

Vergaderjaar 2009–2010

30 995

Aanpak Wijken

Nr. 77

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2009

In deze brief ga ik in op een drietal onderzoeken die in het kader van de wijkenaanpak zijn uitgevoerd. Alle drie als onderdeel van de experimenten met gemeenten. Ten slotte zal ik u nader informeren over de invulling van de visitatiecommissie Wijkenaanpak.

Teneinde inzage te krijgen in hoeverre en op welke wijze bewoners betrokken worden bij de uitvoering van de wijkenaanpak en in de werking van de bewonersbudgetten zijn twee onderzoeken uitgevoerd. Deze vindt u bijgevoegd.¹ Het betreft allereerst het onderzoek «Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend?» van prof.dr. Evelien Tonkens van de Universiteit van Amsterdam. Dit onderzoek is uitgevoerd in mijn opdracht en op verzoek van uw Kamer.

Het tweede onderzoek «Aandacht voor Bewonersparticipatie» is uitgevoerd door dr. Merlijn van Hulst van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB) van de Universiteit van Tilburg in opdracht van het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA). Onderzocht is in hoeverre en op welke wijze de gemeenten bewoners betrekken bij de uitvoering van de wijkenaanpak.

Ten slotte vindt u bijgevoegd het onderzoek «Het rendement van zalmgedrag, de projectencarrousel ontleed».¹ Dit onderzoek is uitgevoerd door onafhankelijk onderzoeker Daniël Giltay Veth. Het doel van dit onderzoek is grip te krijgen op de mechanismen die maken dat veel projecten ten behoeve van de zwakste 10% van de Nederlandse samenleving worden opgestart en daarna weer stoppen en suggesties te doen die ertoe bijdragen dat succesvolle praktijken doorgaan.

Onderzoek Universiteit van Amsterdam

Prof.dr. Evelien Tonkens heeft in het rapport «Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend?» een evaluatie gedaan naar de eerste fase van de extra budgetten voor bewonersinitiatieven («voucher-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

regeling»), februari–oktober 2009. Het «voucher»-experiment is in deze periode gevolgd en geëvalueerd om zo de uitvoering en de effecten van het vouchersysteem zichtbaar te krijgen.

Het onderzoek is gebaseerd op een analyse van drie korte deelstudies; een quick-scan van de diverse typen bewonersbudgetten in de G-31; een evaluatie van de bewonersbudgetten in de 14 voucher-gemeenten¹ en tenslotte een kwalitatief onderzoek in vijf wijken in vijf gemeenten².

Het onderzoek geeft een beeld over hoe het proces tot dusverre in deze vijf wijken verloopt: wie beslist erover, op basis van welke criteria, welke bewoners worden bereikt, genereert de regeling activiteit en enthousiasme en/of ruzies en conflicten? Bij de start van het onderzoek is uitgegaan van de hypothese dat de kwaliteit van een vouchersysteem kan worden afgemeten aan drie variabelen: toegankelijkheid van de regeling, empowerment van bewoners en democratisch gehalte (de mate waarin bewoners niet alleen verantwoordelijkheid krijgen maar ook zeggenschap, en de mate waarin de regeling bijdraagt aan het democratisch debat tussen bewoners onderling).

Het beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt, is positief. Het vouchersysteem, mits bewoners goede ondersteuning kunnen krijgen, is beter toegankelijk dan andere systemen. Het aantal aanvragen is doorgaans hoog en veel bewoners van verschillende achtergronden zijn actief. Het lukt in sommige gemeenten om nieuwe groepen bewoners te betrekken, waarbij men meestal doelt op jongeren, migranten en soms ook ouderen, echter dit is nog niet overal het geval. Het vouchersysteem maakt dat mensen elkaar treffen en er nieuwe verbanden tussen groepen tot stand komen. Mensen vergroten hun netwerk, dit is met name terug te zien daar waar regiegroepen zijn gevormd.

Het systeem is ook democratischer. Het biedt kansen voor een democratisch debat over de kwaliteit van leven in de wijk. Tevens stimuleert het de empowerment van bewoners. Bewoners ervaren het doen van aanvragen en nemen van besluiten als leerzaam. Bovendien blijkt dat deze manier van werken veel enthousiasme bij bewoners losmaakt. Ook blijkt dat op deze manier mensen actief worden die eerder niets in de wijk deden. De budgetten werken activerend; het bevordert de ontluiking van een vrijwilligerspotentieel. Daarbij hebben bewoners een hoog kostenbewustzijn. Ze bewaken zorgvuldig dat de budgetten daadwerkelijk worden ingezet voor initiatieven die ten goede komen aan de leefbaarheid in de wijk. Ze komen dan ook met verrassende en creatieve ideeën, waar beleidsmakers vaak niet op hadden kunnen komen.

De vijf gemeenten geven in de onderzochte wijken een behoorlijk verschillende invulling aan de regeling. Over de effecten van het inzetten van de vouchers op sociale cohesie en meer in het algemeen de kwaliteit van leven van de buurt kan nog niet veel worden gezegd, omdat de meeste gemeenten nog maar sinds april met de regeling werken en men dus nog maar net de regeling heeft geïmplementeerd.

Aanbevelingen

Een belangrijke aanbeveling uit het rapport is dat elementen uit het vouchersysteem, zoals actieve regiegroepen met bindingen in de wijk en een hoge snelheid bij het beoordelen van initiatieven, de toegankelijkheid van bewonersbudgetten bevorderen en verdienen dus ook aanbeveling in gemeenten die met andere regelingen voor bewonersbudgetten werken.

¹ Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Arnhem, Eindhoven, Haarlem, Hengelo, Leeuwarden, Leiden, Schiedam, Sittard Geleen, Tilburg, Venlo en Zaanstad.

² Tilburg (Stokhasselt), Amsterdam (Dapperbuurt), Eindhoven (Doornakkers) en Hengelo (Zuid). Daarnaast werd ter vergelijking gekozen voor een gemeente die het vouchersysteem niet invoerde, maar een systeem kent dat er op lijkt: Groningen (Beijum).

Ik ben erg tevreden over de uitkomsten van het onderzoek en de wijze waarop het is uitgevoerd, mijn complimenten voor prof.dr. Evelien Tonkens. Uit gesprekken met bewoners tijdens mijn wijkbezoeken en op conferenties bemerk ik veel enthousiasme van bewoners voor het vouchersysteem. Men ervaart dat de budgetten van hen zijn en dat zij over investeringen (van groot tot klein) in hun eigen wijk gaan.

Gemeenten hebben op basis van de onderzoeksresultaten straks de mogelijkheid om voor de budgetten in 2010 en 2011 de afweging te maken voor continuering of aanpassing van het eigen systeem en van het vouchersysteem. Ik zal dan ook per brief een dringend beroep op alle G31 gemeenten die vanuit het Rijk gelden voor bewonersbudgetten ontvangen en die nog geen gebruik maken van de voucherregeling om hun eigen systematiek goed te toetsen aan de uitkomsten van het onderzoek van prof.dr. Tonkens. Hierbij wil ik specifiek meegeven dat de ondersteuning van aanvragers en regiegroepen door professionals essentieel is voor het welslagen van het systeem.

Het vouchersysteem biedt dus ook kansen om nieuwe groepen Nederlanders te betrekken als participerende bewoner. Hierop ondersteun ik ook gemeenten in de vorm van lokale experimenten. Zo ben ik met Schiedam aan het experimenteren om te zien hoe nieuwe Nederlanders meer betrokken kunnen worden en er een brug kan worden geslagen tussen oude en nieuwe Nederlanders.

Het verheugt mij u te kunnen melden dat ik met de wethouders van Utrecht en Rotterdam al afspraken heb kunnen maken over de invoering van de voucherregeling. In Rotterdam wordt in wijken waar de bewonersbudgetten momenteel niet goed lopen, de vouchersystematiek ingevoerd. In Utrecht wordt bezien wat de mogelijkheden zijn voor invoering van de vouchers.

Onderzoek Universiteit van Tilburg

Dr. Merlijn van Hulst van De Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB) van de Universiteit van Tilburg heeft in opdracht van het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA) onderzocht in hoeverre en op welke wijze de gemeenten bewoners betrekken bij de uitvoering van de wijkaanpak.¹

De TSPB baseert zich op een analyse van een drietal bronnen: zij hebben documenten bestudeerd, interviews gehouden met enerzijds vertegenwoordigers van bewoners(organisaties) en anderzijds met gemeentelijke ambtenaren. Deze werkwijze levert een tamelijk robuust beeld op van hoe het met de bewonersparticipatie bij de wijkaanpak in de 40 wijken is gesteld.

Het beeld dat uit dit onderzoek oprijst, geeft aanleiding tot optimisme: de onderzoekers komen tot de conclusie dat bewoners in alle aandachts-wijken, zonder uitzondering kunnen participeren in de uitvoering van de wijkactieplannen. Het betreft daarbij niet uitsluitend bewoners die lid zijn van bewonersorganisaties, maar in het overgrote deel van de wijken ook individuele wijkbewoners. Dat is goed nieuws, want voor de wijkaanpak is een actieve betrokkenheid van de wijkbewoners van groot belang. Het is bovendien extra goed nieuws omdat het huidige onderzoek ten opzichte van de studie van vorig jaar, toen de bewonersparticipatie bij de *totstand-koming* van de wijkactieplannen werd onderzocht, een positieve ontwikkeling laat zien.

¹ «Nogmaals aandacht voor bewonersparticipatie, Een tweede meting van de bevordering van bewonersparticipatie in de krachtwijken-aanpak», M. J. van Hulst, N. Karsten, J. C. H. C. Geurtz, B. Bolijt en F. Hendriks, m.m.v. L. Schaap en D. A. J. Wassink. Universiteit van Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Uit het onderzoek blijkt niet alleen dat bewonersparticipatie door de verschillende steden, maar ook *binnen* steden op uiteenlopende manieren wordt vormgegeven, maar ook dat bepaalde aspecten in sommige steden en wijken beter worden vormgegeven dan in andere steden en wijken. Steden en wijken kunnen in dit opzicht van elkaar leren.

De onderzoekers onderscheiden drie aspecten aan bewonersparticipatie:

- «gelegenheid»: hoe bieden gemeenten aan bewoners de gelegenheid tot participatie?
- «invitatie»: hoe nodigen zij bewoners uit?
- «respons»: hoe houden zij de bewoners op de hoogte van het verloop van de uitvoering van het wijkactieplan?

Wat opvalt is dat sommige wijken op een bepaald aspect optimaal scoren terwijl er tevens gemeenten zijn die op onderdelen van de bewonersparticipatie rondweg slecht scoren. Dit is met name het geval bij de mate waarin gemeenten de «respons» hebben georganiseerd: want hoewel vrijwel alle gemeenten de wijkbewoners op de hoogte houden van de voortgang van de uitvoering van het wijkactieplan, zijn er grote verschillen in de wijze waarop zij dit organiseren. Er zijn gemeenten die de maximale score behalen, terwijl in andere wijken slechts een zeer beperkte terugkoppeling van de voortgang naar de bewoners plaatsvindt, waarbij die beperking kan liggen in de frequentie van terugkoppeling, maar ook in het bereik van het gebruikte kanaal.

Het aardige van dit onderzoek is, dat het gemeenten in staat stelt om van elkaars werkwijzen te leren. Het rapport bevat daar ook bruikbare voorbeelden van.

Niettegenstaande de kanttekeningen die het rapport her en der plaatst bij aspecten van de bewonersparticipatie, levert het een positief (totaal)beeld op van de bewonersparticipatie in de wijkaanpak en – wellicht nog verheugender – een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de meting van vorig jaar. Mijn complimenten gaan uit naar de gemeente Dordrecht, die met een rapportcijfer 9 als beste van alle gemeenten de bewonersparticipatie vorm heeft gegeven met, voor en door bewoners. Het onderzoek wijst uit dat de gemeenten de bewonersparticipatie niet alleen «op de agenda» hebben staan, maar dat ze er tevens serieus werk van maken. Nu is het zaak om deze energie vast te houden en de bewonersparticipatie gedurende de rest van de wijkaanpak nog verder uit te bouwen en in de wijkaanpak te verankeren.

Ik spreek tenslotte graag mijn waardering aan dr. Merlijn van Hulst van de Universiteit van Tilburg voor het uitvoeren van het onderzoek, maar met name ook aan het LSA uit. Allereerst voor hun deelname in de begeleidingscommissie van het Tonkens-onderzoek. Daarnaast ook voor het laten uitvoeren van het onderzoek door de Universiteit van Tilburg en het opstellen van de Kwaliteitswaaier Bewonersparticipatie, een grafische weergave van het onderzoek «Aandacht voor bewonersparticipatie». In deze handzame waaier zijn alle resultaten per wijk overzichtelijk te zien. Deze waaier zend ik ook uw Kamer toe.

Het rendement van zalmgedrag, De projectencarrousel ontleed

Op initiatief van Start Foundation (een privaat fonds dat investeert in projecten aan de onderkant van de arbeidsmarkt) en het ministerie voor WWI is het actieonderzoek «aanpak van de projectencarrousel» gestart. Op 3 december is het congres «Verduurzamen van succesvolle projecten» gehouden. Tijdens dit congres is door onderzoeker Daniël Giltay Veth het onderzoeksrapport «Het rendement van zalmgedrag, De projectencarrousel ontleed» aan mij aangeboden. De titel van deze publicatie verwijst

naar projecten met een hoog maatschappelijk rendement maar waarvan de projectleiders desalniettemin het gevoel hebben tegen de stroom in te moeten blijven zwemmen als het gaat om continuering van hun initiatieven.

In het rapport stelt de onderzoeker dat subsidieregelingen, aanbestedingen en andere vormen van tijdelijk geld voor sociale projecten in aandachtswijken dusdanig moeten worden ingericht dat succesvolle projecten niet stoppen als het tijdelijke geld op is. Hij pleit ervoor dat overheden en private fondsen subsidieregelingen voorzien van een clause waarin wordt vastgelegd hoe, bij gebleken succes, na afloop van de regeling de aanpak wordt voortgezet.

In het onderzoek zijn «good practices» geanalyseerd die zich richten op de 10 procent Nederlanders met de grootste sociaal-economische achterstand. Zij wonen veelal in aandachtswijken en kampen met problemen op verschillende gebieden van hun leven. De onderzochte projecten zijn volgens hem effectief omdat ze loketoverstijgend zijn. De problematiek op het gebied van bijvoorbeeld schulden, werkloosheid en opvoeding worden domeinoverstijgend aangepakt en niet vanuit een specifieke beleidskoker.

Bottleneck bij de continueren van dergelijke succesvolle initiatieven is volgens de onderzoeker dat loketoverstijgende projecten tussen wal en schip raken omdat ze onder meerdere beleidsterreinen vallen. Deze initiatieven passen niet goed bij de verkokerde verdeling van subsidies. De onderzoeker geeft aan dat het beter is om geld uit tijdelijke regelingen te gebruiken als investering in deze projecten. Hij doelt hiermee op investeringen in het vermogen van goede praktijken om in interactie met hun omgeving strategische en vitale coalities aan te gaan. Om effectieve praktijken de ruimte te geven zouden minder effectieve werkvormen moeten worden gestopt, met andere woorden een «oud voor nieuw» beweging zou moeten worden gestimuleerd. Een beweging die op basis van maatschappelijke kosten baten analyses kan worden gevoed.

Tenslotte pleit de onderzoeker voor het opbouwen van een netwerk, bestaande uit «best persons» van de rijksoverheid, lokale overheden, vertegenwoordigers van allerlei domeinen in het maatschappelijk middenveld, hogescholen, universiteiten en het bedrijfsleven om deze beweging te dragen. En daarnaast voor het bieden van een platform waarbij effectieve praktijken steun en advies kunnen krijgen in hun verduurzamingsproces.

Ik ben minder sceptisch dan de onderzoeker over de tijdelijkheid van projecten. De auteur van het onderzoek spreekt van de projectencarrousel als brandstapel van tijdelijk geld. Dit vind ik te grimmig en te somber gesteld. Tijdelijke projecten kunnen tijdelijke problemen oplossen. Daarnaast kunnen samenwerkingsverbanden tussen verschillende partijen de mogelijkheid geven om te leren. Projecten bieden de mogelijkheid voor vertegenwoordigers van organisaties om met elkaar een proces door te maken, dit stimuleert lerende organisaties. Tegelijkertijd dienen nieuwe werkwijzen, die aantoonbaar beter zijn dan bestaande praktijken, door te gaan. Ik vind het van belang dat er een goede balans is tussen het starten van projecten en het continueren van succesvolle aanpakken.

Dat goede praktijken tegen de stroom in moeten zwemmen heb ik ervaren tijdens wijkbezoeken. Ik bezocht de Kingmaschool in Amsterdam, een voorgezet speciaal onderwijs school voor kinderen met gedrags- en leerproblemen. Deze school behaalt goede resultaten omdat jongeren zich ontwikkelen via het trainen van vaardigheden binnen bedrijven. Deze

succesvolle aanpak, waar al 10 jaar goede resultaten mee worden behaald, stuit echter op problemen omdat het tussen de domeinen onderwijs en werk invalt. Dhr. Hans Kamps (onder meer voorzitter van de brancheorganisatie van uitzendbureaus, plaatsvervangend SER-Kroonlid en één van de initiatiefnemers van de vakcolleges) is op mijn verzoek aan de slag om dit op te pakken. In een recent werkbezoek aan Rotterdam bleken de activiteiten van De Prinsenhof (een ontmoetingscentrum voor en door senioren en mensen met een verstandelijk gehandicapt) en de Woonfoyer Sadelingsplein (een woonvorm met (lichte) woonbegeleiding voor schoolgaande jongeren (MBO)) onder druk te staan. Dergelijke projecten zwemmen tegen de stroom in omdat traditionele domeinen als onderwijs, zorg et cetera niet financieel willen of kunnen bijdragen. Dit heeft tot gevolg dat projecten stoppen, dan wel dat financiële gaten worden opgevuld door woningcorporaties en gemeenten. De druk die dit legt op de woningcorporatie sector vind ik onevenredig groot. Zeker ook omdat de baten die deze integrale initiatieven leveren ook gaan naar domeinen waar de corporaties geen eerste verantwoordelijkheid hebben, zoals onderwijs, zorg en welzijn, opvoedingsondersteuning et cetera. Dit vraagstuk zal ik bij mijn collega bewindspersonen uit de «sociale pijler» aan de orde stellen, om met hen te zoeken naar slimmere wegen om de samenwerking tussen beleidsdomeinen te verbeteren.

Ik wil stimuleren dat er bij het starten van projecten meer wordt nagedacht over hoe initiatieven kunnen doorgaan wanneer blijkt dat ze succesvol zijn. Het toepassen van effectmetingen, het maken van maatschappelijke kosten baten analyses en het monitoren van projecten vind ik hierbij belangrijke instrumenten. Echter voorkomen moet worden dat de voorwaarden dusdanig streng worden dat projecten überhaupt niet van start gaan, ook hier dient een juiste balans te worden gevonden. Leren wat werkt betekent soms ook dat innovatieve aanpakken kunnen mislukken.

De aanbeveling om kennisuitwisseling te bevorderen en netwerkvorming te stimuleren vind ik aantrekkelijk. Ik zal verkennen of vertegenwoordigers van departementen, lokale overheden, domeinen in het maatschappelijk middenveld, hogescholen, universiteiten en het bedrijfsleven met mij willen samenwerken. Gezamenlijk optrekken is noodzakelijk om te zorgen dat de negatieve aspecten van tijdelijke projecten worden tegengaan. Initiatiefnemers van succesvolle projecten wil ik kennis met elkaar laten uitwisselen over hoe hun projectopbrengsten beter over het voetlicht kunnen worden gebracht en hoe institutioneel leren kan worden bevorderd. Ik neem hierin ook mijn eigen verantwoordelijkheid. Zo zal ik op mijn eigen beleidsterrein Inburgering en Integratie initiatieven ontwikkelen om kennis over wat werkt beter te ontsluiten, en goede praktijken ondersteunen om zich door te ontwikkelen.

Visitatiecommissie Wijkanaanpak

Zoals eerder met uw Kamer is gedeeld zal in 2010 de visitatiecommissie Wijkanaanpak van start gaan. Graag informeer ik u over de samenstelling van deze commissie. De heren W. J. Deetman (voorzitter), J. van der Lans en R. Scherpenisse hebben aangegeven bereid te zijn de visitatie te leiden.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan