is om een school te stichten (328), niet meteen gehaald. Dat heeft even tijd nodig. Gemeente wil een afspraak met OCW hierover.
- De afspraken over ISV-geld (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) met het rijk gaan tot 2010, terwijl de plannen voor de Slachthuisbuurt tot 2012 lopen. Om afspraken met corporaties te kunnen maken, is duidelijkheid nodig over de situatie na 2010.
- In de herstructureringsopgave zit een reconstructie van een weg (de Schipholweg), die in verband met geluids-

hinder zo veelomvattend is, dat het een ernstige financiële belasting van het project veroorzaakt. Hiervoor wil de gemeente met het rijk een oplossing zoeken.

- In de herstructureringsopgave zit een reconstructie van het Reinaldapark, die in verband met milieuwetgeving zo veelomvattend is, dat het een ernstige financiële belasting van het project veroorzaakt. Hiervoor wil de gemeente met het rijk een oplossing zoeken.

7.2.13c De resultaten

- Verkokering GSB: interne voorbereiding op een gesprek hierover met het ministerie van BZK (waaronder GSB viel) heeft tot nadere bezinning op de problemen geleid. Het adoptieteam heeft er niet alleen voor gezorgd dat de wijkmanager meer gehoor heeft gekregen bij de centrale financiële afdeling, maar vooral dat de problemen van de wijk inhoudelijk bij de gemeente op de kaart zijn gekomen. Ook is er samenwerking tot stand gekomen met de corporaties (zie ook het derde punt).
- WAO-problematiek: is opgelost in de zin dat informatie boven tafel is gekomen en dat UWV, CWI en andere betrokkenen afspraken hebben gemaakt over overdracht in de toekomst. Ook is er een werktoeleidingsproject ingezet.
- Ondergrens leerlingenaantal: de norm is bij wet vastgelegd en kan niet zondermeer worden veranderd. Wel heeft het ministerie van OCW meegedacht over alternatieven en is er een discussie in de wijk op gang gekomen. Bij verschillende schoolbesturen is bereidheid ontstaan om na te denken over verdeling van scholen over het gebied. Dit biedt kansen, bijvoorbeeld door het opstarten van een school met andere activiteiten (moedercentrum allochtone vrouwen, dagopvang, buurt-servicepunt). Corporaties willen met name op sociaal gebied meer gaan bijdragen.
- ISV: het ministerie van VROM maakt voor Haarlem geen uitzondering. Er wordt wel meegedacht over een andere oplossing en er zijn nieuwe coalities met corporaties gevormd.
- Reconstructie weg: het adoptieteam heeft een bemiddelde rol gespeeld en bij het ministerie van VenW bemiddeld voor een proefstrook met geluidsarm asfalt. Op 15 februari 2007 is een overeenkomst getekend.
- Reconstructie park: er is geen oplossing gevonden voor de financiële problemen. Wel zijn er contacten bij het ministerie van LNV gelegd, die wellicht nog tot resultaat gaan leiden.



7.2.13d De leerpunten

De ervaringen in Haarlem (Slachthuisbuurt) geven aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- Lokale partijen kunnen de meeste problemen in de Slachthuisbuurt wel aan. Toch bleef een aantal projecten kennelijk steken op interpretatie van regelgeving. Daarvoor is het adoptieproject nuttig geweest.
- Door beide kanten (rijk en gemeente) is er energie getrokken aan het adoptieproject. Het directe contact met diverse departementen is als positief ervaren.
- Op lokaal niveau zijn gemeente en UWV met elkaar in contact gekomen. Het resultaat is uitwisseling van gegevens, meer zicht op de harde kern van inactieven en een concreet toeleidingsproject. Of eerdere klachten van bewoners over gebrekkige communicatie met de gemeente zijn opgeheven, is nog niet duidelijk.
- Conclusie: doorgaan met deze methodiek en de directe contacten tussen gemeente en ministeries op de een of andere wijze voortzetten. Ook al zijn niet alle knelpunten opgelost, de methode is aan beide kanten toch positief en individuele adoptieteamleden hebben steun toegezegd bij de knelpunten die nog niet zijn opgelost (financiering herstructurering en Reinaldapark). In de toekomst de leden van het team meer selecteren bij de knelpunten die spelen. Wel zorgen dat je bij de start geen verkeerde verwachtingen wekt: Haarlem verkeerde in de veronderstelling dat er extra geld was gemoeid met het project en dat heeft in de aanvang vertragend gewerkt.

7.3 Wetenschappelijke analyse

De Erasmus Universiteit onder leiding van hoogleraar Algemene Sociologie Godfried Engbersen, heeft het project geanalyseerd. Hij heeft zich op basis van verslagen van de startdocumenten en verslagen van adoptieteamvergaderingen een beeld gevormd van het project 'Nieuwe Coalities voor de Wijk'. Dit heeft hij naast relevante literatuur gelegd. In zijn eindconclusies lezen we onder meer: "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. (...) 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 offensief* op de terreinen van (1) arbeid en participatie, (2) onderwijs en opvoeding, (3) wonen en de openbare ruimte, en (4) leefbaarheid en veiligheid."

Over de adoptiemethode schrijft hij dat deze "in sommige gevallen in staat was om institutionele barrières bij de landelijke overheid te doorbreken" maar dat daarnaast "in veel gemeenten duidelijk [werd] dat er ook institutionele belemmeringen zijn op lokaal niveau (bijvoorbeeld tussen de bij het beleid betrokken publieke, semi-publieke en particuliere actoren)" en dat juist "in zulke gevallen de adoptieteams een positieve rol [konden] vervullen, zoals:

- Het versterken van de doorzettingsmacht van sommige partijen ten koste van andere (bijvoorbeeld 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."

Wel waarschuwt hij voor vier negatieve bijeffecten van de adoptiemethode:

- *Overbetrokkenheid*. Sommige beleidsinterventies zijn 'self-defeating' omdat de doelen die worden nagestreefd niet realistisch zijn.
- *Provocatie*. Beleidsinterventies kunnen dissident en deviant gedrag in de hand werken. (...) 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 eigennuttig of niet gaat uitvoeren (...).
- *Placation* ('geruststelling'). (...) 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. (...)

- 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. (...)

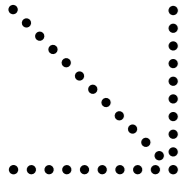
Tenslotte geeft hij een overzicht van een viertal klassieke antwoorden op complexe beleidsvraagstukken en hun valkuilen, en stelt dat "een effectieve aanpak van stedelijke problemen een juiste balans veronderstelt van centrale sturing, lokale participatie, eigen belang en eigen verantwoordelijkheid, en berusting en veerkracht."

Engbersen eindigt met de constatering dat "overheden meer de regie naar zich toe moeten trekken om resultaten te boeken." Voor het vormgeven van die regie noemt hij 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 bezweringen over macrostructuren zijn er sociale leiders aanwijsbaar die de boel in beweging weten te zetten. (...) 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. (...) 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*.
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 (...). 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. (...) [D]aarnaast [zijn er] twee belangrijke *voorwaarden* geformuleerd voor positieve wijkontwikkeling. Ten eerste het realiseren van een basisniveau aan veiligheid 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 heb-

ben 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 – zonedig ondersteund door deskundigen of vertegenwoordigers van de centrale overheid – die in staat zijn specifieke sociale en bestuurlijke problemen te doorgronden. (...) 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. (...)
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 en coalities moeten aangaan met publieke en private spelers. (...) 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*. Wil het grotestedenbeleid, waaronder de nieuwe 40-wijknaanpak 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. (...)
6. *Bewonersparticipatie*. (...) 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 midden-groepen.

Zie voor het totale eindrapport van Engbersen de appendix.

7.4 Interviews met betrokkenen

De subjectieve evaluatie van het project zoals door Jeroen Singelenberg van de SEV en Pieter Tops van de Universiteit Brabant uitgevoerd, is gebaseerd op interviews met direct betrokkenen (leden adoptieteams, hun 'rechterhanden', lokale participanten), aangevuld met informatie uit de projectdossiers.

Rapport Singelenberg

Singelenberg geeft aan dat er vóór de eigenlijke start eigenlijk drie voorbereidende stappen doorlopen hadden moeten worden (probleemanalyse; investeren in de relatie; diagnose) en dat deze veelal pas tijdens de rit zijn gezet, wat een verhoogd afbreukrisico met zich meebracht. Hij onderscheidt drie typen rollen van de opererende adoptieteams: (1) als analyticus, adviseur en spiegel, (2) als bemiddelaar in regelgeving, en (3) als manager van complexe projecten. Van de gemeenten – zowel subject als object in dit proces – wordt nogal wat verwacht en het zoeken naar coalities zoals in dit project, heeft in een aantal gevallen een aanzienlijke meerwaarde gehad. Zijn eindconclusie over de methode van de adoptieteams:

"Het bereikte resultaat blijkt dus afhankelijk van personen, rolopvattingen, attitudes, maar ook van de gegeven situatie, en van de match daartussen. Bij projecten waar niet of nauwelijks resultaat is geboekt, waren de basale startvoorwaarden niet vervuld: er was geen gezamenlijke probleemanalyse en geen gezamenlijk geformuleerd binnen een jaar haalbaar doel. Of met een andere combinatie van personen of een andere rolopvatting van het team deze voorwaarden alsnog zouden zijn vervuld, daarover kan slechts worden gespeculeerd."

Hij geeft uiteindelijk een aantal adviezen voor het eventuele vervolg:

- Start een adoptierelatie alleen op uitdrukkelijk verzoek van de gemeente.
- Begin met een fase van *assessment* van zeker drie maanden voordat het licht op groen wordt gezet voor adoptie; in deze fase moet het probleem helder worden

en moet vertrouwen worden opgebouwd.

- Kies vervolgens, afhankelijk van de situatie, voor één van de volgende modellen van adoptie en kies een adoptie-termijn (die overigens verlengd kan worden) behorende bij het gekozen model.
- Als het gaat om de boven beschreven rol van analyticus (spiegelrol) kies dan voor het model van complete adoptie, waarbij ook de regierol en organisatie van de gemeente ter discussie staan, maar dan toegepast op een concrete wijk met een concrete opgave; help de opgave formuleren en de regierol invullen en treedt dan terug. Rolopvatting: betrokken, meedenkend/reflectief, servicegericht, maar met ervaring en gewicht.
- Gaat het om de rol van *manager complexe projecten* dan is een projectgebonden adoptie nodig, gericht op het onder druk zetten van partijen en het leggen van contacten 'bovenlangs'. Rolopvatting: krachtige manager, doener, netwerker.
- Is tenslotte vooral de rol van *bemiddelaar regelgeving* aan de orde, dan duurt de interventie zolang als nodig is om de regelgeving aan te passen – of te constateren dat dit niet mogelijk is. Rolopvatting: diplomaat, bemiddelaar, kenner van wet en regelgeving.
- Vooral in het tweede en derde model is het essentieel dat de uitgezonden manager of bemiddelaar direct toegang heeft tot de DG's van betrokken departementen; in deze modellen kan beter gesproken worden van een *ombudsteam* dan van een adoptieteam.
- Het eerste model daarentegen komt het meest overeen met het model van het *adoptieteam*. Ook hier moeten de adviezen niet vrijblijvend zijn maar worden bekrachtigd op een conferentie met bestuurlijke zwaargewichten.
- Tenslotte kan de vraag worden gesteld of adoptie- en ombudsteams zich exclusief op de gemeentelijke overheid moeten blijven richten. Een adoptieteam kan juist tot de conclusie komen dat de gemeente de regierol in bepaalde wijken voor een bepaalde periode zou moeten overdragen aan coalities van wijkgebonden actoren (*local strategic partnerships*), waar de gemeente zelf hooguit als één van de partijen in participeert.

Zie voor het totale eindrapport van Singelenberg de appendix.

Rapport Tops

Pieter Tops heeft zich op basis van gesprekken en bestudering van de dossiers voor Heerlen en Amsterdam, eveneens een beeld gevormd van het project. Hij constateert over de startfase dat gemeenten het een goed initiatief vinden om

te proberen krachten van verschillende actoren te bundelen. Wel heeft hij twijfel gehoord over de motieven van 'Den Haag' hierbij en vindt hij het initiatief wat overhaast uitgewerkt en geïntroduceerd. Met name aan de goede onderlinge verstandhoudingen had meer aandacht geschonken mogen worden. Ook het ontbreken van een stevige en gedeelde probleemanalyse ziet hij als probleem, waarbij de veronderstelling dat dit in de loop van het project wel zal uitkristalliseren, onvoldoende bleek te kunnen worden waargemaakt.

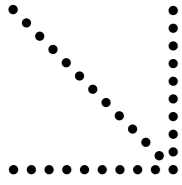
Positieve ervaringen met adoptieteams komen door de functies: vreemde ogen en bondgenoot zijn, en kennis ontsluiten. Vooral daar waar processen al liepen en een duwtje nodig hadden. Te verbeteren punten: meeuwengedrag, wantrouwen en uiteenlopende verwachtingen. Soms was er sprake van onvoldoende verbinding met wat er lokaal echt speelt. Het was voor adoptieteamleden ook niet gemakkelijk om die verbinding goed te organiseren omdat het lastig was om precies te weten wat er echt speelde in de betreffende gemeente (en het onvermogen van gemeenten om dat echt duidelijk te maken). Dat leidde er soms toe dat leden van adoptieteams snel in een soort externe deskundigenrol schieten. Het had ook te maken met onvermogen om op lokaal niveau de adoptieteams goed in te zetten. Wantrouwen overheerste al snel en dan werd er weinig gedaan om van de adoptieteams een succes te maken: ze werden niet als een kans gezien, maar als een bedreiging. Haagse betrokkenheid werd dan als arrogantie ervaren of als gebrek aan inlevingsvermogen. Soms was dat terecht, soms maskeerde dat ook lokaal onvermogen. Veel adoptieteamleden zijn oprecht geschrokken van de kwaliteit van de lokale inspanningen, hoe goed vaak ook bedoeld. Deels is dit wellicht uitdrukking van een specifieke manier van kijken (het lokale niveau is nu eenmaal van een andere orde dan het landelijke niveau, als het goed is meer uitvoeringsgericht en minder beleidsmatig). Deels gaat het echter zeker ook om reële waarnemingen van een niet optimaal functionerend lokaal bestuursstelsel, dat soms minstens zo sterk als 'Den Haag' lijdt aan problemen als verkokering en een tekort aan uitvoerend vermogen. In de derde plaats zijn de adoptieteams soms gepercipieerd als een initiatief om allerlei vormen van Haagse verkokering te signaleren. Maar de focus verschoof omdat niet alleen de Haagse verkokering een probleem bleek te zijn; er drongen zich ook allerlei problemen op in de slagkracht van het stedelijk bestuur zelf.

Tops formuleert op basis hiervan een aantal aanbevelingen vanuit de ervaringen met de adoptieteams:

- Ga door met de constructie van samenwerking en afstemming tussen steden en centrale overheid, maar leer van de ervaringen.
- Differentieer in de opdrachten/aanpak per stad; breng de uitgangspositie scherp en precies in kaart; vertrouw er niet te veel op dat dat in de loop van het proces wel zal gebeuren.
- Investeer in de persoonlijke verhoudingen: de mensen zijn het adoptieteam, doe aan goede en actieve casting.
- Train adoptieteamleden in wat goede bestuurlijke adoptie betekent en maak aan stedelijke besturen duidelijk hoe zij een adoptieteam kunnen gebruiken.
- Vreemde ogen dwingen niet alleen, ze kunnen ook bewonderen!
- Ook inhoudelijke scherpte en doorontwikkeling is nodig (het gaat niet alleen om een procesmatige versnelling).
- Om adoptieteams tot een succes te maken in de aanpak van probleemwijken, dienen zij steviger te worden georganiseerd.

Ten slotte trekt hij de aanbevelingen in een bredere context, namelijk als les voor de 40-wijkanaanpak:

- Bundeling van krachten van stedelijke en nationale overheden (en anderen) is nodig om de situatie in de wijken duurzaam te kunnen verbeteren. Adoptieteams zijn daarvoor een nuttige eerste oefening geweest, maar de vrijblijvendheid moet ervanaf. Het tekort aan slagkracht en denkkraft, en de complexiteit van de vraagstukken in probleemwijken, vragen om nieuwe werkwijzen en samenwerkingsvormen.
- De aanpak van de wijken is een gigantische inhoudelijke en organisatorische opgave. De zwaarte van die problematiek gaat het 'normale functioneren' van organisaties te boven, en vraagt om bijzondere stedelijke regimes, die operationele slagkracht en denkkraft kunnen mobiliseren.
- Dat betekent dat er wederzijdse belangstelling bestaat ('jouw probleem is mijn probleem') en dat men waar nodig druk op elkaar kan uitoefenen. Het betekent ook dat er sprake is van een scherpe probleemanalyse, die pijnlijke zaken niet uit de weg gaat en die tot precies handelen in staat stelt. Nieuwe institutionele arrangementen moeten worden ontwikkeld, waarin grensoverschrijdend partnerschap kan ontstaan (tussen stadsbestuur, centrale overheid, politie, woningcorporaties, onderwijs, bedrijfsleven). Zij hebben een 'license to act', waardoor zij over organiserend en interveniërend vermogen beschikken. Vergelijk de Engelse *Local Strategic Partnerships*.
- Dat vereist een vorm van bestuurlijk activisme, dat vanuit



de frontlijn van de stedelijke samenleving is georganiseerd. Van daaruit worden slag- en denkkraft gemobiliseerd. In de frontlijn ligt de operationele en creatieve kern van het bestuur. Dat betekent onder andere dat de beste mensen in de frontlijn werkzaam zijn (omgekeerde piramide) en dat gewerkt wordt volgens de principes van frontlijnsturing.

- Behalve investeringen in onderwijs, werk en wonen, is een ‘beschavingsoffensief’ nodig, waarin normen en waarden centraal staan en waarin eisen worden gesteld aan gedrag en bejegening. Dit naast een emanciperend repertoire.
- Opvallend is vaak dat burgers niet actief en scheppend aanwezig zijn. Ze mogen meepraten, zij zijn object van beleidsinterventies, maar op cruciale momenten, wanneer er ingrijpende beslissingen genomen worden of wanneer er gehandeld moet worden, staan burgers buitenspel. Terwijl ontwikkelingen en veranderingen pas echt betekenis krijgen als zij gesteund en gedragen worden door burgers.
- Behalve aan duurzame en structurele maatregelen dient ook steeds aandacht te bestaan voor de korte termijn en het hier en nu. Niet alleen in de zin van aandacht voor kortetermijnsuccessen, die enthousiasme en steun kunnen genereren.

7.5 Borging in Den Haag

Om zicht te krijgen op hoe er in Den Haag met aandachtswijken wordt omgegaan, en hoe verantwoordelijke beleidsmakers dat anders of beter zouden willen, zijn interviews gehouden met een vijftal ‘koersbepalers’ op de terreinen wonen, werken, leren, leefbaarheid en veiligheid en de betrokken burger. Hierbij kwamen de volgende vragen aan de orde:

- Probleemanalyse: hoe krijgt u zicht op de problemen in aandachtswijken?
- Krachtveldanalyse: wie pakt deze problemen op? Wat is nu de rol en verantwoordelijkheid van het rijk hierin en wat zou die op termijn moeten zijn? Idem voor gemeenten, maatschappelijke partijen en burgers.
- Hoe ziet u het project ‘Nieuwe Coalities voor de Wijk’ (NCvdW)? Wat betekent het in de beleidsontwikkeling die u vormgeeft?
- Hoe zou het project ‘Nieuwe Coalities’ uw beleidsproces kunnen faciliteren?
- Wat vindt u van de inbedding van dit traject in uw eigen organisatie? Welke rol speelt u hierin en welke rol zou u hierin willen spelen?

- Hoe krijgt u zicht op ‘aanpalende’ problemen (bijvoorbeeld als u verantwoordelijk bent vanuit OCW voor brede scholen, hoe betreft u dan de andere thema’s als wonen)?
- Hoe ziet u het samenspel met de overige beleidsterreinen?
- Wie wilt u verder betrekken?
- Wanneer bent u tevreden: halverwege het project in januari 2007? Op einddatum 1 mei 2007? Hoe ziet u de periode ná 1 mei 2007?

7.5.1 Thema’s voor een effectieve wijkenaanpak

Uit de gesprekken kwamen vier thema’s naar voren waarop deze beleidsmakers nadere actie gewenst vinden:

1. Weten wat er speelt in de wijken (probleemanalyse)
Er is behoefte aan sturingsinformatie op wijkniveau. Het gaat dan bijvoorbeeld om gedrag (wegtrekken uit een wijk) of meningen (waardering van de wijk, onveiligheidsgevoelens) van mensen, gerelateerd aan ‘harde’ cijfers als opbouw woningvoorraad, opleidingsniveau bewoners. Een analyse daarvan levert voeding voor beleid, voor wanneer je moet ingrijpen en op welke manier.
Departementen bekijken de samenleving op verschillende ‘aggregatieniveaus’. Dat kunnen zijn een wijk, een stad, een school, een individu. Nadere invulling wordt gevraagd op de vraag of het meerwaarde heeft om tot een gezamenlijke probleemanalyse te komen op wijkniveau en zo ja, hoe departementen daarin gezamenlijk kunnen optrekken.
2. Interdepartementale samenwerking
Het rijk is sectoraal georganiseerd terwijl mensen in wijken problemen over alle schotten heen ervaren. Dat vraagt een andere benadering: ketenmanagement in bijvoorbeeld de zorg, of huis-aan-huis-aanpak bij multi-probleemhuishoudens. Ook op rijksniveau kan de samenwerking hierin nog worden versterkt. Het belang van interdepartementale samenwerking is ook naar voren gebracht in het document *In dienst van het Rijk* van het beraad van secretarissen-generaal.
3. ‘Krachtige Overheid’
Decentralisatie is de trend. Regelgeving als de Wet Werk en Bijstand, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Wet Inburgering gaat uit van vergaande bevoegdheden voor lokale overheden. Dat gaat vaak goed, maar soms ook niet. Er is een verschil in focus, verantwoordelijkheid en invloedssfeer tussen lokale overheden en

rijk. Hoe kan het samenspel tussen lokale overheid en rijksoverheid het best worden vormgegeven? Waar liggen spanningen? Wat is er nodig om het samenspel te verbeteren? Op die vragen zou meer antwoord moeten komen om effectiever in de wijken aan de slag te kunnen.

4. Kosten-baten sociale investeringen

De belangrijkste thema’s uit de dertien wijken liggen op het sociale gebied. Je ziet dat het besef groeit dat je er niet alleen bent met fysieke maatregelen, omdat ook de sociale omgeving van groot belang is voor het welzijn van mensen. Maar: de kosten én de baten van financiële maatregelen op het sociale terrein zijn slecht in beeld te brengen, waardoor sociale investeringen het nogal eens verliezen van ‘harde’ investeringen. Intussen wordt binnen verschillende organisaties gewerkt aan het inzichtelijk maken van de maatschappelijke kosten en baten van investeringen op sociaal vlak. Hoe kunnen hierin, in gezamenlijkheid, extra stappen worden gezet?

7.5.2 Aanbevelingen vanuit de workshops

Op deze thema’s zijn workshops gehouden om op gestelde vragen verdieping te krijgen. De belangrijkste conclusies uit de respectievelijke workshops worden hieronder weergegeven. Over thema 2 is geen aparte workshop gehouden, omdat SZW net op hetzelfde moment daarover een workshop organiseerde. In plaats daarvan heeft het projectbureau een workshop over burgerparticipatie gehouden.

Belangrijkste resultaten workshop ‘Weten wat er speelt in de wijken’ (probleemanalyse)

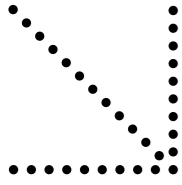
- Voor de probleemanalyse worden vanuit de workshop de volgende aanbevelingen gedaan:
- Om tot een integrale probleemanalyse te kunnen komen is het nodig expertise van verschillende perspectieven bij elkaar te brengen (wonen, werken, leren, veiligheid, sociale cohesie en bewoners, bedrijven, overheden, zorginstellingen, woningcorporaties, leraren, politie en dergelijke). Sleutelwoord: ontkokering. Koppel kennis en slagkracht.
 - Bekijk problemen vanuit het perspectief van de eindgebruiker (leerling, bewoner etc.).
 - Met behulp van de landelijke leefbaarheidsmonitor wordt juist gekeken naar het perspectief van de eindgebruiker: de mening en het gedrag van de bewoners zelf staan centraal in deze monitor. Er wordt niet van bovenaf bepaald wat belangrijk is voor de leefbaarheid, maar het wordt als het ware aan de bewoners zelf overgelaten.

- De inzichten verkregen uit deze leefbaarheidsmonitor kunnen aangevuld worden door lokale, kwalitatieve (praktijk)kennis. Door combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve kennis kunnen de mechanismen achter problemen ontdekt worden om een negatieve spiraal te kunnen keren. We moeten meer denken in systemen.
- Beleid wordt niet op basis van kerngegevens maar op basis van veronderstellingen geformuleerd. Beter indicatoren helpen maar er zijn grenzen aan wat je kunt meten. Je kunt pas echt weten wat er speelt in een wijk wanneer je er echt voeling mee hebt.
- Op geleidelijke veranderingen in de wijk reageren mensen niet (vergelijk een kip die langzaam in water wordt gekookt). Hoe organiseer je dat vroegtijdig signalen worden opgepakt? Hoe bepaal je of iets een incident is of een begin van een trend? Aanwijzingen kun je halen uit: data, extreme uitingen, media, fysieke waarnemingen, contact hebben met de ‘haarvaten’ van de samenleving.
- Inspecties (zoals de onderwijsinspectie) zouden bij probleemanalyse kunnen meedenken over effectieve interventies. Inspecties staan op afstand van het beleid maar hebben wel veel kennis van lokale omstandigheden.

Om van probleemanalyse tot aanpak te komen, worden aanbevelingen gedaan. Ook wordt geconstateerd dat bewoners een grote rol hebben en dat een aantal vraagstukken nog nader uitgewerkt dient te worden. Zie voor deze aanbevelingen het uitgebreide verslag van deze workshop in de appendix.

Belangrijkste resultaten workshop ‘Krachtige Overheid’

- Daar waar partijen er met elkaar niet uitkomen en de gemeente onvoldoende doorzettingsmacht heeft, druk van boven regelen zodat men er samen uit móet komen.
- De verantwoordelijkheden over minder instanties verspreiden, het probleem niet te veel verkavelen en uitkijken met perverse effecten van nieuwe werkwijzen (WMO maakt dat partners ook concurrenten worden en dat bevordert de samenwerking niet!).
- Help het organiserend vermogen van gemeenten te bevorderen.
- Werk minder met projectgeld. Zet in plaats daarvan structurele financiering op programmatische wijze in.
- Bevorder de relatie tussen met name de fysieke en de sociale sector.
- Niet (alleen maar) met de pot geld gaan zwaaien, maar eerst vragen naar het hoe en waarom, en steun bieden in die probleemanalyse.
- Verbind preventieve met curatieve maatregelen (ook in



de financiering) op basis van goede maatschappelijke kosten-baten-analyses.

Belangrijkste resultaten workshop, Kosten-baten sociale investeringen

- Het is belangrijk om alle relevante partijen in het proces van het maken van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) te betrekken. Door het goed (en dus vroegtijdig) meenemen van partijen, kan voorkomen worden dat de uitkomst van de MKBA te gemakkelijk door partijen naast zich neer wordt gelegd omdat men de methodologie in twijfel trekt. Anders gezegd, het niet goed betrekken van de relevante partijen in het uitvoeren van de MKBA-analyse maakt de kans groot dat het rapport in 'de bureaula' verdwijnt. Daarnaast is er nog een ander voordeel om partijen die kosten en baten hebben met elkaar na te laten gaan wat de meest kosteneffectieve interventies zijn: het creëert de mogelijkheid om in gesprek te gaan met partijen die baten ontvangen en hen te overtuigen/verleiden om mee te betalen aan de interventies (zie ook het laatste punt).
- MKBA en politieke besluitvorming: een MKBA kan en moet niet de plaats innemen van politieke besluitvorming. Het primaat ligt bij de politiek. Politieke argumenten blijken soms zwaarder zwaarder dan kosteneffectiviteit van interventies (bijvoorbeeld bij de beslissing om een TGV-verbinding tussen Parijs en Straatsburg aan te leggen).
- Genereren alternatieve interventies: met behulp van een MKBA is het ook mogelijk om andere oplossingen te testen die wellicht beter scoren. Soms blijkt uit literatuurstudie in een voorfase dat er tientallen alternatieve interventies mogelijk zijn. Het is aantrekkelijk het aantal alternatieve interventies beperkt te houden, bijvoorbeeld tot een vijftal, zodat ze duidelijk van elkaar kunnen worden onderscheiden. Deze selectie zou moeten worden voorgesteld aan de opdrachtgever(s), voordat met het echte rekenwerk wordt begonnen. Feit is dat de uitkomst van MKBA in hoge mate bepaald wordt door de aannames die worden gedaan. Deze aannames kunnen door belangen en verschillende politieke visies gekleurd zijn. Het is verstandig om zich hiervan bewust te zijn.
- Verdeling kosten en baten: als blijkt dat de baten ergens anders neerslaan dan waar de kosten worden gemaakt, wordt vaak direct gewezen naar de overheid om te betalen terwijl het ook de mogelijkheid biedt om anderen dan de overheid kosten te laten dragen. Wie opdraait voor welke kosten is uiteindelijk een politieke afweging. In een KBA is er sprake van zo veel aannames (over effecten, variabelen, discontovoet, e.d.) dat je kunt sturen op de

uitkomst. Die wetenschap betekent dat sec resultaten neerleggen en dan afspraken willen maken met partijen over kostenverdeling niet werkt. Het is cruciaal alle stakeholders aan de voorkant te betrekken om het eens te worden over een aantal essentiële keuzes m.b.t. het invullen van de KBA. Idealiter zorgt een onafhankelijke arbiter voor de bewaking van proces en inhoud.

Belangrijkste resultaten workshop 'Burgerparticipatie'

Uit de workshop komen de volgende aandachtspunten voor een succesvolle wijkenaanpak naar voren voor wat betreft burgerparticipatie:

1. Kom afspraken na, anders zakt burgerbetrokkenheid in.
2. Geen boekhoudersmentaliteit, stel mensen centraal, niet de processen/bureaucratie.
3. Werk áán, en mét plezier! En stel kansen centraal: benut sociale stijgingsfactoren.
4. Geen massa (bulk) maar groei(potentieel) creëren: niet meer van hetzelfde, maar innovatief en betrokken.
5. Zorgen voor kwaliteit op lokaal niveau: koppel praktijk en theorie met gevoel.

De gemeenten krijgen ook nog een boodschap mee van de deelnemers:

- Als je ergens met elkaar niet uitkomt, elkaar aanspreken op verantwoordelijkheden en geen uitstelacties accepteren, zoals nader onderzoek of een kortlopend projectje over een deel van het probleem.
- Gebruik het rijk! Ook om te spiegelen.
- Hoe je dingen ook organiseert, je houdt problemen in de afstemming, maar gebiedsgerichte aanpak werkt het best, ook voor wat betreft burgerparticipatie.

7.6 Relaties met (andere) rijksprojecten en kennisinstellingen

Het onorthodoxe van 'Nieuwe Coalities' en de oorspronkelijke verwachting dat complexe Haagse regelgeving weleens in de weg zou kunnen zitten, gaven het project vrij uitdrukkelijk een kans voor de rijksoverheid om er in haar opereren van te leren. Daarin was het niet het enige in zijn soort: ook het project 'Andere Overheid', Operatie Jong, Taskforce Jeugdwerkloosheid, de projectdirectie Leren en Werken zijn voorbeelden van gekantelde en/of onorthodoxe werkvormen, met een sterke focus op het probleem in plaats van op bestaande structuren. Met hen is contact gezocht en zijn ervaringen uitgewisseld. Dat geldt ook voor kennisinstellingen als NICIS (Netherlands Institute for City Innovation Studies), het kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing KEI en de SEV.