

Vergaderjaar 2012–2013

30 995

Aanpak Wijken

Nr. 92

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 24 oktober 2012

Met deze brief wordt u geïnformeerd over de voortgang bij de inzet op leefbaarheid. Onder de noemer leefbaarheid lopen verschillende programma's vanuit mijn departement; het 10-jarig programma Wijkenaanpak, het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, het programma Bevolkingsdaling en de preventieve aanpak in New Towns. Bij al deze initiatieven is het Rijk partner van bewoners, gemeenten, provincies, corporaties en anderen om daar waar de leefbaarheid onder druk staat, deze tijdelijk op innovatieve en economische wijze te helpen versterken. Nadruk ligt daarbij op de eigen kracht van burgers en op samenwerking. Het Rijk neemt de lokale en regionale verantwoordelijkheid voor leefbaarheid niet over, maar ondersteunt, voert afspraken uit, experimenteert en neemt waar mogelijk belemmeringen weg.

Over het Nationaal Programma Rotterdam Zuid¹, het programma Bevolkingsdaling² en de inzet in de New Towns³ is afgesproken dat u separaat op de hoogte wordt gebracht van de stand van zaken. In deze brief ligt daarom nadruk op de wijkenaanpak en op de verschillende initiatieven die breed ondersteunend zijn aan leefbaarheid zoals de experimenten met wijkondernemingen en de frontlijn-aanpak. Hiermee wordt voldaan aan de wens van uw Kamer zoals is vastgelegd in de motie van het lid Monasch⁴ waarin wordt verzocht om blijvende steun voor de wijkenaanpak en om jaarlijkse rapportages.

Als bijlagen *) treft u aan:

- Magazine *Wijken in Uitvoering 2012* waarin de voortgang in de wijken wordt beschreven door de wijken.
- Tweede Voortgangsrapportage Outcomemonitor Wijkenaanpak (in te zien via www.rijksoverheid.nl);
- Advies Wetenschappelijke Commissie Wijkenaanpak;
- Bewonersparticipatie in aandachtswijken; rapportage 2012⁵

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 – 2012, 32 847, nr. 4

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 – 2012, 31 757, nr. 46

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 – 2012, 31 757, nr. 42

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 – 2012, 32 847 nr. 16

⁵ In de afgelopen jaren zijn de Bewonerspeilingen jaarlijks naar de Tweede Kamer gestuurd. Aangezien veel gemeenten hun bewoners tweejaarlijks bevragen, zal de Bewonerspeilingen vanaf 2012 ook een tweejaarlijks ritme krijgen.

1. De wijkenaanpak

In 2007 is de wijkenaanpak gestart; een samenhangende, resultaatgerichte aanpak in 40 wijken¹ met grote leefbaarheidachterstanden. Doel is deze wijken binnen 10 jaar te transformeren tot wijken waar mensen kansen hebben en weer graag wonen. Bij aanvang hebben bewoners, gemeenten, corporaties en professionals ambities vastgelegd voor hun wijk en onderling afspraken gemaakt over wie wat doet. Het Rijk heeft zich als partner voor tien jaar gecommitteerd aan de lokale ambities en de eigen bijdrage daaraan beschreven. Inmiddels is de wijkenaanpak halverwege. Er is een werkwijze ontstaan waarin integraal wordt samengewerkt – zowel op fysiek als op sociaal terrein – waarin wordt geëxperimenteerd, innovatieve werkwijzen zijn ontstaan, en waarin de kracht van bewoners centraal staat. Het samenspel tussen gemeente en woningbouwcorporaties speelt een belangrijke rol binnen de aanpak.

Voortgang aandachtswijken

Het wijkenbeleid kent een uitgebreide mix aan onderzoeken en monitors om de voortgang te volgen. Daarvoor is gekozen omdat het om een innovatieve, maar ook zoekende en lerende aanpak gaat. Onderdeel van de mix is het jaarlijkse Magazine «Wijken in Uitvoering 2012» waarin de outputresultaten in beeld zijn gebracht. U vindt het magazine bijgevoegd. Naast voortgang tonen de wijkverhalen ook de keuzes waar lokale partners zich voor geplaatst hebben gezien de afgelopen periode. Afnemende investeringskracht en het gevaar van een projectencarrousel hebben in de steden geleid tot heroverwegingen; over het stoppen van projecten die niet het gewenste resultaat hebben, het borgen van effectieve methoden binnen de organisatie, en over het uitstellen van interventies. Deze heroverwegingen zijn in 2011 verwerkt in nieuwe maatwerkafspraken met de steden. Het Rijk voert momenteel de (maatwerk)afspraken uit zoals die met de steden zijn gemaakt en ondersteunt met kennis en instrumenten. De tijdelijke financiële impuls voor de wijkenaanpak vanuit het Rijk is inmiddels afgerond.

Ook de Outcomemonitor Wijkenaanpak van het CBS is onderdeel van de mix aan onderzoeken en monitors die het wijkenbeleid volgen. Elke twee jaar verschijnt een publicatie waarin de maatschappelijke ontwikkelingen in de 40 aandachtswijken in beeld worden gebracht op verschillende thema's. De 0-meting verscheen in 2008, de eerste vervolgmeting in 2010 en bijgevoegd vindt u de tweede vervolgmeting die de tussenbalans opmaakt van vijf jaar wijkenaanpak. Het CBS beschrijft in de inleiding de gehanteerde systematiek bij het meten van de voortgang; de positie van de aandachtswijk wordt afgezet tegen het stedelijk gemiddelde. Het meet dus nadrukkelijk niet het al dan niet bereiken van de lokale ambities.

Het beeld dat uit de tweede rapportage over de outcome naar voren komt, is dat er grote verschillen zijn tussen de wijken. Het CBS constateert dat door deze verschillen en door de uiteenlopende effecten van de economische crisis niet in een paar woorden te zeggen is of de wijken op koers liggen. Voor het thema Wonen is het beeld voorzichtig positief. De samenstelling van de woningvoorraad is verbeterd. De aandachtswijken lijken bovendien iets minder getroffen te worden door de dalende verkoopprijzen van woningen. Hier worden achterstanden kleiner. De leefbaarheidsscore is zowel in de aandachtswijken als in de steden als geheel toegenomen. De wijken Malburgen/Immerloo en Klarendal (beide in Arnhem) springen hier positief uit. Geen van de aandachtswijken scoort nu nog negatief. Een van de punten waar veel wijken op inzetten is het verbeteren van de opleiding van jongeren. Dit is voor een deel gelukt. Het aandeel leerlingen dat doorstroomt naar havo en vwo groeit. Ook het

¹ In 2009 en 2010 aangevuld met 40+ wijken

aandeel voortijdig schoolverlaters ontwikkelt zich positief. De algemene trend in steden is overigens ook positief, waardoor in 20 van de 40 wijken de achterstand kleiner wordt. De cito-scores ontwikkelen zich over het algemeen niet positief. De thema's werken, inkomen en schuldenproblematiek laten een sterk wisselend beeld zien. Daar zijn geen algemene uitspraken over te doen, behalve dat in een meerderheid van de wijken de achterstanden slinken op het aandeel niet-werkend werkzoekenden. De aandachtswijken zijn bovendien veiliger geworden, maar dit thema blijft een belangrijk aandachtspunt. De gezondheid in de aandachtswijken bleef stabiel.

Het geheel geeft – zoals gezegd – een zeer gedifferentieerd beeld per wijk. Dat vergt – gezien de fase waarin we zitten – aandacht. Samen met de partners moet worden nagedacht hoe we hier in de tweede helft van de aanpak mee omgaan.

Mede op basis van de outcome-resultaten zullen de contactpersonen van mijn departement alvast in gesprek gaan met de lokale partners. In wijken waar de ontwikkelingen positief zijn en de ambities op koers liggen, zou de uitkomst van dat gesprek kunnen zijn dat het partnerschap met het Rijk kan worden afgebouwd. Een mooi voorbeeld is de wijk Kruiskamp in Amersfoort. Deze wijk ligt inmiddels op koers en is sinds 11 oktober jl. «aandachtswijk-af». In wijken waar de voortgang nog achter blijft zou het partnerschap juist moeten worden geïntensiveerd. Op die manier kunnen menskracht en middelen gericht worden ingezet daar waar het het meest nodig is. De bevindingen van de onafhankelijke Visitatiecommissie Wijkeraanpak uit 2011 en de CBS-analyse bieden goede handvatten om hierover het gesprek aan te gaan met de steden. Bewoners en andere partners zijn vanzelfsprekend bij de gesprekken betrokken. U wordt over de uitkomsten geïnformeerd.

Niet alleen het Rijk maar ook de steden zelf volgen de voortgang van de inzet in de aandachtswijken intensief. Omdat effectmetingen bij gebiedsgerichte interventies niet eenvoudig zijn, adviseerde de Algemene Rekenkamer bij aanvang van de wijkeraanpak om gezamenlijk te leren en de kwaliteit van de verschillende metingen kritisch te bezien. Jaarlijks bekijkt een wetenschappelijke commissie verschillende onderzoeken op de gehanteerde methodisch-technische opzet. De conclusie dit jaar is dat de kwaliteit van de metingen weer aantoonbaar is toegenomen, maar op onderdelen schieten ze nog te kort. Vijf onderzoeken kunnen als voorbeeld dienen, waarmee anderen hun voordeel kunnen doen. Het gaat om onderzoeken van de gemeente Den Haag, de gemeente Groningen, de Universiteit Twente en van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze goede voorbeelden zullen onder de aandacht worden gebracht van de partners. U vindt het advies van de wetenschappelijke commissie bijgevoegd.

2. Accenten binnen leefbaarheid

In het kader van de wijkeraanpak zijn en worden methoden en instrumenten ontwikkeld die een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de leefbaarheid in alle buurten, wijken en regio's. Dan gaat het om ruimte voor burgerschap, het verder brengen van de frontlijnaanpak en het versterken van economisch denken. De inzichten hierover worden nu breed gedeeld. Via onder meer kennisnetwerken, nieuwsbrieven, ateliers en de digitale wijkengids worden ervaringen en lessen tussen professionals, bestuurders en bewoners gewisseld. Mijn departement speelt hier een actieve rol, omdat via het loket aldaar lijnen samenkomen en verbindingen kunnen worden gelegd. Hieronder worden de ontwikkelde methoden en instrumenten uitgebreider beschreven.

Maatschappelijk initiatief heeft een positief effect op leefbaarheid; dat is van belang in de aandachtswijken, maar ook in krimpregio's bijvoorbeeld. Door het initiatief van bewoners ontstaat een sociaal netwerk, een sterkere binding en meer vitaliteit. Maar vooral ontstaan oplossingen die aansluiten bij de vragen en thema's die spelen op wijk- en buurtniveau. Dit is reden geweest waarom binnen de wijkenaanpak gewerkt is met sterke betrokkenheid van bewoners en met specifieke budgetten waarmee men zelf wijkverbeteringen in gang heeft kunnen zetten. Dat heeft positief gewerkt. De transitie richting meer ruimte voor bewoners gaat echter niet vanzelf en vraagt om een lange adem. Dat blijkt ook uit de Bewonerspeilingen 2012, die u bijgevoegd aantreft. Daarin worden bewoners onder meer bevraagd op de mate van participatie en op ontwikkelingen in leefbaarheid. Het aandeel bewoners dat zelf actief is om hun buurt te verbeteren, is in de aandachtswijken even groot als in de rest van de stad. Dit is onveranderd ten opzichte van de start van de wijkenaanpak. Wel scoren de wijken nu hoger dan het stedelijk gemiddelde in de mate waarin de gemeenten bewoners betreft.

Eerste verantwoordelijkheid voor burgerschap ligt in de samenleving. De overheid moet leren daar beter op aan te sluiten. Hiervoor ligt een opgave op het lokaal niveau, dicht bij de leefwereld van mensen. Maar het is niet eenvoudig; het is ruimte geven en nemen en zoeken naar een nieuw evenwicht. Het Rijk heeft hier een agenderende, ondersteunende rol. Dit wordt nadrukkelijk onderstreept in het WRR-rapport *Vertrouwen in Burgers* van mei 2012. Het rijk wordt daarin opgeroepen om een vliegwiel voor verandering te zijn. In reactie¹ op dit rapport heeft het kabinet dit onderschreven. Inzet is om de juist voorwaarden te scheppen en om mensen daar waar nodig een duwtje in de rug te geven, maar bovenal moet de overheid de samenleving niet in de weg lopen. In dit kader zijn samen met maatschappelijke partners doelstellingen geformuleerd. Zo zal de overheid belemmeringen helpen wegnemen, een cultuurverandering in gang zetten binnen de eigen organisatie en ruimte bieden aan experimenten.

Belangrijk is de notie dat aan «eigen kracht» en «maatschappelijke beweging» ook grenzen zitten: bewoners zijn niet zomaar inzetbaar voor bestaande taken, en er moet aandacht zijn voor kwetsbare bewoners. Met name in de gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat.

Momenteel wordt onderzocht welke (juridische) mogelijkheden er zijn voor burgers om publieke taken of publiek eigendom over te nemen. Daarnaast wordt onderzocht of een maatschappelijke bank ondersteunend kan zijn voor sociaal ondernemerschap. Samen met het Landelijke Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA) wordt geëxperimenteerd met het opzetten van wijkondernemingen in verschillende gemeenten. Deze ondernemingen voor en door bewoners richten zich op dienstverlening in de wijk of regio. Er zijn steeds meer voorbeelden van bewonerscollectieven die bijvoorbeeld het beheer van een zwembad overnemen of een buurtzorgcoöperatie starten. Via de experimenten wordt ervaring opgedaan; zowel aan de kant van de bewoners (ondernemerschap) als aan de kant van de overheid (loslaten). Het idee voor de wijkondernemingen is overgewaaid uit het Verenigd koninkrijk waar trusts bestaan. Dat zijn bewonersbedrijven, vaak met eigen budgetten en vastgoed. De voorbeelden in Nederland zijn nog niet zo vergaand, maar ontstaan wel vanuit hetzelfde perspectief; zelf een bijdrage leveren aan leefbaarheid. De experimenten in de steden worden begeleid door onderzoek, advies en een kennisnetwerk, zodat de lessen breed kunnen worden gedeeld. Op 11 oktober zijn ruim driehonderd bewoners, bestuurders, ondernemers en professionals bijeen gekomen om tijdens een landelijke kennis- en

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 – 2012, kamerstuk 29 614, nr. 33

inspiratiebijeenkomst verder te praten over wijkondernemingen en de veranderende verhoudingen tussen burger en overheid bij het werken aan leefbaarheid.

Verder brengen van frontlijnaanpak

Een van de belangrijkste lessen uit de experimenten die steden deden in het kader van de wijkeraanpak is de meerwaarde van de frontlijnwerker. De frontlijnwerker opereert integraal, in de nabijheid van burgers en met een brede handelingsbevoegdheid. In kwetsbare wijken zijn problemen doorgaans niet alleen fysiek (de woning, de leefomgeving), maar spelen deze zich grotendeels achter de voordeur af. Zo kan een gezin schulden hebben, heerst er armoede, is er geen uitzicht op werk en is opvoedingsondersteuning nodig. In zo'n geval kan een frontlijnwerker op al deze probleemgebieden stappen zetten. Niet om het over te nemen, maar met als doel om het gezin en het netwerk daarom heen de regie weer terug te laten nemen. In de praktijk echter, heeft een gezin langdurig met vele verschillende hulpverleners te maken die een deelprobleem oppakten.

Daarom is in 2008 samen met het ministerie van VWS in de aandachtswijken een experiment gestart met de aanpak 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur. De uitdaging was betrokken partijen elkaar te leren kennen en onder regie met elkaar te laten samen werken. Het experiment is succesvol geweest; de methode is effectiever en goedkoper. In de Enschedese wijk Velve-Lindenhof bijvoorbeeld, waar de wijkcoaches vergaande bevoegdheden hebben gekregen. Ook Leeuwarden is met het lokale frontlijnteam een landelijke koploper. Professionals aldaar hebben coalities gesmeed, partners meegekregen in hun visie en met elkaar hebben ze het maatschappelijk belang boven het instellingsbelang gezet. Bij de experimenten met participatiecoaches in Arnhem wordt gekozen voor individuele coaching gericht op participatie en werk. Ook met Bonaire zijn inmiddels afspraken gemaakt en start de aanpak per 1 november a.s. in verschillende wijken, waaronder de wijk Nikiboko.

Om de lessen en ervaringen breed te delen zijn alle steden met een dergelijke aanpak (of het overwegen) bij elkaar gebracht in een kennisnetwerk. Momenteel zijn 50 steden en 80 lokale projectleiders betrokken. Een dergelijk netwerk helpt om sneller en goedkoper de aanpak te ontwikkelen en te borgen. Vooral de borging is nu in veel steden het meest cruciale thema: hoe stoppen we de projectencarrousel en zorgen we voor doorinnovatie van de aanpak? Dit initiatief van de ministeries van VWS en BZK is daarbij ondersteunend. Ook wordt op maat advies geboden en is een prototype kosten-batenanalyse ontwikkeld.

Op het thema gezondheid loopt een soortgelijk initiatief. De gezondheid van bewoners in aandachtswijken is, gemiddeld genomen, een stuk slechter dan in de rest van Nederland. Er is daarom samen met het ministerie van VWS en gemeenten geëxperimenteerd met methoden om de gezondheid in de wijken te verbeteren. De wijkverpleegkundige als frontlijnwerker blijkt hier van groot belang. Inmiddels zijn kennis en ervaringen uit het experiment gebundeld en breed gedeeld. Op advies van de Visitatiecommissie Wijkeraanpak start dit jaar bovendien een experiment met frontlijnwerkers op het gebied van veiligheid en criminaliteit. Met de ervaringen die opgedaan zijn en worden met het integraal werken in de frontlinies, werken mijn medewerkers de komende periode samen met departementen als VWS en SZW om decentralisaties effectief te implementeren. In dat kader zijn gezamenlijke pilots gestart met het ontschotten van middelen binnen de gezondheidszorg.

De Visitatiecommissie Wijkenaanpak heeft in 2010 en 2011 de veertig aandachtswijken en de partners die daar actief zijn bezocht. Bij beleidsleren hoort het immers ook om de beleidsinzet periodiek te evalueren en de effectiviteit ervan te beoordelen. Een belangrijke les die we van de commissie leerden is dat het «economisch denken» bij het werken aan leefbaarheid versterkt zou moeten worden. Inzicht in de verschillende geldstromen, mogelijke inverdieneffecten, gevolgen voor waardecreatie en de resultaten van kosten/baten-analyses is essentieel voor het maken van slimme keuzes die bijdragen aan de gestelde ambities, aldus de commissie. Keuzes bovendien die uitgaan van de kracht in de samenleving. Op die wijze komt meer maatschappelijk rendement met minder publieke middelen en zijn interventies doelgericht en minder afhankelijk van tijdelijke subsidies.

Momenteel wordt samen met lokale partners langs verschillende lijnen gewerkt om dit economisch denken te versterken. Aan de basis staat een brede samenwerking tussen burgers, bedrijven, overheden, filantropische instellingen en maatschappelijke organisaties. Uit deze samenwerking is winst te behalen; door te denken in termen van proposities en oog te hebben voor waardecreatie, kunnen creatieve verbanden, private inzet en nieuw oplossingen van de grond komen. Dan is kennis nodig over alternatieve financierings- en organisatievormen. En over het slimmer benutten van aanwezige geldstromen. Deze geldstromen zijn vaak nog onvoldoende inzichtelijk en nogal eens verkokerd. Dat hindert een integrale, en daardoor (kosten)efficiëntere aanpak.

In 2012 zijn door mijn departement – samen met de partners – kennis vergaard en instrumenten ontwikkeld om economisch denken en private inzet voor leefbaarheid te ondersteunen. Zo is uw Kamer geïnformeerd over de mogelijkheden van een revolverend fonds bij stedelijke vernieuwing als het Rijk een stap terug doet na 2015¹. Om ook andere alternatieven in beeld te krijgen, ondersteunt het ministerie van BZK kansrijke lokale casuïstiek. Zo is bijvoorbeeld met Platform31 en vijf gemeenten een vakgemeenschap «Waardecreatie in wijken» gestart. Doel hiervan is randvoorwaarden voor kansrijke proposities scherper te krijgen. Een instrument waar uw Kamer informatie over is toegezegd² zijn de sociale obligaties; private financiering van maatschappelijke projecten in de vorm van obligaties. Achteraf wordt het succes van het project gemeten en betaalt de overheid de investering terug met een rentepercentage. In het Verenigd Koninkrijk wordt een project binnen het gevangeniswezen op deze wijze gefinancierd. Op dit moment onderzoekt de gemeente Rotterdam de mogelijkheden om te werken met sociale obligaties. Mijn departement creëert een leeromgeving voor partijen die willen experimenteren met obligaties of andere nieuwe financieringsvormen. Samen met MVO Nederland wordt bovendien gewerkt aan het verstevigen van de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij lokale leefbaarheidproblemen. En in samenwerking met de departementen VWS en SZW zijn maatschappelijke kosten en baten analyses ontwikkeld op het gebied van één gezin één plan, gezondheid in de wijk en arbeidsparticipatie. Mijn departement ondersteunt de opzet van lokale gemeenschapsfondsen en is partner in het ontwikkelen van een nieuwe website gericht op crowdfunding voor bewonersinitiatieven.

3. Ten slotte

De afgelopen jaren zijn programma's gestart om de leefbaarheid in buurten, wijken en regio's te versterken. Allemaal op basis van partnerschap en met de kracht van de samenleving als uitgangspunt. De rode

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 – 2012, kamerstuk 32 847, nr. 29

² Kamerdebat 17-11-2011 Begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

draden zijn verwerkt in deze voortgangsrapportage. Dat betekent dat ook veel kleine, maar betekenisvolle interventies niet zijn beschreven. Zo is er de inzet op cultuur en op architectuur die een wijk «smoel» geven en bewoners trots. Ook de nieuwe playgrounds voor jongeren, de inzet van bedrijven als Albert Heijn, Achmea en Delta Lloyd, en de positieve invloed van voetbalclubs blijven buiten beeld. Grotere doelstellingen ontnemen vaak het zicht op deze kleine successen. Gelukkig staan alle ervaringen en interventies – groot en klein – wel beschreven in de Wijkengids; een digitaal naslagwerk voor iedereen die betrokken is of wil zijn bij het gebiedsgericht werken aan leefbaarheid. In de wijkengids zijn de lessen uit de wijkenaanpak gebundeld. Dan gaat het niet alleen om wat effectief is gebleken uit onderzoeken, maar ook wat volgens de praktijk waardevolle lessen zijn (www.wijkengids.nl). Maar zoals eerder genoemd zijn er ook steeds nieuwe uitdagingen waar nog geen pasklare oplossingen voor zijn. De wijkenaanpak is halverwege.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer